
El conflicto de Medio Oriente y la seguridad regional e internacional

Najib Abu-Warda*

Resumen

El artículo ofrece una visión global sobre el conflicto que se vive en Medio Oriente desde hace décadas y el impacto que éste ha tenido en la seguridad regional e internacional. Analiza el contexto en el que surgieron algunos de los enfrentamientos más notables, el desarrollo que han registrado y los actores que se han visto involucrados en ellos. Si bien destaca el conflicto palestino-israelí como uno de los más conocidos a nivel mundial, también hace referencia a las divisiones existentes entre los Estados árabes, la intervención de otras potencias y los acuerdos a los que se ha llegado en la búsqueda de una solución a dichos eventos. Por último, aborda el tema de la seguridad colectiva para enunciar las estrategias que han seguido los países árabes y las deficiencias en su aplicación, y señala la importancia de la participación internacional para que el proceso de paz en la región sea exitoso.

Introducción

Tras décadas de enfrentamientos en Oriente Próximo, se ha reconocido universalmente la necesidad de un arreglo que garantice la paz entre todos los Estados de la zona. Del mismo modo, todas las partes interesadas han coincidido en que cualquier solución debe tener en cuenta los legítimos derechos del pueblo palestino, no sólo porque la cuestión de Palestina constituye el núcleo de la controversia, sino también porque su falta de arreglo plantea una amenaza constante a la paz y a la seguridad regional. Por ello, esta cuestión ha sido objeto de creciente atención en los esfuerzos para lograr la paz y, especialmente, en el proceso de paz árabe-israelí iniciado en Madrid.

* Profesor-investigador de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid.

Abstract

The paper offers a global view on Middle's East old conflict and its impact on regional and international security. It analyzes the context in which some confrontations emerged, their evolution and the actors involved on these clashes. The author emphasizes Palestinian-Israeli conflict as one of the most known in the world, but it also refers to discords among Arabian States, the intervention of other powers and the agreements reached in order to find a solution to these problems. At last, it approaches the subject of the collective security, mentions the strategies that Arabian States have pursued and their deficiencies, and points up the role of international society in the success of peace process.

En este contexto, la Conferencia de Madrid fue el resultado de una serie de acontecimientos de alcance regional e internacional al mismo tiempo. Entre estos factores destacan los siguientes:

- a) los acuerdos de Camp David, firmados entre Egipto e Israel en 1978 y seguidos por la firma del Tratado de Paz entre ambos Estados en 1979, por los que Israel devolvía el Sinaí a Egipto, logrando neutralizar al país árabe más poderoso y como consecuencia acercar a Israel al resto del mundo árabe;
- b) el fin de la Guerra Fría, que con el desarme nuclear de Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) tuvo como consecuencia la desintegración de esta última a finales de los años ochenta, ejerciendo Estados Unidos un liderazgo sin contrapeso en el "Nue-

- vo Orden Internacional”, que también se manifiesta sobre Oriente Próximo y sus conflictos;
- c) la guerra del Golfo Pérsico, que contribuyó a reafirmar la hegemonía de Estados Unidos en Oriente Próximo, lo que facilitó su papel de gerente del proceso de paz, mientras la derrota iraquí contribuyó a manifestar la realidad de las divisiones en el mundo árabe, y como consecuencia del debilitamiento de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y el aumento de la seguridad israelí al ser destruido el poder bélico iraquí;
 - d) los cambios en los planteamientos políticos de la OLP desde 1988, aceptando las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y reconociendo implícitamente la existencia del Estado israelí. Ello supuso un importante giro en la política palestina, creando condiciones para las negociaciones de paz que dieron resultados en Oslo;
 - e) el auge de los movimientos islamistas, como *Hamas* y *Yihad* Islámica, que empezaron a ganar fuerza e influencia frente a la dirección de la OLP y la ocupación israelí, lo que motivó a Israel a apoyar y a negociar con el grupo de Yasser Arafat; y
 - f) la *Intifada*, el levantamiento popular palestino que comenzó en 1987, contribuyó de manera decisiva a transmitir a la comunidad internacional un mensaje nacionalista de reivindicación del fin de la ocupación israelí y de creación de un Estado Palestino independiente. La *Intifada* no sólo obligó al rey de Jordania a renunciar a cualquier tutela política sobre Palestina, sino que también obligó a Israel a buscar en la OLP a un negociador.

Todas estas circunstancias motivaron un acercamiento entre las partes enfrentadas para buscar estabilidad y seguridad, un armisticio que pusiera fin a un conflicto de varias décadas entre árabes, palestinos e israelíes. En tales condiciones, la necesidad e importancia del proceso de paz árabe-israelí es evidente, porque de ello depende no sólo el esquema político regional e internacional, sino también el futuro de millones de personas que, cansadas de tanta lucha, dolor y muerte buscan y esperan encontrar en esta paz largamente soñada una mejor calidad de vida y mayor estabilidad y seguridad.

La Conferencia de Madrid

Producto de la iniciativa política del presidente George Bush, en octubre de 1991 se inauguró la Conferencia de Paz de Madrid. Ésta constituyó un primer e importante paso para la conciliación entre Israel y los países árabes. En su discurso, el presidente Bush explicó que los objetivos de la conferencia eran la paz, la seguridad y la justicia.

Desde su comienzo, surgieron las divergencias de interpretación sobre el propósito de la conferencia. Los árabes entendían que Israel debería devolver los territorios ocupados en 1967, mientras Israel pretendía negociar paz por paz. Sin embargo, existía entre todos una tendencia hacia la paz que la propia dinámica de la negociación se encargaría de impulsar.

La conferencia tuvo dos fases: la primera, de sesiones plenarias, en las que las partes expusieron sus reivindicaciones; y la segunda, de sesiones bilaterales entre los países árabes e Israel. Concretamente, se celebraron tres series de negociaciones bilaterales: israelí y jordano-palestina, israelí y siria e israelí y libanesa, que continuarían en los meses siguientes.

Desde el primer momento, las conversaciones entre israelíes y jordano-palestinos acordaron la creación de un sistema de autogobierno interino con duración de cinco años, la celebración de elecciones en Gaza y Cisjordania, la transferencia de competencias y la elaboración de un calendario para el desarrollo de los acuerdos.

En cuanto a Siria, las conversaciones sobre el Golán no llegaron a ningún acuerdo por divergencias de planteamientos y por la importancia estratégica de esta zona, ocupada por Israel. Respecto al Líbano, Israel niega tener pretensiones territoriales, pero insiste en controlar la llamada “franja de seguridad”. Ambos países firmaron un acuerdo de no beligerancia, pero no fue ratificado.

Política y diplomáticamente, la Conferencia de Madrid constituyó un éxito innegable por ser un punto de partida de las conversaciones de paz. Desde entonces, se han celebrado varios encuentros en Washington, Moscú y otros lugares; los más espectaculares han sido los llevados a cabo entre palestinos e israelíes, que han culminado con la firma de acuerdos de reconocimiento mutuo y de reconciliación.

La tercera fase del proceso tuvo lugar en Moscú en enero de 1992 y contó con la participación de 10 países árabes, la Comunidad Europea, Canadá, China, Tur-

quía y países de la Comunidad de Estados Independientes. Las conversaciones se centraron en temas como control de armamento, recursos hidráulicos, seguridad regional, refugiados y cooperación económica. En febrero de ese mismo año se reanudaron las negociaciones bilaterales en Washington, en las que se replantearon las mismas cuestiones iniciales y aumentaron las divergencias.

También en Washington tuvo lugar la siguiente ronda de negociaciones entre abril y mayo de 1992, pero sin conseguir ningún progreso. Otras rondas de negociaciones y temas específicos se realizaron en distintas ciudades, como Bruselas, Ottawa, Washington, Viena y Tokio, pero sin resultados aparentes.

En diciembre de 1992 fue aprobada por la *Knesset* una enmienda por la que se levanta la prohibición de contactos entre israelíes y la OLP, lo que constituyó un signo positivo para acelerar los contactos palestino-israelíes fuera de las delegaciones oficiales y mixtas. Desde entonces se conocía la existencia de las conversaciones secretas entre el ministro de Exteriores israelí, Shimon Peres, y el presidente del Comité Político de la OLP, Mahmud Abbas, en Noruega. De estas conversaciones secretas surgió un inminente acuerdo que relanzó el proceso de reconciliación bilateral palestino-israelí. Fue el comienzo de una paz anunciada desde la Conferencia de Madrid. Se trató de una reconciliación según la cual la parte palestina reconocía al Estado de Israel, mientras éste se comprometía a devolver a los palestinos los territorios ocupados en 1967 para que constituyeran su propio Estado independiente. Esta aplicación de la fórmula “paz por territorio” defendida en Madrid concordaba con las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, que exigen de Israel la retirada total de dichos territorios. Además, podemos afirmar que desde un punto de vista legal, destaca una interpretación errónea de esta fórmula, según la cual los árabes ofrecen la paz a Israel a cambio de que Israel ofrezca territorio. Esta apreciación no es exacta debido a que ni los árabes pueden ofrecer la paz a Israel porque carecen de la fuerza “nuclear” que sí tiene Israel (y que pone en peligro la estabilidad de la región en su conjunto), ni Israel puede ofrecer territorio porque no es dueño legítimo del mismo, sino más bien los palestinos renuncian a una parte de su territorio —la parte de Palestina ocupada en 1948—, puesto que son los legítimos dueños del mismo, a cambio de obtener la paz por parte de Israel. Este es el sentido correcto de la fórmula “paz por territo-

rio”, que sigue siendo la base de las negociaciones bilaterales.

Los Acuerdos de Oslo y la Declaración de Principios

Mientras las delegaciones oficiales estaban negociando las cuestiones bilaterales con enormes dificultades y bajo la observación latente de la opinión pública, otras negociaciones más secretas tenían lugar en otro escenario: Oslo, donde una delegación israelí y otra de la OLP mantenían encuentros con la mediación del gobierno anfitrión, sosteniendo un total de 14 reuniones secretas en ocho meses. En la fase final participaron el ministro israelí de Asuntos Exteriores, Shimon Peres, y dos miembros de la cúpula de la OLP, Mahmud Abbas y Abu El Hala. A mediados de julio de 1993 empezaron las filtraciones sobre posibles acuerdos entre Israel y la OLP. La noticia levantó protestas entre la oposición israelí y los grupos radicales palestinos.

En septiembre, el borrador de Oslo fue llevado a las negociaciones de Washington para consensuar un texto final. Fue aquí cuando intervino la diplomacia estadounidense para recuperar el protagonismo de la iniciativa de paz, invitando al presidente William Clinton a los dirigentes regionales e internacionales a asistir a un acto histórico, la firma de la Declaración de Principios. Entonces tuvo lugar el reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP a través de sendas cartas firmadas por Yasser Arafat y Yitzhak Rabin.

En la carta de Arafat,

la OLP reconoce el derecho del Estado de Israel a existir en paz y seguridad, se compromete a participar en el proceso de paz en Oriente Próximo y alcanzar una solución pacífica de los conflictos entre ambas partes. Asimismo, renuncia al uso de la violencia y asume la responsabilidad de hacer cumplir este compromiso, y declara que considera sin efecto y sin validez los artículos de la Carta Nacional Palestina que niegan el derecho a existir de Israel.

A su vez, Rabin respondió señalando que “el gobierno de Israel ha decidido reconocer a la OLP como el representante del pueblo palestino y comenzar las negociaciones con esta organización en el marco del proceso de paz en Oriente Medio”.

El 13 de septiembre ambas partes sellaron en Washington la llamada Declaración de Principios, cuyo texto comprende 17 artículos y cuatro anexos, precedido de un preámbulo en el que las partes muestran su acuerdo en poner fin al conflicto, de reconocerse mutuamente y reconocer sus legítimos derechos políticos, entre otros puntos.

El acuerdo establece, en primer lugar, la creación de una autoridad interina palestina de autonomía (el Consejo), elegida para un periodo de no más de cinco años, que conduzca a una solución permanente con base en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU, que organice elecciones en los territorios ocupados para un autogobierno democrático en un plazo no superior a nueve meses y con jurisdicción en Gaza y Cisjordania, considerada unidad territorial única.¹

El acuerdo prevé el establecimiento de un periodo transitorio de cinco años que comenzará con la retirada israelí de Gaza y Jericó, así como el inicio de negociaciones para alcanzar el estatuto definitivo a más tardar al inicio del tercer año del periodo interino, lo que implica que la última fecha para el inicio de dichas conversaciones fue el 13 de diciembre de 1995.²

Durante el periodo transitorio, la seguridad y el orden público en esas zonas sería responsabilidad de la policía palestina, quedando bajo protección israelí la seguridad exterior y la seguridad interior de los asentamientos de colonos. El Acuerdo de Oslo también prevé el traspaso de algunas competencias a las autoridades palestinas, como educación, sanidad, cultura, asuntos sociales, impuestos directos, turismo, etcétera.

El acuerdo establece un calendario para la conclusión del proceso, según el cual el 13 de diciembre de 1993 se firmaría el acuerdo sobre la retirada israelí de Gaza y de Jericó y daría inicio la autonomía provisional; el 13 de julio de 1994 sería el último día previsto señala el último plazo para la celebración de elecciones de un Consejo Palestino y la asignación de autoridades ejecutivas y legislativas; el 13 de diciembre de 1995 sería el límite para el inicio de conversaciones destinadas a una solución permanente de todos los temas pendientes y el 13 de diciembre de 1998 entraría en vigor la solución permanente.

Además, la Declaración de Principios dedica otros artículos a la cooperación económica, a las relaciones con Jordania y Egipto y a programas de desarrollo

regional.³ La principal aportación del acuerdo jurídico es abordar una serie de puntos que parecían inamovibles, como el reconocimiento mutuo, la retirada de territorios ocupados y el autogobierno, por lo que la declaración supone el paso político más importante desde la Conferencia de Madrid.

Pero, además, entre los aspectos relevantes del acuerdo destacan los siguientes:

- a) se habla del pueblo palestino como entidad concreta y de Gaza y Cisjordania como unidad territorial, y se reconoce la legitimidad de la OLP como representante del pueblo palestino;
- b) se toman como base las resoluciones 242 y 338 de Naciones Unidas;
- c) se fija un calendario preciso de las etapas y periodos de las negociaciones;
- d) se cuestiona la anexión de Jerusalén Este por parte de Israel al aceptar que sus habitantes participen en las elecciones palestinas; y
- e) se reconoce el derecho de los refugiados de la guerra de 1967 a regresar a sus hogares desde el periodo interino, mientras se aplaza la negociación sobre el resto de los refugiados.

Sin embargo, las negociaciones sobre las cuestiones más importantes y polémicas, como el estatuto de Jerusalén, el problema de los refugiados, las colonias, el agua y otros asuntos que figuraban como prioridades del pueblo palestino, quedaron aplazadas hasta finales de 1997.

En definitiva, aunque este acuerdo supuso un éxito político de primera magnitud, no fue bien recibido por parte de los radicales palestinos ni por la oposición israelí, desde el *Likud* hasta la ultraderecha nacionalista y religiosa.

El Acuerdo de El Cairo

Tras la firma de la Declaración de Principios, que exigía desarrollarse y firmar otros acuerdos concretos sobre diversas cuestiones, las delegaciones palestinas e israelíes continuaron en El Cairo las negociaciones bilaterales bajo la coordinación de una comisión mixta. Los dos temas más importantes fueron: la transferen-

¹ Artículo 1 de la Declaración de Principios.

² Artículo 5.2 de la Declaración de Principios.

³ Artículos 11, 12, 16 y anexo IV de la Declaración de Principios.

cia de poderes y la celebración de elecciones en los territorios ocupados.⁴

Iniciadas las negociaciones en El Cairo, comenzaron también los primeros desacuerdos y divergencias en la interpretación de los artículos de Oslo. Sobre la retirada israelí, mientras que para los palestinos el acuerdo hablaba de retirada de tropas, para los israelíes se trataba de un repliegue que garantizaba su seguridad y la de los asentamientos. Siendo objetivos, el Acuerdo plantea ambas cosas, ya que el Anexo II especifica que "Israel retirará rápidamente, y según un programa establecido, sus fuerzas militares de Gaza y Jericó inmediatamente después de la firma del Acuerdo". Pero también la Declaración señala que quedan fuera del acuerdo "la seguridad exterior, las colonias y los israelíes". Además, el artículo 13 es un tanto ambiguo, al señalar que "tendrá lugar una reorganización de las fuerzas militares israelíes en Gaza y Cisjordania, además de la retirada de las fuerzas israelíes operada conforme al Anexo II".⁵

La seguridad exterior plantea otra divergencia, ya que para los palestinos el acuerdo habla de "coordinación entre las dos partes"; sin embargo, para Israel, todas las competencias sobre seguridad y fronteras exteriores permanecieron bajo control del Ejército israelí. Aquí también el texto de la Declaración da origen a ambas posiciones, puesto que el artículo 8 señala que "Israel conservará la responsabilidad de la defensa contra las amenazas exteriores y que el tema de las fronteras queda excluido del acuerdo y vinculado a la negociación sobre el estatuto definitivo". Para los palestinos, el acuerdo habla de coordinación entre las dos partes en los pasos fronterizos que unen Gaza con Egipto y Jericó con Jordania.⁶

Otra divergencia importante planteada en El Cairo radica en la delimitación del espacio de Jericó, que quedaría bajo control palestino. Al respecto, la diferencia entre ambas posiciones es la controversia conceptual entre el término "municipal" respecto a Jericó,

como lo ven los israelíes, y "Jericó y zona circundante", como opinan los palestinos.⁷

Las negociaciones continuaron en Oslo, París, y de nuevo en El Cairo, donde finalmente Arafat y Peres, en presencia del presidente Hosni Mubarak, firmaron el 9 de febrero de 1994 un acuerdo sobre seguridad que formará parte del que ponga en marcha la opción "Gaza-Jericó primero".

Respecto a los asentamientos en estas zonas, el acuerdo establece que el Ejército israelí creará diversos cordones de seguridad sobre las colonias, controlará las carreteras que unen los asentamientos con territorio israelí y patrullará por rutas secundarias conjuntamente con la policía palestina. En estas rutas, los soldados israelíes podrán responder a los ataques contra los colonos y perseguir y detener a los autores de delitos para entregarlos a la policía palestina. En cuanto al control de los puestos fronterizos con Jordania y Egipto, se establece un doble mecanismo, pero la última decisión la tienen los controles israelíes.

Estas y otras divergencias continuaron hasta que fue firmado el Acuerdo bilateral, que señala en su contexto general que las disposiciones del mismo son una parte integral del proceso de paz y que las negociaciones sobre el *status* permanente llevarán a la ejecución de las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de la ONU. El texto establece que "la retirada israelí comenzará inmediatamente después de la firma de este acuerdo y deberá concluirse en las tres semanas posteriores a la firma".⁸ Además, Israel reorganizará parte de sus fuerzas militares en los asentamientos y en las instalaciones militares. Con este acuerdo, Israel transferirá las primeras competencias civiles y policiales a la autoridad palestina, pero también establece la estructura y composición de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), que debe comprender 24 miembros que desarrollarán y serán responsables de los poderes Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. Además, limita el ejercicio de estos poderes, puesto que el acuerdo establece que la legislación promulgada por la ANP deberá ser comunicada al Comité Conjunto de Coordinación e Israel se reserva la decisión final sobre su aplicación.

Es importante destacar que el acuerdo establece que la ANP no tendrá poderes ni responsabilidades en el campo de las relaciones internacionales, pero sí recoge

⁴ El artículo 10 de la Declaración establece la creación de un Comité conjunto para coordinar las negociaciones sobre temas de interés común.

⁵ En el anexo II, el artículo 3 señala que el acuerdo incluirá "b) La estructura, los poderes y las responsabilidades de la autoridad palestina en estas regiones, a excepción de la seguridad exterior, las colonias de asentamientos, los israelíes, los asuntos exteriores y el resto de las cuestiones acordadas mutuamente".

⁶ El artículo 5.3 señala que las negociaciones sobre el estatuto definitivo tratarán de los asuntos pendientes, a saber: Jerusalén, los refugiados, los asentamientos, los acuerdos de seguridad, las relaciones y la cooperación regional, etcétera.

⁷ La superficie de Jericó bajo administración israelí era de 720 km², de los cuales los palestinos controlan 340 km².

⁸ Artículo 2 del Acuerdo de El Cairo.

la posibilidad de que la OLP desarrolle negociaciones y firme acuerdos con países u organizaciones internacionales de tipo económico, cultural y científico. El acuerdo deja fuera de la jurisdicción palestina los asentamientos y las instalaciones militares, manteniendo el Ejército israelí la responsabilidad en la defensa exterior. Trece días después —el 17 de mayo— se retiró el Ejército israelí de Gaza y Jericó, y a partir del día siguiente la policía palestina ejerció sus competencias en ambas zonas.

Los Acuerdos de Taba

Los Acuerdos de Taba, también conocidos como Oslo II, firmados el 28 de septiembre de 1995, comprenden el traspaso de la totalidad de las competencias autonómicas a la ANP.

El acuerdo divide los territorios ocupados en tres zonas diferentes:

- a) zona A, representando el 4 por ciento de la superficie de Cisjordania y el 20 por ciento de su población, comprende siete ciudades palestinas (Jenin, Qalqilya, Tulkarm, Belén, Nablús, Ramala y la mayor parte de Hebrón), quedando excluida Jerusalén Este. La retirada israelí de estas ciudades se efectuó a finales de 1995, con excepción de Hebrón. En estas ciudades la ANP tiene a su cargo el conjunto de los poderes civiles y de policía, conservando el Ejército israelí ciertas competencias de intervención;
- b) la zona B comprende casi la totalidad de los pueblos y aldeas palestinas de Cisjordania, es decir, 27 por ciento del territorio cisjordano. En ella, palestinos e israelíes compartirán el control: la ANP se encarga de los asuntos civiles y del mantenimiento del orden público, mientras el Ejército israelí conserva un poder permanente de intervención; y
- c) la zona C, equivalente al 70 por ciento de la superficie de Cisjordania, zonas con asentamientos judíos o bases militares, sigue bajo control exclusivo de Israel.

En general, la retirada de las fuerzas israelíes estacionadas en los territorios ocupados no afecta a las

unidades de policía y agentes de seguridad que permanecerán en estas zonas para garantizar la protección de los colonos.

El acuerdo garantiza a los israelíes (civiles y militares) la libre circulación por las carreteras palestinas. En Hebrón, debido a la presencia de cinco asentamientos judíos, el Acuerdo de Taba estipula que se negociará otro que se ocupe especialmente de la seguridad en esa ciudad.

En cuanto a las elecciones, el acuerdo establece la elección de un Consejo Palestino de 82 miembros que tendrá poderes legislativos y ejecutivos y la elección de un presidente del Consejo. Los poderes del Consejo abarcarán todas las materias transferidas, pero ninguna competencia en las relaciones exteriores y de defensa, salvo para negociar ciertos acuerdos económicos. Otro detalle importante del acuerdo es que exige a la OLP eliminar de la Carta Nacional Palestina los artículos relativos a la destrucción de Israel.

Respecto al calendario previsto para las negociaciones del *status* final de los territorios, en Taba se decidió que éstas comenzarían a más tardar el 4 de mayo de 1996, lo que conllevaría la discusión sobre los temas de Jerusalén, los asentamientos, los refugiados, las fronteras y el agua. Tres años después —antes del 4 de mayo de 1999— el acuerdo debería haber concluido y con ello haber puesto fin a cinco décadas de conflicto palestino-israelí.

A pesar de que Oslo II supone un relativo avance en el proceso de paz, fue duramente criticado por políticos y analistas. Entre sus aspectos críticos destacamos los siguientes:

- a) si bien los Acuerdos de Taba preveían el traspaso a la ANP de importantes competencias autonómicas, en todas y cada una de ellas existe una cláusula de salvaguardia que permite al gobierno israelí vetar cualquier medida adoptada por los palestinos;
- b) el acuerdo obliga a los palestinos a vivir en islotes separados, unidos por carreteras bajo control israelí y rodeados por una red de colonias;
- c) la repatriación de personas desplazadas después de la guerra de 1967 se hará con el consentimiento del gobierno israelí, que se reserva el derecho de investigar y autorizar su regreso;
- d) finalmente, podemos afirmar que con el Acuerdo Oslo II, Israel consigue librarse de las responsabilidades administrativas en zonas bajo ocu-

pación, sin haber debilitado por ello su control sobre la zona autónoma.

Los acuerdos de Hebrón y el Memorando de Wye River

El Acuerdo de Taba contiene una sección titulada "Pautas para Hebrón" (Anexo de seguridad 1, artículo VII), que delimita dos áreas en Hebrón:

- a) H1, donde todas las responsabilidades serán transferidas a los palestinos; y
- b) H2, donde las responsabilidades de seguridad permanecerán a cargo de Israel, mientras que los palestinos mantendrán las responsabilidades municipales y civiles en toda la ciudad.

En aplicación de los Acuerdos de Taba, Israel debía haber llevado a cabo el repliegue de Hebrón el 28 de marzo de 1996. Sin embargo, la fecha para el repliegue fue aplazada por el gobierno.

En este contexto, los principales aspectos del Protocolo de Hebrón son:

- a) aspectos de seguridad, que comprenden: el despliegue de las fuerzas militares israelíes; la responsabilidad por la seguridad interna y el orden público en el área H1 recaerá en los palestinos, mientras que en el área H2 recaerá en los israelíes; la creación de unidades móviles conjuntas y un centro de coordinación conjunta; las estaciones y puntos de control de la policía palestina estarán localizados en el área H1, en lugares especificados en el mapa que acompaña al Protocolo, etc.; y
- b) arreglos civiles: los arreglos civiles que comprende el Protocolo son relativos a la transferencia de poderes civiles y responsabilidades; planificación y construcción; infraestructura y transporte; inspectores y servicios municipales.

Además, el Protocolo estuvo acompañado por una Nota Oficial preparada por el coordinador especial estadounidense para Oriente Próximo, confirmando una serie de acuerdos entre ambas partes sobre temas no relacionados con Hebrón, y reafirmando su compromiso a implementar el Acuerdo de Taba con base en la reciprocidad. Sin embargo, el gobierno del *Likud* siguió

una política de bloqueo al proceso de paz, rechazando la creación de un Estado palestino, el regreso de los refugiados, la devolución de Jerusalén oriental y el cumplimiento de los acuerdos firmados.

Con el fin de reactivar el proceso de paz, bloqueado y estancado, ambas partes firmaron el Memorando de Wye River el 23 de octubre de 1998. Dicho documento se divide en dos partes principales: nuevas retiradas y seguridad. La tercera parte se ocupa de otros asuntos.

Técnicamente, el Memorando de Wye River supone la transferencia a la Autoridad Palestina del 13 por ciento del área C (1 por ciento al área A y 12 por ciento al área B) y el 14.2 del área B al área A. Es decir, que el 40 por ciento de Cisjordania formará parte de la jurisdicción palestina total (área A) o parcial (área B) antes del comienzo de las negociaciones sobre el estatuto final. La sección sobre seguridad de Wye River establece una cooperación bilateral y la formación de un comité palestino-estadounidense para revisar las medidas aplicables. Además, un Alto Comité integrado por representantes de Estados Unidos, Palestina e Israel dirigirá los pasos para combatir el "terrorismo", etcétera.

En todo caso, el Memorando Wye River, firmado por Arafat y Netanyahu, no contiene nada nuevo. Su propósito es sólo reafirmar y facilitar la aplicación de anteriores acuerdos.

La Intifada Al-Aqsa

Desde su llegada al poder, Ehud Barak, el militar más condecorado del Ejército israelí, anunció los límites o "líneas rojas" de la que será su política relativa al proceso de paz en Oriente Medio. Los cuatro principios anunciados por Barak en su primer discurso como líder electo son: 1) no a la retirada del Ejército israelí hasta las fronteras de 1967; 2) no a la creación de un "ejército extranjero" en Cisjordania; 3) no a la división de Jerusalén; y 4) no a la desmantelación de los asentamientos de colonos en territorios palestinos.

Las negativas de Barak coinciden plenamente con las de Netanyahu que, tras ser elegido en las elecciones de 1996, anunció medidas similares. Se trata de una política de Estado y no de una propuesta de partidos políticos.

Mientras la comunidad internacional expresó satisfacción y esperanza en cuanto a que la elección de Barak sirviera para impulsar el proceso de paz, el go-

bierno israelí siguió una política de bloqueo a las negociaciones. La respuesta palestina no se hizo esperar. Una nueva *Intifada* comenzó.

El actual levantamiento popular palestino, iniciado el 28 de septiembre de 2000, es el resultado de hechos consumados (judaización de Jerusalén, ampliación de los asentamientos, represión, etc.), el incumplimiento del calendario pactado y el uso del pretexto de la seguridad para justificar cualquier actuación.

La sangrienta fase que ahora atraviesa el conflicto con la potencia ocupante sobrevino tras el fracaso de la cumbre de Camp David II y la negativa palestina de firmar un arreglo que ignoraba las aspiraciones del pueblo palestino. Es el resultado de un proceso lleno de deficiencias, tales como la imprecisión de su contenido, la poca claridad de sus objetivos y su carácter desigual.

Ariel Sharon, actual primer ministro israelí, cuestionando la política de Barak, desde su llegada al poder optó por intensificar las medidas militares para garantizar la seguridad israelí. Sin embargo, hoy todos reconocen el fracaso de dichas medidas para resolver un conflicto profundamente político.

Los palestinos entendían que tal proceso daba pie, a mediano plazo, a la creación de su Estado y a la resolución pactada de la cuestión de Jerusalén, los refugiados o los asentamientos. Los israelíes pensaban que les permitiría conservar la mayor parte de lo conquistado. Sin embargo, a pesar de tal ambigüedad, el proceso fue presentado por los dos protagonistas como la única vía posible para un arreglo pacífico. Los palestinos esperaban apoyo de la comunidad internacional para no dar ni un paso atrás en lo conseguido, mientras que los israelíes impusieron la estrategia de normalizar sus relaciones con los países árabes y avanzar en el ámbito económico.

El conflicto y la seguridad regional e internacional

La Primera Guerra Mundial hizo evidente las carencias del sistema de seguridad particular imperante hasta entonces: algunos países comenzaron a armarse; la política de alianzas había dejado paso a un sistema de alianzas antagonistas, etc. Así, tras la guerra de 1914, surge una nueva fórmula de seguridad internacional denominada "seguridad colectiva", cuyo concepto central es que la seguridad de cada Estado sólo puede al-

canzarse de manera plena en la medida en que contribuya a la seguridad del resto de los países. Con esto se impone la necesidad de colaboración entre Estados para instaurar medios capaces de garantizar la seguridad internacional.

El concepto de seguridad colectiva no niega la existencia de conflictos y controversias entre los Estados y sus intereses nacionales, rechazando la utilización de la fuerza como método para resolverlos. El sistema de seguridad colectiva utiliza la disuasión en todas sus formas y niveles para mantener el *status quo* y evitar el uso indiscriminado de la fuerza en las relaciones interestatales.

Técnicamente, la seguridad colectiva es un sistema de Estados que se asocian, a través de la firma de un convenio, y adoptan un compromiso expreso por el que renuncian al uso de la fuerza para resolver sus disputas y, en segundo término, prometen usar la fuerza contra cualquiera de ellos que rompa el primer compromiso. Los Estados firmantes se convertirán en aliados en caso de agresión. El sistema requiere que todos los Estados participen en las sanciones contra el agresor.

En cualquier caso, la Segunda Guerra Mundial hizo evidente el fracaso de la Sociedad de Naciones de consolidar un sistema de seguridad colectiva, porque tanto el Pacto de la Sociedad de Naciones como los demás convenios e iniciativas firmados contenían importantes lagunas que dificultaban su aplicación. La Sociedad de Naciones no logró evitar las agresiones y las guerras ofensivas. Ello llevó a la formación de alianzas y bloques entre los Estados para defender sus intereses nacionales ante la ausencia de un sistema eficaz de seguridad colectiva. El fracaso de la Sociedad de Naciones radicó en su incapacidad de ejecutar un proyecto teórico en el ámbito efectivo de las relaciones internacionales.

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones necesitaba asumir normativas destinadas a la prohibición de las guerras. Como se puede apreciar, la Carta de la ONU prohíbe y condena el recurso de la fuerza como medio de relación entre los Estados. Sin embargo, admite una reserva a esta prohibición: la compatibilidad con los propósitos de la organización. La ONU admite medidas coercitivas de distinta índole en el Capítulo VII y en otros artículos de la Carta.

El fin de la Guerra Fría y la eliminación del enfrentamiento Este-Oeste favorecieron que el mundo se volviera multipolar, y que las instituciones que exis-

tían no resultaran adecuadas para neutralizar las movi- lidades estructurales y el nuevo orden jerárquico de la sociedad internacional.

En 50 años de historia, la ONU fracasó en mantener un sistema de seguridad colectiva. El desarrollo de las relaciones internacionales desde la Segunda Guerra Mundial deja claro que los fundadores de la ONU exageraron las capacidades del sistema de seguridad colectiva para rechazar una agresión. La falta de compromiso ideológico en dicho sistema es consecuencia de la falta de voluntad por parte de los Estados de aceptarlo en su forma presente y en las actuales circunstancias. El sistema de seguridad colectiva tal vez respondía a las exigencias de épocas anteriores, pero es inadecuado para las exigencias de hoy día.

En la actualidad, con los profundos cambios en uno de los polos del sistema internacional, como resultado de las presiones del desarrollo tecnológico militar, el "Nuevo Orden Internacional" es incapaz de adecuar un sistema eficaz para resolver los conflictos latentes en la sociedad internacional.

Las guerras convencionales y clásicas, estratégica y tácticamente exigían un sistema de seguridad colectiva convencional adecuado a las características de los años cuarenta y cincuenta. Sin embargo, la avanzada tecnología militar y la existencia de armas nucleares tácticas y estratégicas reducen los efectos del sistema de seguridad en su enfoque convencional. Además, la enorme capacidad destructiva del armamento nuclear reduce la voluntad de los Estados a depender de un sistema de seguridad colectiva para garantizar su seguridad nacional.

Otra dificultad añadida a las anteriores es el fin de la bipolaridad Este-Oeste, que ha generado una serie de teorías de política internacional, desde el predominio de la hegemonía de Estados Unidos en el orden político y económico mundial hasta una concepción del mundo multipolar organizado en bloques regionales. El fin del sistema bipolar Este-Oeste aumenta las tensiones internacionales, mismas que se ciernen sobre las poblaciones de las zonas inestables, el equilibrio de las regiones y en la seguridad internacional.

En Oriente Medio, desde la Primera Guerra Mundial, y en cierto modo hasta la actualidad, la región árabe ha sido objeto de continuas agresiones y expansiones que llevaron a la creación del Estado de Israel sobre el territorio palestino y causaron numerosas guerras, enfrentamientos y divisiones que limitaron y siguen condicionando las posibilidades de desarrollo

regional. En todos estos acontecimientos, que marcaron la historia del mundo árabe a lo largo del siglo XX, existían algunas políticas y estrategias de seguridad común, estrategias llenas de defectos y de carencias que limitaron sus posibilidades de éxito.

El término "estrategias de seguridad árabe" hace referencia a las "estrategias militares" seguidas por los países árabes, individual o colectivamente, en los conflictos y guerras desarrolladas en la región desde su independencia. La importancia estratégica y geopolítica de la región árabe destaca por los siguientes elementos:

- a) la situación geográfica, que comprende una serie de zonas vitales para las comunicaciones internacionales como estrechos y canales (estrecho de Hormaz, Canal de Suez, etcétera);
- b) el factor demográfico, elemento fundamental para las guerras convencionales;
- c) la disponibilidad de materias primas y minerales, necesarios para garantizar las fuentes de energía, la industria y la producción; y
- d) la homogeneidad cultural, decisiva para la estabilidad político-ideológica necesaria para la toma de decisiones sobre temas de seguridad común.

Teniendo en consideración la incidencia del conflicto palestino-israelí en la seguridad regional, es necesario señalar que dicho conflicto ha causado numerosas guerras regionales con importantes efectos internacionales. Entre los momentos de máxima inseguridad regional destacan:

- a) la guerra árabe-israelí de 1948. Por decisión de la Liga Árabe, cinco ejércitos árabes participaron en la guerra. La intervención no logró los objetivos previstos debido a la falta de coordinación entre los ejércitos participantes;
- b) la guerra de junio de 1967. El Ejército israelí derrota a tres ejércitos árabes (Egipto, Jordania, Siria) y conquista el resto de Palestina, el Golán sirio y todo el Sinaí egipcio;
- c) la guerra de octubre de 1973. Es la primera guerra en la que países árabes (Egipto y Siria) coordinan estrategias militares ofensivas contra Israel en un intento de recuperación del territorio árabe. Además, el petróleo árabe fue utilizado como arma estratégica en apoyo de la acción militar;

- d) la invasión israelí de Líbano. Destinada a debilitar la resistencia libanesa, a eliminar la resistencia palestina desde suelo libanés, a amenazar la presencia siria y a crear condiciones favorables para negociar acuerdos de paz bilaterales con Líbano y con ello desequilibrar la estrategia defensiva árabe;
- e) la guerra Iraq-Irán. El más largo de los conflictos militares regionales del siglo XX (1980-1988), del cual ambos Estados salieron muy dañados. Entre sus efectos destacan el debilitamiento del potencial activo árabe en su enfrentamiento con Israel, la división entre los países árabes e islámicos en relación con los beligerantes, y tuvo como efecto indirecto la invasión a Kuwait y la Guerra del Golfo; y
- f) la guerra del Golfo de 1990-1991. Consecuencia inmediata de la invasión a Kuwait y la reacción internacional encabezada por Estados Unidos y autorizada por la ONU. En el ámbito árabe, es considerada la más amarga derrota, incluso para los países que participaron en la coalición aliada.

Esta guerra ha reflejado claramente las divisiones políticas entre árabes y la ineficacia de las instituciones regionales, como la Liga Árabe, en la solución de conflictos. Cuestionó la estrategia defensiva árabe, modificó las alianzas regionales y obligó a los árabes a negociar, desde una postura de debilidad, un proceso de paz con Israel renunciando a sus derechos históricos en Palestina antes de 1948.

Del análisis y valoración de las guerras mencionadas destacan los siguientes errores y deficiencias en la estrategia defensiva árabe:

- a) la evidente división política e ideológica entre los países árabes y la falta de decisión política colectiva;
- b) la falta de previsiones y medidas adecuadas para prevenir toda agresión o amenaza a la seguridad árabe, como adecuar las potencialidades políticas, económicas, tecnológicas y militares necesarias para combatir dichas agresiones o amenazas;
- c) la dependencia de otras potencias internacionales en el abastecimiento de armas y equipos militares. La falta de autosuficiencia en la industria

militar y su compra del exterior limita su cantidad, calidad y utilización en las guerras;

- d) el factor geoestratégico y sus efectos sobre la movilidad militar con la eficacia y urgencias necesarias para transformar la potencia material en una potencia activa; y
- e) la capacidad nuclear "enemiga" y sus efectos disuasorios en las guerras convencionales. En la guerra de 1973, Israel tenía disponibles 13 bombas nucleares a la espera de ser usadas en caso de derrota de su Ejército. La carencia de capacidad nuclear árabe limita enormemente su estrategia defensiva. Uno de los objetivos de la Guerra del Golfo era poner fin al programa nuclear iraquí, porque cualquier desarrollo nuclear árabe alteraría los elementos de equilibrio militar en el conflicto árabe-israelí y en el conjunto de seguridad regional, dado que Israel cuenta con más de 200 cabezas nucleares y medios para su lanzamiento como misiles tierra-tierra, aviones y satélites.

Teniendo en consideración la experiencia estratégica árabe en los conflictos señalados anteriormente, sus limitaciones y deficiencias, sus fracasos y derrotas, debemos evaluar la actual situación de seguridad común árabe, destacando las dificultades y limitaciones que la caracterizan.

Una estrategia militar, tanto ofensiva como defensiva, debe seguir principios y exigencias determinados. A la fecha, los países árabes siguen sin acordar un proyecto de seguridad nacional común. La carencia de dicho proyecto es el resultado de desacuerdos y problemas de los que destacamos los siguientes:

- a) la falta de un modelo militar común para tener en cuenta en la configuración de un sistema de seguridad árabe global. Ello se debe a la existencia de diversas políticas estatales y de diferentes sistemas defensivos. Además, los tipos de armamentos son también heterogéneos en función de las afinidades políticas de cada Estado respecto a las potencias exportadoras de armas. La falta de un sistema de defensa común hizo que cada Estado árabe determinase su propio sistema defensivo. Ello dificulta enormemente el desarrollo y ejecución de una estrategia común de defensa;
- b) las divergencias existentes entre el pensamiento político-estratégico árabe y la voluntad de crear

infraestructura de seguridad árabe global. La ausencia de una estrategia global destinada al mantenimiento de la seguridad árabe no permite crear las bases de una fuerza regional unida;

- c) la diversidad de las políticas nacionales de seguridad y la diversidad de alianza con potencias exteriores, que hace difícil determinar la naturaleza política de los conflictos y como consecuencia las medidas a aplicar;
- d) la ausencia de estudios estratégicos especializados de las instituciones de toma de decisiones, es decir, la falta de hombres de Estado con formación estratégica adecuada y la poca participación de expertos, científicos y académicos en la asesoría y toma de decisión de la mayoría de los países árabes;
- e) la ineficacia de los órganos y organismos regionales, como la Liga de Estados Árabes, el Consejo de Cooperación del Golfo, la Unión del Magreb Árabe, y su incompetencia en la toma de decisiones. Ello llevó a la firma de acuerdos más limitados entre algunos Estados en función de sus afinidades políticas y su interés nacional; y
- f) la plena dependencia del exterior en la compra de armas que no sirve a objetivos estratégicos de seguridad árabe, sino para ser utilizadas en los conflictos interárabes.

Tras señalar los principales rasgos y limitaciones que dificultan la configuración de un sistema de seguridad árabe eficaz para una estrategia defensiva árabe integral, es necesario mencionar algunas alternativas para un nuevo orden estratégico de seguridad regional:

- a) determinar los objetivos árabes comunes en un sistema de defensa y seguridad comunes a través de un diálogo y acercamiento político entre todos los Estados árabes;
- b) reformar la Carta de la Liga Árabe y el Tratado de Defensa Conjunta, y adaptarlos a las necesidades y exigencias actuales, teniendo en consideración las necesidades y capacidades de cada uno de los Estados miembros, determinando y asignando a cada uno de ellos un papel activo y complementario dentro de un sistema estratégico global;
- c) fomentar la cooperación o movilidad entre los

ejércitos árabes a través del intercambio de delegaciones militares, la unificación de programas de formación académica y elevar los niveles de formación estratégica especializada;

- d) coordinar los planes y sistemas de estrategia militar con las otras estrategias esenciales para el desarrollo integral de la nación árabe, tales como la economía, las comunicaciones, la sociedad, etc.; y
- e) activar los organismos árabes del ámbito militar, tales como el Consejo de Defensa Común, el Comité Militar Permanente, la Comisión Consultiva, el Secretario Militar de la Liga Árabe, y transformarlos en mecanismos eficaces y dinámicos.

Todos estos elementos son necesarios para un nuevo orden estratégico de seguridad, con medios e instituciones adecuadas para la prevención de conflictos y la conducción de posibles crisis interárabes. No será tarea fácil, pero tampoco es imposible de materializar.

Lo antes mencionado respecto a la seguridad regional y la incidencia del conflicto árabe-israelí sobre dicha seguridad es extensible al panorama internacional. Sus efectos y consecuencias también tienen alcance mundial.

Por ello, el conflicto de Medio Oriente, por su génesis y desarrollo, y por sus efectos y consecuencias, exige una intervención internacional para lograr una solución justa y duradera, única alternativa a un conflicto que ha motivado una inestabilidad regional e internacional durante más de medio siglo.

En todo caso, la comunidad internacional ha repetido en numerosas ocasiones la necesidad de alcanzar un acuerdo negociado, justo y duradero. Sin embargo, el inicio de las negociaciones de paz no ha sido el resultado de la presión de ese comunicado internacional, ni se ha basado en las numerosas resoluciones de la ONU, sino que se ha debido al interés de Estados Unidos en la región. Esta postergación de encontrar una solución justa ha marcado y dificultado todo el proceso.

El éxito de un proceso de paz sólo es posible abordando las raíces del conflicto y atendiendo a los legítimos derechos de las partes. Para ello, se hace imprescindible superar el tutelaje estadounidense al proceso y ampliar y diversificar la participación internacional. De no ser así, dentro de medio siglo se cumplirán cien años de conflicto árabe-israelí.