

¿Por qué fracasaron nuevamente las negociaciones entre israelíes y palestinos en 2013 - 2014?

Bárbara Zeifer*

La ronda más reciente de negociaciones de paz entre Israel y la Autoridad Palestina finalizó apresuradamente sin cumplir su objetivo de acordar un status final, pendiente desde los acuerdos de Oslo hace veinte años. Este artículo se pregunta acerca de los motivos de su fracaso, y tras describir los sucesos ocurridos durante esos meses, de carácter cíclico, el contexto regional e internacional y el panorama interno a cada una de las partes, concluye que existen razones estructurales que impiden a los actores realizar las concesiones necesarias para el acuerdo y al mismo tiempo mantener la cohesión interna indispensable para cumplirlo.

PALABRAS CLAVE: Israel - Palestina - negociación - paz - 2013

The most recent peace-talks between Israel and the Palestinian Authority ended hurriedly without accomplishing its goal of achieving a final status, pending since the Oslo Accords twenty years ago. This paper wonders about the reasons of the failure, and by describing the events during those months, with a cyclic character, the regional and international context, and the domestic outlook of each one of the parts, it concludes that there are structural reasons that prevent the actors from making the necessary concessions for the agreement, and at the same time maintaining the internal cohesion indispensable to enforce it.

KEYWORDS: Israel - Palestine - Peace-talks - 2013

Entre mayo de 2013 y abril de 2014, el gobierno israelí y la Autoridad Palestina entablaron un proceso de negociaciones, bajo la mediación de Estados Unidos. Fueron llamadas, como suelen serlo, “negociaciones de paz”. Sin embargo, este artículo se pregunta si fue la paz entre israelíes y palestinos el contenido real de la ronda de negociaciones 2013-2014, o si en realidad los líderes de ambas partes sabían que la posibilidad de arribar a un acuerdo de status final estaba fuera de su alcance, de sus intenciones y posibilidades, y perseguían durante los encuentros otros objetivos, que exponen que la resolución del conflicto está cada vez más lejos.

El contexto: aclaraciones previas

Los antecedentes: El proceso de paz

Después de décadas de enfrentamiento abierto y amenazas de destrucción mutua, en 1992 se reunieron por primera vez los representantes israelíes con los líderes de la Organización

para la Liberación Palestina (OLP), con el objetivo de acordar las bases para la consolidación de un Estado Palestino en paz con su vecino israelí. Emprendieron una serie de negociaciones secretas que culminaron con la firma en 1993 en Oslo del primer acuerdo entre ambas naciones, que arrojó, entre otros resultados, la creación de una Autoridad Palestina (Grez y Vidal, 2004).

El proceso continuó en 1995, con el acuerdo conocido como Oslo II. Una de sus principales disposiciones fue la división de Cisjordania, exceptuando Jerusalén, en tres zonas con diferentes grados de autonomía palestina. Aunque las sesiones eran áridas y las concesiones difíciles, reinaba en la región y en el mundo un clima de optimismo. Todavía quedaban pendientes las negociaciones de “status final”, que debían ser abordadas en el plazo de unos meses. Éstas incluían cuestiones muy delicadas, entre ellas las fronteras del Estado Palestino, los arreglos de seguridad israelí, el status de Jerusalén, la solución para los refugiados y la división de los recursos hídricos en Cisjordania.

* Instituto de Investigaciones Gino Germani – Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.

El plazo propuesto para abordar estos elementos no fue cumplido por vicisitudes internas en ambas partes, que demostraban la dificultad de abordar temáticas tan sensibles. Los intentos de retomar las negociaciones se reanudaron en el 2000 y 2001, marcando el punto más avanzado de acuerdo de paz definitivo (Grez y Vidal, 2004). Luego nuevamente en el año 2007 se realizaron propuestas comprometedoras (Fishman y Lavie, 2010), y en el 2010 se sostuvieron las negociaciones durante un período de diez meses (Hanelt y Qualmann, 2011). Todos estos intentos de comprometer a los actores hacia un acuerdo de status final fracasaron, y los avances en materia de paz durante esos años, tales como la retirada israelí de la Franja de Gaza y el reconocimiento del Estado Palestino por parte de las Naciones Unidas, fueron llevados a cabo unilateralmente por las partes.

Finalmente en el año 2013, a veinte años de Oslo I, bajo la iniciativa del Secretario de Estado estadounidense John Kerry, durante la segunda presidencia de Obama, se reinició la ronda de negociaciones, con el objetivo de resolver en nueve meses el status final.

Los actores involucrados: elementos a tener en cuenta

El Estado de Israel

Una de las características que contribuyen a determinar las decisiones adoptadas por los gobiernos israelíes es su sistema político, realmente complejo, según el cual es necesaria una amplia y variada coalición parlamentaria para sostener al primer ministro, que ejerce las funciones ejecutivas del gobierno. En cualquier momento, al disolverse el voto de confianza de algún miembro de la coalición y perder la mayoría, puede caer el primer mandatario y convocarse a elecciones anticipadas. Por este motivo, la toma de decisiones fundamentales, tales como la cesión de territorios o la firma de acuerdos vinculantes implica un verdadero esfuerzo por parte del líder de la coalición para lograr mantenerla unificada, ya que frecuentemente es muy heterogénea.

Por estos motivos, el primer ministro israelí si bien es fuerte en sus funciones, es débil en su autonomía, y esto implica también que los cambios en la coalición de gobierno suelen generar virajes drásticos en las políticas, y muchas veces la suspensión de los procesos en marcha.

En el período analizado, el primer ministro israelí era Benjamín Netanyahu, líder del partido tradicional de derecha Likud, y su coalición parlamentaria era realmente heterogénea. Incluía, por un lado, al partido de ultraderecha Habait Haiehudí, liderado por Naftali Bennet. También como parte fundamental de la alianza se encontraba el partido ultranacionalista Israel Beitenu, perteneciente al ex canciller

Avigdor Liberman. Pero además incluía al joven partido de centro Iesh Atid, cuyo líder es el periodista Yair Lapid, y el partido Hatnuá, de izquierda, presidido por la Ministra de Justicia Tzipi Livni, y jefa de la delegación israelí para las negociaciones de paz.

Dado este panorama, resultaba difícil para Netanyahu tanto realizar concesiones como no realizarlas, y ante cualquier cambio en el status quo su cargo político se vería severamente en peligro, así como también la estabilidad doméstica del país.

La Autoridad Palestina

La Autoridad Palestina como tal fue creada en 1993 a partir de los acuerdos de Oslo I, y comenzó a funcionar con sede en Gaza a partir del 1 de julio de 1994. Sus puestos fueron tomados desde un principio por el principal interlocutor del pueblo palestino, la OLP, liderada por la facción Al Fatah. Tras la muerte de su líder fundador Yasser Arafat en 2004, Mahmud Abbas, otro de sus fundadores, se consagró como figura máxima de la organización hasta la actualidad. En el 2005, tras la retirada total de Israel de Gaza, la Autoridad Palestina recibió la autoridad en la región, pero su poder fue discutido por la organización terrorista Hamas, la cual rápidamente tomó el control de la Franja, limitando hasta la actualidad a la Autoridad Palestina a Cisjordania.

Hoy en día, su liderazgo se ve constantemente desafiado por Hamas, que se sirve de sus políticas tanto internas como exteriores para debilitar a la Autoridad Palestina y mostrarla alejada de los intereses del pueblo palestino, proponiendo la violencia como la única salida al conflicto. Así, Al Fatah debe legitimar su poder constantemente ante la población palestina para evitar que la opinión pública vire hacia el extremismo y el fundamentalismo. En esta línea, en el año 2012 la Autoridad Palestina solicitó y obtuvo de la Asamblea General de las Naciones Unidas el reconocimiento como Estado no miembro con 138 votos a favor, 41 abstenciones y 9 votos en contra, incluyendo entre estos últimos a Israel y a Estados Unidos. Si bien esta declaración no implicó grandes cambios al nivel de la soberanía estatal, le permitiría insertarse en foros internacionales de justicia para solicitar sanciones para Israel por el incumplimiento de la ley internacional, por ejemplo en la ocupación de territorios y el no reconocimiento del derecho al retorno de todos los refugiados. Esta posibilidad constituye un elemento importante de negociación con Israel.

El desarrollo del proceso de negociaciones de paz 2013 - 2014

El proceso de negociaciones de paz 2013-2014 puede delimitarse temporalmente entre mayo de 2013 y abril de

2014, y es posible dividirlo analíticamente en cinco etapas:

1. Las negociaciones para negociar
2. El status final en nueve meses
3. El “Acuerdo Marco”
4. El deterioro de las negociaciones
5. El rompimiento de las negociaciones.

1. Las negociaciones para negociar (desde fines de mayo hasta fines de julio de 2013)

Desde su asunción en la Secretaría de Estado estadounidense a principios de 2013, John Kerry se propuso reanudar el proceso de negociaciones de paz entre Israel y la Autoridad Palestina. A partir de repetidas visitas a la región (i), presiones e incentivos, el proyecto comenzó a encaminarse, aunque ambas partes tenían sus reservas.

Mahmud Abbas planteó como pre requisito que Israel congelara la construcción de viviendas en sus asentamientos en Cisjordania, reconociera las fronteras previas a 1967 como base del futuro Estado palestino (ii) y liberara alrededor de 4.500 prisioneros palestinos (iii). Como incentivo, propuso suspender el ingreso unilateral de la Autoridad Palestina a una serie de organismos internacionales que le permitirían presentar cargos contra Israel, y eventualmente aplicar sanciones (iv). Benjamín Netanyahu declaró que no aceptaría pre-requisitos (v), y días después anunció la construcción de 296 hogares en los asentamientos israelíes en Cisjordania, que, según aclaró, ya estaban previamente aprobados y se cumplía el plazo judicial para iniciarlos (vi). Sin embargo, la delegación israelí sí declaró que solo aceptaría un acuerdo en el que se reconociera a Israel como Estado judío.

Ambas partes sabían que las pre-condiciones solicitadas resultarían inaceptables para la contraparte, no solamente porque fueran en contra de sus intereses principales, sino porque implicarían una seria amenaza a la permanencia en el poder de sus líderes. Si se congelara la construcción y se reconociera la “línea verde”, los partidos de la derecha israelí se retirarían de la coalición de Netanyahu, debiendo convocar a elecciones anticipadas, y el liderazgo de Abbas sería cuestionado por facciones palestinas más extremistas en el caso de que reconociera la judeidad del Estado de Israel.

De este modo, es posible concluir que las negociaciones en este punto no se basaban en conseguir las bases para un acuerdo, ambos sabían que las chances de conseguirlo eran escasas (vii), sino en evitar ser culpados por el fracaso de las mismas (viii).

Sin embargo, existían también incentivos hacia la cooperación, ya que el contexto regional y mundial generaba

una sensación de que el sostenimiento de un *status quo* no era viable. Por un lado, Israel se encontraba cada vez más aislado a nivel mundial. La Unión Europea recientemente había prohibido a sus miembros financiar instituciones israelíes en Cisjordania. A esto se sumaba la campaña de boicot a los productos allí fabricados y a las universidades israelíes, por parte del movimiento BDS (Boycott, Divest and Sanctions). Además, el hecho de que Palestina hubiera sido declarado Estado no miembro de las Naciones Unidas, y la posibilidad de que solicitara la membresía a instituciones internacionales de justicia, principalmente la Corte Internacional de Justicia, podría implicar consecuencias problemáticas para Israel (ix).

Al mismo tiempo, el contexto regional resultaba favorable para avanzar en las negociaciones. Mientras Siria resignaba sus armas químicas a la custodia rusa, Hezbollah e Irán, se encontraban abocados a la lucha civil en dicho país. Egipto, bajo un gobierno militar que había expulsado a la Hermandad Musulmana, presionaba a Hamas en Gaza. Arabia Saudita, muy opuesta a Irán, no prestaba atención a Israel, y en Turquía el presidente Recep Tayyip Erdogan se encontraba sobrecargado por problemas domésticos. En general en la región el conflicto chiíta - sunnita era más poderoso que el árabe - israelí (x).

“Las negociaciones en este punto no se basaban en conseguir las bases para un acuerdo, ambos sabían que las chances de conseguirlo eran escasas, sino en evitar ser culpados por el fracaso de las mismas.”

Por su parte, la Autoridad Palestina, en consonancia, también se encontraba aislada a nivel internacional dadas las transformaciones recientes en el mundo árabe.

Además, Estados Unidos introdujo un incentivo extra para empujar a Abbas hacia la mesa de negociaciones: prometió la inversión de cuatro billones de dólares en el sector privado de Cisjordania, permitiendo aumentar el PBI en un 50% en tres años, y disminuir el desempleo en dos tercios. Esto implicaba asegurarse que el naciente Estado Palestino fuera viable (xi).

La participación de Estados Unidos en la mediación y en el ejercicio de presiones e incentivos resultó determinante para que finalmente, después de seis viajes a Medio Oriente, el 19 de julio de 2013 Kerry lograra establecer entre las partes

una base para retomar las negociaciones (xii). Para ello, Israel debería liberar prisioneros palestinos, y la Autoridad Palestina se comprometía a no solicitar la membresía en organismos internacionales de justicia. El 27 de julio Netanyahu anunció que liberaría 104 prisioneros en cuatro tandas, a pesar de la oposición en su partido (xiii), y comenzaron las reuniones confidenciales (xiv).

La delegación de Israel estuvo compuesta por la Ministra de Justicia Tzipi Livni, y el enviado especial de Netanyahu Isaac Molho. La delegación palestina se conformó con Sael Erekat como jefe de negociaciones y Mohammed Shatayyeh como consultor de Abbas (xv). El objetivo declarado fue la creación de un Estado Palestino con fronteras acordadas y arreglos de seguridad, arribando a un status final en nueve meses (xvi).

2. El status final en nueve meses (desde principios de agosto hasta fines de diciembre de 2013)

A partir de los diálogos iniciales, sostenidos cada parte por separado con Kerry, ya resultaba evidente que, si bien había consenso acerca de una solución que garantizara dos Estados, la brecha entre las posiciones eran tales que las máximas concesiones que Israel estaba dispuesto a realizar no alcanzaban el mínimo que la Autoridad Palestina estaba dispuesta a aceptar (xvii). La diferencias se basaban principalmente en la fijación de las fronteras, la cantidad de refugiados que Israel debería absorber, el status de Jerusalén y los lugares santos, el destino de los asentamientos israelíes en Cisjordania y la forma de garantizar la seguridad israelí (xviii).

Cuadro N°1: Posturas israelíes y palestinas previas al proceso de negociaciones

	Israelíes	Palestinos
Fronteras	No fijar base	Como base las fronteras de 1967
Retorno de refugiados a sus hogares	La minoría	La mayoría
Control de Jerusalén	Israelí	Jerusalén Este como capital del Estado Palestino
Destino de los asentamientos judíos en Cisjordania	Intercambio de tierras y creación de rutas seguras para su acceso bajo control israelí	Evacuación de la mayoría de los asentamientos
Seguridad israelí	Tropas israelíes en Cisjordania por décadas	Ni un soldado israelí en territorio palestino

Fuente: Elaboración propia a partir del artículo “Two-State Illusion”, de Ian Lustick, publicado en el New York Times el 14 de septiembre de 2013.

Las dificultades que deberían enfrentar los líderes de ambas partes al presentarse a la mesa de negociaciones serían grandes. Dada la división interna dentro de cada parte, ningún líder podría sobrevivir políticamente si abordara las cuestiones clave de *status* permanente (xix). Como ya se adelantó, la coalición que sostenía a Netanyahu en el gobierno podía quebrarse hacia la derecha si cedía demasiado, o hacia la izquierda si no hacía lo suficiente. Por el lado palestino, Hamás usaría cualquier concesión de Abbas hacia Israel para socavar su liderazgo. Esto implicaba que los líderes mantuvieran posiciones statuquistas y conservadoras.

En esta línea, Netanyahu envió un importante mensaje tanto a su contraparte como a su propia coalición, al presentar un decreto según el cual cualquier concesión territorial debería ser ratificada por referéndum (xx). Si bien una encuesta publicada en el diario israelí Haaretz (xxi) afirmó que un 55% de la población apoyaría el intercambio de tierras (xxii), esta jugada demostró la gran cantidad de obstáculos que tendrían que atravesar los líderes al intentar llegar a un status final, y la poca predisposición de Netanyahu a realizar decisiones comprometedoras. Al poco tiempo, Abbas también declaró que el acuerdo debería ser aprobado por referéndum

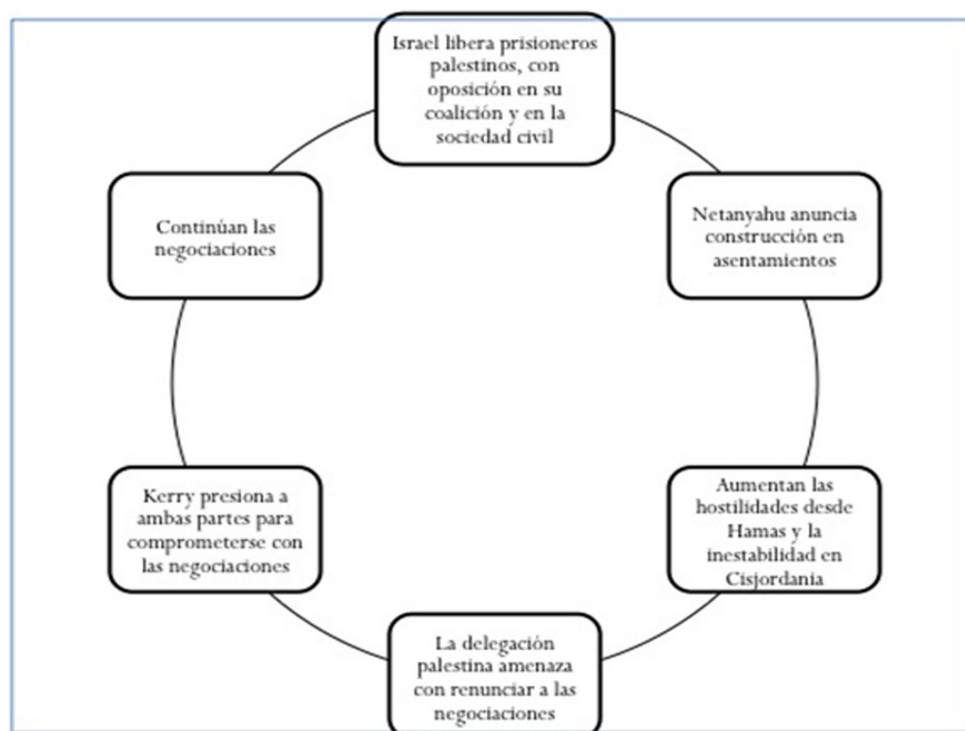
por el pueblo palestino. La confianza entre las partes y el compromiso percibido con las negociaciones continuaba menguando.

Los sondeos de opinión pública mostraron un apoyo mayoritario de la población israelí hacia las negociaciones (un 61% se pronunció a favor), mientras que entre los palestinos la división era tal que un 49% se expresó en contra, y un 47% a favor. Sin embargo, el optimismo frente a los resultados de las mismas era muy bajo, un 70% de la población palestina y un 81% de la población israelí predijeron que no se llegaría a ningún acuerdo (xxiii).

En Agosto comenzaron las negociaciones, y llegó el momento de la liberación de la primera tanda de prisioneros por parte de Israel. El gabinete de ministros israelí votó a favor de dicha acción, pero de manera muy dividida, con trece votos a favor, siete en contra (incluyendo miembros de la coalición de Netanyahu) y dos abstenciones. Una semana después, una asociación israelí de víctimas del terrorismo envió una petición a la Corte israelí para que contradijera la liberación de los prisioneros (xxiv), la cual fue denegada (xxv). Finalmente, días antes de la liberación, Netanyahu anunció la construcción de 1.200 nuevas viviendas en los asentamientos israelíes en Cisjordania (xxvi), en un intento de sostener viva

la coalición que lo mantenía en la cabeza del Estado (xxvii). Abbas y el equipo de negociaciones palestino lo tomaron como una humillación (xxviii) y un intento de frustrar las negociaciones, y solicitaron a Estados Unidos que presionara a Israel. El 13 de agosto Israel liberó a la primera tanda de 26 prisioneros, pero Kerry citó a Netanyahu para reprenderlo, aseverando que la actividad israelí en los asentamientos violaba los términos del acuerdo (xxix). Mientras tanto, Hamas reanudaba el lanzamiento de cohetes hacia el sur de Israel, y éste último respondía atacando a las instalaciones de los lanzadores de cohetes en Gaza (xxx). Unas semanas más tarde, cientos de personas marcharon en Ramala en protesta hacia las negociaciones, demostrando que todas las facciones políticas palestinas excepto Al Fatah estaban en contra del proceso (xxxi).

Este panorama revela un contexto en el que los líderes de ambas partes se encuentran seriamente amenazados por sus oposiciones internas, e intentan mantener un equilibrio en las negociaciones que les permita sostenerse en el poder, evitando progresos sustanciales en un acuerdo de paz. La dinámica que daría forma al proceso ya se empezó a evidenciar en esta etapa, que tendría un carácter cíclico.



Esta situación se repitió durante de la segunda tanda de liberación de prisioneros, que nuevamente generó un gran problema para el gobierno de Netanyahu, en particular la oposición en la sociedad civil de los familiares de las víctimas de los ataques de los prisioneros liberados y la fuerte oposición de la derecha dentro de su coalición (xxxii). El 30 de octubre

se liberaron a los prisioneros, y días después el premier israelí anunció unilateralmente la construcción de 5.000 unidades de viviendas en asentamientos en Cisjordania. A partir de ello se generó una crisis en la mesa de negociaciones, a la cual los delegados palestinos amenazaron con renunciar (xxxiii), mientras que Hamas desde la franja de Gaza llamaba a poner

fin a las negociaciones, conformar un gobierno de unidad palestino (xxxiv) y reanudar un levantamiento popular (xxxv). El 31 de octubre, un incidente en el que un grupo de 50 palestinos lanzaban piedras al Ejército israelí acabó con un palestino muerto en Cisjordania. La amenaza de una intifada inminente ponía en jaque tanto el liderazgo de Netanyahu como el de Abbas (xxxvi), por lo que finalmente el impasse fue superado por un viaje de Kerry a la región, para relanzar las conversaciones y presionar a Israel para detener las construcciones (xxxvii).

De este modo se concretó la segunda vuelta del ciclo. Como incentivo para atraer a Israel a las negociaciones, y ante la percepción de la que un avance en la seguridad israelí facilitaría las negociaciones sobre las fronteras, el 5 de diciembre la delegación estadounidense propuso un rol más activo de Estados Unidos en la garantía de la seguridad israelí ante la creación de un Estado palestino, ya que Abbas había aceptado con anterioridad la presencia de tropas de terceros países (xxxviii).

Sin embargo, las negociaciones se estancaron nuevamente dado el desacuerdo en torno al reconocimiento palestino del carácter judío del Estado de Israel. Para Netanyahu, era una condición necesaria para el establecimiento de los dos Estados, mientras que para Abbas era inaceptable, y desestimaba el pedido israelí, considerándolo una excusa para no avanzar (xxxix).

El 30 de diciembre, se concretó la tercera liberación de 26 prisioneros palestinos por parte de Israel (xl), y días después Netanyahu anunció la construcción de 1.400 hogares en Cisjordania (xli). El ciclo se repitió, y tras la crisis anunciada por la Autoridad Palestina, la cual amenazó con tomar acciones legales, Kerry nuevamente intervino para descomprimir las tensiones. Mientras tanto, las voces extremistas se hacían cada vez más fuertes en ambas partes. Las hostilidades recrudecían entre Israel y Gaza, y crecían los rumores de que Hamas se estaba preparando para un inminente desenlace bélico (xlii). Al mismo tiempo, la extrema derecha israelí proponía anexionar unilateralmente parte de los asentamientos en Cisjordania, y organizar intercambios de población.

El 31 de diciembre, Kerry, ante la decepción sobre los escasos avances realizados durante los cinco meses de negociaciones pasadas, propuso posponer las negociaciones sobre el *status* final y enfocarse en la redacción de un “Acuerdo Marco” como base para las negociaciones sobre el *status* final (xliii).

3. El “Acuerdo Marco” (desde principios de enero hasta mediados de marzo de 2014)

El proyecto de “Acuerdo marco” propuesto por Kerry incluía ciertos lineamientos, pero contemplaba la posibilidad de reservas presentadas por ambas partes.

En primer lugar proponía la completa pero gradual retirada del ejército israelí de Cisjordania, en un plan por fases. Al mismo tiempo, contemplaba arreglos de seguridad en el valle del río Jordán. También abogaba por el mutuo reconocimiento, uno como Estado Palestino y otro como Estado judío. De manera ambigua postulaba el compromiso de las partes para hacer de Jerusalén una ciudad que reuniera lo que los judíos y los palestinos tienen en común. Con respecto a las fronteras, tomaba como base la “línea verde” de los límites previos a 1967, pero contemplaba el intercambio de territorios tomando en cuenta la distribución de los asentamientos judíos en Cisjordania. Específicamente proponía que un 70% de dichos asentamientos quedaran bajo soberanía israelí, aunque no incluía una solución al problema de las ciudades de Ariel y Maale Adumim, de gran extensión territorial y demográfica (xliv).

La fórmula presentada coincidía con lo que ambas partes sabían que tendrían que resignar tarde o temprano. Sin embargo, la pregunta era si ese era el momento en el que los líderes estarían dispuestos a tomar decisiones difíciles.

En una entrevista pública, el 28 de enero Abbas afirmó que estaría dispuesto a aceptar tropas israelíes en su territorio por un período de transición no mayor a cinco años, mientras que invitaba a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a permanecer en el joven Estado Palestino por tiempo indeterminado. A su vez, se mostró abierto hacia a posibilidad de un Estado desmilitarizado con una importante fuerza policial (xlv).

En su reunión con Netanyahu, Kerry presionó a Israel para firmar el acuerdo, al tiempo que se dedicó a mostrar al premier los costos que tendría la ruptura del proceso de paz. Principalmente se enfocó en la aseveración del ciclo de violencia entre las partes, las presiones ejercidas por el movimiento BDS y la posibilidad de la pérdida de su identidad como Estado democrático al no resolver los problemas con la minoría palestina.

Para impulsar el proceso, el presidente estadounidense Barak Obama se reunió con los primeros mandatarios de las partes. En su reunión con Netanyahu, éste se mostró favorable y optimista respecto a los avances en los acuerdos de paz (xlvi), y la negociadora y ministra israelí Livni declaró que el costo de no tener un acuerdo era mayor al costo de firmarlo (xlvii).

Sin embargo, en el encuentro con el líder palestino el 17 de marzo de 2013, Abbas por el contrario expresó que, a su entender, las negociaciones habían llegado tan lejos como iban a llegar. Los escollos principales eran la negativa palestina a reconocer a Israel como Estado judío, la falta de acuerdo sobre el *status* de Jerusalén y la continuación de la construcción en los asentamientos israelíes en Cisjordania (xlviii).

A partir de entonces, las intervenciones públicas de las partes dejaron en claro que en la mesa de negociaciones ya



no se buscaba acortar la brecha para llegar a un acuerdo, sino nuevamente evitar ser culpado por el fracaso de las negociaciones.

4. El deterioro de las negociaciones (desde el 17 hasta el 29 de marzo de 2014)

Durante las semanas siguientes, la lógica de las negociaciones regresó al punto de partida de la primera etapa, cada una de las partes buscaba no ser juzgada por la comunidad internacional y su propia población como responsable por el rompimiento del proceso de paz.

En esta ocasión, la discusión giró en torno a la posibilidad de extender el período de negociaciones más allá de la fecha límite estipulada en un principio por Kerry, el 29 de abril de 2014. Mientras Estados Unidos intentaba convencer a las partes para prolongar la fecha de culminación, la confianza entre éstas estaba demasiado erosionada.

Abbas anunció que no accedería a extender las negociaciones hasta que Israel no liberara el último contingente restante de prisioneros, programado para el 29 de marzo (**xlix**). Por su parte, los representantes israelíes declararon que no liberarían ningún prisionero más hasta que los palestinos no acordaran prorrogar la fecha de conclusión de las negociaciones, ya que, según argumentaron, la liberación de los prisioneros estaba establecida a cambio de nueve meses de negociaciones, pero

éstos no se habían concretado y las partes no se habían reunido desde noviembre. Además surgieron fuertes controversias sobre la lista de prisioneros a ser liberados, ya que el gobierno de Netanyahu se rehusaba a liberar ciudadanos árabes-israelíes, lo cual consideraba un abuso hacia su soberanía.

La evidente desconfianza mutua generó una parálisis en el proceso, ya que cada parte condicionaba sus acciones a lo que el otro haría. A su vez, las discusiones dejaron de tratar los temas cruciales para negociar sobre el mismo proceso de las negociaciones.

Finalmente, el 29 de marzo Israel se negó a liberar el cuarto contingente de refugiados (**li**), lo cual desencadenó el rompimiento prematuro de las negociaciones.

5. El rompimiento de las negociaciones (entre el 29 de marzo y el 24 de abril de 2014)

La negativa de Israel a liberar el contingente restante de prisioneros palestinos provocó una serie de hechos y decisiones que culminaron en el rompimiento prematuro de las negociaciones.

Para intentar salir de la crisis en la que se encontraba el proceso de paz, Kerry propuso a Israel la liberación del espía norteamericano para Israel Jonathan Pollard, que cumplía una condena en una cárcel norteamericana desde hacía más de 20 años, a cambio de la entrega de los prisioneros restantes y la

extensión del período de negociaciones **(lii)**. La seriedad de esta propuesta fue puesta en cuestión por los israelíes.

Sin embargo, la arriesgada jugada de Estados Unidos quedó sin efecto ya que al día siguiente, el 1 de abril, Abbas anunció que había solicitado la membresía a 15 instituciones internacionales de justicia, incluyendo a las Convenciones de Ginebra y Viena, y otras referentes a los derechos de mujeres y niños, y amenazó con unirse a las 63 organizaciones restantes si Israel no liberaba a los prisioneros adeudados **(liii)**.

A partir de entonces, el destino de las negociaciones ya no tenía vuelta atrás. Ambas partes habían violado sus compromisos, y la confianza estaba completamente erosionada. Kerry canceló el viaje que tenía programado para la región, como mensaje de su decepción.

Israel declaró públicamente que no liberaría a los prisioneros y que comenzaría a tomar medidas unilaterales, al tiempo que suspendió la transferencia de ganancias impositivas recolectadas en nombre de la Autoridad Palestina con el objeto de saldar las deudas palestinas con empresas israelíes **(liv)**.

Mientras, Abbas anunció tres condiciones para retomar las conversaciones: el reconocimiento de las fronteras de 1967 como base, Jerusalén Este como capital y la liberación de 1.200 prisioneros más. La brecha entre las partes aumentaba cada día más, al tiempo que se multiplicaban las presiones internas ante cada líder.

Aunque se celebró una última reunión en la que ambas partes reconocieron haber roto sus compromisos, el proceso ya estaba prácticamente cerrado, y tan solo faltaba que alguna de las partes lo expresara públicamente.

Los hechos decisivos provinieron de una serie de anuncios de Abbas. El 22 de abril, amenazó públicamente a Israel con disolver la Autoridad Palestina y entregarle el control de Cisjordania si fallaba el proceso de negociaciones. El argumento utilizado fue que dadas las medidas del gobierno de Netanyahu, la Autoridad Palestina carecía de poder, y que en el caso de su retirada, Israel debería hacerse cargo del control interno del territorio, lo cual le generaría un problema de inestabilidad interna **(lv)**.

Sin embargo, un día después un nuevo anuncio resultó determinante. El 23 de abril, Al Fatah y Hamas anunciaron un pacto, y las intenciones de formar un gobierno de unidad compuesto por tecnócratas y convocar a elecciones al pueblo palestino **(lvi)**. Este acercamiento, que evitaba la disolución de la Autoridad Palestina, institución que ambas facciones necesitaban, fundamentalmente para recibir y encauzar la ayuda internacional **(lvii)**, determinó que inmediatamente Israel cancelara las negociaciones **(lviii)**, al negarse a conversar con un interlocutor como Hamas, que no reconocía

su soberanía y la violaba sistemáticamente mediante ataques terroristas **(lix)**.

Estados Unidos apoyó a Israel en su decisión, ya que también se negó a dialogar con organizaciones terroristas, y amenazó incluso con eliminar la ayuda económica brindada a la Autoridad Palestina **(lx)**. Aunque Abbas aclaró a Kerry que sus intenciones no eran terminar las negociaciones, que el gobierno de unidad palestino iba a reconocer a Israel y a condenar el terrorismo, y que solo Al Fatah estaría a cargo del proceso de paz **(lxi)**, Netanyahu acusó a Abbas de disolver él mismo el acuerdo al incluir como interlocutor a Hamas sabiendo que Israel nunca lo permitiría **(lxii)**.

“La emergencia coordinada de liderazgos fuertes en ambos pueblos, capaces de unir a la población de manera positiva y productiva hacia un acuerdo final sería lo necesario, pero parece aún muy alejado de la realidad.”

De este modo el 24 de abril concluyeron anticipadamente las negociaciones de paz entre Israel y la Autoridad Palestina. El 28 del mismo mes Al Fatah votó su ingreso a 63 instituciones y organismos internacionales **(lxiii)**.

Conclusiones preliminares

A partir del proceso descrito se desliza que los avances hacia un acuerdo de status final que ponga fin al conflicto palestino-israelí fueron muy escasos. Si bien el secretismo de las convesaciones impide conocer los detalles, las constantes trabas puestas al proceso por ambas partes dan a entender que la disposición a realizar concesiones y aceptar los costos políticos de las decisiones era muy limitada.

El ingreso tanto de Israel como de la Autoridad Palestina a la ronda de negociaciones puede verse como un intento de complacer a Estados Unidos, y de evitar sus sanciones. Por otra parte, es cierto que el contexto regional y mundial no auguraba un buen futuro para el mantenimiento del status quo, y las negociaciones eran una buena oportunidad para renovar apoyos y reposicionarse internacionalmente.

La reticencia, tanto de Netanyahu como de Abbas, a realizar verdaderas concesiones, como ya fue argumentado, remitía a que priorizaban sostenerse en el poder. Sin embargo, en este caso no es necesariamente un motivo egoísta, sino principalmente estructural.

El sistema político israelí genera una distribución de fuerzas tal entre los partidos que hace muy difícil que un partido pueda gobernar solo, por lo cual cada decisión y cada política debe ser negociada, primero, hacia el interior del gabinete. La resolución de conflictos de esta envergadura, que requieren de decisiones arriesgadas y veloces, necesitan de un primer ministro y un partido de gobierno con mayor discrecionalidad, o de una sociedad muy unida y homogénea, condiciones opuestas a las israelíes.

Por su parte, la Autoridad Palestina también se encuentra fuertemente desafiada hacia el interior del pueblo palestino por Hamas, organización que boicotea todos sus esfuerzos diplomáticos mediante agresiones e incitaciones a la violencia, y que compite por la simpatía de los palestinos en Cisjordania mientras que se mantiene al frente de Gaza. Las acciones de Abbas muestran que es consciente de que debe mantener satisfecho a su pueblo a riesgo de perder el liderazgo en manos de Hamas, por lo que debe evitar realizar concesiones significativas y mostrarse fuerte frente a Israel y Estados Unidos.

De este modo, puede concluirse que en estas negociaciones primaron las agendas internas de ambas partes, impidiendo avanzar en un acuerdo aceptable. Las condiciones estructurales no estaban dadas para que fuera de otra manera. El horizonte del proceso de paz está cada vez más difuso, y las posibilidades de un final al conflicto se hacen más inverosímiles. La emergencia coordinada de liderazgos fuertes en ambos pueblos, capaces de unir a la población de manera positiva y productiva hacia un acuerdo final sería lo necesario, pero parece aún muy alejado de la realidad ●

Bibliografía

Fishman, H. y Lavie, E. (2010). *The Peace Process: Seventeen Plans in Ten Years*. The Peres Centre Of Peace y Palestine Centre for Strategic Studies. Recuperado de http://www.upsite.co.il/uploaded/files/1339_e72d9b241ada1a51328fe21fe6b9795f.pdf

Grez, A. y Vidal, D. (2004). *100 claves para comprender el Oriente Próximo*. Barcelona: Paidós.

Hanelr, C. y Qualmann, M. (2011). "El conflicto palestino-israelí en 2010: Obama toma las riendas", *Revista Claves*. Mediadados 2011, pp. 49-54.

Mearsheimer, J. y Walt, S. (2006). "The Israel Lobby", *The London Review Of Books*, vol 28, n°6, pp 3-12.

Mearsheimer, J. (2011). "Imperial by Design", *The National Interest*, N. 111, Enero-Febrero de 2011.

Schvindlerman, J. (2002). *Tierras por paz, tierras por guerra*. Buenos Aires: Ensayos del sud.

Fuentes periodísticas citadas en el texto

(i) Kershner, I., "Support for Kerry's Mideast Peace Efforts on Eve of Visit", *The New York Times*, 22 de mayo de 2013.

(ii) "Kerry to Hold Secret Middle East Peace Talks", *The palestine chronicle*, 17 de julio de 2013.

(iii) "Kerry urges Abbas to restart peace talks", *The palestine chronicle*, 8 de abril de 2013.

(iv) Gordon, M. y Kershner, I. "Kerry Meets With Israelis and Palestinians to Revive Peace Process". *The New York Times*, 23 de mayo de 2013.

(v) "Kerry urges hard decisions for peace talks", *The palestine chronicle*, 24 de mayo de 2013.

(vi) Gordon, M. y Kershner I., "After Mideast Visit, Kerry Urges Leadership", *The New York Times*, 24 de mayo de 2013.

(vii) Ravid, B., "Israel and the palestinians have launched a mutual charm offensive on Kerry", *Haaretz*, 22 de mayo de 2013.

(viii) Gordon, M. y Rudoren, J. "Time Is Enemy in Mideast Peace Push, Kerry Says", *The New York Times*, 26 de junio de 2013.

(xix) Friedman, T., "Daring to Fail", *The New York Times*, 6 de agosto de 2013.

(x) *Ídem V.*

(xi) Gordon, M., y Rudoren, J., "Trying to Revive Mideast Talks, Kerry Pushes Investment Plan for West Bank", *The New York Times*, 26 de mayo de 2013.

(xii) "Kerry: agreement on basis to resume medeast peace talks", *The palestine chronicles*, 19 de julio de 2013.

(xiii) Misagav, U., "The cabinet vot e on releasing palestinian prisoners:a microcosm of Israel's political future", *Haaretz*, 31 de julio de 2013.

(xiv) Kershner, I., " Netanyahu Agrees to Free 104 Palestinians", *The New York Times*, 27 de julio de 2013.

(xv) Gordon, M., "Israel and Palestinians Set to Resume Peace Talks, U.S. Announces", *The New York Times*, 28 de Julio de 2013.

(xvi) Gordon, M., " Kerry Says Goal Is Mideast Peace Deal Within 9 Months", *The New York Times*, 30 de Julio de 2013.

(xvii) Rosner, S., "The Occupation Preoccupation", *The New York Times*, 22 de julio de 2014.

(xviii) Ravid, B., "Q&A: The Middle East peace process", *Haaretz*, 4 de agosto de 2014.

(xix) Savir, U., "Oslo, 20 Years Later", *The New York Times*, 29 de agosto de 2013.

(xx) "Netanyahu plans peace talks referendum bill", *The palestine chronicles*, 24 de julio de 2013.

(xxi) Reuters., "Poll: Most israelis oppose withdrawing to 1967 borders", *Haaretz*, 6 de agosto de 2013.

(xxii) Goddard, S., "Put Middle East Peace to a Vote", *The New*

York Times, 2 de agosto de 2013.

(xxiii) Rudoren, J. y Gordon, M., “Middle East Peace Talks Go On, Under the Radar”, *The New York Times*, 23 de octubre de 2013.

(xxiv) Hovel, R., “Israel’s high court to rule on petition against releasing palestinian prisoners”, *Haaretz*, 7 de agosto de 2013.

(xxv) Hovel, R., “High court nixes petition by victim’s families to prevent Palestinian prisoner release”, *Haaretz*, 13 de agosto de 2013.

(xvi) “Israel announces raft of new settlement houses days ahead of peace talks”, *The palestine chronicles*, 12 de agosto de 2013.

(xvii) Ravid, B., “Palestinians threaten to cancel peace meet over terms of release, settlements”, *Haaretz*, 12 de agosto de 2013.

(xviii) Cook, J., “Futile peace talks, again: the jewish state’s bottom line”, *The palestine chronicles*, 14 de agosto de 2013.

(xxix) Ravid, B., “Kerry tells Netanyahu: Israel’s settlement activity violates terms of peace talks”, *Haaretz*, 13 de agosto de 2013.

(xxx) “Israel strikes rocket launchers in Gaza”, *Haaretz*, 14 de agosto de 2013.

(xxxi) “Hundreds of PFLP supporters protest against peace talks”, *The palestine chronicles*, 7 de septiembre de 2013.

(xxxii) Rudoren, J., “Prisoner Release Stirs Anger in Israeli Coalition”, *New York Times*, 28 de octubre de 2013.

(xxxiii) Kershner, I., “Palestinians in Peace Talks With Israel Offer Resignations”, *The New York Times*, 31 de octubre de 2013.

(xxxiv) “Whatever happened to peace talks? Israel gets building while negotiations go nowhere”, *The palestine chronicles*, 31 de octubre de 2013.

(xxxv) Khoury, J., “ Hamas PM calls for armed struggle, popular uprising against peace talks with Israel”, *Haaretz*, 20 de octubre de 2013.

(xxxvi) Ravid, B., “Kerry warns lack of progress in peace talks may lead to intifada”, *Haaretz*, 7 de noviembre de 2013.

(xxxvii) Beilin, Y., “Saving Kerry’s Peace Plan”, *The New York Times*, 10 de noviembre de 2013.

(xxxviii) Ravid, B., “U.S. present to Israel plan for security arrangements with future Palestinian state”, *Haaretz*, 4 de diciembre de 2013.

(xxxix) Rudoren, J., “Sticking Point in Peace Talks: Recognition of a Jewish State”, *The New York Times*, 1ro de enero de 2014.

(xl) Rudoren, J., y Kershner, I., “Israel’s Pairing Prisoner Release and Settlements Angers Many”, *The New York Times*, 30 de diciembre de 2013.

(xli) Rudoren, J., “ In Blow to Peace Effort, Israel Publishes Plans for New Housing in Settlements”, *The New York Times*, 10 de enero de 2014.

(xlii) Harel, A., “ Hamas seeks to end current hostilities, but

preparing for next war with Israel”, *Haaretz*, 25 de diciembre de 2013.

(xliv) Ravid, B., “Officials: Americans to present framework agreement in weeks to Netanyahu, Abbas”, *Haaretz*, 12 de diciembre de 2013.

(xlv) Cohen, R., “The Talks, Round Two”, *The New York Times*, 3 de febrero de 2014.

(xlv) Editorial Board, “Closing In on Basic Mideast Principles”, *The New York Times*, 9 de febrero de 2014.

(xlv) Landler, M., y Rudoren, J., “Netanyahu Promotes Efforts Toward a Peace Deal”, *The New York Times*, 4 de marzo de 2014.

(xlvii) Rudoren, J., “A Peace Process in Which Process Has Come to Outweigh Peace”, *The New York Times*, 4 de abril de 2014.

(xlviii) Landler, M., “Jewish State Declaration Is Unyielding Block to a Deal”, *New York Times*, 17 de marzo de 2014.

(xlix) Rudoren, J., “Standoff Over Prisoner Release Threatens Mideast Talks”, *The New York Times*, 23 de marzo de 2014.

(l) “Heated Jerusalem peace talks end in impasse”, *The palestine chronicles*, 3 de abril de 2014.

(li) The editorial board, “Peace Process on Life Support?”, *The New York Times*, 28 de marzo de 2014.

(lii) Landler, M. y Gordon, M., “U.S. Is Weighing Release of a Spy for the Israelis”, *The New York Times*, 31 de marzo de 2014.

(liii) Rudoren, J., Gordon, M. y Landler, M., “ Abbas Takes Defiant Step, and Mideast Talks Falter”, *The New York Times*, 1ro de abril de 2014.

(liv) Kershner, I., “Israel to Halt Tax Transfers to Palestinians”, *The New York Times*, 10 de abril de 2014.

(lv) Kershner, I., “Abbas Renews Threat to Dissolve Palestinian Authority if Peace Talks Fail”, *The New York Times*, 22 de abril de 2014.

(lvi) Rudoren, J. y Gordon, M., “Palestinian Rivals Announce Unity Pact, Drawing U.S. and Israeli Rebuke”, *The New York Times*, 23 de abril de 2014.

(lvii) Khoury, J., “Palestinian factions prepare to implement reconciliation deal”, *Haaretz*, 23 de abril de 2014.

(lviii) Rudoren, J., “Israel Halts Talks, Citing Palestinian Unity Agreement”, *The New York Times*, 24 de abril de 2014.

(lix) Falk, R., “Talks collapsed and should not be resumed”, *The palestine chronicles*, 4 de mayo de 2014.

(lx) Ravid, B., “U.S. ‘disappointed’ by Palestinian reconciliation deal”, *Haaretz*, 23 de abril de 2014.

(lxi) Khoury, J., “Abbas: Palestinian unity government will recognize Israel, condemn terrorism”, *Haaretz*, 26 de abril de 2014.

(lxii) Ravid, B., “Israel: Abbas put last nail in coffin of peace process”, *Haaretz*, 26 de abril de 2014.

(lxiii) Khoury, J., “PLO votes to sign Palestine up for 63 UN accords – Abbas to decide when”, *Haaretz*, 28 de abril de 2014.