

# La Hoja de Ruta: ¿hacia una resolución del conflicto palestino-israelí?

**Yaacov Bar-Siman-Tov**  
Swiss Center for Conflict  
Research, Management  
and Resolution  
The Hebrew University of Jerusalem

La Hoja de Ruta, elaborada en diciembre de 2002 por el Cuarteto (Estados Unidos, la Unión Europea, Rusia y Naciones Unidas), constituye un punto de inflexión en la violenta historia del conflicto palestino-israelí, especialmente desde la desintegración del Proceso de Oslo y el estallido de una nueva oleada de violencia en septiembre de 2000. Éste es el más serio de los esfuerzos internacionales para intervenir en el conflicto con el objetivo de poner fin a la violencia, reanudar las negociaciones de paz y resolver dicho conflicto.

## Las razones de la elaboración de la Hoja de Ruta

La elaboración de la Hoja de Ruta llegó demasiado tarde, después de más de dos años de una cruel y brutal oleada de violencia que estalló a finales de septiembre de 2000 y que condujo a la desintegración total del Proceso de Oslo tras siete años de negociaciones y un acuerdo provisional. Todos los intentos realizados desde septiembre por ambas partes y por terceros para detener la violencia y reanudar las negociaciones fracasaron. Éstos incluían, entre otros, los intentos de tres enviados estadounidenses: Mitchell, Tenet y Zinni. Dichos fracasos probaban que ni Israel ni los palestinos estaban dispuestos a reanudar las negociaciones, ni tan siquiera a llegar a un

alto el fuego efectivo. Ese punto muerto, mutuamente perjudicial, ni tan sólo ha alcanzado el nivel necesario para detener la violencia. La desconfianza mutua, por una parte, y la falta de cualquier iniciativa política, por la otra, impidieron la puesta en práctica de cualquier medida efectiva. Sin embargo, se hizo evidente que las dos partes por sí solas no podían superar su animosidad y desconfianza mutuas, y que necesitaban una iniciativa externa que las alentara, o incluso las obligara, a poner fin a la violencia y reanudar el proceso político. Estaba claro para ambas partes que sólo Washington podía hacer algo que les permitiera salir de aquel punto muerto perjudicial para unos y otros. Sin embargo, el presidente Bush estaba demasiado ocupado con los acontecimientos del 11 de septiembre y la guerra de Afganistán para intervenir en el conflicto palestino-israelí. La escalada de violencia en la primavera de 2002 obligó a Washington a acelerar sus esfuerzos. El primer intento serio se presentó en el discurso que el presidente Bush pronunció el 24 de junio de 2002, en el que planteaba la idea de la solución basada en dos estados que coexistieran en paz y seguridad. Bush condicionaba la paz y la creación de un Estado palestino a la lucha contra el terrorismo, el establecimiento de un gobierno palestino nuevo y distinto, y la democratización de la Autoridad Palestina. Bush no elaboraba ningún plan concreto para poner en práctica sus ideas, pero la esencia de su discurso se convirtió en la idea rectora de la Hoja de Ruta. El hecho de que la Unión Europea, Rusia y la ONU vinieran a ser garantes del nuevo plan lo internacionalizaba y legitimaba aún más.

## El plan de la Hoja de Ruta

La Hoja de Ruta aspira a llegar a una solución final y completa del conflicto palestino-israelí en 2005. El plan incluye fases, calendarios, previsiones de fechas e hitos de referencia orientados a ir progresando a través de pasos recíprocos dados por ambas partes en los ámbitos político, de seguridad, humanitario e institucional, bajo los auspicios del Cuarteto. La Hoja de Ruta se basa en tres fases sucesivas. El paso de una fase a otra está condicionado a la opinión consensuada del Cuarteto acerca de si las condiciones son o no apropiadas para avanzar, teniendo en cuenta el cumplimiento y la realización de las obligaciones de ambas partes en cada fase.

En la primera fase, definida como «finalización del terrorismo y la violencia, normalización de la vida palestina y construcción de las instituciones palestinas», prevista para mayo de 2003, los palestinos deberían llevar a cabo de inmediato el cese incondicional de la violencia y el terrorismo, así como visibles esfuerzos concretos para arrestar, desorganizar y contener a los individuos o grupos que realizan y planean ataques violentos contra los israelíes en todas partes. Además, los palestinos deberían emprender una reforma política generalizada en preparación de su futuro Estado, incluyendo el nombramiento de un primer ministro o un gabinete provisional dotado de autoridad ejecutiva, la elaboración de una Constitución y la celebración de unas elecciones libres, justas y abiertas. Israel, por su parte, debería dar todos los pasos necesarios para contribuir a normalizar la vida palestina, incluyendo la retirada de las zonas pa-

lestinas ocupadas el 28 de septiembre de 2000, el desmantelamiento de los asentamientos establecidos desde marzo de 2001, y la congelación de toda actividad relacionada con nuevos asentamientos.

En la segunda fase, de junio a diciembre de 2003, los esfuerzos se centran en el establecimiento de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales. El paso a la fase II se daría tras la convocatoria de una conferencia internacional por el Cuarteto. En esta fase, los Estados árabes restaurarían las relaciones con Israel anteriores a la Intifada, y se reanudarían las conversaciones multilaterales sobre cuestiones regionales. En la fase III, prevista para 2004-2005, se habría de llegar a un acuerdo respecto a un estatus de carácter permanente y se pondría fin al conflicto. Ello se llevaría a cabo a través de otra conferencia internacional a comienzos de 2004, que conduciría a un acuerdo negociado entre las partes, que incluiría las fronteras, Jerusalén, los refugiados y los asentamientos. A la consecución de un acuerdo permanente le seguiría la aceptación por parte de los Estados árabes de unas relaciones plenas y normales con Israel y la seguridad para todos los Estados de la región en el contexto de una paz generalizada árabe-israelí.

### **Las perspectivas de la Hoja de Ruta**

La Hoja de Ruta es un plan de paz global que aspira a resolver el conflicto palestino-israelí en dos años. Pero es demasiado ambicioso, poco realista, apretado de tiempo y ambiguo. No sólo porque ambas partes todavía no están dispuestas a resolver el conflicto, sino también porque no resulta fácil superar los efectos traumáticos del sangriento ciclo de terrorismo y violencia de los últimos tres años en un periodo de tiempo tan corto. De hecho, la primera fase, que se suponía habría de concluir en mayo de 2003, está todavía lejos de alcanzar sus objetivos, con lo que el paso a la segunda fase queda aún más lejos.

Incluye objetivos de largo alcance que

requieren un dilatado proceso de aprendizaje y puesta en práctica. El vínculo del proceso de paz a la democratización es el más importante; sin embargo, el paso de una sociedad no democrática a una democrática puede necesitar más de dos años, si es que se da. ¿Está madura la sociedad palestina para un cambio tan significativo? Nadie tiene realmente en cuenta las barreras políticas, sociales y culturales de un paso así. El discurso de Bush y la Hoja de Ruta excluyen a Arafat de las decisiones de gobierno en Palestina; no obstante, Arafat sigue teniendo el poder de decisión, y los representantes de la Unión Europea continúan reuniéndose con él y considerándole de hecho el único líder palestino auténtico. Esta situación limita la capacidad del gobierno palestino de Abu Mazen para llevar a cabo una política independiente.

Existe una gran ambigüedad en la idea de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales. ¿Qué significado tiene un Estado con fronteras provisionales? ¿Qué son fronteras provisionales y quién las definirá? ¿Es un Estado viable? ¿Es posible establecer tal Estado sin abordar y resolver los problemas cruciales entre Israel y los palestinos, como, por ejemplo, la cuestión de los refugiados?

El progreso de la Hoja de Ruta depende del cumplimiento y la realización de las obligaciones de ambas partes, así como de que se alcance la opinión consensuada del Cuarteto acerca de si las condiciones son apropiadas o no para pasar a la fase siguiente. No está claro qué grado de cumplimiento y realización se requiere para tales avances, y por qué no se pregunta a las partes respecto a los acontecimientos implicados. Por otro lado, ¿qué es una opinión consensuada? ¿Tiene derecho a veto cada uno de los integrantes del Cuarteto?

Ambas partes aceptaron la Hoja de Ruta con muchas vacilaciones y reservas, no sólo porque percibían que no respondía plenamente a sus intereses y preocupaciones, sino también debido a las dudas con respecto a su viabilidad. Sin embargo, con el estímulo de Estados Unidos, se dieron algunos pa-

sos positivos hacia la fase I de la Hoja de Ruta. Entre ellos: el nombramiento de Abu Mazen (contra la voluntad de Arafat) como primer ministro palestino; las reuniones bilaterales entre Abu Mazen y el primer ministro israelí, Sharon; y la Cumbre de Aqaba, en junio, de ambos líderes con el presidente Bush, donde tanto Abu Mazen como Sharon se comprometieron a aprovechar la nueva oportunidad para la paz. A estos acontecimientos les siguió un alto el fuego temporal, de tres meses, iniciado el 29 de junio (aunque fue más bien un acuerdo interno entre el Gobierno y los grupos de la oposición palestinos), y los acuerdos palestino-israelíes de redistribución en Gaza y en Belén. El desmantelamiento de algunos asentamientos israelíes en Cisjordania y la liberación de varios centenares de prisioneros palestinos (aunque esa cuestión no formaba parte del acuerdo) fueron también signos alentadores.

Cada parte mantuvo sus recelos con respecto a las intenciones de la otra. Mientras que Israel recelaba y temía que las organizaciones terroristas aprovecharan el alto el fuego para fortalecerse de cara a la reanudación del conflicto, y debido a ello exigía el inmediato desarme de las organizaciones Hamás y Yihad Islámica, Abu Mazen se negaba a hacerlo, ni siquiera a comprometerse públicamente en ese sentido. La Autoridad Palestina se quejaba de que Israel no liberaba a suficientes prisioneros y de que no desmantelara más asentamientos. Los grupos terroristas palestinos, no obstante, continuaron con su actividad, que alcanzó su punto culminante con el atentado suicida contra un autobús en Jerusalén, el 19 de agosto. La represalia de Israel, con el asesinato de uno de los líderes de Hamás, vino a romper el ya inestable alto el fuego y a poner en peligro el futuro de la Hoja de Ruta. Sin una intervención efectiva del Cuarteto, y especialmente de Estados Unidos, la interrupción del alto el fuego hará que el conflicto alcance nuevos niveles de violencia, que eliminarán cualquier posibilidad de que se culmine ni tan siquiera la fase I de la Hoja de Ruta.