



## Hoja de Ruta: problemas y perspectivas

José María Ferré\*

**Tema:** La aprobación israelí de la Hoja de Ruta abre una etapa de esperanza en el Proceso de Paz de Oriente Medio. España, resuelta la fase militar del conflicto de Irak, puede desempeñar un papel relevante para conseguir la paz en el Mediterráneo, que ha sido siempre una de las zonas prioritarias de la política exterior nacional

**Resumen:** La aprobación israelí de la Hoja de Ruta abre una etapa de esperanza en el Proceso de Paz de Oriente Medio. España, resuelta la fase militar del conflicto de Irak, puede desempeñar un papel relevante para conseguir la paz en el Mediterráneo, que ha sido siempre una de las zonas prioritarias de la política exterior nacional. La Hoja de Ruta establece un complejo itinerario hacia la solución del conflicto que no podrá cumplirse si no se erradica el terrorismo. No será fácil fijar un calendario. Al final del itinerario debe haber una solución justa para dos pueblos en dos Estados.

**Análisis:** Durante la reciente presidencia española de la UE se aprobó la iniciativa de crear un grupo estable de apoyo diplomático al Proceso de Paz en Oriente Medio, que se encontraba en un callejón sin salida. Este grupo, el Cuarteto, lo forman EEUU, ONU, UE y Rusia. El 24 de junio el presidente Bush señaló que debía alcanzarse un acuerdo amplio y definitivo que terminara el conflicto antes de 2005; por primera vez un presidente de EEUU aceptó la existencia de un Estado palestino. Este planteamiento fue aceptado por el Cuarteto el 16 de julio y el 17 de septiembre de 2002. El 20 de diciembre se aprobó la Hoja de Ruta, que es un itinerario hacia la paz con resultados, objetivos, fases, calendarios y criterios para que ambas partes avancen con pasos recíprocos bajo los auspicios del Cuarteto. El Cuarteto aprobará un mecanismo de verificación que permita comprobar los avances y logros. Lo ideal sería que la Hoja de Ruta se convirtiera en una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, lo que le daría obligatoriedad jurídica. España, miembro de la UE y del Consejo de Seguridad, tiene un importante papel en este ámbito, y su vinculación a EEUU en el conflicto de Irak le ha dado un relieve especial.

El gobierno israelí siempre manifestó reticencias a la Hoja de Ruta por considerar que antes de llegar a cualquier negociación con los palestinos éstos deben terminar con el terrorismo. En el fondo está la cuestión de cómo distribuir la tierra en el antiguo mandato británico entre el Mediterráneo y el Jordán. Los palestinos están aceptando conformarse con los territorios que fueron ocupados en 1967, reconocer que debe haber dos Estados y terminar con el conflicto; algunos (Hamas, Jihad Islámica, FPLP entre otros) no acaban de aceptar esta fórmula y siguen considerando que debería existir un Estado palestino en todo ese territorio. En Israel no se considera ni siquiera discutible que el territorio previo a 1967 forme su Estado y tienen para ello el apoyo de la ONU y de la Comunidad Internacional en su gran mayoría. Sí hay discusión sobre los territorios ocupados en 1967; formalmente se suele considerar que es ahí donde se establecerá el Estado

---

\* José María Ferré  
Diplomático

palestino. En la práctica, la política de asentamientos ha condicionado el futuro de Jerusalén al rodearlo de un anillo de asentamientos y realizar una serie de medidas urbanísticas para darle un carácter judío; la creación de asentamientos por toda Cisjordania y Gaza condiciona también el futuro del Estado palestino; algunos, como los del valle del Jordán y Ariel, en el centro de Cisjordania, hacen dudar sobre un futuro acorde con las manifestaciones políticas.

Los últimos resultados electorales en Israel condicionan la posición de su gobierno a ser muy estricto en la negociación. La formación del nuevo gobierno israelí estuvo presidida por la necesidad de fijar una política para solucionar el conflicto con los palestinos y mantener la relación privilegiada con EEUU. Sharon aparece como el centrista entre los radicales que no quieren negociar nada y los partidarios de muchas concesiones; sin embargo, en realidad Sharon no ha negociado gran cosa, ha declarado obsoletos los Acuerdos de Oslo, está en el origen de la Intifada y, en la práctica, está destrozando la viabilidad del Estado palestino que dice apoyar. Ha tenido la habilidad de aparecer como el que puede lograr la solución aunque sus planteamientos, y los de la mayoría del Likud, no sean muy distintos a los de sus socios de UN y el PNR, que se convirtió en el brazo político de los colonos.

La Hoja de Ruta establece un itinerario de tres fases para alcanzar un acuerdo permanente y el final del conflicto palestino-israelí. La Hoja de Ruta ha tardado mucho en ser aceptada y aún hoy no ha empezado a aplicarse. La disolución del parlamento israelí, las elecciones, la formación del nuevo gobierno y el conflicto con Irak fueron motivos para ir retrasando su aceptación. Mientras tanto, los hechos consumados de Israel seguían avanzando, y la consolidación de la presencia israelí a través de los asentamientos y el Muro continuó; todo ello unido a la depauperación de los palestinos, que siguen sin poder circular libremente en los Territorios ni restablecer ni un atisbo de su economía.

Los objetivos de la primera fase de la Hoja de Ruta, que debía haber terminado en mayo de 2003, eran acabar con el terror y la violencia, normalizar la vida palestina y construir las instituciones palestinas. El nombramiento de un primer ministro palestino es parte de ella. Ahora debe establecerse el cese incondicional de la violencia, y en ello se empeña Abu Mazen, aunque entre continuos atentados que no sólo empañan su labor, sino que la ponen en peligro. Las intervenciones israelíes durante la Intifada, para hacer frente al terrorismo, han debilitado las fuerzas de seguridad palestinas, lo que dificulta mucho su labor. Quienes consideran que no debe avanzarse por este camino encuentran muchos argumentos en Palestina o Israel. Las fracasadas negociaciones de El Cairo se reanudarán; allí, la Autoridad Palestina negocia con las fuerzas que se oponen a ella (Hamás, Jihad Islámica, FPLP, FDLP, Saiqa, FLP...). Israel exige que se proclame el cese total del terrorismo; las diversas facciones palestinas se inclinan, como mucho, a conceder una tregua de un año; a ello se opone Israel, pues considera que en cualquier momento se reanudará el conflicto si no hay desarme. Esta primera fase también requiere declaraciones recíprocas, palestina e israelí, de mutuo reconocimiento. También está previsto seguir un proceso constituyente palestino, celebrar elecciones palestinas y desmantelar los asentamientos construidos desde marzo de 2001.

En la segunda fase, prevista hasta fines de 2003, debería establecerse un Estado palestino con fronteras provisionales. Este concepto estatal es ajeno al derecho internacional que siempre ha señalado que un Estado cuenta con territorio, población y soberanía propios. La provisionalidad tiene una difícil explicación jurídica, aunque sí la tiene política. Esta forma estatal sería un paso más que la forma semiestatal encarnada en la actual Autoridad Palestina procedente de los acuerdos de Oslo. Israel cumpliría así sus exigencias de que el Estado palestino del futuro esté desmilitarizado y de controlar sus fronteras y espacio aéreo, por motivos de seguridad. El Cuarteto iría comprobando el cumplimiento de las diversas condiciones impuestas, a través del mecanismo de

verificación, y al culminar esta fase, y después de celebradas las elecciones palestinas, convocaría una Conferencia Internacional para apoyar la recuperación económica palestina y poner en marcha el establecimiento del Estado con fronteras provisionales. Se promovería el reconocimiento internacional del Estado palestino y su posible ingreso en Naciones Unidas; los Estados árabes participarían en este momento.

En la tercera fase se deberían consolidar las reformas y la estabilización de las instituciones palestinas, se comprobarían los logros en la seguridad y se realizarían negociaciones palestino-israelíes para lograr un acuerdo permanente. Es en este momento, previsto para 2004 y 2005, cuando se negociaría sobre los temas más difíciles políticamente: fronteras definitivas, Jerusalén, asentamientos y refugiados. No sería imposible que, a falta de acuerdo, se mantuviera la situación provisional previa. En esta fase debe organizarse una nueva Conferencia Internacional para refrendar el acuerdo sobre el Estado con fronteras provisionales, negociar los cuatro temas arriba citados, avanzar hacia un acuerdo general en Oriente Próximo y lograr acuerdos entre Siria e Israel y Líbano e Israel.

Israel no ha manifestado más que quejas sobre la Hoja de Ruta. Israel quiere que Abu Mazen consiga el control de las fuerzas de seguridad palestinas a costa de que Arafat vea reducido el suyo. Exige que todas las organizaciones terroristas en los Territorios se desarmen y que se tomen medidas preventivas para evitar ataques terroristas; exige la detención, proceso y castigo de los miembros de las diversas organizaciones terroristas. Israel considera que hay muchas armas en los Territorios y que éstas deben ser recogidas y confiscadas. Exige que se acabe con la apología del terrorismo por parte de los medios de comunicación y considerará esta cuestión como prueba de buena voluntad del gobierno palestino. La cooperación en seguridad e inteligencia entre palestinos e israelíes debe enfocarse hacia la lucha contra el terrorismo.

Estas exigencias de Israel son una alternativa a la Hoja de Ruta. Será necesario que todo lo que Israel considera terrorismo desaparezca para que se empiece a debatir una solución política.

Por su parte, la Autoridad Palestina pide que se acabe la actividad de los asentamientos, y que el ejército israelí se retire a las posiciones previas al inicio de la Intimada, en septiembre de 2000; que Israel acepte la Hoja de Ruta sin condiciones o revisiones y que se establezca un grupo internacional de observadores para verificar el cumplimiento de lo dispuesto en la Hoja de Ruta. También solicita que se tomen medidas para reducir la presión sobre los palestinos, que no haya más asesinatos selectivos o demoliciones de viviendas y que se liberen los prisioneros por motivos de seguridad en manos israelíes. Solicitan la libertad de movimientos para Arafat. La infraestructura civil, las instituciones gubernamentales y las fuerzas de seguridad deben ser rehabilitadas. Quieren ser socios de los israelíes, no colaboracionistas como ha señalado Dahlan. No hay que olvidar que Arafat sigue su propia línea y mantiene un gran poder político que deriva de su figura carismática y de la permanencia de la causa palestina, de la revolución, de la idea de la liberación de los palestinos y de los árabes. Arafat ha sido elegido directamente como presidente, controla buena parte del sistema de seguridad, Fatah (su partido) es ampliamente mayoritario en el Parlamento y la OLP es leal a él. La OLP es el cauce de representación de los refugiados en el exterior, que son más que los palestinos de los Territorios. Una muestra de su poder es la reciente movilización de las familias de los prisioneros en Israel que, a través de Arafat, exigen a Abu Mazen que les tenga en cuenta.

Dentro de estas premisas, que se comprueban en el día a día, el gobierno israelí ha aceptado la Hoja de Ruta tras negociaciones directas con EEUU. Washington no aceptó las exigencias israelíes de que los palestinos renuncien al derecho al retorno antes de

que se establezca un Estado provisional y de que se rechace la iniciativa saudí que estipula el regreso a las fronteras de 1967, una solución justa para los refugiados y la devolución de los territorios ocupados a Siria y Líbano para que se alcance la normalización. EEUU parece aceptar la petición israelí de que la aplicación de la Hoja de Ruta se haga por etapas y empiece sólo después de que los palestinos empiecen a combatir el terrorismo. EEUU también ha admitido que Israel exija el establecimiento de un nuevo liderazgo palestino. El gobierno de Washington rechaza la hipótesis de que forzar la aplicación de la Hoja de Ruta pueda provocar una crisis política israelí; pero la mayoría del ejecutivo israelí era contraria a la Hoja de Ruta y de forma muy rotunda los ministros de UN y PNR.

Algunos piensan que la inestabilidad en Oriente Medio puede permanecer durante un año, mientras Bush aumenta sus posibilidades de reelección e Israel afirma su influencia en el proceso de toma de decisiones de EEUU. Las contradicciones en el mundo árabe están fortaleciendo a Turquía e Irán en su detrimento. Han surgido nuevos elementos entre los árabes como el Qatar constitucional, el descubrimiento de conspiraciones en Arabia saudí, las advertencias americanas a Siria, la ausencia de Egipto o los atentados en Marruecos; mientras tanto, la Hoja de Ruta comienza su complicado camino.

No debe olvidarse nunca el gran sufrimiento e injusticia que destroza las vidas de miles de personas entre el Mediterráneo y el Jordán.

**Conclusiones:** Bush y Sharon, con el concurso de europeos y árabes, pueden conseguir la paz en Oriente Medio. La estatalidad palestina y el mutuo reconocimiento entre palestinos e israelíes deben permitir soluciones a las diferencias en territorio, asentamientos, Jerusalén y refugiados. La mediación del Cuarteto forma parte de la solución.

*José María Ferré*  
*Diplomático*