

# Israelíes y palestinos: antecedentes de la intifada

*Mario Sznajder*

---

*La ola de violencia que se desató entre palestinos e israelíes tras la visita de Ariel Sharon al Monte del Templo-Haram el Sahriff, o zona del santuario de Omar y a la mezquita de al Aqsa, en la ciudad antigua de Jerusalem, a fines de septiembre de 2001, marcó el inicio de un nuevo tipo de guerra. Estos sucesos, que recibieron el calificativo de intifada armada o intifada de al Aqsa – diferenciándola de la primera intifada que estalló a fines de 1987 y que sólo cesó tras la firma del Acuerdo de Oslo y la Declaración de Principios sobre las negociaciones palestino-israelíes (abril y septiembre de 1993)– produjeron muchas víctimas en ambas partes, inestabilidad política, cuantiosos daños económicos, desconfianza mutua a nivel poblacional y de élites, así como también el descarrilamiento del proceso de paz israelí-palestino, el cual, pese a altibajos, seguía llevándose a cabo entre 1993 y 2000.*

---

**S**i se quiere establecer con precisión cómo se llegó a la actual ola de violencia, hay que tomar en cuenta diversos factores que influyeron en las partes durante la década previa a la segunda intifada y, especialmente, aquellos que suceden durante el último año de tranquilidad aparente.

Los ejes analíticos de este trabajo son tres. El primero es la relación entre la política internacional y la política interna de cada una de las partes en con-

flicto. Aquí se propone el argumento a partir de la clara interdependencia entre ambos niveles, debida a la naturaleza misma del conflicto, que es intercomunitario, internacional y religioso a la vez.

El segundo eje tiene que ver con los niveles de estructuración y de institucionalización de cada una de las partes, niveles que condicionan conductas e influyen en las políticas, por su propia existencia.

El tercer eje tiene que ver con ciertas características personalistas, el proceso y la importancia de la conducción política, por parte de los líderes de ambas partes. En este eje influyen no sólo el carácter de cada líder, sino su camino profesional y político y de qué manera se autopercibe en función de paz y guerra con la contraparte en conflicto.

---

### La oposición a los acuerdos de Oslo y a la política de Rabin aumentó con el regreso de Arafat a Gaza.

---

A largo plazo, hay que tener en cuenta que en ambas partes el proceso encaminado en Oslo despertó reales esperanzas en los sectores interesados en la solución pacífica del conflicto y en grandes grupos de población. A su vez, el llamado proceso de paz impulsó a las facciones no interesadas en que prosperase –en ambas partes– a redoblar sus esfuerzos por obstaculizarlo.

#### DESARROLLO DEL PROCESO

El gobierno de Itzjak Rabin, elegido en 1992, avanza en el proceso de paz, enfrentando una creciente oposición interna liderada por los colonos israelíes en Cisjordania y Gaza –bloque de creyentes (Gush Emunim) asociados al nacionalismo religioso– y los sectores más nacio-

nalistas del Likud. El cumplimiento de la primera parte de los Acuerdos de Oslo, que llevó a la desocupación israelí de la Franja de Gaza y el enclave de Jericó, se llevó a cabo sin grandes dificultades, pero cuando Israel desocupó los mayores núcleos urbanos en Cisjordania (31.12.95) –Jenin, Nablus, Tulkarem, Qalqilya, Ramalla y Belén– la oposición israelí a esta política aumentó notoriamente, ya que esto significaba que en la etapa siguiente Israel tendría que desocupar Hebrón –ciudad cuya importancia bíblico-histórica es, desde el punto de vista judío, comparable sólo a Jerusalem– y las áreas rurales en las que se encuentran los asentamientos establecidos por colonos israelíes desde el año 1968 a esta parte. La ola de manifestaciones, propaganda y hasta cierre de cruces de caminos que sacudió a Israel en 1995 no tenía precedentes. La derecha nacionalista-religiosa llegó a presentar a Itzjak Rabin y Shimon Peres como políticos traidores y el primer ministro mismo fue víctima de una agresión propagandística en la forma de pancarta fotomontada en la que aparecía vestido con el uniforme de la SS alemana<sup>1</sup>. La oposición a los Acuerdos de Oslo y a la política del gobierno Rabin iba *in crescendo* paralelamente al retorno de Arafat y gran parte del liderazgo de la OLP a Gaza y Jericó y al creciente proceso de institucionalización de la Autoridad Palestina. Los organismos de ésta preparaban,

---

<sup>1</sup> La gravedad de este hecho en Israel sólo puede ser comprendida si se tiene en cuenta que la fundación del Estado de Israel está relacionada con el resultado del Holocausto del pueblo judío durante la II Guerra Mundial, en el que unidades especiales de la SS alemana –*Einsatzgruppen*– llevaron a cabo la matanza de los judíos. Stanley G. Payne. *Historia del Fascismo*, (Barcelona, Planeta, 1995), págs. 478-480.

con asesoramiento y apoyo internacional, elecciones para enero de 1996. Estas elecciones constituirían no sólo su “acto fundacional”, sino que tenían también como propósito legitimizar la tesis política que su líder, Yasser Arafat, parecía estar convirtiendo en realidad: la obtención de una solución negociada del problema palestino-israelí, basada en las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas, siguiendo las fórmulas diseñadas en los Acuerdos de Camp David (1978) y el Tratado de Paz entre Israel y Egipto (1979).

Dos hechos deben señalarse para explicar la magnitud de la oposición interna en el escenario israelí y en el escenario palestino, al proceso de Oslo:

1. El 4 de noviembre de 1995, el primer ministro israelí Itzjak Rabin fue asesinado por Yigal Amir, militante de la extrema derecha nacionalista religiosa israelí, al finalizar un acto multitudinario de apoyo al proceso de paz en la plaza central de Tel Aviv.

2. Las organizaciones palestinas de rechazo al proceso de paz, especialmente las de tendencia islámica extremista –Hammas, Jihad Islámica– hicieron un llamado público a no participar en las elecciones palestinas del 20 de enero de 1996, y al tener éstas éxito –cerca de 90% de participación popular en el voto– lanzaron una ola de ataques terroristas al transporte público israelí, dinamitando autobuses urbanos. Esto hechos influyeron directamente tanto en la Autoridad Palestina, como en la elección israelí de mayo de 1996. En ésta, el candidato laborista Shimon Peres fue derrotado, por un porcentaje mínimo del voto, por Benjamin Netanyahu, líder

del Likud cuya plataforma electoral se oponía a los Acuerdos de Oslo.

El alto porcentaje de participación en la elección fundacional palestina dio un serio respaldo a la existencia de la Autoridad Palestina y constituyó una especie de augurio democrático sobre el futuro institucional de ese ente. Esto permitió a Yasser Arafat ceder ante la demanda israelí de reprimir a los grupos islámicos extremistas que habían lanzado la ola de terror anti-israelí de febrero-marzo de 1996, sin pagar un alto precio político en su escenario interno.

---

### **La AP podía percibirse como un paso importante del proceso de construcción nacional.**

---

Sin embargo, este tipo de represión palestina, llevado a cabo bajo fuertes presiones israelíes que condicionaban la continuación del proceso de paz al cese del terrorismo islámico, abrió otro dilema en el cuadro palestino interno. La Autoridad Palestina podía ser percibida, al constituirse y legitimizarse a través de elecciones, como un paso muy importante que institucionalizaba el proceso de construcción nacional. Con todo, existían serias dudas sobre la capacidad de los cuadros dirigentes palestinos para llevar adelante este proceso en forma consensual, organizada y de alta transparencia pública, como correspondería a una opción de carácter democrático. La necesidad de prevenir actos terroristas por parte de organizaciones como Hammas o Jihad Islámica privilegió a su vez la actuación de las

múltiples organizaciones de seguridad subordinadas a la Autoridad Palestina y, especialmente, la del Servicio de Seguridad Preventivo, comandado por Jibril Rajoub y de la Fuerza 17 (guardia presidencial y personal de Arafat, subordinada directamente a éste).

Los arrestos preventivos de activistas islámicos, las malas condiciones de detención, las torturas para obtener información que permitiera impedir actos terroristas, mientras continuaban las negociaciones y el cumplimiento de los Acuerdos de Oslo, se convirtieron, así, en práctica corriente. Ésta desvirtuó la dirección democrática del proceso de institucionalización de la Autoridad Palestina y combinó con otros factores negativos que, a la larga, debilitaron la legitimidad política de Yasser Arafat y sus seguidores. Desde mediados de los años noventa, se hicieron públicos ejemplos de corrupción y nepotismo, ineficiencia y malversación de fondos de ayuda internacionales, así como de clientelismo político. Todos estos eran factores que pervertían no sólo el funcionamiento sino la legitimidad popular de la Autoridad Palestina y sus líderes. A ello se fue agregando una serie de factores detrimentales complementarios.

El primero derivaba de las dificultades políticas que el proceso de paz iba enfrentando. Shimon Peres fue derrotado por Benjamin Netanyahu en las elecciones nacionales israelíes de 1996. Netanyahu no sólo encabezaba el Likud, conglomerado político que bajo el liderazgo de Menajem Begin reunió elementos nacionalistas laico-populistas con liberales

económicos, sino que representaba a todos los grupos opuestos a los Acuerdos de Oslo.

Esto se debía a que Israel había cambiado su sistema electoral. Hasta 1996 el Parlamento o Knesset se elegía sobre la base de un sistema electoral de representación proporcional, y las mayorías parlamentarias integraban una coalición cuyos líderes constituían el gobierno. En 1996 entró en vigor la reforma electoral que preveía la elección separada y directa del primer ministro, en forma paralela a la del parlamento. Netanyahu, personaje de gran carisma televisivo, logró ganar la elección con una diferencia mínima sobre Shimon Peres, quien venía pagando todo el precio del desgaste generado por las dificultades del proceso de paz, incluyendo las olas de terror ya mencionadas.

---

### Shimon Peres venía pagando los precios del desgaste generados por las dificultades del proceso de paz.

---

La plataforma electoral de Netanyahu ya definía la actitud de su gobierno bajo el lema "Seguridad y Paz". Es decir, los acuerdos políticos de paz y las concesiones territoriales necesarias para sustanciarlos vendrían sólo como resultado de la consecución de una situación de calma total en la que desapareciera el terrorismo. La plataforma del laborismo, liderado por Peres, se resumía en el eslogan "Paz y Seguridad". Esta tesis, de los denominados "palomos", invertía la ecuación de los denominados "halcones", proclamando que el alto grado de seguridad

característico de una situación de paz sólo se obtendría a través de las negociaciones políticas con la Autoridad Palestina. Esto significaba la disposición a hacer las concesiones territoriales necesarias para llegar, en primer lugar, a una autonomía palestina viable y, más tarde, a la constitución de un Estado palestino.

Así, mientras en 1996 Netanyahu sostenía posiciones opuestas al establecimiento de un Estado palestino y a la desocupación israelí total de Cisjordania y Gaza, lo que significaba la remoción de los asentamientos israelíes y la cesión total de la soberanía territorial sobre esas áreas a la Autoridad Palestina, el laborismo representaba abiertamente lo contrario.

Esto se manifestó de manera clara desde octubre de 1995, en las conversaciones secretas que sostuvieron el entonces vicescanciller israelí Yossi Beilin y Abu Mazen, encargado de las relaciones exteriores de la Autoridad Palestina. Ambos, favorables al espíritu y prácticas del proceso de Oslo, elaboraron un plan territorial en cuyo centro se intentaba resolver el problema de Jerusalem. La idea era extender los límites municipales de esta ciudad, otorgar soberanía sobre los barrios árabes a la Autoridad Palestina y dejar la parte judía de la ciudad bajo soberanía israelí, sin dividir la ciudad. O sea, una vez que el proceso de paz fuese realidad<sup>2</sup>, Jerusalem se convertiría en la capital de dos Estados. Este tipo de ejercicio diplomático-intelectual, basado en la idea de una solución de compromiso en la que

ninguna de las partes obtuviera satisfacción total pero que llevara a soluciones con las que ambas pudieran vivir, era aborrecido por los elementos extremistas de los dos bandos. Incluso resultaba de difícil aceptación para los sectores centrales de la opinión pública, tanto israelí como palestina. Es que la mecánica del conflicto había inducido la demonización mutua, con tan altos niveles de desconfianza y enemistad que estaban siendo difícilmente aminorados a través de la práctica del proceso de paz.

---

### De acuerdo con el plan territorial de Yossi Beilin y Abu Mazen, Jerusalem llegaría a ser la capital de dos Estados.

---

Aparte, la confrontación violenta, tanto en forma de guerras frontales como de terrorismo, había abierto amplias oportunidades ideológicas a los elementos extremistas de ambas partes. Los resultados de la Guerra de los Seis Días (1967) habían abierto el camino al nacionalismo religioso israelí, para el cual una Jerusalem unificada por la fuerza de las armas constituía un *sine qua non* de la existencia de Israel y del pueblo judío y confirmaba su visión mesiánica. Para el islamismo extremista, mal llamado fundamentalismo islámico, que en esta zona había resurgido durante la primera intifada, al Quds –nombre islámico de Jerusalem– era la tercera ciudad santa del islam (después de Mecca

---

<sup>2</sup> Véase el libro de Beilin, Yossi. *Madrij LeYonah Ptsuá* [Guía para un ‘palomo’ herido] (Tel Aviv: Yediót Ahronoth, 2001), texto en hebreo.

y Medina). Ocupando un lugar tan central en el islam, de acuerdo con este tipo de visión, al Quds-Jerusalem no podía dejar de ser el principal objeto de redención para los verdaderos creyentes. Naturalmente, este tipo de visiones, basado en afirmaciones religiosas de carácter totalista y mezcladas con objetivos políticos modernos y una situación de conflicto agudo y violento, conducía a una ecuación de suma cero<sup>3</sup>. Es decir, si una de las partes predominaba la otra lo perdía todo. Está claro que para este tipo de visiones no existe la posibilidad del compromiso político y ni siquiera la de negociación, pues las afirmaciones totalitarias no son negociables.

---

### **La confrontación violenta había abierto oportunidades ideológicas a los elementos extremistas de ambas partes.**

---

Haciendo un balance intermedio, si reunimos todos los factores mencionados, podemos entender que, a medida que el proceso de paz y el cumplimiento de los Acuerdos de Oslo fueron avanzando, la polarización interna, tanto entre los israelíes, como entre los palestinos, aumentó. Si a esto sumamos los dos factores detrimentales internos ya mencionados, un nuevo sistema electoral que ideologizó y fragmentó a la Knesset y la

erosión de la confianza pública en las autoridades palestinas, podemos entender que el proceso de paz iba enfrentando dificultades crecientes.

Desde el punto de vista social, es necesario tener en cuenta que el proceso de paz despertó también muchas expectativas. El alto precio que ambas sociedades habían pagado durante los largos años de enfrentamiento tendría que disminuir para que las bases sociales apoyaran y consolidaran el proceso de paz. En la parte palestina, menos desarrollada desde el punto de vista económico pero con fuertes muestras de articulación de sociedad civil y un alto nivel educativo, Arafat y sus seguidores habían prometido progreso económico y desarrollo social como resultado del proceso de paz. El modelo económico palestino estaba ligado al israelí, pero no exclusivamente en lo que a ocupación laboral se refiere. La infraestructura palestina, el abastecimiento de materias primas y productos básicos e industriales, así como las telecomunicaciones y la posibilidad de importar y exportar, pasaban a través de Israel. Por otro lado, la economía israelí absorbía buena parte de la fuerza laboral palestina y los acuerdos de complementación económica establecían la devolución de impuestos y aranceles cobrados a *mercancías o* importaciones palestinas que transitaban a través de Israel desde o hacia sus destinos finales.

---

<sup>3</sup> Sobre las raíces culturales religiosas del conflicto, denominadas por el autor como "abrahámicas", véase Rodríguez Elizondo, José. "Conflicto israelo-palestino: Estado de situación", *Estudios Internacionales*, N° 136, octubre-diciembre 2001.

Todo aquello dejaba en manos de Israel una fuerte palanca de presión económico-social. Ésta fue usada en múltiples ocasiones en los años noventa para presionar a la Autoridad Palestina respecto a la represión de grupos terroristas. Por una parte, la precariedad de la economía palestina, así como el control israelí de las fronteras exteriores de las zonas autónomas palestinas, se sumaban a la discontinuidad territorial entre Cisjordania y Gaza, constituyendo un complejísimo cuadro de dependencia. Pero, por otra, era también un cuadro de interdependencia, en cuanto al mantenimiento de buenos niveles de seguridad e incluso de tranquilidad social.

Iba quedando claro, entonces, que las expectativas de desarrollo económico y social, despertadas por los Acuerdos de Oslo y su primera implementación, no se materializaban, y que el nivel de frustración social aumentaba en forma casi paralela a la deslegitimización del proceso de paz mismo entre las masas palestinas. Desde el punto de vista social, la oposición islámica extremista iba ampliando su base de apoyo y organizaciones, a cuenta de la misma Autoridad Palestina.

---

### **En las masas palestinas el nivel de frustración social aumentaba con la pérdida de legitimidad del proceso de paz.**

---

El gobierno de Netanyahu intentó demorar el cumplimiento de los Acuerdos de Oslo y reforzar el control israelí en Jerusalem oriental, así como fortalecer los asentamientos en Cisjordania y

Gaza. Todo esto generó múltiples fricciones con la Autoridad Palestina y también la intervención de los Estados Unidos. El resultado fue que Israel desocupó la ciudad de Hebrón (1998), conservando un enclave en la parte antigua de ésta, natural fuente de fricciones futuras.

Desde el punto de vista de las expectativas sociales en Israel respecto de la paz, iba quedando claro que no prosperaban ni la visión de Peres de un nuevo Medio Oriente, ni la de Rabin, de continuar negociando como si no existiese el terror y continuar combatiendo el terror como si no se negociase. Netanyahu condicionaba férreamente el avance práctico de los acuerdos con los palestinos a la calma en el frente de seguridad. La falta de avance en el ámbito político, a su vez, alimentaba las esperanzas de los grupos que se oponían al proceso de paz en ambos bandos.

Pero también funcionaban sobre Israel, Estado constituido, más que sobre los palestinos, las presiones internacionales. Estados Unidos intervino en más de una oportunidad presionando a Israel, mientras quedaba claro que el gobierno de Clinton veía la situación en Medio Oriente de una manera muy diferente a como la veía el gobierno de Netanyahu.

La posición de la Unión Europea, Rusia y China seguía favoreciendo a los palestinos y la impopularidad internacional del gobierno se hizo cada vez más clara.

En el ámbito económico, el deterioro de la seguridad y el freno al proceso de paz fueron aminorando el flujo de inversiones y la transferencia de capitales hacia Israel que habían caracterizado al pe-

ríodo anterior. Esto redujo el mejoramiento del nivel de vida y hasta creó un fenómeno recesivo que, sumado a una serie de problemas políticos y administrativos, condujo en 1999 a la anticipación de las elecciones nacionales. Sobre éstas pesó también el problema de la presencia del ejército israelí en el sur del Líbano, librando una guerra sin fines definidos, muy impopular en Israel debido a esto y al número de víctimas que iba cobrando.

#### EL INTENTO DE DESBLOQUEAR EL PROCESO

En la elección nacional israelí de mayo de 1999, el ex-jefe del Estado Mayor y ex-ministro de Defensa Ehud Barak fue elegido primer ministro, en forma directa, por una mayoría convincente. La elección parlamentaria confirmó el efecto principal del sistema electoral que Israel había adoptado: fraccionalización e ideologización parlamentarias al separarse el voto por el primer ministro del voto parlamentario. Esto significaba que, pese a la mayoría obtenida en forma personal, Barak tendría que gobernar a partir de un parlamento muy dividido y difícilmente coalicionable.

Barak proyectaba dos imágenes diversas y hasta contradictorias. Por un lado, su pasado militar lo mostraba como un general duro que, como político, no lo graba rebasar los límites culturales y men-

tales que dictaba su experiencia militar, especialmente en lo que respecta a los palestinos y el conflicto árabe-israelí. Por el otro, presentaba la imagen del militar intelectual, graduado en física y análisis de sistemas, capaz de desmenuzar cualquier problema en sus mínimos detalles y de resolverlo con una amplitud de criterio poco frecuente en la política israelí. Durante el año y medio de su gobierno, Barak se movería entre estas dos imágenes y actitudes hacia la contraparte palestina. Una, de dureza e imposición de soluciones y, la otra, de apertura a soluciones innovadoras, tal como se manifestaron ambas en la reunión cumbre de Camp David.

---

#### Barak proyectaba dos imágenes diversas y hasta contradictorias.

---

Los líderes palestinos vieron la elección de Barak con otros matices. Pese a su filiación laborista, lo veían más como un general "halcón" que como "palomo". También temían la continuación de la línea establecida por Rabin: preferir la negociación de paz con Siria y Líbano a la negociación con los palestinos<sup>4</sup>. Además, no existía entre Barak y Arafat el nivel de confianza al que habían llegado éste y Peres. Estaba claro, por otra parte, que la primera promesa electoral de Barak era retirar al ejército israelí del sur del Líbano en el plazo de un año y que a esto, más

---

<sup>4</sup> Sobre las relaciones entre Israel y Siria y la posibilidad de negociaciones, véase Ma'oz, Moshe. *Syria and Israel. From War to Peace-Making*, (Oxford, Clarendon Press, 1995), págs. 223-262.



que al problema palestino, abocaría los esfuerzos de su gobierno.

---

### La falta de entendimiento entre Barak y Arafat hizo fracasar las reuniones que sostuvieron.

---

Aunque Arafat mostró cierto entusiasmo frente a la elección de Barak y volvió a usar la frase con que definió la relación con Rabin, “la paz de los valientes”, abandonada durante la época del gobierno de Netanyahu, las relaciones personales entre ambos líderes no prosperaron.

Tras la elección israelí de mayo de 1999, transcurrieron dos meses hasta que Barak se reunió con Arafat (11 de julio de 1999). Esta reunión, y otra que tuvo lugar más de dos semanas después (27 de julio de 1999), fracasaron en forma rotunda. No había ni empatía ni entendimiento entre ambos. Barak procedió a exponer su idea de llegar a un acuerdo final que estableciese la paz entre israelíes y palestinos condicionando toda concesión israelí, incluyendo lo ya acordado en Wye Plantation (Wye River Memorandum, 20 de noviembre de 1998) bajo el gobierno de Netanyahu, al avance de este tipo de negociaciones. Desde el punto de vista israelí, esto significaba que Barak pretendía abandonar el marco gradual establecido por los Acuerdos de Oslo en favor de una nueva negociación en la cual se establecieran los

parámetros de un acuerdo final palestino-israelí.

Para la Autoridad Palestina, establecida e institucionalizada a partir de los Acuerdos de Oslo, la Declaración de Principios de Washington (13 de septiembre de 1993) y los acuerdos provisionales sobre auto-gobierno (Gaza-Jericó, 4 de mayo de 1994; transferencia de poderes, 29 de agosto de 1994, y acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995), esto significaba un problema grave. La tesis palestina sostiene aún hoy que el liderazgo palestino renunció a todo lo que podía renunciar en las negociaciones que llevaron a Oslo. Desde ese punto de vista, el resto de las negociaciones debe versar sobre maneras de cumplir dichos acuerdos, pero no en su contenido. Esto se basa en la idea de que al reconocer a Israel y su derecho de existencia en fronteras seguras, trazadas sobre la base de las decisiones 242 y 338 de las Naciones Unidas, y al anularse los artículos de la Carta palestina que negaban el derecho de Israel a existir como Estado independiente, en realidad el liderazgo palestino había renunciado al 78% de la Palestina histórica y aceptaba, desde el punto de vista territorial, establecer el futuro Estado palestino en 22% del mencionado territorio: la totalidad de Cisjordania y Gaza y Jerusalem oriental<sup>5</sup>. Desde este punto de vista, reabrir las negociaciones, tal como lo pretendía Barak, equivalía a acceder a nuevas concesiones, ya que las presiones

---

<sup>5</sup> Los detalles de las negociaciones y acuerdos bilaterales entre Israel y el liderazgo –luego Autoridad– palestino se encuentran en “The Israel-Palestinian Negotiations” (<http://www.mfa.gov.il/mfa>), en inglés y en castellano.

combinadas de Israel y de la administración de Clinton, percibida por los palestinos como fuertemente pro-israelí, serían difíciles de resistir.

---

### **Para los palestinos, en las negociaciones que llevaron a Oslo su liderazgo renunció a todo lo que podía renunciar.**

---

Esto conduce, tras un año en el que casi no se realizan actos terroristas ni represalias israelíes, a las negociaciones de Camp David, en julio de 2000. La relativa calma tiene que ver con diversos factores. El primero son las expectativas palestinas e israelíes sobre la posibilidad de avanzar en el proceso de paz, derivadas de la elección de un primer ministro laborista en Israel. El segundo es el control que en ese momento la Autoridad Palestina posee sobre los territorios que administra, incrementado como resultado de las presiones israelíes tras cada ola de ataques terroristas masivos (la de febrero-marzo de 1996, con bombas a buses en Jerusalem y en el centro de Tel Aviv y las de julio y septiembre de 1997, en el mercado y la calle peatonal central de Jerusalem). Las presiones israelíes, que incluyeron cierres territoriales y sanciones económicas, llevaron a la Autoridad Palestina, en ambas oportunidades, no sólo a perseguir y encarcelar a activistas de

Hamas y Jihad Islámica, sino también a realizar una serie de detenciones preventivas y controles que debilitaron mucho y coartaron las posibles acciones terroristas de estas organizaciones<sup>6</sup>.

#### DE CAMP DAVID A LA INTIFADA

Entre el 11 y el 25 de julio de 2000 se llevó a cabo el encuentro cumbre entre Barak y Arafat, en Camp David, patrocinado por el presidente Clinton. En las negociaciones y resultados de esta reunión se encuentran los antecedentes directos de la intifada al Aqsa o intifada armada. El resultado de este encuentro fue sólo una declaración trilateral que definía los principios acordados para las futuras negociaciones. En el fondo, pese a las fuertes presiones ejercidas por Clinton, la reunión fracasó, y sólo quedó declarar que en el futuro se seguiría negociando.

Arafat y la delegación palestina llegaron a Camp David con una actitud defensiva, esperando fuertes presiones americanas y renuentes a participar en una reunión que había resultado de dos hechos que interpretaban como negativos. El primero era que Barak había priorizado la retirada del Líbano y, en forma paralela, las posibles negociaciones con Siria. La Autoridad Palestina era consciente de que, de lograr negociar con Siria, Israel relegaría las negociaciones con los palestinos a un segundo plano. Esto se debía tanto a

---

<sup>6</sup> Los detalles sobre actos terroristas en Israel, que se llevan a cabo en forma paralela al proceso de paz palestino-israelí, se encuentran en "Fatal Terrorist Attacks in Israel Since the Declaration of Principles (September 1993)", (<http://www.mfa.gov.il/mfa>).

la debilidad de la coalición gubernamental en Israel, que hacía muy difícil a Barak la tarea de gobierno, especialmente frente a decisiones cruciales como las que requeriría una exitosa negociación con Siria, como a la urgencia del problema de la retirada del ejército israelí del sur del Líbano y sus implicaciones. La presión que Hizballah ejercía, bajo la forma de guerra de guerrillas y ataques de katiushas contra las ciudades del norte de Israel, también presentaba a la opinión pública palestina un modelo alternativo para confrontar a Israel. Barak había expresado en varias oportunidades la prioridad que otorgaba a las negociaciones con Siria, y esto ofendía al liderazgo palestino, que se sentía arrinconado y despreciado por la contraparte israelí<sup>7</sup>. De aquí que los palestinos hicieran lo posible para evitar la reunión sin que se acordase de antemano el resultado, pero, cuando no quedó alternativa, participaron en lo que veían como una “trampa diplomática”.

En una zona en la que el liderazgo personal, por ende, las relaciones entre los líderes, influye sobremanera en las relaciones institucionales e internacionales, la actitud de Barak hacia Arafat y la desconfianza de este último frente al primero crearon, en Camp David, un cuadro negativo. Barak no negociaba frente a Arafat sino que manifestaba sus opiniones y posiciones frente a Clinton y la se-

cretaria de Estado Madeleine Albright, esperando que éstos obtuviesen concesiones de Arafat. Las raíces de tal actitud tienen que ver con la mezcla de general y político que representaba el propio Barak y también con la débil base política de la coalición de gobierno que lo sustentaba en el poder.

---

**La AP era consciente de que si lograba negociar con Siria, Israel relegaría a un segundo plano las negociaciones con los palestinos.**

---

La tesis de Barak sobre la resolución del conflicto israelí-palestino se basaba en dos premisas. La primera era que una oferta israelí, audaz y generosa en términos de la opinión pública de Israel, apoyada por los Estados Unidos, generaría la suficiente presión como para que el liderazgo palestino la aceptase, aunque fuera a regañadientes. Una vez logrado un acuerdo que tendría que poner fin al conflicto, la aprobación política dentro de Israel sería lograda mediante un plebiscito. En éste, saltando sobre la oposición parlamentaria, legitimaría el “paquete de paz” con el hecho de que el acuerdo plebiscitado ponía fin al conflicto palestino-israelí, considerado como el nudo gordiano del problema del Medio Orien-

---

<sup>7</sup> Sher, Gilad. *BeMerjak Negiá: HaMasá Umatán LeShalom 1999-2001* [Casi accesible: La negociación de paz 1999-2001], (Tel Aviv, Yedioth Ahronoth Books, 2001), pág. 64, texto en hebreo. Es necesario afirmar que la retirada unilateral israelí del sur del Líbano en el verano de 2000 fue interpretada por muchos sectores políticos palestinos no sólo como una victoria árabe sino también como un modelo a imitar.

te. Este tipo de solución tenía la doble ventaja teórica de resolver los problemas de oposición de la contraparte palestina mediante la presión norteamericana y el problema de la oposición interna israelí mediante una medida de carácter populista como el plebiscito. Tenía también una ventaja adicional: un eventual fracaso de las negociaciones sería adjudicado a la parte palestina.

Los expertos sostienen que el último punto no era la intención manifiesta de Barak al presentar su propuesta, pero no puede dejarse de pensar que, habiendo analizado los posibles resultados, también se haya tomado en cuenta. Las propuestas israelíes, transmitidas en forma oral, debían ser aceptadas o no por los palestinos en el marco de la conferencia y si fuera así, como un paquete que llevarse a un acuerdo de paz definitivo en el que cada parte renunciaría a todo reclamo futuro<sup>8</sup>.

La oferta de Barak incluía más del 92% de los territorios de Cisjordania y Gaza, reservándose Israel el resto para concentrar todos los asentamientos que se desmantelarían con la entrega territorial. Se contemplaba la anexión a Israel de zonas como Ma'alé Adumim, ciudad satélite y vecina a Jerusalem en el camino a Jericó, la zona de Gush Etzión entre Jerusalem y Hebrón, en la que había asentamientos cuyo origen era anterior a la existencia de Israel como Estado independiente y un bloque de asentamientos al norte de Jerusalem. El problema del de-

recho al retorno de los refugiados palestinos era contemplado en la oferta de Barak a través de un programa de reunión familiar por razones humanitarias, que incluyera cinco mil refugiados inmediatamente o diez mil en diez años (incluso se habló de cien mil). Arreglos internacionales de compensación serían elaborados respecto de bienes palestinos abandonados por los refugiados. El álgido tema de Jerusalem era objeto de propuestas que incluían la idea de soberanía palestina parcial sobre barrios árabes de esta ciudad, pero, por otro lado, soberanía israelí sobre el monte del Templo-Haram al Sharif (sitio de la Mezquita de al Aqsa y del Domo de la Roca), que los palestinos interpretaron como la intención israelí de establecer una sinagoga en esa área<sup>9</sup>.

---

### **La oferta de Barak contemplaba el derecho de retorno de los refugiados mediante un programa de reunión familiar por razones humanitarias.**

---

La combinación de los factores mencionados explica el rechazo palestino a las propuestas de Barak y de Clinton, la furia israelí frente a la negativa de Arafat, el aumento vertiginoso de las frustraciones políticas y sociales, y la presión de los extremistas sobre el proceso de paz. El liderazgo político israelí, habiendo sobrepasado en las propuestas de Camp David

---

<sup>8</sup> Kapeliuk, Amon. "A summit clouded by suspicion," *Ha'aretz*, 23 de noviembre de 2001, B8.

<sup>9</sup> *Ibid.* y Julian Borger, "Bitter divisions that halted talks within sight of a lasting peace", *The Guardian*, 14 de octubre de 2000, pág. 5.

todo límite aceptable para la opinión pública israelí y sus representantes en el parlamento, concluye que Arafat y el liderazgo de la Autoridad Palestina no son capaces de realizar las concesiones necesarias para llegar a un acuerdo de paz definitivo. Viendo los hechos desde este punto de vista, es fácil comprender el deterioro total que sufre la imagen de Arafat, como líder enemigo dispuesto a hacer la paz, en el imaginario israelí.

---

**El liderazgo político israelí concluyó que Arafat y la AP son incapaces de realizar las concesiones necesarias para un acuerdo de paz definitivo.**

---

Por otro lado, es también fácil comprender cómo Arafat, encabezando una Autoridad Palestina cuyos niveles de institucionalización dejan mucho que desear, y siempre presionado por opositores que lo tildan de “colaborador con el enemigo israelí” por los compromisos políticos ya aprobados dentro del marco del proceso de paz, rechaza la oferta israelí. Ésta, aunque muy generosa o descabellada para los opositores a Barak, que en la época ya son la mayoría en el escenario político israelí, no lo es para los palestinos, pues implica compromisos que van más allá de lo acordado en Oslo. Si tenemos en cuenta que los Acuerdos de Oslo fueron presentados por Arafat y sus asociados a la opinión pública palestina como el sacrificio límite que, aunque muy doloroso, permitiría llegar a la paz, podemos entender el rechazo palestino de la oferta israelí en julio de 2000.

Otro punto interesante en la relación entre política interna y exterior es el que la debilidad política de Barak, al desintegrarse la coalición parlamentaria que lo apoyó cuando constituyó su gobierno tras las elecciones de 1999, hizo que su oferta fuera más definitiva. Es decir, al negociar sin ninguna base parlamentaria, eventualmente tendría que recurrir a la postrera opción plebiscitaria. De haber poseído una base parlamentaria firme, quizás la oferta israelí hubiera sido menos terminante y dejado tanto a Barak como a Arafat espacio de maniobra para proseguir las negociaciones. La ola de violencia que estalla a fines de septiembre de 2000, tras la visita de Sharon al Monte del Templo-Haram al Sharif el 28 de septiembre de 2000, es una prueba clara de que las negociaciones, como proceso que excluye a la violencia, son también un objetivo en sí. Esto se debe a que, mientras se negocia, aunque los resultados no sean definitivos, se tiene la posibilidad de ir desarmando al conflicto en sus partes más blandas. Por otro lado, se refuerza el necesario proceso de construcción de mutua confianza. Ésta es la lógica de la “solución incremental” en la que se apoyaban los Acuerdos de Oslo, la misma que fue rechazada por Barak en pro de lograr rápidamente un marco de acuerdo definitivo.

#### LA VIOLENCIA

La discusión sobre si fue la visita de Ariel Sharon lo que causó el estallido de la intifada armada es irrelevante, al menos desde el punto de vista teórico. Los

motivos son varios. Primero, ya se ha demostrado que la acumulación de frustraciones y presiones había preparado el terreno para un estallido de violencia. Segundo, aunque en el primer año de gobierno de Barak la cantidad de actos terroristas palestinos se redujo en forma notoria, si se toma en cuenta el período que va desde septiembre de 1993 (publicación del Acuerdo de Oslo y firma de la Declaración de principios en Washington, que señalan el fin de la primera intifada) hasta septiembre de 2000, el número de actos de terror, su violencia y el número de víctimas, son muy altos. Esto produce un efecto de frustración acumulativa y desazón en la sociedad israelí. El tercer punto tiene que ver con las frustradas expectativas de la parte palestina. No sólo el liderazgo político va dejando de creer en el proceso de paz, sino que la opinión pública general no percibe los beneficios esperados. Además, el no cumplimiento de la tercera etapa de la retirada israelí de Cisjordania y la lentitud y dificultad con que se cumplieron las etapas anteriores, restaron también credibilidad al camino trazado en Oslo. El cuarto punto se relaciona con la manera en que la opinión pública palestina percibió las alternativas políticas israelíes tras el fracaso de Camp David 2000. Barak dejó de ser un adalid de la paz y fue presentado en Gaza y Ramalla como un israelí “duro”, que intentó cambiar el marco de los Acuerdos de Oslo sin satisfacer las aspiraciones palestinas, ni mucho menos. Pero la oposición a Barak en Israel, es decir el liderazgo de la derecha política, por el cual competían entonces Benjamín Netanyahu y

Ariel Sharon, era visto como peor aún que Barak.

---

### **Barak dejó de ser un adalid de la paz y fue presentado como un “duro” que trató de cambiar los Acuerdos de Oslo.**

---

Es por todo esto que la visita de Sharon al monte del Templo-Haram al Sharif traía consigo una carga simbólico-política peligrosa, aunque la visita misma no haya provocado la intifada. El problema adjunto era que, probablemente, Sharon decidió realizar este acto de reafirmación de la soberanía israelí sobre Jerusalem no tanto para atacar la causa palestina, sino para afirmar su liderazgo likudista contra Netanyahu. En el marco de las propuestas de Barak y Clinton, se había lanzado la idea de soberanía palestina parcial sobre ciertos sectores de Jerusalem. En forma paralela, también se jugó con la idea de la soberanía sobre el monte del Templo-Haram al Sharif, proponiéndose no oficialmente que la parte palestina controlase la superficie, es decir, el lugar en el cual se encuentran la mezquita de al Aqsa y el Domo de la Roca, mientras que Israel recibiría la soberanía sobre el subsuelo, que guarda, al parecer, los restos del templo salomónico y del Segundo Templo. La visita de Sharon, como muestra de súper patriotismo israelí-jerosolimitano, venía a demostrar al Likud quién mantenía la posición más nacionalista, Sharon o Netanyahu. Sin embargo, el problema real era la forma en que este hecho fue interpretado por los palestinos.

## CONCLUSIONES

El análisis de los antecedentes de la intifada armada o intifada al Aqsa mediante el empleo de los tres ejes analíticos mencionados, a saber, presiones políticas internacionales e internas en cada parte, nivel de institucionalización y características personales de los líderes en sistemas que privilegian el liderazgo personal, explica los resultados parciales. El fuerte personalismo y *savoir faire* político de Arafat no son suficientes para lograr éxitos totales, pero le permiten superar situaciones límite. La insuficiente institucionalización palestina debilita el control central y endurece el nivel de demandas con las que esta parte va a la negociación con Israel. Las presiones internas y externas crean, en la parte palestina, dobles políticas difícilmente comprendidas en cada uno de los niveles y van en detrimento de su credibilidad política.

En la parte israelí, la institucionalidad política se refleja, a través de elecciones, en los cambios de liderazgo, aunque sufrió un duro golpe con el asesinato de

Rabin. El personalismo, y hasta podría decirse que cierto nivel de populismo, fueron reforzados por la elección directa del primer ministro. Netanyahu y Barak aportaron distintas versiones y estilos políticos. El primero, apoyándose en sus virtudes telegénicas, terminó enfrentado tanto con Estados Unidos como con los palestinos. El segundo, reemplazando el manejo político con la idea de imponer su visión estratégica mediante el plebiscito, terminó derrotado en el área que quiso evitar: la de la política coalicional y parlamentaria.

---

### **El fuerte personalismo y *savoir faire* político de Arafat le permiten vivir situaciones límite.**

---

La combinación de presiones internas y externas produjo conmociones políticas que fueron amortiguadas por el alto nivel de institucionalización de Israel, y que permitieron llegar a otro cambio de gobierno sin resolver el problema básico que representa el conflicto palestino-israelí.