

## Escenarios de crisis: *fracturas y pugnas en el sistema internacional*

Anuario 2008-2009



*Manuela Mesa (Coord.)*

Isaías Barreñada ▪ José Javier Fernández Fernández ▪ Ildefonso  
González Blasco ▪ Carmen Magallón ▪ Federico Mayor Zaragoza ▪  
Manuela Mesa ▪ Alberto Piris ▪ Alejandro Pozo ▪ Xulio Ríos ▪  
Francisco Rojas Aravena ▪ Laura Ruiz Jiménez ▪ José Antonio  
Sanahuja ▪ Andrés Serbin ▪ José María Tortosa Blasco

Manuela Mesa Peinado (Coord.)

# **Escenarios de crisis: *fracturas y pugnas en el sistema internacional***

*Anuario 2008-2009*

*baiz*

**cei** *paiz*  
centro de educación e investigación para la *paiz*

Fundación  
Cultura de Paz 

**Icaria**  editorial

Escenarios de crisis:

fracturas y pugnas en el escenario internacional  
Anuario 2008-2009

Isaías Barreñada, José Javier Fernández Fernández, Ildelfonso González Blasco, Carmen Magallón Portolés, Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa Peinado, Alberto Piris, Alejandro Pozo, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Laura Ruiz Jiménez, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Jose María Tortosa Blasco

© Isaías Barreñada, José Javier Fernández Fernández, Ildelfonso González Blasco, Carmen Magallón Portolés, Federico Mayor Zaragoza, Manuela Mesa Peinado, Alberto Piris, Alejandro Pozo, Xulio Ríos, Francisco Rojas Aravena, Laura Ruiz Jiménez, José Antonio Sanahuja, Andrés Serbin, Jose María Tortosa Blasco

De esta edición:

© CEIPAZ-Fundación Cultura de Paz  
C/ Velázquez 14, 3ª dcha, 28001 Madrid  
Tel: 34. 91.426.15.55  
Fax:34.91.431.63.87  
ceipaz@fund-culturadepaz.org  
www.ceipaz.org

© Icaria Editorial  
Arc de Sant Cristofol, 11-23  
08003 Barcelona  
Tel: 34. 93.301.17.23  
Fax: 34.93.295.49.16.  
icaria@icariaeditorial.com  
www.icariaeditorial.com

Traducción: asduhgñlahsdñghasij  
Edición textos: Elena Couceiro.  
Diseño y maquetación: s&+ proyectos efimeros

Primera edición: mayo 2008  
ISBN: piññlihoñohn  
Depósito Legal: ñóiuññoli.hvkjtdj

CEIPAZ  
Fundación Cultura de Paz  
C/ Velázquez 14, 3ª dcha  
28001 Madrid  
Tel: 00.34. 91.426 15 55  
Fax: 00.34.91. 431 63 87

## Sumario

Introducción .....	9
--------------------	---

### Tendencias internacionales

La verdad más incómoda todavía: la gente <i>Federico Mayor Zaragoza</i> .....	15
La prevención de conflictos y la construcción de la paz en el seno de Naciones Unidas: de las palabras a la acción <i>Manuela Mesa</i> .....	39
Mujer, paz y seguridad: un balance de la Resolución 1325 <i>Carmen Magallón</i> .....	63
El desplome del dólar y la crisis de las finanzas globales: cambio estructural en el sistema internacional <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	79

### El escenario geopolítico

#### América Latina

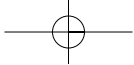
América Latina y los desafíos para la integración regional <i>Francisco de Rojas Aravena</i> .....	99
Cohesión social y lucha contra la pobreza: un balance de las políticas sociales en América Latina <i>Laura Ruiz Jiménez</i> .....	121
Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional <i>Andrés Serbin</i> .....	135

#### Asia y Oriente Medio

Los dilemas de la participación española en Afganistán <i>Alberto Piris</i> .....	153
Ocupación, división y debate sobre el futuro Estado palestino <i>Isaías Barreñada</i> .....	169
Seguridad y democracia en Turquía <i>Ildfonso González</i> .....	201
China y su papel en África <i>Xulio Ríos</i> .....	221

#### La Unión Europea

La Unión Europea: desafíos para su política exterior <i>José Javier Fernández Fernández</i> .....	235
--	-----



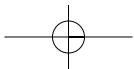
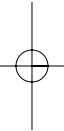
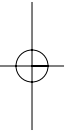
*Estados Unidos*

Estados Unidos y su “guerra contra el terrorismo”:  
continuidad o cambio  
*José María Tortosa* ..... 249

*África*

África en la encrucijada: conflictos y desarrollo  
*Alejandro Pozo* ..... 265

Relación de autores ..... 283



# Ocupación, división y debate sobre el futuro Estado palestino

*Isaías Barreñada*

*Político*



El conflicto israelo-palestino es probablemente el conflicto todavía activo más largo de la historia contemporánea. A lo largo de décadas se ha convertido en una herida abierta y en el principal problema que contamina toda la región de Oriente Medio generando violencia y sufrimiento a millones de personas. Hace más de un siglo que el colonialismo europeo sembró las semillas de este conflicto. En 1947, hace sesenta y un años, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó una resolución de partición, de legitimidad dudosa, que permitió el establecimiento del Estado de Israel y dio pie a la primera guerra árabe-israelí; a consecuencia de ésta tuvo lugar una vasta limpieza étnica, la dispersión de la población autóctona árabe palestina y la división del territorio. Hace cuarenta y un años que Israel ocupó Cisjordania y Gaza e inició sus políticas neocoloniales, entre las que destacan la creación de asentamientos y la instalación de población colona. Hace algo más de quince años que se puso en marcha un intento de resolución del conflicto con la conferencia de Madrid (1991) y el fracasado “proceso de paz” de Oslo (1993).

*La resolución  
del conflicto  
requiere  
la retirada israelí  
de los territorios  
conquistados,  
una solución  
justa para  
los refugiados  
y poner fin  
a las políticas  
supremacistas  
judías*

En todo este tiempo la esencia misma del conflicto y sus principales manifestaciones no han variado: Israel ocupa ilegalmente territorios palestinos, cerca de la mitad del pueblo palestino son refugiados a los que se niega su derecho al retorno y más de un millón de palestinos con ciudadanía israelí sufren discriminación. Sin embargo, en la última década y media, el proceso de paz y su crisis han dado lugar a algunos cambios. El más importante es que tanto los dirigentes como la sociedad israelí han asumido la ineludibilidad de un Estado palestino, no por razones morales, políticas, de justicia o de derecho, sino como condición necesaria para su propia supervivencia. Para Israel la creación de un Estado palestino debe servir para garantizar su propia seguridad, para normalizar su existencia en la región, para afirmar su carácter judío y sobre todo para confirmar su legitimidad como proyecto estatal, lo que sigue puesto en duda tanto por su origen como por sus prácticas.

La comunidad internacional sabe muy bien cuales son los requisitos para la resolución del conflicto: empezar con la retirada de los territorios conquistados, acordar una solución justa para los refugiados y poner fin a las políticas supremacistas judías, es decir: instaurar una verdadera democracia en Israel. El problema es cómo lograr que Israel dé voluntariamente los pasos necesarios o cómo forzar a Israel a encarar el coste político y económico que esto conlleva. Desde 2001 Israel ha optado por el unilateralismo, conformando mediante la fuerza y los hechos consumados el Estado vecino que le conviene: un futuro Estado tutelado y sin soberanía plena, sobre un territorio recortado, fraccionado y de difícil viabilidad económica. Es evidente que el unilateralismo israelí, en vez de garantizar la estabilidad y la seguridad, solamente acrecienta las dificultades. Un acuerdo de paz requiere diálogo y la asunción de los costes de la retrocesión. La paz supone la retirada y la recolocación de varios centenares de miles colonos, el establecimiento de nuevas pautas de relación con el vecino y el desmontaje del discurso excluyente y maximalista cultivado durante décadas. También es evidente que una paz duradera no se alcanza con un compromiso parcial, la perpetuación del dominio y con un sistema de tutela, sino cumpliendo con el derecho internacional y construyendo un acuerdo sobre la justicia, la reparación y la cooperación.

Sin embargo, la situación vivida en los últimos años parece mostrar un enconamiento del conflicto. Con la crisis del proceso de paz, especialmente a partir de la frustrada cumbre de Camp David II (julio 2000), parecían haberse alcanzado las más altas cotas de violencia y sin razón en el conflicto, pero estos dos últimos años han mostrado que en Palestina las cosas siempre pueden ir peor. Los dos años que median entre las elecciones legislativas palestinas de enero de 2006 y la ofensiva israelí sobre Gaza en marzo de 2008 han sido nefastos para los palestinos. Al unilateralismo israelí se han sumado la nega-

tiva internacional a reconocer la legitimidad del gobierno de Hamás a partir de 2006, las sanciones internacionales contra la Autoridad Nacional Palestina, el fracaso del corto experimento de gobierno de unidad nacional palestino y la división palestina con la crisis de Gaza en junio 2007, seguidos de un simulacro de reconducción de las negociaciones (Annapolis) que ha tenido por el momento escasas consecuencias prácticas.

De nuevo parece que el conflicto está en un callejón de difícil salida. Es apremiante contener y revertir esta situación, pero el problema es cómo llegar a ello. Tras siete años sin apenas negociaciones, en un momento de máxima tensión (con los palestinos divididos y enfrentados, con sanciones internacionales sobre la parte ocupada y con un Israel agresivo) y de nuevo con un empeño de actores externos, se ha puesto en marcha una nueva dinámica de conversaciones políticas entre las partes que ha suscitado mucho escepticismo.

Tampoco la situación es la misma que a principios de los noventa. El sistema político y la sociedad israelíes han cambiado de manera muy importante. La experiencia de Oslo también ha transformado a los palestinos y el contexto internacional es otro muy diferente. Finalmente, la situación que vive la región, transformada por media década de una guerra contra el terrorismo que ha incrementado la inestabilidad y radicalizado las partes, no ha dejado de tener efectos sobre el conflicto israelo-palestino. La posición israelí, la situación interna en Palestina y la actitud de las potencias no pueden analizarse sin tener en cuenta el intervencionismo, la militarización y la proliferación de actores armados, los efectos del fracaso de Estados Unidos en Irak, el desgarramiento de Líbano, las tensiones en el Kurdistán y el papel creciente de Irán. Lo vivido en estos últimos años dejará una profunda huella en la región.

### **Cambios en la escena palestina**

Desde hace dos años el conflicto palestino está viviendo un nuevo momento caracterizado por dos hechos novedosos y de singular importancia: una reconfiguración del campo nacional palestino y la presión internacional sobre los palestinos. El primer elemento es el resultado combinado de la crisis de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) tras la crisis por el fracaso de Oslo, y de la imposición del Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás) como actor político relevante e inevitable. Esta emergencia de Hamás no ha sido súbita y se debe a varias causas: sus logros políticos, su legitimidad ganada en la resistencia, su evolución ideológica en la que se ha impuesto un pragmatismo nacionalista y la crisis de sus oponentes. Esta situación inédita del

*Por primera vez en la historia reciente del conflicto, la comunidad internacional ha tomado medidas coercitivas y sanciones sobre un actor, resultando ser además el ocupado*

escenario político palestino ha tenido efectos directos en la conducción estratégica (diálogo vs resistencia) y en las relaciones con los actores externos. El segundo elemento, la agudización de la presión, es en cierta medida el desarrollo de una dinámica apuntada desde 2003 con la Hoja de Ruta y las presiones para reformar la ANP. Significa que no sólo Estados Unidos sino la comunidad internacional asumen un elemento central del discurso israelí y condicionan cualquier apoyo a la autoridad interina y a la resolución del conflicto al comportamiento de los palestinos, en seguridad y en su posición política. Por primera vez en la historia reciente del conflicto, la comunidad internacional ha tomado medidas coercitivas y sanciones sobre un actor, resultando ser además el ocupado. Con ello contribuye a exacerbar la crisis, al colapso institucional, al deterioro de las condiciones de vida y a debilitar y dividir a los palestinos.

Tras la desaparición del carismático Arafat, la llegada a la presidencia palestina de Mahmud Abbas, líder moderado y del agrado de la comunidad internacional, debería haber facilitado las cosas, pero no ha sido así. Israel siguió sus actuaciones unilaterales y marginó a la ANP. A pesar de ello, desde finales de 2004, tuvieron lugar avances políticos importantes en el campo palestino para hacer frente al bloqueo negociador, al unilateralismo y a la presión internacional. En primer lugar, las principales fuerzas políticas acordaron una suspensión temporal de sus acciones suicidas en Israel, medida que Hamás respetó, pero fue violada por otras fuerzas islamistas y nacionalistas. En segundo lugar, atendiendo a las demandas populares y de las facciones políticas, se prepararon elecciones locales y legislativas que debían permitir renovar la legitimidad democrática de las autoridades. En un giro de gran trascendencia y de pragmatismo político nacionalista, en marzo de 2005 Hamás decidió participar en el juego político, postura diferente a la que asumió en 1996 cuando deslegitimó los comicios por ser hijos del proceso de paz, al tiempo que declaró su interés de principio por integrarse en la OLP (Elshobaki, Hroub, Pioppi y Tocci, 2008).

### **El experimento de la cohabitación palestina y el boicot internacional**

A lo largo de 2005 se celebraron elecciones municipales en varias fases, que ya entonces permitieron constatar un sensible retroceso de Fatah, la principal fuerza política de la OLP, y los buenos resultados de Hamás, especialmente en Gaza. Pero el acontecimiento capital y configurador del nuevo momento político fueron las elecciones legislativas palestinas del 25 de enero 2006; unos comicios que contaron con el apoyo político y financiero de la comunidad internacional y que, con una participación del 63%, fueron considerados

plenamente regulares por todos los observadores. Si bien se esperaban buenos resultados para los opositores islamistas, sorpresivamente éstos sobrepasaron todas las expectativas planteando una situación inesperada y novedosa: la derrota de Fatah. La lista Cambio y Reforma, con la que se presentó Hamás, obtuvo el 44% de los votos (76 escaños) mientras que Fatah sólo el 42% (43 escaños). Hamás no arrasó pero se impuso como fuerza mayoritaria en el Consejo Legislativo Palestino. Estos resultados se explican en primer lugar por la recién reformada ley electoral que distorsionó la asignación de escaños. La reforma de la Ley Electoral (18 de junio 2005) modificó las circunscripciones e introdujo un sistema mixto de mayoría simple para las listas de distrito y de representación proporcional para una única lista nacional. Esta fórmula respondía a las exigencias de los líderes de Fatah que, temiendo no ser reelectos en listas únicas con un sistema proporcional, pretendían beneficiarse del voto clientelar de base local.

Además, es evidente que hubo un apoyo real a Hamás por parte de un sector de la población palestina al igual que un voto de castigo a Fatah y a la ANP (por la corrupción, el fracaso de Oslo, la crisis económica y el caos). Finalmente otra causa fue a la división y la falta de cohesión de Fatah. A nadie se le escapa que los resultados electorales fueron en gran medida expresión de la crisis partidaria, de la frustración política y del descontento de la población palestina.

Estos resultados provocaron una sacudida en la OLP, en Hamás, en Tel Aviv y en las cancillerías de todo el mundo. Desde una óptica palestina, los resultados electorales eran un acto legítimo y democrático que, dada la situación, podía ser una oportunidad para reforzar la unidad palestina, hacer la OLP más inclusiva y operar una verdadera reforma de la ANP. Consciente de que no estaba preparado para gobernar sino para actuar como fuerza de oposición, a lo largo de dos meses Hamás intentó sin éxito conformar un gobierno de coalición. Fatah se negó a colaborar; en su seno algunos sectores preferían esperar una pronta caída del nuevo gobierno y del exterior tampoco faltaron presiones externas. Finalmente Ismail Haniyeh fue designado primer ministro, dando pie a una novedosa situación de cohabitación, con una presidencia de Fatah (OLP) y un ejecutivo de Hamás (organización no miembro de la OLP). Sin embargo, el nuevo escenario provocaría la reacción israelí e internacional y sirvió de pretexto para elevar un grado más el acoso a los palestinos. Paradójicamente un acto legal y democrático sería la excusa para una agresión de nuevo cuño contra los palestinos, en la que intervendría no sólo Israel sino la misma comunidad internacional que acompañó y alentó el proceso de paz, que financió las elecciones y que aportó una ingente volumen de ayuda para la institucionalización y la gobernabilidad.

*Los resultados electorales que llevaron al principal partido de la resistencia contra la ocupación al gobierno palestino sirvieron de pretexto perfecto a Israel para afirmarse en sus posiciones y medidas de fuerza*

Un hecho clave es que Fatah, principal fuerza de la OLP, nunca asumió plenamente la derrota y se mostró incapaz de compartir el control de las instituciones públicas. La presidencia de la ANP, cuyas competencias habían sido extendidas unas semanas antes de las elecciones, no facilitó la cohabitación. Antes de las elecciones, la Presidencia de la ANP operó una serie de reformas de re-centralización de competencias estratégicas (seguridad, finanzas, medios de comunicación), sustrayendo al Ejecutivo de herramientas fundamentales de gobierno e incapacitándole en sus tareas. Estas medidas iban en sentido contrario a lo exigido unos años antes por el Cuarteto, precisamente con la finalidad de debilitar a la Presidencia. Además, algunos sectores de Fatah desempeñaron un papel clave a la hora de crear dificultades al nuevo gobierno, protagonizando actos de desestabilización y provocaciones (alentando por ejemplo las huelgas de funcionarios afines que reclamaban el pago de sus salarios). La vinculación de los cuerpos de seguridad a Fatah y su negativa a responder a las órdenes del Ministerio del Interior llevaría a la creación de un nuevo cuerpo de seguridad (la denominada Fuerza ejecutiva) afín al Ejecutivo y al partido contrario.

Los resultados electorales que llevaron al principal partido de la resistencia contra la ocupación al gobierno palestino sirvieron de pretexto perfecto a Israel para afirmarse en sus posiciones y medidas de fuerza. De inmediato, el primer ministro israelí, Ehud Olmert, se negó a mantener cualquier tipo de diálogo con la ANP. Se paralizó toda transferencia financiera, sustrayendo al Ejecutivo palestino sus ingresos fiscales y creando una inmediata bancarrota. Prosiguieron las acciones militares y los asesinatos selectivos y se detuvo y encarceló a decenas de nuevos diputados.

En el plano internacional, el Cuarteto asumió en esencia el mismo discurso que Israel y se exigió del Ejecutivo de la ANP la aceptación de tres condiciones previas para el diálogo y la cooperación: el reconocimiento de Israel y de su legitimidad, la renuncia al uso de la violencia y el respeto a los compromisos anteriores. Estas exigencias, que nunca le han sido demandadas a Israel, tienen una significación singular cuando se plantean sólo a la víctima, al ocupado. Por un lado son exigencias que ignoran el consenso alcanzado entre las organizaciones palestinas en 2005 que ya daba por sentadas estas cuestiones. Por otro lado suponen un acto de rendición simbólica: reconocer la legitimidad del Estado que mantiene 4,5 millones de refugiados fuera de su tierra, que ocupa y que discrimina y renunciar al derecho de resistencia que reconoce el derecho internacional mientras dure la ocupación. El Ejecutivo de Hamás se negó a suscribir estas condiciones, exigiendo en cambio reciprocidad a Israel, el cese del hostigamiento y su retirada de los territorios ocupados. Por primera vez la comunidad internacional hizo uso de la coerción económica (se impuso un bloqueo financiero y de la ayuda) y política

(cese de cualquier diálogo con el Ejecutivo). A la decisión del Cuarteto se adhirieron los principales países donantes y un gran número de países árabes. Nos les falta razón quienes consideran que con esta postura se condicionó el diálogo político y la ayuda a los intereses de seguridad de Israel. La comunidad internacional puso en segundo plano la primacía del derecho internacional, la exigencia de poner fin a la ocupación, el fortalecimiento de la ANP y la gobernanza (FRIDE, 2006).

De esta forma, a partir de marzo 2006 se impuso un embargo político y económico internacional sobre la ANP, y en particular sobre su Ejecutivo. Los principales donantes paralizaron repentinamente la cooperación con las autoridades palestinas. Por presiones israelíes y estadounidenses, en 2003 la Unión Europea había incluido a Hamás en su lista de organizaciones terroristas. Y si bien se consideró positivo la participación electoral de Hamás, su acceso al poder municipal y a la ANP colocó a la Unión Europea en una posición paradójica: verse obligada a cesar cualquier contacto y relación oficial con las instituciones controladas por Hamás o en las que esta organización estaba presente.

Las medidas coercitivas de la comunidad internacional fueron denunciadas desde los más diversos ámbitos. James Wolfensohn, ex presidente del Banco Mundial y enviado del Cuarteto y encargado de supervisar la retirada israelí de Gaza, que llevaba denunciando el bloqueo y las actitudes de Israel y llamando a una imprescindible implicación de la comunidad internacional, dimitió en mayo de 2006 ante la actitud del Cuarteto y de Israel. El jurista sudafricano John Dugard, relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos en los Territorios Palestinos, denunció las medidas de presión y se preguntaba sobre la autorización jurídica de la propia organización internacional para participar, como miembro del Cuarteto, en la coerción económica a la ANP, en vez de optar por procedimientos diplomáticos y desarrollar los mecanismos que prevé la Carta (Consejo de Derechos Humanos, 2006, ptos. 74-76).

En junio de 2006, ante la crisis financiera de la ANP (160.000 empleados sin sueldo) y el riesgo de una inminente crisis humanitaria de gran magnitud, el Cuarteto estableció un mecanismo alternativo para canalizar ayuda de manera directa, evitando al gobierno. Fue el llamado Mecanismo Internacional Temporal (TIM) gestionado por la Unión Europea. El TIM se estructuró en tres capítulos: (I) con fondos de varios donantes y gestionado por el Banco Mundial, se canalizan medios para los servicios básicos; (II) con fondos europeos, se financia la provisión de combustible, electricidad, agua y servicios sanitarios; (III) con fondos de varios donantes, mediante un mecanismo de entrega directa de dinero en efectivo (direct cash assistance) se provee asistencia a la población con bajos ingresos y más vulnerable.

*La utilización por parte de la comunidad internacional de la palanca económica para presionar a los palestinos se sumaron a las presiones israelíes*

Con esta medida, severamente cuestionada por diversas ONG (FIDH, 2006), la comunidad internacional suplanta al gobierno al que ha ayudado en poner en pie y se convierte en un agente distorsionador de la gobernabilidad.

El boicot internacional al Ejecutivo de la ANP supuso la utilización por parte de la comunidad internacional de la palanca económica para presionar a los palestinos, sumándose a las presiones israelíes (International Crisis Group, 2006). Estas medidas de presión suponían un incumplimiento de las obligaciones de la comunidad internacional en materia de protección a la población civil. Con sus exigencias al Gobierno palestino y consiguientes sanciones, el Cuarteto contribuía al empeño israelí de politicidio palestino, es decir, de incapacitar de manera definitiva a los palestinos para poder decidir su futuro. La atención mediática internacional puesta en las sanciones internacionales y en los enfrentamientos intrapalestinos arrojó a un segundo plano las actuaciones de Israel: la retención ilegal de fondos procedentes de los impuestos, la detención de ministros y diputados, las restricciones radicales de movilidad y los ataques indiscriminados.

Las sanciones israelíes e internacionales tendrán diferentes efectos. En primer lugar recayeron sobre la población, acentuando la situación de pobreza (Oxfam International, 2007). También contribuyeron a debilitar a la ANP, al sustraerle recursos y al exacerbar las tensiones entre el Ejecutivo y la Presidencia (Nashashibi, 2007). Finalmente la nueva situación alimentó la ingobernabilidad y espoleó los enfrentamientos intrapalestinos (entre cuerpos de seguridad, entre facciones políticas y entre clanes). Si en 2005, estos enfrentamientos supusieron 12 muertos, en 2006 significaron 146. Grupos de Fatah, con cobertura de la presidencia de la ANP, alimentaron desde dentro la presión sobre el ejecutivo, en detrimento evidente de la gobernabilidad y de la seguridad: rearme de los cuerpos de seguridad y facciones armadas afines, acoso a las milicias de Hamás, secuestros de responsables políticos del ejecutivo, incendio de la Universidad Islámica de Gaza a principios de febrero 2007, e instrumentalización de delincuentes y redes clánicas clientelares (Internacional Crisis Group, 2007a). Todo ello ahondó las fracturas intrapalestinas con muy serias consecuencias.

### **El fallido intento de gobierno de unidad nacional palestino**

Desde marzo 2006 y durante cerca de un año, el Ejecutivo palestino de Hamás soportaría una enorme presión interna y externa, israelí e internacional, en forma de boicot político y de embargo económico. La situación resultaba aún más difícil por la falta de unidad interna

palestina y los episódicos enfrentamientos violentos entre facciones. Ante esta situación, en mayo de 2006, los líderes encarcelados de las principales facciones políticas hicieron público un Documento de Reconciliación Nacional, conocido como *Documento de los Prisioneros*, en el que llamaban a restablecer la unidad palestina, a cesar los enfrentamientos internos y acabar con el boicot internacional. El documento fue una llamada de atención que tuvo un eco importante, pero las presiones externas sobre la presidencia de la ANP eran muy fuertes. Finalmente, bajo los auspicios de Egipto y de Arabia Saudí, se alcanzaría un pacto (Acuerdo de La Meca, febrero 2007) y se conformaría un gobierno de amplia base parlamentaria, en el que participaban Hamás, Fatah y políticos independientes y de izquierda.

El programa del gobierno de unidad no introducía nada radicalmente nuevo; se aceptaba la fórmula de dos Estados, se ampliaba el cese del fuego, se respetaban los acuerdos previos suscritos, se reconocía *de facto* a Israel y se confirmaba que la Presidencia de la ANP y la OLP se encargarían de las negociaciones con Israel. El nuevo Gobierno de unidad nacional era toda una novedad política en la breve historia del autogobierno palestino e ilustraba de nuevo el pragmatismo de Hamás. La cohabitación obligaba a colaborar a actores con posiciones muy diferentes respecto a Oslo y sometidos a diferentes presiones internas y externas.

El nuevo Gobierno se planteó reformas, entre otras la muy sensible profesionalización de las fuerzas de seguridad y la creación de un Consejo de Seguridad Nacional (CSN)<sup>1</sup>. Pero el objetivo clave era acabar con el boicot externo. Para ello se puso en marcha una intensa actividad para restablecer las relaciones y recuperar la ayuda externa, pero la respuesta internacional fue muy ambigua. La Unión Europea se mostró en un primer momento dispuesta a colaborar, pero ante las presiones de Estados Unidos e Israel se paralizó; sólo Noruega reanudó la ayuda. La comunidad internacional continuó con el boicot y desaprovechó la posibilidad de contar con un socio palestino unitario y dispuesto a la negociación política.

No hubo ninguna reciprocidad por parte de Israel en cuanto al cese de hostilidades ni al reconocimiento del interlocutor palestino. Si el Gobierno de unidad nacional palestino parecía frenar momentáneamente el progresivo debilitamiento de los palestinos, Israel y Estados Unidos pusieron un especial empeño en hacerlo fracasar y empujaron a la dirección de Fatah a enfrentarse a Hamás. De hecho, desde muy pronto Estados Unidos e Israel barajaron la opción de derrocar el gobierno de Hamás y forzar a la presidencia de la ANP a convocar nuevas elecciones. Elliot Abrams, viceconsejero de Seguridad

<sup>1</sup> El CSN estaría integrado por el presidente, los ministros y los jefes de los diferentes cuerpos de seguridad.

*El nuevo Gobierno de unidad nacional era toda una novedad política en la breve historia del autogobierno palestino e ilustra de nuevo el pragmatismo de Hamás*

Nacional de Estados Unidos, barajaba ya a principios de 2006 la factibilidad de propiciar un golpe de fuerza contra el nuevo Gobierno, suministrando armas a otras facciones (Álvarez-Osorio, e Izquierdo, 2007:257). Esta estrategia se concretó en un plan tramado entre Mohamed Dahlan (uno de los jefes de seguridad de la ANP, representante de los sectores de Fatah más vulnerables a las presiones externas y más ligados a los grupos de poder surgidos durante el proceso de Oslo) y Keith Dayton (asesor de seguridad estadounidense de la ANP), mediante el cual se proveyó a las estructuras militares bajo el mando del primero de ayuda financiera, entrenamiento y armas.

### **La crisis de Gaza y la fractura palestina**

Si bien se venían dando enfrentamientos entre facciones palestinas de manera episódica, en junio de 2007 tuvieron lugar unos acontecimientos de otro calado que pondrían fin al corto experimento del Gobierno de unidad. En dos días, el ala militar de Hamás y las nuevas fuerzas de seguridad dependientes del Gobierno se apoderaron de los cuarteles de los cuerpos de seguridad controlados por la presidencia y redujeron a las milicias de Fatah en Gaza. Hubo ejecuciones y saqueos, y se contaron 161 muertos (de los cuales 41 civiles) y 700 heridos (Palestinian Center for Human Rights, 2007). Según Hamás, se trató de un golpe preventivo para desbaratar el complot armado organizado por Dahlan con apoyo exterior. Unos meses más tarde Hamás dio su versión de lo ocurrido en un informe: *Al Kitab al-Abyad / The white paper. The military decisive operation. Out of coercion not choice*. (Hamás, Press Office, November 2007). Aparentemente la decisión de intervenir contra las tropas de Dahlan fue una iniciativa del ala militar de Hamás, acosada sin tregua por Fatah, y que fue asumida por Haniye.

A su vez, Fatah presentó el hecho como un golpe de Estado de Hamás. A raíz de esta crisis, el presidente Abbas disolvió el gobierno, destituyó al primer ministro Haniye y, en julio, estableció un gobierno de emergencia en Cisjordania, encabezado por el liberal Salam Fayyad. El Gobierno de unidad sólo duró tres meses. Si bien no se puede considerar el episodio el inicio de guerra civil, está claro que supuso un enfrentamiento nunca vivido hasta entonces.

Se produjo entonces una situación insólita: la partición de la ANP en dos entidades de gobierno sobre sendos territorios, y consecuentemente a partir de entonces la presión internacional también se haría selectiva: continuación del boicot a Gaza y normalización de relaciones con Cisjordania. En Gaza se mantuvo un Gobierno de Hamás que reconocía a la presidencia de la ANP y reiteraba su disposición a un acuerdo con Abbas. Este Gobierno controlaba la situación, impuso

orden y desarmó a los civiles. Pero se mantuvo el embargo internacional y el bloqueo sobre Gaza limitando la movilidad de bienes y personas. Israel declaró a Gaza "territorio hostil" y no cesó en sus provocaciones y hostigamientos. Desde entonces, la estrategia israelí consistiría en intentar doblegar a Hamás por la presión económica y con castigos colectivos contra la población (restricción de suministros básicos, amenaza con cortes de fluido eléctrico y de agua potable, ataques selectivos con numerosas víctimas civiles).

En Cisjordania, el gobierno de emergencia dio paso a un gobierno de transición también encabezado por Fayyad. La presidencia se negó a cualquier diálogo con Gaza, prohibió todo contacto de Fatah con Hamás y estrechó el cerco a Hamás en este enclave (se clausuraron instituciones sociales y ONG ligadas al partido y se sometió a vigilancia a líderes y activistas). Abbas anunció una reforma de la ley electoral y elecciones anticipadas, tanto presidenciales como legislativas. En esta nueva situación, el presidente palestino se convirtió en el centro de atención de todos y concentró el apoyo internacional. Después de haberle marginado durante años, Israel y Estados Unidos intentaron a partir de entonces apuntalar a Abbas, reconociéndole como interlocutor y dándole apoyo; también implicarían a los gobiernos árabes "moderados" como Marruecos, Jordania y Egipto. Una demostración pública de ese apoyo selectivo tendrá lugar a finales de junio con una cumbre en Sharm el-Sheikh entre Olmert, Abbas, el presidente egipcio Mubarak y el rey Abdallah de Jordania.

El gobierno de Israel, con la condición de que Abbas no restableciera el gobierno de unidad nacional y viendo la oportunidad de tener un interlocutor dócil y a su medida, redujo la presión sobre Cisjordania y llevó a cabo algunos gestos: inició la devolución paulatina de las tasas retenidas, se levantaron algunos controles, liberó algunos presos... Abbas obtuvo de Israel una amnistía para los milicianos que depusieran las armas; no sin alguna resistencia, las facciones ligadas a Fatah (las Brigadas de los Mártires al-Aqsa) se desarmaron. El 17 de diciembre 2007 tuvo lugar en París una reunión de los países donantes que se comprometieron a aportar 7.700 millones de dólares en ayuda a la ANP. Estados Unidos también reanudó su ayuda financiera. Por su parte, la Unión Europea, que sólo reconoce a Abbas, reanudó la cooperación en materia de seguridad<sup>2</sup> e inició el levantamiento del mecanismo transitorio de ayuda directa. En febrero 2008 se puso en marcha el nuevo instrumento europeo PEGASE de apoyo al Plan Palestino de Reforma y Desarrollo, consistente en apoyo presupuestario directo y asistencia en varios campos (gobernabilidad, desarrollo social y sector privado) a lo lar-

<sup>2</sup> La cooperación en materia de seguridad y asistencia policial (EU COPPS, Coordination Office for Palestinian Police Support) estuvo paralizada desde 2006.

go de tres años. La UE se ha comprometido a aportar 3400 millones de dólares; España es el segundo donante europeo por su volumen de ayuda. Hay que señalar no obstante que Rusia, a diferencia de los demás miembros del Cuarteto, siempre se mostró más partidaria del restablecimiento de un gobierno de unidad nacional.

Las responsabilidades del fracaso del gobierno de unidad nacional recaen sobre todos los actores. Hamás fue sin duda torpe en su gestión de gobierno y al permitir una respuesta violenta ante el golpe que se avecinaba. Pero los principales responsables han sido Fatah, Israel y EEUU, deseosos de hacer fracasar el experimento unitario. La confrontación fue alimentada por actores externos que estimularon las reticencias de sectores de Fatah a aceptar los resultados electorales y a compartir el poder. Según el propio Álvaro de Soto, enviado especial de Naciones Unidas, Estados Unidos alentó la confrontación entre las dos organizaciones palestinas (De Soto, 2007). La comunidad internacional tampoco es inocente al no haber cesado en sus sanciones y presiones.

*La división  
fragiliza  
el apoyo político  
internacional  
a los palestinos  
y se acrecienta  
su debilidad*

El enfrentamiento entre Fatah y Hamás, con su punto álgido en la crisis de Gaza, expresa una deriva militarizada de la lucha política palestina, en gran medida resultado tanto del agobio y de la dislocación social generada por el asedio prolongado, como del grave deterioro del movimiento nacional palestino. Fatah, pieza clave de la OLP, ha mostrado su falta de coherencia, su incapacidad de reforma y de normalización como fuerza política. En el seno de Hamás, la crisis con ANP ha debilitado a los pragmáticos nacionalistas y dado alas a los partidarios de la acción armada, si bien la falta de perspectivas y de horizonte político siguen favoreciendo a Hamás. La crisis de Gaza y la situación generada desde entonces tienen implicaciones muy graves. Por primera vez se ha operado una división de envergadura en el seno del poder nacional en territorio palestino y se ha puesto en tela de juicio la legitimidad de la OLP para negociar (Halevi, 2008). La crisis ha supuesto un retroceso en la construcción del proto-Estado palestino y en las reformas democráticas. La división fragiliza el apoyo político internacional a los palestinos y se acrecienta su debilidad, lo que hace aún más difícil un acuerdo palestino-israelí justo y que responda a las demandas de todos los palestinos, mientras se agrava la crisis humanitaria en Gaza (Sayigh, 2007). En suma, el fracaso del Gobierno unitario ha tenido un único beneficiario: Israel.

## **Annapolis, la escenificación de la reactivación del diálogo**

El grave enfrentamiento intrapalestino fue inmediatamente aprovechado por la otra parte del conflicto y en las semanas posteriores a la crisis de Gaza los Gobiernos de Israel y Estados Unidos declararon la conveniencia de restablecer negociaciones entre palestinos e israelíes. Repentinamente, el presidente Abbas, que había sido considerado “irrelevante” y marginado durante años, se convirtió en interlocutor legítimo. El 16 de julio 2007, Estados Unidos propuso formalmente la realización de una reunión israelo-palestina para el otoño en Annapolis (Maryland), que contaría con la presencia y el respaldo de varios países árabes moderados. La conferencia debería dar pie a la reactivación de negociaciones directas bilaterales entre Israel y la ANP-OLP, excluyendo obviamente a Hamás. La convocatoria fue bien acogida por el Cuarteto y los Estados árabes aliados, conscientes del callejón sin salida que suponen sus sanciones y boicot a las instituciones palestinas. Indudablemente la iniciativa de retomar las negociaciones, suspendidas desde principios de 2001, en un momento tan complejo para los palestinos planteaba numerosos interrogantes en cuanto a su verdadero propósito y a sus visos de éxito.

Esta iniciativa diplomática esencialmente respondía a los intereses israelíes y estadounidenses, pero también contaba con la disposición de la ANP, deseosa de recabar apoyo internacional en su pugna con Hamás. De hecho no se trató nunca de una iniciativa internacional, de Naciones Unidas o del Cuarteto, sino de Washington. Tras un patente desinterés por la cuestión israelo-palestina durante varios años en que su prioridad fue la cruzada contra el terrorismo global e Irak, al final de su mandato Bush aprovechó la crisis de Gaza y la situación interna en Israel para hacer una demostración mediática de su interés. Con ello también intentaba mejorar su imagen en Oriente Medio y recuperar un cierto protagonismo, en un momento de repliegue defensivo en Irak y de críticas generalizadas a su política en la región. Annapolis tuvo una dimensión geopolítica regional clara, al ser una pieza más en la construcción de alianzas con los regimenes árabes frente a Irán y al emergente islam político. Todo ello se inscribía obviamente en una constante estratégica que es el apoyo a Israel como principal socio regional, aunque con ciertos cambios en el discurso (el apoyo cada vez más explícito a un Estado palestino y las menciones a los asentamientos como problema) y en la disposición a ejercer algunas presiones sobre Tel Aviv. Mientras el presidente Bush habla de “acabar con la ocupación, pero sin volver a las fronteras del 67” y sólo menciona los llamados “asentamientos ilegales” (outposts) [un centenar de pequeñas colonias que agrupan a 3.000 pobladores], la secretaria de Estado Rice ha sido mucho más firme a la hora de exigir cambios en la política de Israel.

*Para los israelíes la separación física del muro, ha contribuido a invisibilizar la situación de sus vecinos palestinos*

El Gobierno israelí de Olmert también necesitaba romper con el *status quo* y ganar estatura política demostrando que tiene iniciativa, por razones de política interna y externa, sin que ello pusiera en cuestión sus objetivos a largo plazo. Olmert necesitaba reforzarse a nivel interno por razones de supervivencia política y para hacer valer la importancia estratégica de Israel. Lograr un acuerdo ventajoso en Palestina puede permitir legalizar la situación creada en los Territorios Palestinos Ocupados (TPO) a bajo precio y legitimar el papel y las prioridades de Israel a nivel regional. Sin embargo, como siempre, la política interna israelí condicionaba las posibilidades de negociación, y la situación en Israel era complicada. Por un lado el propio sistema político israelí está en crisis (Grinberg, 2008): fragmentación e ingobernabilidad, crisis de los partidos, peso de los militares en la toma de decisiones (como se pudo constatar en la agresión al Líbano en el verano 2006, o en el bombardeo de objetivos en Siria en septiembre 2007), desprestigio del ejército, desafección creciente del *ethos* fundacional sionista a favor de nuevos valores materialistas. La gestión política y militar de la segunda guerra del Líbano (julio-agosto 2006) generó fuertes críticas al gobierno y ahondó el desprestigio y la desconfianza en el ejército, provocando la dimisión del jefe del estado Mayor (Dan Halutz). Sin embargo, el informe final de la Comité Winograd (30 de enero 2008) intentó moderar esas responsabilidades.

Asimismo la naturaleza de la coalición que respalda al gobierno<sup>3</sup> limitaba mucho el margen de maniobra del Primer Ministro; sus socios religiosos y extrema derecha se oponían a que se abordaran temas sensibles, y otros eran firmes partidarios del unilateralismo (como es el caso del laborista Ehud Barak, Ministro de Defensa y promotor de la fracasada cumbre de Camp David en 2000). Por otro lado entre la población israelí ha ido instalándose en los últimos años una nueva forma de vivir el conflicto. Siempre que no haya amenazas a la seguridad (atentados, campañas militares) y que no haya que asumir costes económicos, el conflicto ha dejado de ser una preocupación vital y cotidiana. Esta situación es producto de la bonanza económica de los últimos años, la relativa mejora de la situación de seguridad, y la creciente normalización internacional, sin presión externa. Ligado a ello, la separación física (muro, segregación) ha contribuido a invisibilizar la situación de sus vecinos palestinos, instalándose entre los israelíes una cierta indiferencia respecto a ellos. Pero se trata de una situación frágil e inestable que se rompe puntualmente cuando hay atentados, por lo que urge encontrar un marco que blinde esta situación en un momento tan favorable.

<sup>3</sup> El Gobierno israelí se basa en una coalición que tiene una mayoría holgada en la Knesset de 78 escaños sobre 120: Kadima (29 escaños), Partido Laborista (19), jubilados (7), Sha (12) e Israel Nuestro Hogar (11).

Por su parte, la Presidencia de la Autoridad Palestina necesitaba apremiantemente romper el *statu quo*; por un lado, lograr algo que le permitiera legitimarse ante su población, y por otro, hacer un gesto explícito dirigido a la comunidad internacional. La ANP se encontraba en un momento de extrema debilidad, fruto de la marginación impuesta desde 2000, las sanciones internacionales, la división y crisis interna palestina, su propia mala gestión y el deterioro de la situación. Su propia razón de ser estaba puesta en cuestión. Para Mahmud Abbas esta posibilidad de diálogo y el espaldarazo israelo-estadounidense constituían una oportunidad valiosa para lograr algunas concesiones que aliviaran la presión sobre la población, así como apoyo internacional a Ramala aunque fuera a costa de ahondar en la división palestina y de una mayor presión sobre Gaza.

A la hora de valorar el significado y los objetivos de la reunión, hay que señalar que desde sus primeras formulaciones la conferencia de Annapolis tuvo por finalidad central evitar el colapso de la ANP, mostrar el apoyo internacional decidido a Abbas y aislar a Hamás. Para ello se planteaba la reactivación de las negociaciones y de la Hoja de Ruta con nuevos parámetros y calendario. Se buscaba así recuperar la doble función asignada en Oslo a la ANP, por un lado ser interlocutor y por otro ser responsable de la seguridad de Israel. Se buscaba poner en marcha una dinámica y preparar el terreno para las negociaciones del estatuto final, pero con dos singularidades: negociando con sólo una parte de palestinos y contando con el apoyo de los países árabes moderados.

A pesar de la coyuntura y de la conjunción de intereses de los implicados, la preparación de la reunión puso en evidencia las dificultades y contradicciones de la iniciativa. Las partes tardarían varios meses en fijar un acuerdo de principios que determinara la agenda y la declaración final (International Crisis Group, 2007b). Israel se negó a que explicitaran objetivos y se abordaran los temas fundamentales, el llamado "estatuto final" (definición de fronteras, asentamientos, refugiados, Jerusalén), y rechazó el diseño de un marco vinculante. Israel tenía un objetivo principal: el establecimiento de un Estado palestino transitorio (según lo avanzado en Camp David, Taba y luego expresado en el Plan de Convergencia), dejando los demás temas para más tarde. Temeroso de romper la coalición si se abordaban temas precisos, Olmert necesitaba vaguedad.

Hubo sin embargo una novedad que merece ser recordada, Israel insistió, si bien sin lograr imponerla, en una condición previa: el reconocimiento palestino explícito de Israel como "Estado judío". Esta cuestión que ha ganado relevancia en los discursos políticos israelíes y ha aparecido en diversos momentos de las negociaciones, tiene una singular importancia cuando se introduce precisamente en el debate sobre el establecimiento del Estado palestino. Esta insistencia

*La meta de establecer el Estado palestino antes de finales de 2008 es poco creíble y realista dadas las grandes diferencias entre las partes y su debilidad interna para abordar una resolución del conflicto*

sobre la identidad judía tiene implicaciones sobre las otras dos dimensiones del conflicto. Primero refuerza la posición de no querer comprometerse con el retorno de los refugiados palestinos. En segundo lugar supone legitimar un planteamiento hegemónico y la “desigualdad permanente” para los palestinos con ciudadanía israelí, dando por muertas las esperanzas de normalización y acceso a la plena ciudadanía suscitadas en Oslo. Además, esto entronca con el cada vez más extendido discurso del intercambio de territorios (modificación de fronteras) en un acuerdo final; esto podría afectar a zonas pobladas por palestinos israelíes lo que supondría *de facto* un intercambio de población (colonos por minoría palestina). La sola mención de este tema provoca firmes reacciones de los palestinos israelíes que no reconocen la legitimidad de Abbas para negociar su futuro (Rouhana, 2007).

Con esta breve reunión que tuvo lugar el 27 de noviembre 2007 los promotores lograron formalmente los objetivos propuestos. Estados Unidos hizo una demostración pública de su interés por el conflicto israelo-palestino y de su capacidad para articular apoyos en la región. A pesar de no ser una cumbre internacional, logró un significativo apoyo internacional, de Europa y de los países árabes; medio centenar de delegaciones participaron como invitados-observadores (entre los cuales todos los países de la región y la Liga Árabe, excepto Irán). Tal como estaba previsto, palestinos e israelíes rubricaron una declaración final conjunta. Ésta recogió el compromiso de cesar los enfrentamientos; se anunció la puesta en marcha de negociaciones bilaterales a corto plazo para alcanzar un acuerdo de paz y que cubriera todos los temas sin excepciones y se señaló que el diálogo sobre cuestiones fundamentales debería llevar al establecimiento de un Estado palestino antes de finales de 2008. Las partes se comprometieron al cumplimiento de los compromisos de la Hoja de Ruta (abril 2003) que habría de aplicarse en el plazo de un año, alterando la secuencia de las fases; y Estados Unidos sería la parte encargada de supervisar el cumplimiento de los compromisos por las partes. Es decir, se especificó el objetivo final de dos Estados, pero no se mencionó explícitamente la vuelta a las fronteras de 1967 y de nuevo se sustituyó el papel de la comunidad internacional por el arbitraje exclusivo de Estados Unidos.

La reunión de Annapolis tuvo en primer lugar una finalidad propagandística so pretexto de iniciativa diplomática. La voluntad explícita de prevenir el colapso de la ANP y de apoyar a Abbas, siempre que se disociara del gobierno de Gaza y cumpliera la Hoja de Ruta (es decir, que hiciera de policía interpuesto), tiene un incuestionable efecto intencionado: dividir a los palestinos. Su contribución para el establecimiento de un marco de negociaciones con futuro es más que dudosa. Al contrario parece haber complicado aún más la situación, al concebirse sobre una oportunidad coyuntural, al mantener la

misma lógica que Oslo (objetivos finales no explícitos, gradualidad y asimetría, falta de mediación internacional imparcial), al ahondar en las fracturas y, a la postre, debilitar a los palestinos. La meta de establecer el Estado palestino antes de finales de 2008 es poco creíble y realista dadas las grandes diferencias entre las partes y su debilidad interna para abordar una resolución del conflicto. Un acuerdo sobre el estatuto final sólo parece abordable a largo plazo. Forzar las negociaciones cuando las partes no están preparadas, su legitimidad está cuestionada y carecen de liderazgos carismáticos que puedan acelerar los procesos, puede llevar a catástrofes mayores (como fue el caso en Camp David II). A nadie se le escapa que ni Olmert tiene capacidad para hacer asumir los costes de la paz ni Abbas está capacitado para negociar sin un acuerdo previo entre Fatah y Hamas. Y finalmente, el mejor indicador de la trascendencia de la reunión de Annapolis ha sido lo ocurrido en los meses siguientes, en los que no ha cesado la violencia, prosiguen la ocupación y las prácticas unilaterales y las negociaciones apenas han dado resultados.

### **Tras Annapolis, más de lo mismo**

El período del proceso de Oslo y los años que siguieron a su crisis provocaron una profunda transformación de Cisjordania y Gaza, de las formas de vida de su población e incluso de sus expresiones políticas. A lo largo de quince años se incrementó la colonización (se duplicó el número de colonos), se transformó radicalmente el paisaje (pasó de territorio palestino con enclaves israelíes a territorio israelizado con enclaves palestinos), se operó una profunda fractura entre Gaza, Cisjordania y Jerusalén, se deterioraron las condiciones de vida de la población palestina y finalmente tuvo lugar un progresivo debilitamiento de la OLP y luego de la ANP, al tiempo que tomaba forma una división entre los palestinos a varios niveles (entre islamistas y nacionalistas, en el seno de Fatah).

En los cuatro meses posteriores a la reunión de Annapolis no se han dado signos que presagien un cambio importante en estas dinámicas. Es cierto que Israel y Estados Unidos han hecho algunos gestos esencialmente dirigidos a fortalecer a Abbas: hubo una liberación selectiva de algunos centenares de presos; Israel hizo pequeñas concesiones en materia de movilidad en Cisjordania; se reiniciaron conversaciones bilaterales a finales de diciembre; hay cooperación en materia de seguridad y se ha reanudado la ayuda internacional con la ANP y en Cisjordania. Sin embargo las prácticas de la colonización no han cesado. La postura de Israel sigue determinada por dos objetivos: seguir fortaleciendo su posición ante futuras negociaciones e intentar doblegar a los palestinos (especialmente a Hamás) por medios militares y de desgaste.

*La postura de Israel sigue determinada por dos objetivos: seguir fortaleciendo su posición ante futuras negociaciones e intentar doblegar a los palestinos por medios militares y de desgaste*

Todavía no ha tenido lugar ninguna retirada israelí. La ocupación no ha dejado de intensificarse; la población colona crece, el Gobierno concede nuevos permisos para la construcción de viviendas en las colonias, y se amplía su infraestructura segregada (carreteras, túneles, puentes). La construcción del muro de Cisjordania prosigue, habiendo casi concluido la nueva partición de Jerusalén y su periferia. Sigue impidiéndose la movilidad y Gaza y Cisjordania están totalmente desconectadas una de otra. Según las organizaciones de derechos humanos palestinas, entre finales del 2000 y febrero 2008 el ejército israelí mató a 5.200 palestinos; desde Annapolis hay más víctimas cada mes. A finales de febrero 2008 había 8.400 palestinos detenidos en cárceles israelíes, incluidos muchos sin cargos ni condenas<sup>4</sup>. La práctica de los castigos colectivos ha tomado formas como el cerco de Gaza y el corte de suministro de energía (eléctrica y combustible), poniendo en peligro la provisión de agua. Todo ello tiene un impacto directo en el dramático deterioro de las condiciones de vida, especialmente en Gaza, hasta el punto que algunos analistas como Richard Falk, profesor de la Universidad de Princeton, no dudan en calificar la situación de "preludio al genocidio". En el artículo II de la Convención de NNUU para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948) se establece el significado legal del término "genocidio": (...) En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial, o religioso, como tal: (a) Matanza de miembros del grupo; (b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo; (c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial; (d) Medidas destinadas a impedir los nacimientos en el seno del grupo; (e) Traslado por fuerza de niños del grupo a otro grupo.

### **El hostigamiento ininterrumpido sobre Gaza**

La situación de Gaza merece una especial atención. En agosto de 2005, Israel evacuó los asentamientos y completó su retirada militar de la Franja. Pero esto no significó el fin de la ocupación y el establecimiento de un territorio palestino soberano. En la actualidad se trata de un territorio sobre el que la ANP no tiene capacidad de intervención, gobernado por una autoridad no reconocida internacionalmente, dependiente del exterior y sometido al control externo de Israel.

<sup>4</sup> Según Btselem, [http://www.btselem.org/english/statistics/Detainees\\_and\\_Prisoners.asp](http://www.btselem.org/english/statistics/Detainees_and_Prisoners.asp)

1. ¿Qué estatuto tiene este territorio? La evacuación de los colonos y la retirada militar israelí de la Franja de Gaza no han supuesto el fin de la ocupación, sólo han modificado su forma (Gisha, 2007). Desde su concepción inicial, el plan israelí (*disengagement*) planteó el cese de presencia permanente dentro de Gaza pero el mantenimiento del control del perímetro terrestre externo, la autoridad exclusiva en el espacio aéreo y las actividades de seguridad en el área marina adyacente a la costa de la Franja. Desde 2005 Israel retiene la autoridad absoluta sobre el espacio aéreo y el territorio marítimo de Gaza; somete este territorio a una observación permanente (con un globo aerostático y drones de vigilancia); ha forzado el abandono del área próxima a la frontera y desde entonces ha incurrido varias veces, sin gran dificultad, en el territorio. En el último año se ha establecido un verdadero cerco alrededor de la Franja que incide directamente en su vida cotidiana a todos los niveles. Según el derecho internacional (Artículo 42 del Convenio relativo a las leyes y costumbres de la guerra terrestre, IV Convenio de La Haya, 1907<sup>5</sup>), la ocupación tiene que ver con el “control efectivo” del territorio. Si en un primer momento se concebía que esto requería la presencia física de tropas en el territorio y la creación de algún tipo de administración, en los últimos años se ha ampliado la interpretación a otras modalidades (sustitución de autoridad, capacidad de enviar tropas en un tiempo razonable para hacer sentir la autoridad de la fuerza ocupante, control aéreo de un territorio o de parte de él...). En suma, desde el punto de vista legal, en Gaza la retirada no ha supuesto el fin de la ocupación.

2. Desde junio 2007, la autoridad política en Gaza está en manos del Ejecutivo de Hamás. Pero la situación es totalmente irregular (International Crisis Group, 2008). El Gobierno ha tenido que encarar los efectos de un amplio boicot internacional, el cerco y las incursiones israelíes y las dificultades interpuestas por el Gobierno de Ramala. Aunque cuente con la ayuda de algunos Estados árabes y musulmanes, el gobierno de Gaza ha sido privado de las fuentes de un presupuesto público regular; para poder operar ha tenido que introducir nuevos impuestos y disminuir al máximo sus gastos. En cuanto a la población ésta sobrevive con los aportes de algunas agencias humanitarias como la Agencia de la ONU para los Refugiados de Palestina en Oriente Medio (UNRWA), los salarios que paga la ANP de Abbas y Fayyad a sus funcionarios (77.000), las ayudas familiares y la economía informal (inclui-

<sup>5</sup> Art. 42. Se considera como ocupado un territorio cuando se encuentra colocado de hecho bajo la autoridad del ejército enemigo. La ocupación no se extiende sino a los territorios donde esa autoridad esté establecida y en condiciones de ejercerse.

*La franja de Gaza ha sufrido en los últimos años una situación de cerco y de asedio, en lo que ha resultado ser un brutal castigo colectivo a toda su población*

do el contrabando). Las sanciones y los cierres han hundido la empresa privada. Si bien este Gobierno ha hecho un gran esfuerzo en seguridad pública, hay graves déficit en materia de gestión y de gobernabilidad, en gran medida fruto de la falta de experiencia y de capacidad técnica. Otros son problemas con mayor calado político y tocan la división de poderes, la libertad de expresión o el respeto de los derechos fundamentales. Así han tenido lugar varios episodios de represión y violencia contra manifestantes (por ejemplo en noviembre 2007 en la manifestación masiva con motivo del tercer aniversario del fallecimiento de Arafat). Sin embargo no ha habido ninguna política de islamización social. A su vez, la ANP presidida por Mahmud Abbas no tiene ninguna capacidad de intervención efectiva en Gaza, pero hace un uso político de los recursos públicos (paga los salarios a los funcionarios públicos conminándoles a no trabajar para el gobierno local, mientras no paga a los funcionarios que trabajan).

3. La franja de Gaza ha sufrido en los últimos años una situación de cerco y de asedio, en lo que ha resultado ser un brutal castigo colectivo a toda su población. Esta situación no es nueva, empezó en los años noventa, se agudizó con la crisis del 2000 y ha alcanzado niveles máximos en 2006 y 2007, tal como lo muestran decenas de informes de agencias de Naciones Unidas y organizaciones humanitarias. A principios de 2008, Israel recurrió al corte de suministros tan básicos como la energía, poniendo en peligro el suministro a servicios esenciales como los hospitales y la potabilización del agua de consumo. Este asedio, en el que hay una corresponsabilidad egipcia, ha agotado todas las reservas y ha disparado todos los indicadores de pobreza, desnutrición y carencias<sup>6</sup>. Esto explica acontecimientos sin precedentes como el derribo momentáneo del muro en Rafah (23 de enero 2008) y el cruce masivo de población hacia Egipto en busca de alimentos.

Al cerco se suman las intervenciones militares, generalmente bombardeos selectivos, contra dirigentes o contra grupos armados responsables de los hostigamientos al territorio israelí. Todas estas acciones conllevan víctimas entre la población civil. Los principales operativos han tenido lugar en el verano de 2006, marzo de 2007 y principios de marzo de 2008. Esta última campaña produjo 130 muertos, en su mayor parte civiles. Tales acciones se justifican por parte de Tel Aviv por razones de seguridad; el último pretexto es el lanzamiento de proyectiles (denominados Qassam) desde la Franja sobre localidades israelíes cercanas. Estos proyectiles son fabricados

<sup>6</sup> Ver los informes que regularmente publica la Oficina de Naciones Unidas para las Cuestiones Humanitarias en los Territorios Palestinos Ocupados [<http://www.ochaopt.org/>]

*in situ*, de manera artesanal, con componentes que se introducen de contrabando, y suelen ser lanzados por diversos grupos, fuera del control de Hamas. En unos años, estos proyectiles han ampliado su capacidad y si antes sólo alcanzaban un par de kilómetros ahora golpean las ciudades de Sderot y Ashkelón, y el temor es que alcancen la industrial Ashdod, a 30 kilómetros. También han aumentado su poder letal que, aunque sigue siendo muy inferior al de cualquier misil israelí, ha provocado algunas muertes.

## El escenario palestino

Un elemento clave en el momento actual del conflicto es la situación política que viven los palestinos. Se trata de una crisis política múltiple que tiene como colofón una división que ahonda su debilidad.

1. El primer elemento a tener en cuenta es la grave crisis política e institucional de la Autoridad Palestina. Si la crisis de Oslo desde finales de 2000 fragilizó a la ANP, el boicot internacional en 2006 y la fractura de junio 2007 la sumieron en un declive absoluto. En las condiciones actuales la ANP funciona bajo mínimos, a lo que se añade un grave retroceso democrático. La Presidencia ha acaparado competencias del Ejecutivo sin contar con aparato administrativo para su labor. El Consejo Legislativo Palestino está paralizado: no se puede reunir, sus miembros están incomunicados entre Cisjordania y Gaza, y 48 diputados están detenidos por los israelíes. El poder judicial se ha visto intervenido en el enfrentamiento entre Gaza y Ramala, lo que ha incidido en su funcionamiento. En los dos enclaves se han restringido los espacios de libertad y de derechos: se intenta controlar a la sociedad civil y se reprime a manifestantes críticos y opositores (por ejemplo el 12 enero 2008 con motivo de la visita del presidente Bush).

Cabe preguntarse la función actual de la ANP. No hay que olvidar que la ANP no es un Estado sino una entidad interina que fue creada en el marco de Oslo (sin soberanía y con ocupación). Hoy la ANP paga salarios y tiene una función esencialmente policial y de control, para lo que dedica un tercio de su presupuesto. Su actual capacidad de proveer servicios o de proteger a la población es muy limitada. Sus críticos señalan que se ha convertido en funcional para el nuevo momento de ocupación (controla población), lo que explica la razón misma de Annapolis: el rescate israelí y estadounidense de la ANP. A esto se añade que últimamente sólo representa a una parte de los palestinos de los territorios ocupados. Por ello se han elevado voces, como la del profesor de Ciencia Política de la

*El proceso de Oslo infligió un duro golpe a la OLP; se debilitó desde el punto de vista organizativo y como estructura unitaria y de dirección política*

Universidad de Bir Zeit, Ali Jarbawi, que reclaman la disolución de la ANP, el retorno a una dirección política panpalestina sin competencias de gestión mientras carezca de soberanía, lo que obligaría a Israel a asumir sus responsabilidades como ocupante.

La situación del presidente Mahmud Abbas no es sencilla. Aceptó participar en Annapolis a pesar de la oposición y el escepticismo de la opinión pública y por el momento los resultados son escasos, lo que acentúa su debilidad. Por otra parte ve peligrar su legitimidad cuando se pliega a las presiones externas (Estados Unidos, Israel) que quieren evitar un diálogo interior palestino. La división pone en cuestión su representatividad y su capacidad de interlocución. Gran parte del problema de la ANP y de la OLP deriva de la situación de Fatah. La principal organización de la OLP se ha desarticulado a lo largo de Oslo, dividiéndose en facciones, perdiendo cualquier forma de funcionamiento coherente y disciplina interna, y ha alimentado el clientelismo. En Gaza, Fatah se disolvió en la ANP; en Cisjordania, se operó una disgregación en múltiples estructuras locales, clánicas, rivales y sin dirección centralizada, dando lugar a facciones armadas no controladas (como las Brigadas de los Mártires de al-Aqsa). Asimismo en su seno hay elementos que consideran la presión internacional útil para imponerse sobre Hamás.

2. Un segundo problema es el papel actual de la OLP. Desde finales de los años sesenta la OLP encarnó los objetivos de liberación nacional de los palestinos y fue internacionalmente reconocida como la organización representativa de este pueblo. La unidad de la OLP, a pesar de su pluralidad interna, le daba toda su legitimidad para optar por diferentes estrategias, para resistir o para negociar. El proceso de Oslo infligió un duro golpe a la OLP; se debilitó desde el punto de vista organizativo y como estructura unitaria y de dirección política en beneficio de la ANP. Si durante el proceso de paz, la ANP, presidida por Arafat, se mantuvo en cierta manera como una prolongación de la OLP, ya no es el caso en la actualidad. Con la ruptura de 2007 se ha operado también una desconexión con el Movimiento de Liberación Nacional Palestino (Fatah). La división entre Hamás y Fatah tiene un impacto directo en la OLP, paralizándola y acentuando su ausencia en el debate. Ilustración de este bloqueo y de la falta de consenso es que todas las facciones en las más altas instancias de la organización, excepto Fatah, han pedido sin éxito condicionar cualquier diálogo con Israel al cese de la violencia, pero la ANP y el presidente Abbas hacen oídos sordos.

3. Hamás es un hecho que ni la OLP ni cualquier otro actor pueden obviar y que tiene visos de permanencia en el escenario político palestino. Ni la presión de Israel, ni el aislamiento ni las sanciones impuestas por la comunidad internacional han doblegado esta organización. Al contrario, los sondeos de opinión muestran un progresivo deterioro de la imagen de Abbas y de la ANP, mientras se mantiene y se incrementa el apoyo a Hamás (Palestinian Center for Policy and Survey Research, 2008), lo que no impide que la presión internacional fragilice a los pragmáticos de Hamás y favorezca a los más radicales.

Hamás ha vivido en los últimos años un cambio programático muy interesante, reforzando sus componentes nacionalistas y pragmáticos, a los que se presta insuficiente atención y cuyo conocimiento es imprescindible para entender sus posiciones actuales. Aunque se tienda con excesiva facilidad a hacer comparaciones, Hamás no sigue una estrategia como la de Hizbullah. En estos últimos meses Hamás ha dejado claro sus objetivos a corto y mediano plazo. Haniye está dispuesto a negociar con la ANP de Abbas, sin condiciones previas, con el objeto de alcanzar un acuerdo unitario pero sin renunciar a los resultados electorales (quien se niega a ello es Abbas). Quiere tener la posibilidad de gobernar Gaza. Se ha mostrado asimismo dispuesto a negociar un alto el fuego y un acuerdo con Israel, comprometiéndose a impedir el lanzamiento de misiles si Israel cesa de hostigar. Finalmente Hamás quiere que se le reconozca como interlocutor palestino imprescindible (por ejemplo, en el caso de la frontera con Egipto, Hamás es partidario de un acuerdo fronterizo tripartito ANP-Egipto-Hamás).

4. Resulta muy difícil imaginar un acuerdo de paz sin una recomposición previa de la unidad palestina. El enfrentamiento y la división intrapalestina minan el apoyo internacional a los palestinos, reducen la presión sobre el Israel ocupante y permiten profundizar la ocupación en Cisjordania. A todas luces parece evidente que, previo a las negociaciones, es necesario un acuerdo intrapalestino (sobre la base de los acuerdos de El Cairo de 2005 y de la Meca de 2007), un retorno a la legalidad y una reforma de la OLP. Fatah insiste en la necesidad inmediata de nuevas elecciones. La izquierda en cambio propone el establecimiento de un nuevo gobierno provisional, la reunificación de Cisjordania y Gaza, nuevas elecciones, el respeto a la democracia y la necesidad de garantías de la comunidad internacional. Muchos analistas palestinos insisten en la necesidad de una reforma o incluso refundación de la OLP. Sin embargo los intentos en esta dirección, como la iniciativa yemení (marzo de 2008) de diálogo entre Fatah y Hamas, han sido obstaculizados y criticados por Israel y Estados Unidos.

## Los dilemas de Israel en Gaza y ante su futuro

Desde principios de los noventa la estrategia israelí ha estado dirigida a conservar lo esencial de lo adquirido en cuarenta años de ocupación. Para ello requiere un oponente débil y así ha fomentado su división (en Oslo<sup>7</sup>, con la ANP, con el enfrentamiento entre Fatah y Hamás, separando Gaza de Cisjordania...). Necesita proseguir con la ocupación para tener ventaja en las negociaciones y legalizar lo adquirido con el menor coste político y económico posible. Hoy esto pasa por instalar un “pseudo Estado palestino” pero incapacitando a los palestinos para ser actores políticos plenos. Israel necesita un vecino palestino dócil y la eliminación de cualquier riesgo potencial (Hamás).

El primer ministro Olmert, siguiendo con la estrategia de su predecesor y mentor Ariel Sharon, está interesado en una fórmula de ocupación indirecta, evacuando los enclaves palestinos y contando con una ANP que se encargue del control interno. Sin embargo su margen de maniobra es escaso, tanto por la coalición de Gobierno que le apoya, como por las resistencias de diversos sectores de poder (militares, colonos, derecha religiosa). El principal escollo a su plan es el Gobierno de Hamás en Gaza y por ello busca su debilitamiento presionando a la población para que se subleve. El cerco y las incursiones militares periódicas sobre Gaza se justifican formalmente por la persistencia de los misiles, pero en primer lugar son medidas orientadas a doblegar al Gobierno de Hamás. En todo caso, estas medidas han abocado a Israel a una situación complicada.

Israel no tiene una solución ni un proyecto claro para su problema con Gaza. El mantenimiento del *statu quo* actual (cerco, ofensivas periódicas) es difícil y genera críticas internacionales; la población israelí está cansada, cunde la sensación de vulnerabilidad, además de generar víctimas en las dos partes. Por ejemplo inmediatamente tras la ofensiva israelí sobre Gaza en marzo de 2008 se produjo un atentado contra civiles israelíes en Jerusalén, lo que no ocurría desde hacía varios años. Se plantea así un dilema para Israel (Brom, 2008). Una opción sería reocupar Gaza para evitar el lanzamiento de proyectiles e impedir el abastecimiento de armas vía contrabando, pero esencialmente la finalidad sería derrocar a Hamás. Esta posibilidad tendría un alto coste militar y supondría la obligación de atender las necesidades de la población. Una variante de esta reocupación sería implicar a terceros (establecer un mandato internacional). La segunda opción es negociar un cese del fuego con Hamás. Si bien esto resulta de interés para las dos partes por razones diferentes, tendría consecuencias en otras dimensiones como la

<sup>7</sup> Según Mustafá Barghouthi (2007), Oslo respondió a una estrategia israelí para romper la lógica de la Conferencia de Madrid (participación de palestinos de los Territorios Palestinos Ocupados, representantes de la resistencia civil del interior) y negociar con una OLP débil, dividiendo a los palestinos.

*Desde principios de los noventa la estrategia israelí ha estado dirigida a conservar lo esencial de lo adquirido en cuarenta años de ocupación*

ruptura del boicot internacional por su propio inspirador y debilitaría a la ANP de Abbas. En Israel cada vez hay más partidarios de una negociación con Hamás, cuestión sobre la cual la opinión pública (entre el 45 y 60%) es más favorable que los políticos. Pero asimismo algunos temen que una tregua sirva a Hamás para fortalecerse (al igual que Hezbollah entre 2000 y 2006). Ambas opciones tienen altos costes. Esta cuestión no es ajena a un debate más amplio sobre seguir con la dinámica actual (extensión de la ocupación mientras sea posible, posición de la derecha y de Ehud Barak, ministro de Defensa), o fijar ya un remedo de Estado palestino (postura de Sharon y Olmert). Hay que señalar que entre los israelíes son minoritarios los que quieren una anexión total de los territorios ocupados así como los que quieren una retirada total; en cambio la mayoría es partidaria de un Estado palestino limitado y que responda a los intereses de Israel.

Un hecho muy interesante que ha cristalizado en torno a Annapolis es su puesta en relación con el debate sobre uno o dos Estados. El propio gobierno israelí plantea el riesgo de que se haga tarde para una solución basada en la fórmula de dos Estados (Ha'aretz, 28 de noviembre 2007) y por ello el destino de Israel y su identidad judía dependen de la pronta materialización de un Estado palestino. O hay un Estado palestino en breve o será irremediable un Estado único a medio plazo (con apartheid interno o de naturaleza binacional). El planteamiento de la cuestión en estos términos, aunque sea a modo de espantajo, resulta de especial interés porque acerca el debate al fondo mismo del conflicto: la naturaleza del Estado de Israel.

### Los actores internacionales

El tercer pilar del conflicto lo conforman los actores externos. Con sus diferentes capacidades de influencia sobre los actores directos, han sido elementos relevantes en el proceso de Oslo. En los acontecimientos recientes también han desempeñado un papel clave, si bien en una dirección novedosa: han tomado partido por la opción israelí, imponiendo sanciones y condicionando políticamente la ayuda, y promoviendo o legitimando la iniciativa de Annapolis.

El actor externo clave en el conflicto sigue siendo Estados Unidos, principal valedor de Israel en lo económico, militar y político-diplomático. Durante el proceso de Oslo fue el único actor externo aceptado por Israel. Tras la crisis del 2000 y con la llegada de los republicanos a la Casa Blanca, Israel contó con su beneplácito para las políticas unilaterales. En 2002 Estados Unidos promovió una cierta concertación con otros actores relevantes en el Cuarteto. Desde entonces asume la necesidad de creación de un Estado palestino,

pero tal y como lo concibe Israel (recortado, tutelado). La iniciativa de Annapolis puede interpretarse como un giro realista, en línea con las recomendaciones del Informe Baker-Hamilton sobre Irak (2006), sin por ello renunciar a seguir apoyando a Israel en sus principales posiciones.

Los demás actores externos, la Unión Europea, la ONU o los países árabes, están presentes desde hace décadas pero su voluntad de actuar y su capacidad de incidir han sido desiguales. En Oslo fueron relegados casi exclusivamente a la función de proveer de ayuda a la ANP. Con el tiempo esta ayuda se convertirá en una pieza clave de la supervivencia de la ANP. Sin embargo la persistencia de la ocupación terminará pervirtiendo esa ayuda (al financiar el incumplimiento de las obligaciones del ocupante y reponer lo destruido), ahondando en la dependencia y priorizando lo humanitario sobre el desarrollo.

Con la crisis de Oslo y tras varios intentos fallidos encaminados a desactivar los enfrentamientos y retomar negociaciones, tomará cuerpo una iniciativa de concertación de los actores externos, el conocido como Cuarteto de Madrid (abril de 2002) que reúne a Estados Unidos, el Secretario General de Naciones Unidas, la Unión Europea y la Federación Rusa. El Cuarteto intentará que palestinos e israelíes se comprometan con un plan encaminado a retomar las negociaciones con el horizonte puesto en un Estado palestino (Hoja de Ruta, 2003). Sin embargo la concertación de los actores externos en este marco no va a significar un aporte sustancial en materia de multilateralismo eficaz. El Cuarteto ha consistido más bien en un mecanismo multilateral de control de unas negociaciones bilaterales (y por lo tanto asimétricas) y sin las garantías que debían abocar a las metas fijadas por el propio Cuarteto (Musu, 2006). El incumplimiento por las partes no ha acarreado ninguna sanción. En suma, el Cuarteto ha sido un experimento de multilateralismo poco eficaz al no contar con el compromiso de las partes y situarse fuera del marco de proceso de paz real. Incluso el Cuarteto ha debilitado la acción internacional en el proceso de paz, al acordar más tarde las sanciones sobre la ANP cuando no lo hizo sobre Israel por sus incumplimientos.

Del mismo momento que el Cuarteto data la iniciativa de la Liga Árabe (Beirut, 2002), reiterada en varias ocasiones posteriores, por la cual se propone una plena normalización de las relaciones entre los países árabes e Israel a cambio de la retirada total de las zonas ocupadas en 1967. La propuesta no ha sido respondida por Israel y no ha concitado el apoyo de Estados Unidos.

En 2006 y 2007, las sanciones y el condicionamiento político de la ayuda van a acarrear una importante pérdida de credibilidad a la

*En Israel cada vez hay más partidarios de una negociación con Hamas, cuestión sobre la cual la opinión pública es más favorable que los políticos*

comunidad internacional en la región. Sin embargo su papel sigue siendo imprescindible. Especialmente grave ha sido el deterioro de la confianza de los palestinos en la Unión Europea. Durante esta crisis no presentará una postura coherente e independiente: si bien algunos países cuestionaron las sanciones y la validez de la Hoja de Ruta, y otros apoyaron verbalmente el gobierno de unidad palestino, la negativa de algunos Estados miembros (Reino Unido, Alemania) hizo fracasar las iniciativas autónomas europeas (Álvarez-Ossorio, 2008: 189-206). Muy pocos miembros de la Unión Europea han sido capaces de entender los cambios ocurridos en el seno de Hamás y se ha impuesto el discurso de Israel y de Estados Unidos en un grave seguidismo acrítico y de consecuencias funestas. A esto se suma el espaldarazo europeo a Annapolis y a la continuación de la lógica de Oslo.

La fijación internacional contra Hamás constituye un problema serio. El Gobierno de Hamás representa el primer caso en que una organización ligada a los Hermanos Musulmanes accede al poder por la vía democrática en un país árabe y esto tiene implicaciones regionales. La negativa estadounidense de aceptar a Hamás es un aviso a los demás partidos islamistas de la región. En realidad demuestra que se renuncia al reconocimiento y al diálogo con los actores políticos reales y es una torpeza política que los arroja en brazos de otros actores regionales. En 2003 Estados Unidos presionó a la Unión Europea para que incluyera a esta organización en su lista de organizaciones terroristas. Desde entonces la Unión Europea está secuestrada en la lógica estadounidense e israelí.

La actitud de la comunidad internacional no es sólo de pasividad, acarrea responsabilidades. Primero porque trata con normalidad a un Estado con un largo historial de incumplimientos y violaciones del derecho internacional. Segundo, porque ni siquiera asume sus obligaciones en materia de protección o a la hora de hacer cumplir el derecho internacional humanitario a terceros. Por ejemplo, los signatarios de las Convenciones de Ginebra se comprometen no sólo a cumplir sino también a hacer cumplir sus estipulaciones. Así lo recordó la Corte Internacional de Justicia en su dictamen sobre la ilegalidad del muro en Cisjordania (julio de 2004). La resolución del conflicto no puede ser dejada en manos exclusivas de Israel, la ANP de Abbas y Fayyad y Estados Unidos; es fundamental una intervención de la comunidad internacional que equilibre las asimetrías y vele por el cumplimiento del derecho. El primer paso para ello debería quizás ser la promoción del diálogo interpalestino (Khatib, 2008).

Las incertidumbres y el deterioro de la situación han llevado a barajar otras posibilidades de intervención internacional. Es el caso del despliegue de una fuerza internacional en Palestina. A finales de

*Estados Unidos presionó a la Unión Europea para que incluyera a Hamás en su lista de organizaciones terroristas. Desde entonces la Unión Europea está secuestrada en lógica estadounidense e israelí*

2007, Estados Unidos planteó un despliegue militar de la OTAN en Gaza para garantizar la seguridad interna; propuesta que obviamente fue rechazada por Hamás. Otra opción es el establecimiento de un “mandato internacional sobre Palestina” durante varios años, idea planteada tanto del lado palestino (Eyad Saraj) como israelí (Yossi Sarid, Shlomo Ben Ami), que diera protección a los palestinos, evitara una guerra civil y permitiera la construcción de instituciones democráticas. Pero cabe preguntarse sobre qué territorio y qué se haría con los colonos.

### **El riesgo de normalizar la injusticia**

Con cierta perspectiva, lo ocurrido en el período de negociaciones entre 1993 y 2000 difícilmente puede ser considerado un verdadero proceso de paz. La lógica de Oslo y los acuerdos interinos dieron pie a una “paz hegemónica” que privilegió a los israelíes, dividió y debilitó a los palestinos y, en vez de generar las bases de una solución, agudizó los problemas, generó más violencia, alimentó la inestabilidad y permitió que Israel consolidara sus posiciones. Los años posteriores de unilateralismo israelí complicaron aún más la situación. Ahora se intenta imponer un “Estado provisional”, con una ANP que representa a parte del pueblo palestino mientras se margina a Gaza.

Se insiste mucho, con optimismo, en que los sondeos y las encuestas ponen de relieve que las opiniones públicas de Israel y de Palestina no quieren mantener el actual *statu quo* y aceptan la fórmula de dos Estados. Y que incluso van más allá que en 1993: los israelíes aceptan un Estado palestino y negociaciones con Hamás y los palestinos aceptan compromisos territoriales (como los intercambios) teniendo como punto de partida las fronteras de 1967. Pero este optimismo no puede dejar de lado la profunda incompatibilidad de posiciones en otros temas claves, como el futuro de los refugiados, Jerusalén o las políticas hegemónicas en Israel, lo que recuerda que el conflicto no se limita al autogobierno en un territorio.

Hay riesgos objetivos de deterioro de la situación. La reocupación israelí de Gaza sería catastrófica. Asimismo, el cansancio, la desesperación y la ira de la población pueden desembocar en nuevas revueltas, a modo de tercera intifada que abriera la puerta a una guerra civil. Sin embargo cualquier “avance” o “éxito” en la vía de Oslo-Annapolis sólo puede dar pie al pesimismo. Un proceso de paz no puede ser un “proceso de imposición del proyecto del ocupante”, poniendo de lado el derecho internacional y los derechos fundamentales. Y en la actualidad hay un riesgo claro de legitimar la ilegalidad y de legalizar la perpetuación de la ocupación.

Algunos analistas han puesto de relieve que en un conflicto tan asimétrico, la vuelta a las negociaciones y la posibilidad realista de resolución del conflicto depende de un cambio en la relación de fuerzas entre las principales corrientes ideológicas israelíes (modernistas globalizadores, nacional-proteccionistas). Los últimos hechos ponen en evidencia que la dimensión intrapalestina es tan fundamental como la intraisraelí; la persistencia de la división o la reconstrucción de la unidad palestina serán factores determinantes para la evolución de la situación. Asimismo, el tercer pilar, los actores internacionales, desempeña un papel trascendental: o siguen reforzando la estrategia de los ocupantes o asumen un papel independiente y constructivo que facilite un arreglo justo.

Resulta difícil vislumbrar una salida. Los palestinos se enfrentan a la disyuntiva de la unidad o la división, de la resistencia o de la negociación en condiciones desventajosas. Israel tiene que optar por romper el statu quo o seguir con su proyecto colonial. La comunidad internacional encara el dilema de contribuir a legalizar una injusticia o de ser garante de una resolución justa y duradera. Sin embargo merece la pena recordar que éste es un conflicto político y que todo conflicto político tiene solución. Quizás el fracaso de las diversas iniciativas y la dinámica actual requieran un enfoque diferente y revisar algunos principios de partida. Y en este campo la comunidad internacional tendría mucho que hacer.

## Referencias bibliográficas

- Álvarez-Ossorio, I. (2008) "España ante el gobierno de Hamás" [Internet], *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 79-80, 2008, pp. 189-206. Disponible desde <[http://www.cidob.org/es/content/download/6539/65437/file/alvarez\\_79\\_80.pdf](http://www.cidob.org/es/content/download/6539/65437/file/alvarez_79_80.pdf)>
- Álvarez-Ossorio, I. e Izquierdo, F. (2007) ¿Por qué ha fracasado la paz? *Claves para entender el conflicto palestino-israelí*. Madrid, Los Libros de la Catarata, (segunda edición)
- Barghouthi, M. (2007) *Permanecer en la montaña. Conversaciones sobre Palestina*. Barcelona, Icaria
- Brom, S. (2008) *The real choice: ceasefire or reoccupation of Gaza* [Internet], INSS Policy Brief nº10, 12 de marzo de 2008. Disponible desde <<http://www.inss.org.il/publications.php?cat=21&incat=&read=1691>>
- Consejo de Derechos Humanos (2006) *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian Territories occupied since 1967* [Internet], A/HRC/2/5, 5 de septiembre de 2006. Disponible desde <<http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/5ba47a5c6cef541b802563e000493b8c/f2db6d6e235dea12852571f40052dec8!OpenDocument>>
- De Soto, Á. (2007) "End of Mission Report, 5 May 2007" [Internet], publicado en *The Guardian*, 13 de Junio de 2007. Disponible desde <<http://image.guardian.co.uk/sys-files/Guardian/documents/2007/06/12/DeSotoReport.pdf>>

Elshobaki, A., Hroub, K, Pioppi, D. y Tocci, N. (2008) *Domestic change and conflict in the Mediterranean: the cases of Hamas and Hezbollah* [Internet], Euromesco Paper 65, enero de 2008. Disponible desde <<http://www.euromesco.net/images/65eng.pdf>>

FRIDE (2006) "Europa y la democracia Palestina" [Internet], en *Democracia "en contexto"*, núm. 01, marzo de 2006, Disponible desde <[http://www.fride.org/descarga/BGR\\_EUDemoPal\\_ESP\\_mar06.pdf](http://www.fride.org/descarga/BGR_EUDemoPal_ESP_mar06.pdf)>

Gisha, *Disengaged Occupiers*. The Legal Status of Gaza [Internet], Report, enero de 2007. Disponible desde <<http://www.gisha.org/UserFiles/File/Report%20for%20the%20website.pdf>>

Grinberg, L.(2008) *Imagined Peace, Discourse of War: The Failure of Leadership, Politics and Democracy in Israel, 1992-2006*, Tel Aviv, Resling Publishing.

Halevi, I. (2008) "Anatomie de la crise politique en Palestine", en *Revue d'Etudes Palestiniennes*, número 106

International Crisis Group (2008), *Ruling Palestine I: Gaza under Hamas* [Internet], Middle East Report 73. Amman, 19 de marzo de 2008. Disponible desde <<http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3350&tid=5341&type=pdf&l=1>>

International Crisis Group (2007a), *Inside Gaza: the challenge of clans and families* [Internet], Middle East Report 71. Amman, 20 de diciembre de 2007. Disponible desde <<http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=3246&tid=5234&type=pdf&l=1>>

International Crisis Group, (2007b) *The Israeli-Palestinian conflict: Annapolis and after* [Internet], Middle East Briefing 22, 20 de noviembre de 2007. Disponible desde <[http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref\\_id=5174](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?action=login&ref_id=5174)>

International Crisis Group (2006) *Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling back from the brink* [Internet]. Middle East Report, 54, junio de 2006. Disponible desde <<http://www.crisisgroup.org/home/getfile.cfm?id=2407&tid=4171&type=pdf&l=1>>

International Federation For Human Rights (FIDH) (2006) *Failing the Palestinian State, punishing its people: the impact of the economic strangulation on human rights within the Occupied Palestinian Territory* [Internet], Report 459, París, octubre de 2006. Disponible desde <http://www.fidh.org/IMG/pdf/tporapport1910.pdf>

Khatib, G. (2008) "There is a Clear Alternative" [Internet], *Bitterlemons*, 31 de marzo, 2008. Disponible desde <<http://www.bitterlemons.org/previous/bl310308ed13.html#pal1>>

Musu, C. (2006) The Madrid Quartet: an effective instrument of multilateralism?, en Nathanson R. and Stetter S. (eds.), *The Monitor of the EU-Israel Action Plan*, IEPN – Israeli European Policy Network, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin/Tel Aviv

Nashashibi, K. (2007) "A year of decline: the financial and institutional status of the Palestinian Authority" [Internet], *OCHA Special Focus, Occupied Palestinian Territory*, abril de 2007. Disponible desde <[http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/99818751a6a4c9c6852560690077ef61/75721616214b1c45852572cf00499501!OpenDocument&Click=2c46fa35894a379485256458006b67cb/\\$Body/0.8506](http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/99818751a6a4c9c6852560690077ef61/75721616214b1c45852572cf00499501!OpenDocument&Click=2c46fa35894a379485256458006b67cb/$Body/0.8506)>

Oxfam International (2007) *Poverty in Palestine: the human cost of the financial boycott* [Internet]. Oxfam Briefing Note, abril de 2007. Disponible desde <[http://oxfam.intelldirect.com/e/d.dll?m=235&url=http://www.oxfam.org/en/files/bn070413\\_palestinian\\_aid\\_boycott.pdf/download](http://oxfam.intelldirect.com/e/d.dll?m=235&url=http://www.oxfam.org/en/files/bn070413_palestinian_aid_boycott.pdf/download)>

Palestinian Center for Policy and Survey Research (PSR) (2008), *Palestinian Public Opinion Poll No 27* [Internet], 13-15 de marzo de 2008. Disponible desde <<http://www.pcpsr.org/survey/polls/2008/p27e1.html>>

Palestinian Center on Human Rights (2007) *Black days in the absence of justice: Report on bloody fighting in the Gaza Strip from 7 to 14 June 2007* [Internet], Gaza. Disponible desde <[http://www.pchrgaza.org/files/Reports/English/pdf\\_spec/Gaza%20Conflict%20-%20Eng%209%20october..pdf](http://www.pchrgaza.org/files/Reports/English/pdf_spec/Gaza%20Conflict%20-%20Eng%209%20october..pdf)>

Rouhana, N. "Israel's palestinians speak out" [Internet], *The Nation*, 11 de diciembre de 2007. Disponible desde <<http://www.thenation.com/doc/20071224/rouhana>>

Sayigh, Y. (2007) "Hamás y el fracaso palestino" [Internet], en *La Vanguardia*, 4 de julio de 2007 Disponible desde <[http://www.lavanguardia.es/premium/publica/publica?COM-PID=51369575206&ID\\_PAGINA=22088&ID\\_FORMATO=9&turbourl=false](http://www.lavanguardia.es/premium/publica/publica?COM-PID=51369575206&ID_PAGINA=22088&ID_FORMATO=9&turbourl=false)>

Scobbie, I. "¿Está aún ocupado el territorio de Gaza [Internet], *Migraciones Forzadas*, 26, marzo de 2007. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4950.pdf>

Shamir, J. (2007) *Public opinion in the Israeli-Palestinian conflict. From Geneva to disengagement to Kadima and Hamas* [Internet], Washington, Peace Works, United States Institute for Peace, junio de 2007. Disponible desde <<http://www.usip.org/pubs/peaceworks/pwks60.pdf>>



