

El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005

KHALIL SHIKAKI

Informe

El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005

Autor: Khalil Shikaki

Doctor en Ciencia Política, es director del Palestinian Center for Policy and Survey Research en Ramala y profesor asociado de Ciencia Política. Ha enseñado en diversas universidades de Palestina y Estados Unidos.

Coordinación: Nuria del Viso
Edición: Elena Couceiro Arroyo
Traducción: Fabián Chueca

Maquetación: Alce Comunicación
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)
C/ Duque de Sesto 40, 28009 Madrid
Teléfono: 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
cip@fuhem.es
www.cip.fuhem.es
www.cipresearch.fuhem.es

Madrid, 2006

© NSI, The North-South Institute

Este documento sólo puede reproducirse con permiso expreso de NSI.

The North-South Institute
55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada
K1N 5M3
Teléfono: (613) 241-3535
Fax: (613) 241-7435
nsi@nsi-ins.ca
www.nsi-ins.ca

Para copias adicionales, dirigirse a Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM)

Este informe se publicó originalmente en el marco del proyecto de investigación *From War Termination to Sustainable Peace. What Kind of Peace is Possible? (WKOP)*, impulsado por The North-South Institute (NSI), de Canadá y organizaciones de la sociedad civil, entre 2004 y 2006. Las organizaciones que han colaborado con NSI son: Afghanistan Center for Policy and Development Studies (Afganistán); Centro de Estudios de Democracia e Desarrollo (Mozambique); Chr. Michelsen Institute (Noruega); International Development Research Centre (Canadá); International Peace Research Institute (Noruega); Policy Survey Research Centre (Palestina); Programa de Participación y Democracia (Guatemala); Social Scientists' Association (Sri Lanka); y Université Notre Dame (Haití). El proyecto ha sido dirigido por Stephen Baranyi, investigador principal de NSI. *WKOP* desarrolló un estudio comparativo de experiencias de paz en seis países y sintetizó elementos comunes a favor de la construcción de la paz. El Centro de Investigación para la Paz (CIP-FUHEM), en colaboración con NSI, ha publicado en castellano tres estudios de caso -Afganistán, Palestina y Mozambique- y un informe marco con las principales conclusiones del proyecto.

Sumario

Introducción	5
El contexto histórico de la construcción de la paz	8
– <i>De los acuerdos de Oslo al unilateralismo israelí</i>	8
– <i>Éxitos del proceso de paz</i>	11
Gobierno de la ANP	12
– <i>Las instituciones de la ANP</i>	13
– <i>El camino de la ANP hacia el gobierno autoritario</i>	15
Gobernanza en la sombra del marco de Oslo.....	16
Divisiones entre los palestinos	18
El papel de la comunidad de donantes	20
– <i>Hacia la buena gobernanza</i>	24
Reformar la Autoridad Nacional Palestina.....	25
Respetar los resultados de la elecciones y formar una coalición entre nacionalistas e islamistas.....	29
Reformar el gobierno local	30
Conclusión	34
Bibliografía	36

El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005

El proceso de paz entre israelíes y palestinos, que comenzó en los acuerdos de Oslo de 1993, no ha progresado debido a varias razones. El autoritarismo que rige la vida política palestina, después de que la Autoridad Nacional Palestina dominada por Al Fatah excluyera de la vida pública a los sectores nacionalistas críticos y a los islamistas, ha llevado a un gobierno corrupto y alejado de los intereses de la población. Quizá por eso, Hamas ganó las elecciones en enero de 2006 y Al Fatah rechazó la oferta de construir un gobierno de unidad nacional. La prioridad que Israel y la comunidad internacional han concedido a los asuntos de la seguridad ha contribuido a que los nacionalistas concentraran más poder en búsqueda de la estabilidad del gobierno. Resulta claro que la estrategia ha sido contraproducente, por lo que en la actualidad se impone la idea de que la construcción de una democracia palestina, descentralizada, libre de corrupción, participativa y verdaderamente responsable ante el pueblo es el mejor camino para crear una paz duradera. Sin embargo, la evolución de los acontecimientos en Oriente Medio, con Hamas en el poder, conflictos entre nacionalistas e islamistas y la retirada de la ayuda internacional, de la que dependen los palestinos, no lleva a pensar que esta estrategia esté cerca de ponerse en marcha.

Introducción

Trece años después del comienzo del proceso de paz palestino-israelí, la ocupación militar sigue siendo el problema más importante para los palestinos, en la misma medida en que la violencia sigue siendo el problema más importante para los israelíes. Aunque los palestinos han tenido éxito en la construcción de una autoridad nacional, no lo han tenido en la construcción de un sistema de

gobierno eficaz y democrático ni en la esfera nacional ni en la local. Durante los últimos seis años de la segunda Intifada, la consolidación de la paz entre los palestinos ha debido hacer frente a nuevas amenazas: caos interno y lucha por el poder, elección de un nuevo parlamento dominado por fuerzas involucradas en la lucha armada y opuestas al proceso de paz de Oslo con Israel, grave fragmentación en el seno del movimiento nacional dominante que perdió las últimas eleccio-

nes parlamentarias, gradual desintegración y potencial quiebra del gobierno central e incapacidad del gobierno local para constituir una fuente alternativa de apoyo. Aunque las consecuencias inmediatas de la muerte de Yasir Arafat en noviembre de 2004 han sido positivas, ya que prometían una apertura democrática en el sistema político, un alto el fuego temporal y la mejora del sistema de gobierno nacional y local, el futuro de los palestinos y el de la construcción de la paz entre palestinos e israelíes sigue siendo incierto, máxime tras la victoria electoral de Hamas. Este informe examina el fracaso de la construcción de la paz en Palestina, centrando la atención en la insatisfacción de las expectativas a corto plazo (fin de la violencia y fin parcial de la ocupación) así como de sus objetivos a largo plazo (buen gobierno).

Puesto que Palestina es un caso de conflicto en dos niveles, interestatal e intraestatal, la investigación subrayará también la interacción entre ambos para de ese modo responder a la pregunta relativa a los mejores medios de evaluar de forma significativa la construcción de la paz en Palestina. La consolidación de la paz entre palestinos e israelíes ha implicado un componente internacional, al ser un proceso de paz interestatal con acuerdos políticos, componentes de seguridad y un proceso de "normalización" de las amplias relaciones económicas y administrativas entre las dos entidades. Pero también ha supuesto un proceso de construcción del Estado mucho más complejo, con elementos de gobernanza interna, reconstrucción y crecimiento económico y desarrollo social. Estos dos niveles se han influido mutuamente en aspectos importantes. La historia de la última década ha demostrado que los dos son sumamente interdependientes. De hecho, la consolidación de la paz a corto plazo ha mostrado un alto grado de dependencia con respecto al éxito del objetivo a largo plazo de la construcción del Estado. Asimismo, el éxito de la construcción del Estado ha estado muy supeditado al cumplimiento de las expectativas a corto plazo del fin de la violencia y el fin de la ocupación.

La viabilidad de la construcción del Estado palestino ha dependido en gran medida de los términos del acuerdo negociado con Israel. El fracaso de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) a la hora de trasladar el acuerdo de Oslo de 1993 a medidas efectivas para poner fin a la ocupación redujo en

gran medida la legitimidad de esa autoridad y del acuerdo que había firmado a los ojos de su electorado. Una vez perdida la legitimidad que había adquirido con la firma del acuerdo de paz con Israel en 1993, el liderazgo de la vieja guardia de la OLP dependió cada vez más de la fuerza para mantener el control, lo que desembocó en la creación de un régimen autoritario. Un sistema político exclusivo marginó a los nacionalistas de la joven guardia y a las fuerzas islamistas. El sistema marginó también al gobierno local al asegurar el control del gobierno central sobre los consejos locales, sus finanzas y sus procesos de toma de decisiones. La oposición a la vieja guardia dentro del movimiento nacionalista, que en ocasiones halló su expresión en la violencia de los jóvenes militantes contra los israelíes y en la formación de milicias armadas, socavó en gran medida la estabilidad a corto plazo del proceso de paz. Un gobierno local débil no pudo proporcionar legitimidad en el ámbito de los militantes de base ni ayudar en la prestación de servicios cuando el gobierno central se volvió disfuncional. Los fracasos paralelos de los nacionalistas a la hora de traer la paz, por una parte, y el buen gobierno, por otra, propiciaron los buenos resultados de los islamistas en las elecciones locales de 2005 y culminaron en enero de 2006 con la victoria parlamentaria de Hamas, una facción opuesta al proceso de paz de Oslo y comprometida con la continuidad de la lucha armada contra la ocupación israelí.

No debería subestimarse la centralidad de la relación entre la viabilidad de la construcción del Estado y la legitimidad de los acuerdos palestino-israelíes provisionales y, más adelante, permanentes. Sólo un acuerdo aceptable para la mayoría de los palestinos contaría con la aprobación de las principales fuerzas políticas, tanto islamistas como nacionalistas. Sin el apoyo, o al menos la aquiescencia, de estos grupos, tanto en el ámbito local como en el nacional, es discutible que se logre una construcción de la paz sostenible. Un acuerdo que carezca de legitimidad para la mayoría de los palestinos convertirá en ilegítimos el Estado y el proceso de construcción del Estado para sus ciudadanos. Cuanto mayor sea la legitimidad del acuerdo de paz, más probabilidades habrá de que pueda crear un Estado legítimo y viable. En consecuencia, si queremos comprender los fracasos y los éxitos de la consolidación de la paz en Palestina,

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ESTÁ
DISPUESTA A CORRER EL RIESGO DE IMPEDIR
UNA INCIPIENTE TRANSICIÓN PALESTINA PARA
PROMOVER UNA AGENDA DE SEGURIDAD Y PAZ
DETERMINADA POR NO PALESTINOS

debemos tener bien presente la interacción entre los dos procesos¹.

Por otra parte, las características del sistema internacional han ejercido una gran influencia en el proceso de construcción de la paz de las relaciones interestatales. El fin de la Guerra Fría hizo posible la pacificación entre israelíes y palestinos y permitió que un país pequeño como Noruega desempeñase un papel importante en esa iniciativa, un papel inimaginable unos años antes, cuando la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) tenía una gran dependencia de la Unión Soviética en cuanto a apoyo político y militar. Pero la estructura emergente del sistema internacional en el periodo posterior a la Guerra Fría impuso no sólo la incidencia del establecimiento de la paz, sino también la naturaleza de los resultados de la construcción de la paz. La primacía de Estados Unidos después de la Guerra Fría creó las condiciones que limitaron el fundamento de las iniciativas de paz de Noruega: el acuerdo de Oslo no podía obligar a Israel a poner fin totalmente a la ocupación de los territorios palestinos, pues Israel podía contar sin problemas con el respaldo absoluto de Estados Unidos a su postura. La tendencia de la comunidad internacional a centrar la atención en las necesidades a corto plazo (por ejemplo, la seguridad de los israelíes) en detrimento de las necesidades a largo plazo (por ejemplo, las necesidades de los palestinos de poner fin totalmente a la ocupación y de buen gobierno) estuvo determinada por la disparidad en las relaciones de poder favorecida y sostenida por Estados Unidos.

Además, la presencia y la intervención de la comunidad internacional, en particular los países donantes, tuvo repercusiones importantes en la

construcción de la paz. La interacción entre pacificación y construcción del Estado ocupa un lugar fundamental en la implicación internacional en la construcción de la paz en Palestina. Tomemos, a título de ejemplo, la Hoja de Ruta del Cuarteto. Si examinamos el interés de la comunidad internacional, podemos llegar rápidamente a la conclusión de que la meta en materia de la construcción de la paz de un "Estado palestino viable" se basa en el supuesto de que ese Estado sea compatible con los intereses vitales de las otras partes principales del conflicto, especialmente la paz y la seguridad de Israel, y de que no representa una amenaza para la estabilidad de la región. Aunque en el periodo posterior los Acuerdos de Oslo los palestinos hubieron de hacer frente a las necesidades de los dos procesos —una paz inacabada y reconstrucción nacional—, la comunidad internacional de donantes tuvo que hacer frente a las demandas de promover el buen gobierno y al mismo tiempo apoyar la pacificación. Cuando surgió una contradicción, como sucedió tras las elecciones parlamentarias palestinas de enero de 2006 que desembocaron en la elección de una mayoría de Hamas opuesta a la Hoja de Ruta, la comunidad internacional no tardó en abandonar totalmente su interés por el buen gobierno para imponer unas condiciones relativas a la paz y la seguridad inspiradas por Israel. La comunidad internacional ha demostrado claramente que está dispuesta a correr el riesgo de impedir una incipiente transición palestina a la democracia para promover una agenda de seguridad y paz determinada por no palestinos.

Este resultado de la construcción de la paz no ha sido una sorpresa. Para muchos donantes, incluso para muchos palestinos, los objetivos de paz y

¹ Un marco conceptual útil es el enfoque de juegos en dos niveles de Robert D. Putnam ("Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", *International Organization* (42:3), 1988). Putnam entiende el proceso de muchas negociaciones internacionales como un juego en dos niveles donde "los responsables centrales de la toma de decisiones se esfuerzan por conciliar imperativos internos e internacionales simultáneamente" (p. 460). En el nivel nacional (nivel II), los grupos movilizados por políticos que buscan el poder presionan al gobierno para que adopte políticas que les favorezcan. En el nivel internacional (nivel I), los gobiernos intentan maximizar su grado de libertad para satisfacer las presiones internas al tiempo que limitan el impacto perjudicial de los acontecimientos exteriores.

buen gobierno iban unidos: el apoyo a la paz se basaba en ciertas expectativas en relación con la gobernanza y la reconstrucción nacional. Aunque los donantes querían promover el protagonismo palestino del buen gobierno, la reconstrucción y el desarrollo socioeconómico, tenían que lidiar con la cuestión de cómo la ayuda internacional podía promover un compromiso con la pacificación y, al mismo tiempo, dificultar el fortalecimiento de una élite poderosa y autoritaria pero imprescindible para el éxito del primer objetivo. Las iniciativas de la comunidad internacional para tratar de resolver este dilema produjeron resultados diversos. Aunque a principios de 2006 se celebraron elecciones parlamentarias, un avance significativo hacia el buen gobierno palestino, la comunidad internacional, alarmada por la victoria de Hamas, puso término a toda la ayuda directa y a la mayor parte de la ayuda al desarrollo destinada a los palestinos. En vez de estimular la formación de un gobierno de unidad nacional de islamistas y nacionalistas que ayudase a moderar las actitudes y las políticas de los islamistas y diese un firme impulso a la construcción de la paz, la comunidad internacional se decantó por una política de contención de Hamas.

El ascenso de Hamas en las elecciones locales y parlamentarias y la continua violencia durante los años del proceso de paz demuestran que el fracaso de la construcción de la paz, al no prestar atención a consideraciones a largo plazo (por ejemplo, los términos del acuerdo de Oslo, la necesidad de integrar a las jóvenes guardias de islamistas y nacionalistas en el sistema político interno, y la necesidad de un gobierno local capacitado) podría tener graves consecuencias para las expectativas a corto plazo. Cabría esperar que en la futura construcción de la paz palestina, las tensiones que aparecieron en los últimos diez años entre las exigencias de las expectativas a corto plazo y los imperativos de los objetivos a largo plazo no se resolviesen a costa del futuro a largo plazo de los palestinos.

Para preparar este ensayo, nos hemos basado en la literatura existente sobre la situación del proceso de paz y la escena política interna palestina. También hemos combinado las conclusiones de sondeos de opinión pública y encuestas a pie de urna con ideas o intuiciones recogidas en entrevistas con responsables políticos y cargos elegidos en las esferas nacional y local.

El contexto histórico de la construcción de la paz

Este apartado sitúa el examen de la construcción de la paz en el contexto de la pacificación entre israelíes y palestinos, con sus dos procesos principales de fin de la guerra/fin de la ocupación y construcción del Estado. Se traza el desarrollo a lo largo de las tres fases principales del proceso de paz: los acuerdos bilaterales de Oslo (1993-2000), el retorno a la violencia durante la segunda Intifada palestina (2000-2005) y el giro al unilateralismo israelí (2004-2006). Durante estas fases, vimos la quiebra del objetivo del fin de la guerra en el año 2000 y su restauración parcial a principios de 2005. Paralelamente, fuimos testigos de la transformación de la ANP en un régimen autoritario bajo el mando de Yasir Arafat y de los intentos de los palestinos después de Arafat de abrir de nuevo su sistema político y permitir una transición pacífica hacia un gobierno más responsable que desembocaron en la celebración de elecciones presidenciales y locales en 2005 y de elecciones parlamentarias en enero de 2006.

De los acuerdos de Oslo al unilateralismo israelí

Para muchos palestinos e israelíes, el proceso de paz de Oslo representó un gran trato. Los israelíes esperaban que produjera el fin de la violencia palestina, y los palestinos, el fin de la ocupación militar israelí de sus tierras. Aunque es cierto que la violencia se redujo y el ejército israelí reubicó sus fuerzas fuera de las zonas pobladas palestinas, las expectativas de la mayoría de los palestinos e israelíes nunca se cumplieron. La violencia contra los israelíes continuó mientras el número de colonos israelíes en las zonas palestinas ocupadas se duplicó durante los primeros seis años del proceso de paz. Fuerzas internas marginadas y un tanto deslegitimadas por el proceso de paz, como Hamas en el lado palestino y los colonos judíos en el lado israelí, intentaron sabotear el proceso. La violencia mutua y la expansión de los asentamientos fueron las herramientas que se utilizaron efectivamente para causar retrasos y desconfianza y para condenar finalmente al fracaso todo el proceso.

Ese proceso llevó a la mesa de negociación a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y a Israel, y desembocó en la firma de la Declaración de Principios sobre Disposiciones Provisionales para la Autonomía (Oslo I) en Washington, D.C., en septiembre de 1993, y en el Acuerdo Provisional Palestino-Israelí sobre Cisjordania y la Franja de Gaza (Oslo II), de octubre de 1995. El acuerdo contemplaba la retirada inmediata de Israel de una pequeña parte de los territorios palestinos ocupados y una retirada escalonada, o repliegue, de otras zonas en espera de un acuerdo definitivo sobre las fronteras y otras cuestiones centrales del conflicto, como el regreso de los refugiados palestinos a sus viviendas y propiedades en el interior de Israel y el futuro del Jerusalén Oriental árabe y sus lugares sagrados. En mayo de 1994 se constituyó la ANP en la Franja de Gaza y la zona de Jericó como primer paso de un largo proceso de reconstrucción nacional y como parte de un acuerdo provisional por cinco años con miras a un acuerdo de paz permanente entre israelíes y palestinos. Se suponía que se alcanzaría un acuerdo de paz de carácter permanente en 1999, pero las negociaciones con ese fin no tuvieron lugar hasta mediados de 2000. La cumbre convocada por el presidente de Estados Unidos en Camp David en julio de 2000 no produjo un acuerdo definitivo. En septiembre, la visita del primer ministro israelí, Ariel Sharon, a al Haram al Sharif (para los israelíes, el Monte del Templo) desencadenó una Intifada palestina que desde entonces costó la vida a más de 4.000 palestinos y 1.100 israelíes. Los esfuerzos de la comunidad internacional para poner fin a la violencia y llevar a los dos bandos de nuevo a la mesa de negociación fracasaron en el periodo 2000-2005. El intento más completo en ese contexto ha sido la elaboración de la "Hoja de Ruta para la Paz" por el Cuarteto, una coalición internacional integrada por Estados Unidos, la Unión Europea, la ONU y Rusia. Aunque la Hoja de Ruta se presentó a las partes a principios de 2003, apenas se hizo nada para aplicarla de 2003 a 2005. A mediados de 2004, Israel abandonó las negociaciones bilaterales en favor de medidas unilaterales, cuando su gobierno aprobó su plan de desconexión. Este plan preveía la evacuación por Israel de todos los asentamientos judíos de la Franja de Gaza y cuatro asentamientos en el norte de Cisjordania. En septiembre de 2005, el plan de

desconexión se aplicó con éxito, es decir, sin que estallase la violencia entre palestinos e israelíes y con escasa resistencia de los colonos.

Los acuerdos de paz de Oslo por los que se crearon la ANP y sus instituciones imponían graves limitaciones a la jurisdicción y el control palestinos tanto en esferas internas como externas. La muy limitada jurisdicción territorial de la ANP se ha extendido gradualmente a otras zonas de Cisjordania. En el año 2000, la ANP tenía el control territorial y práctico de la mayor parte de la Franja de Gaza y aproximadamente el 40% de Cisjordania. Sin embargo, el control funcional de Cisjordania dista mucho de ser completo, ni siquiera en teoría, pues los israelíes conservan responsabilidades primordiales en materia de seguridad en más de la mitad de las zonas que están bajo el control palestino. Desde el comienzo de la segunda, Intifada en septiembre de 2000, el ejército israelí ha vuelto a ocupar ocasionalmente poblaciones y ciudades que estaban bajo el control de la ANP. De hecho, desde marzo de 2002, el ejército israelí ha vuelto a ocupar casi todos los territorios de la ANP en Cisjordania.

A pesar del optimismo y de los éxitos económicos de los primeros años del proceso de paz, como muestra la tabla que figura más abajo, las promesas de paz subyacentes siguieron sin cumplirse en gran medida y la viabilidad de la economía palestina resultó difícil de alcanzar. Cuatro décadas de ocupación israelí han hecho a la economía palestina dependiente de Israel y la han aislado del resto del mundo, lo que convierte a Israel en el único socio comercial y obliga a un amplio segmento de asalariados palestinos a depender de puestos de trabajo en territorio israelí. La economía palestina ha seguido siendo una economía cautiva y, en los territorios palestinos, Israel ha mantenido un mercado cautivo. En consecuencia, el déficit comercial de la ANP con Israel ha sido siempre desequilibrado y va en aumento al haberse destinado la ayuda externa principalmente a financiar este déficit. El presupuesto de la ANP dependía del apoyo financiero externo e incluso la parte proveniente de aranceles e impuestos palestinos debía llegar principalmente a través de Israel, que recaudaba esos ingresos en nombre de la ANP. La circulación de personas y bienes, en particular entre Cisjordania y la Franja de Gaza, estaba limitada por decisiones israelíes. Israel siguió contro-

EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS SE HA OBSERVADO UN DECLIVE CONSTANTE Y SIN PRECEDENTES DE TODOS LOS INDICADORES ECONÓMICOS PALESTINOS

lando las fronteras palestinas y los puntos de paso internacionales. En los últimos cinco años hemos observado un declive constante y sin precedentes en todos los indicadores económicos palestinos, hasta el punto de que la renta nacional bruta en 2003 equivalía a menos del 50% de esa renta en 2000. La renta per cápita real alcanza actualmente menos de la mitad de su nivel de 2000. En un informe de marzo de 2006, el Banco Mundial llegaba a la conclusión de que “a pesar de las tasas de crecimiento positivas durante 2003-2005, las rentas palestinas siguen estando sensiblemente por debajo de sus niveles anteriores a la Intifada, con un producto interno bruto real per cápita en 2005 inferior en aproximadamente un 31% al de 1999”.²

La primera respuesta de Israel a la segunda Intifada fue un uso masivo de la fuerza que intentaba convencer a los palestinos de la inutilidad de la violencia y obligar a los dirigentes palestinos a tomar medidas represivas contra los grupos implicados en actos de violencia contra israelíes. Pero fue Israel el que aprendió muy pronto la lección sobre los límites de la fuerza y el que a principios de 2004 optó por una “separación unilateral”. El gobierno derechista israelí de Ariel Sharon llegó a la conclusión de que no existía ningún socio palestino para unas negociaciones de paz como las que estaba dispuesto a emprender. Sharon prefería un acuerdo provisional a largo plazo en el que Israel evitase tomar decisiones difíciles sobre Jerusalén, bloques de asentamientos en Cisjordania y refugiados. Los palestinos querían reanudar las negociaciones de enero de 2001 de Taba sobre el estatus permanente, que quedaron congeladas cuando Sharon asumió el cargo de primer ministro de Israel en febrero de ese año. Temiendo la pérdida

de su mayoría judía si el *statu quo* se mantenía inalterado, Israel trató de cambiar su entorno estratégico retirándose unilateralmente de la Franja de Gaza, con sus 1,3 millones de palestinos. En abril de 2004, Sharon presentó su plan de desconexión unilateral a una opinión pública israelí deseosa de adoptarlo.

Mediante el plan de retirada, Ariel Sharon y su sucesor, Ehud Olmert, indicaron su disposición a asumir riesgos a corto plazo a cambio de beneficios estratégicos a largo plazo para Israel. Las elecciones de marzo de 2006 en Israel reforzaron esta corriente de opinión israelí que conduce a un mayor interés de Israel en medidas unilaterales en Cisjordania. Pero para la opinión pública palestina y para los militantes islamistas, el plan representaba una victoria de la lucha armada, una victoria de la Intifada armada. En enero de 2006, gracias al aumento de su popularidad, Hamas pudo vencer en las elecciones parlamentarias palestinas.

Sin embargo, la mayoría de los palestinos reconocían también que el plan podía haber sido diseñado para perjudicarles a corto plazo. Podía poner en peligro la unidad política y la integridad territorial de las dos zonas desconectadas geográficamente (Cisjordania y la franja de Gaza). En ese caso, la división política y territorial podía elevar la tensión entre los palestinos, al acelerar el proceso de fragmentación y eventual desaparición de la ANP. Así, se prepararía el terreno para la aparición de entidades y grupos más radicales, ninguno de los cuales podría hablar en nombre de los palestinos durante mucho tiempo en el futuro. Según un informe del Banco Mundial, la retirada israelí de la Franja de Gaza no influirá de forma apreciable en la devastada economía palestina. El informe pedía la introducción de cambios fundamentales en el

² Banco Mundial, *Economic Update and Potential Outlook, West Bank and Gaza - Economic Update and Potential Outlook*, 2006.

entorno político y de seguridad que eliminasen las restricciones a la circulación de mercancía y personas palestinas impuestas durante la Intifada.³ Además, la respuesta israelí a la victoria electoral de Hamas —la retención de la transferencia mensual de aproximadamente 55 millones de dólares de los impuestos palestinos recaudados por Israel en nombre de la ANP—, unida a la suspensión del apoyo financiero directo por la comunidad de donantes, amenazaron con llevar a la ANP a la quiebra financiera total: El PIB per cápita descendió un 27% y las rentas personales un 30%. Además, la tasa de desempleo aumentó hasta el 40% y la pobreza hasta el 67% al término de 2006, según las conclusiones de un informe del Banco Mundial.⁴

Éxitos del proceso de paz

Las tres fases del proceso de paz —los acuerdos bilaterales de Oslo, el retorno a la violencia y la vuelta al unilateralismo israelí— señalan no sólo el fracaso del objetivo de la terminación de la guerra, sino también la utilidad de diplomacia y las negociaciones. A pesar de los cambios en el entorno palestino desde la muerte de Yasir Arafat, ninguno de los dos bandos han fracasado al no retomar las negociaciones. A principios de 2006, los palestinos habían elegido un gobierno que cree en el derecho de los palestinos a recurrir a las armas y los israelíes eligieron un gobierno que intenta determinar unilateralmente las fronteras de Israel con Palestina. Sin embargo, sería un error concluir este apartado con esta nota negativa. Merece la pena recordar los primeros logros del proceso de paz:

En primer lugar, en el periodo inicial tuvo lugar un fin parcial de la ocupación militar israelí de zonas palestinas. Esto incluyó la retirada de todas las zonas palestinas pobladas (a excepción del Jerusalén Oriental árabe) y una reducción importante de la frecuencia de la violencia palestina contra objetivos israelíes.

En segundo lugar, en 1993 tuvo lugar el reconocimiento mutuo de israelíes y palestinos, con el reconocimiento por Israel de la OLP como representante del pueblo palestino y el reconocimiento por la OLP del Estado de Israel. Representó un gran

avance en las relaciones entre palestinos e israelíes, lejos de la negación mutua que caracterizaba su relación hasta ese momento.

En tercer lugar, en 1994 tuvo lugar la constitución de la ANP y el proceso de construcción del Estado cobró impulso tras las elecciones de 1996, que permitieron la creación de instituciones y servicios de seguridad de corte estatal. En sus primeros años de existencia, la ANP logró establecer un gabinete operativo, organizar elecciones generales a la presidencia y al Consejo Legislativo, prestar servicios educativos, de atención de la salud y otros servicios básicos, revitalizar la recaudación de impuestos, redactar disposiciones legales habilitadoras y marcos reguladores para el funcionamiento de la administración pública y la actividad económica y comercial privada y mantener la seguridad y el orden público. El control civil y territorial palestino se extendió en 1999 a más del 42% de los territorios ocupados, de los cuales menos de la mitad estaban también bajo el control de la seguridad palestina. La OLP trasladó sus oficinas, burocracia y fuerzas armadas a zonas palestinas controladas por la ANP. En consecuencia, casi 100.000 palestinos, vinculados a la OLP, regresaron de la diáspora para vivir en zonas bajo el control de la ANP.

En cuarto lugar, en enero de 1996 tuvieron lugar las primeras elecciones nacionales, que permitieron la constitución del primer parlamento palestino, el Consejo Legislativo Palestino, con 88 miembros. El número total de candidatos ascendió a 672, de los que 25 eran mujeres: cinco de ellas consiguieron escaños. Tres cuartas partes de los palestinos que vivían en Cisjordania y la Franja de Gaza, el 43% de los cuales eran mujeres, participaron en las elecciones. En 2005 se celebraron cuatro rondas de elecciones locales y unas elecciones presidenciales, y en enero de 2006 tuvieron lugar las segundas elecciones parlamentarias palestinas.

En quinto lugar, el apoyo financiero internacional, que alcanzó unos 500 millones de dólares entre 1995 y 2000, ayudó a los palestinos a poner en marcha un proceso de desarrollo económico independiente y a la reconstrucción de las infraestructuras palestinas (ver la tabla más abajo). En octubre de 1993, dos semanas después de la firma de la Declaración de Principios, los donantes se

³ Banco Mundial, *Stagnation or Revival- Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*, 2004.

⁴ Banco Mundial, *Op. cit.*

comprometieron a aportar 2.400 millones de dólares para apoyar el desarrollo socioeconómico palestino durante un periodo de cinco años. Los fondos de los donantes fueron decisivos para ayudar en la fase de establecimiento de la ANP y cubrieron una proporción importante de los costos iniciales y los gastos corrientes de la administración civil y la fuerza policial palestinas. El sector financiero resultó fortalecido y grandes inversores, en su mayoría palestinos que vivían en la diáspora, regresaron a Palestina. La ANP pudo establecer relaciones comerciales con varios mercados externos. En los primeros seis años se hicieron ciertos progresos en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Entre 2001 y 2005, el apoyo de los donantes fue por término medio de 1.000 millones de dólares. Tanto en términos absolutos como relativos, el esfuerzo por parte de los donantes en beneficio de los palestinos ha sido uno de los más importantes jamás emprendido por la comunidad internacional.

Gobierno de la ANP

Durante el último decenio de gobierno de la ANP, se han suscitado preguntas acerca de la cultura política autoritaria de su élite, la debilidad de sus institu-

ciones públicas y la corrupción entre miembros de su élite gobernante. Tras la formación de un gobierno de Hamas, se han planteado dudas sobre la capacidad de los palestinos para forjar una coalición nacional de gobierno de islamistas y nacionalistas y, en ausencia de esa coalición, la capacidad de la ANP para sobrevivir a las sanciones financieras y políticas internacionales y a las luchas intestinas entre los diversos ramos del Gobierno por las competencias. La incapacidad del movimiento nacional mayoritario para integrar a los jóvenes nacionalistas en el sistema político y la exclusión de los islamistas del proceso político en la última década llevaron a la creación de un régimen autoritario que perdió gradualmente gran parte de su legitimidad. Los palestinos se han quejado también de un gobierno local débil, sobre todo durante los últimos seis años, en los que un número cada vez mayor de personas acudían a los consejos locales en busca de ayuda. A medida que la capacidad de la ANP para prestar servicios básicos disminuía, el papel de los consejos locales adquirió una importancia primordial. Pero los consejos locales, nombrados en su totalidad por la ANP, eran incapaces de satisfacer estas demandas, pues no sólo carecían de capacidad necesaria para prestar los servicios demandados, sino que también adolecían de un sistema de gobierno local centralizado y de falta de legitimidad pública.

Principales indicadores socioeconómicos, 1994-2005*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Población (en millones)	2,3	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	3,2	3,3	3,4	3,5	3,6	3,8
PIB (millones de dólares)	3.283	3.587	3791	4.290	4.821	5.095	4.939	4.326	4.169	4.011	4.131	4.044
Tasa de crecimiento		6%	2%	12%	12%	9%	-5%	-15%	-10%	6%	6%	8%
Pobreza			27%	25%	23%	21%	32%	44%	60%	72%	61%	44%
Desempleo			23%	20%	15%	12%	15%	26%	31%	26%	27%	23%

* Fuente: diversos informes publicados por la Oficina Central Palestina de Estadística, el Instituto Palestino de Investigación sobre Política Económica, el FMI y el Banco Mundial.

EL CAMBIO CONSTITUCIONAL PALESTINO DE 2003 DEJÓ SIN RESPONDER MUCHAS CUESTIONES, LO QUE CAUSÓ CONFUSIÓN RESPECTO A LOS LÍMITES DE LAS COMPETENCIAS ENTRE EL PRESIDENTE Y EL GABINETE

Este apartado se centra en el gobierno de la ANP y se ocupa de tres cuestiones: (1) el carácter autoritario de la ANP y la centralización de su autoridad bajo el poder nacionalista y la potencial quiebra de la ANP con el gobierno de los islamistas; (2) las razones del autoritarismo y la potencial quiebra de la ANP; y (3) el camino que aún queda por recorrer hacia la buena gobernanza y un gobierno local más descentralizado. Pero antes describiremos sucintamente la estructura institucional de la ANP.

*Las instituciones de la ANP*⁵

Los palestinos han hecho avances significativos hacia la creación de instituciones públicas. En 1993, inmediatamente después del acuerdo de Oslo, el Comité Jurídico de la OLP comenzó a redactar un borrador de una constitución provisional. En 1996-1997, el Consejo Legislativo Palestino aprobó una Ley Fundamental en su tercera y definitiva lectura. El nuevo documento constitucional fue debatido públicamente y con la participación de la población palestina. Pero durante cinco años el ex presidente de la ANP, Yasir Arafat, se negó a firmar la Ley Fundamental hasta que se vio obligado a hacerlo en mayo de 2002, después de tremendas presiones internas y externas. La Ley Fundamental contempla una democracia basada en el Estado de derecho y una forma limitada de separación de poderes. Afirma el compromiso con los derechos civiles y libertades fundamentales. Prevé un órgano legislativo fuerte, elegido directamente por el pueblo, que tendrá encomendadas las tareas legislativas y de supervisión, cuyos miembros gozarán de inmunidad. Este órgano legislativo tiene dere-

cho a conceder y retirar la confianza al ejecutivo y para aprobar el presupuesto que se le proponga. Pero la Ley Fundamental carece de los medios necesarios para exigir responsabilidades al presidente de la ANP, una deficiencia que hizo casi imposible la tarea de la supervisión parlamentaria hasta marzo de 2003, cuando el parlamento reformó la Ley Fundamental y trasladó la mayoría de los poderes y las responsabilidades del poder ejecutivo del presidente al gabinete y a un cargo de nueva creación, el de primer ministro. El cambio constitucional de 2003 dejó sin responder muchas cuestiones, lo que causó no poca confusión respecto a los límites de las competencias entre el presidente y el gabinete. En cualquier caso, el presidente sigue sin tener la obligación de rendir cuentas, aun cuando, sobre el papel, posee mucho menos poder que usar o del que abusar.

Tras los cambios constitucionales de 2003, el sistema político palestino pasó a ser un tipo de gobierno mixto en el que coexisten elementos parlamentarios y presidencialistas. El elemento parlamentario se manifiesta en la presencia de un consejo elegido (parlamento) con poder para conceder y retirar la confianza al gabinete y al primer ministro. El elemento presidencialista aparece a través de la elección directa del presidente por el pueblo, el nombramiento y la destitución del primer ministro por el presidente y la facultad del presidente de vetar disposiciones legales y emitir decretos en relación con cuestiones públicas de importancia fundamental.

El ejecutivo palestino está formado por un presidente, un primer ministro, un gabinete o consejo de ministros, los ministerios, las autoridades gubernamentales, las agencias y los servicios y las oficinas de apoyo de la secretaría general del pre-

⁵ Para más detalles ver Sayigh y Shikaki: *Strengthening Palestinian Public Institutions*, 1999.

EN CUESTIONES DE POLÍTICA EXTERIOR Y LAS RELACIONADAS CON LA DIÁSPORA PALESTINA, EL CONSEJO LEGISLATIVO PALESTINO NO HA SIDO CAPAZ DE DEFINIR SU RELACIÓN CON LA OLP

sidente y la secretaría del gabinete. En teoría, el poder ejecutivo reside principalmente en el gabinete. En la práctica, el presidente disfruta de mayores poderes, sobre todo en las áreas de seguridad y legislación. El ejecutivo tiene las siguientes funciones: establece y aplica la política general del gobierno; supervisa los órganos administrativos y de seguridad; elabora y aprueba el presupuesto anual; y participa en la creación de tribunales y la designación de jueces.

En enero de 1996, los palestinos residentes en Gaza y Cisjordania, incluido Jerusalén Oriental, eligieron un órgano legislativo de 88 miembros, el Consejo Legislativo Palestino. Las elecciones representaron un paso importante en un proceso de institucionalización de la vida parlamentaria en Cisjordania y Gaza. La promulgación de una ley electoral, el establecimiento de un comité electoral permanente, la división del país en distritos electorales y la celebración satisfactoria de elecciones han contribuido a este proceso de institucionalización. El segundo Consejo Legislativo Palestino fue elegido en 2006. El nuevo Consejo es más numeroso que el primero, con 132 miembros, y el sistema electoral ha cambiado, pasando de un sistema mayoritario basado totalmente en los distritos a un sistema mixto de representación proporcional y la mayoría basada en los distritos.

En teoría, el Consejo Legislativo Palestino está facultado para exigir responsabilidades al ejecutivo por varios medios. Posee poder de control y puede supervisar el desempeño del primer ministro y del gabinete. Sus comités pueden celebrar audiencias sobre funcionarios sospechosos de haber cometido violaciones e infracciones. Puede quitar el apoyo al gabinete retirándole la confianza. Pero su poder legislativo está limitado por el veto presidencial, que puede ser anulado por mayoría de dos tercios. Además, una combinación

de razones ha dificultado los intentos del Consejo Legislativo Palestino de ejercer la función de rendición de cuentas. Entre estas razones figuraba la ambigüedad constitucional en lo relativo a las competencias del presidente, el primer ministro y el gabinete. La composición política del primer Consejo Legislativo Palestino, en el que más del 70% de sus miembros procedían de Al Fatah, ha facilitado los intentos del ejecutivo de ignorar al órgano legislativo. La constitución del segundo Consejo Legislativo Palestino, en el que más del 56% de sus miembros proceden del islamista Hamas, puede reducir de forma semejante su eficacia.

En teoría el Consejo Legislativo Palestino tiene competencias sobre las funciones administrativas, financieras y de seguridad de la ANP. Ahora bien, los acuerdos con países extranjeros, incluidos los relacionados con el proceso de paz, no están sometidos a su aprobación, pues el presidente afirma que esta cuestión compete únicamente al mandato de la OLP y su comité ejecutivo. En esta y otras cuestiones relacionadas con la política exterior y las relaciones con la diáspora palestina, el Consejo Legislativo Palestino no ha sido capaz de definir la naturaleza de su relación con la OLP. Sin embargo, el primer Consejo Legislativo Palestino se preocupó sobremanera de cuestiones relativas a la paz y dedicó una parte importante de su tiempo a debatir los acontecimientos políticos de actualidad. De este modo, se desviaba de sus principales funciones de legislación, supervisión y relaciones con el electorado.

Durante mucho tiempo ha habido dos sistemas judiciales, uno en Cisjordania y otro en Gaza. Cada uno de ellos estaba organizado conforme a su propio marco jurídico. Existían graves diferencias entre uno y otro y la ANP apenas se esforzó por su unificación durante sus primeros ocho años de existencia. La Ley del Poder Judicial fue firma-

da por el Presidente en 2002, pero importantes obstáculos siguen impidiendo la coordinación de funciones entre el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General y el Consejo Judicial Supremo. El desempeño del sistema de justicia es muy deficiente. Hay una grave escasez de tribunales, jueces, funcionarios judiciales, administrativos y medios materiales. La congestión y la sobrecarga de casos han propiciado el deterioro de todo el sistema y han hecho posible la intervención administrativa en el trabajo de los tribunales. Los fallos de los tribunales ordinarios no siempre se han ejecutado. En la mayoría de las causas relacionadas con la seguridad y de índole política se han ignorado las sentencias. En algunos casos, los jueces que dictaron esas sentencias han sido cesados. Los servicios de seguridad han recurrido a la intimidación de los jueces para impedir que examinen casos relacionados con la seguridad. La desmoralización abunda entre los jueces. Existe un modelo de evidente falta de cooperación entre los tribunales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley, sobre todo en lo referente a causas políticas y relacionadas con la seguridad. La Fiscalía General se ha mostrado en ocasiones muy politizada y muy poco profesional. Los agentes de seguridad hacen caso omiso sistemáticamente de las facultades y la jurisdicción del fiscal general. Esto incluye los poderes de arresto y detención, la renovación de la detención y liberación de los prisioneros. Un fiscal general dimitió tras quejarse de injerencias del ministro de Justicia en su trabajo y de la negativa de las fuerzas de seguridad de acatar sus instrucciones o buscar su aprobación para realizar detenciones de carácter político.

En la esfera local, la ANP permitió el establecimiento de consejos locales dotados de poderes y responsabilidades limitados. Se creó un ministerio de gobierno local para supervisar el funcionamiento de los consejos locales. La Ley de Autoridades Locales exigía la elección de estos consejos, pero el ejecutivo de la ANP impidió las elecciones a los consejos locales y se aseguró de que las leyes aprobadas por el Consejo Legislativo Palestino privaban a éstos de la capacidad de determinar la política local o de conseguir los recursos necesarios para poder efectivamente proveer los servicios. No fue hasta diciembre de 2004-enero de 2005 cuando la ANP permi-

tió finalmente la celebración de una primera ronda de elecciones locales en 36 de los aproximadamente 400 consejos locales palestinos. En mayo de 2005 tuvo lugar una segunda ronda de las elecciones locales para 84 consejos, en septiembre tuvo lugar una tercera ronda para unos 100 consejos y en diciembre se convocó una cuarta ronda para unos 40 consejos. No se ha fijado la fecha definitiva de la última y más importante ronda de elecciones para los restantes consejos, entre ellos la mayoría de las grandes ciudades y poblaciones.

El camino a un gobierno autoritario de la ANP

La ANP obtuvo legitimidad electoral tras la elección del parlamento palestino en enero de 1996. El 75% de las personas con derecho a voto participaron en los comicios pese al llamamiento al boicot de grupos de oposición. Pero la ANP pronto se convirtió en un régimen autoritario y comenzó a perder la confianza de la población. La segunda Intifada cambió el equilibrio de poder interno, pues debilitó al partido gobernante, Al Fatah, y fortaleció a Hamas y otros islamistas. También aumentó el grado de decepción de la gente con la actuación de la ANP en áreas relacionadas con la eficiencia, la democratización y el gobierno limpio. Finalmente, cristalizó una escisión en el seno del movimiento nacionalista palestino que desembocó en la aparición de una joven guardia rebelde a costa de la vieja guardia de la OLP. El efecto global de estos tres factores, además de la percepción de fracaso del proceso de paz, puede haber sido la disminución de la legitimidad de la ANP ante la población y el aumento del apoyo a fuentes de legitimidad alternativas. Grupos y actividades basados en la legitimidad "revolucionaria" o islamista obtuvieron un apoyo añadido de la opinión pública. Además, el retorno de la violencia en las relaciones entre palestinos e israelíes durante la segunda Intifada hizo pagar un coste social a los palestinos. El ascenso de Hamas, una facción conservadora con una agenda sociopolítica, ha sido una de las consecuencias de la militarización de la Intifada. La disminución del apoyo a Arafat y Al Fatah ha sido causada por otros factores además del fracaso del proceso de paz y el deterioro de las

EL PROCESO DE PAZ DE OSLO REFLEJÓ LAS DRAMÁTICAS DIFERENCIAS EXISTENTES EN LA RELACIÓN DE PODER ENTRE PALESTINOS E ISRAELÍES

condiciones económicas y de vida. La población palestina se ha sentido sumamente decepcionada y desilusionada ante lo que ha percibido como el fracaso del proceso de reconstrucción nacional y buen gobierno. La evaluación en la calle de la situación de la democracia, la actuación de la ANP y los niveles de corrupción ha ido de mal en peor con el paso de los años.

Son cuatro los factores que condujeron a la situación que acabamos de describir: (1) la naturaleza del proceso de paz de Oslo; (2) las divisiones en el movimiento nacionalista entre joven guardia y vieja guardia y la exclusión de los islamistas del proceso político; (3) el papel de los países donantes en la conversión de la ANP en lo que podríamos llamar un estado rentista.

Gobernanza en la sombra del marco de Oslo

El proceso de paz de Oslo reflejó las dramáticas diferencias existentes en la relación de poder entre palestinos e israelíes. Dio prioridad en los beneficios a los israelíes (por ejemplo, el fin permanente de la violencia palestina), al tiempo que retrasaba los beneficios de los palestinos, pues posponía la resolución de todas las cuestiones principales del conflicto, incluidas la independencia y la condición de Estado de Palestina. Mientras tanto, Israel siguió construyendo asentamientos judíos en los territorios palestinos ocupados. Al ser la parte débil, la OLP se vio obligada a aceptar estas condiciones por impopulares que fueran. Para hacer frente a la disidencia en el interior, la élite de la OLP necesitaba reprimir a quienes se oponían a ella si quería proteger el proceso de paz y permanecer en el poder. Así pues, para el gobierno palestino el contexto de

Oslo no fue propicio para el éxito de la promoción del buen gobierno.

Por otra parte, el carácter transitorio de aquel proceso, con sus limitaciones a la independencia palestina y el énfasis en la seguridad de los israelíes, desempeña un papel a la hora de limitar el gobierno palestino e impone restricciones a la capacidad de la ANP para realizar las funciones normales que cabe esperar de toda autoridad soberana. Entre esas limitaciones se cuentan no sólo la ausencia de control pleno sobre el territorio y los recursos, la circulación de personas y mercancías, los puntos de paso internacionales, las políticas económicas, las relaciones exteriores y los asuntos de seguridad, sino también la falta de competencia plena sobre la actividad legislativa. Además, se incluye la ausencia de jurisdicción palestina sobre los israelíes residentes en las zonas controladas por la ANP o que pasen a través de ellas, lo cual debilita y el sistema judicial y lo pone en una situación embarazosa, y en consecuencia menoscaba su capacidad para garantizar su independencia.

En las primeras etapas del desarrollo de la ANP, Israel consiguió para sí la capacidad de oponerse a la legislación que a su entender fueran más allá de las facultades y las responsabilidades transferidas a la ANP o que no concordasen con lo dispuesto en los acuerdos de paz. Asimismo, según el acuerdo de transición, Israel conserva el derecho a oponerse a toda legislación que considere que “no concuerda con las disposiciones de la Declaración de Principios, este Acuerdo o cualquier otro al que puedan llegar las dos partes durante el periodo provisional”. Esas disposiciones legales “no tendrán efecto y serán nulas”.⁶

El carácter inacabado del proceso de paz produjo tres resultados adicionales que tuvieron

⁶ Artículo XVIII, párrafos 4 y 6 del Acuerdo Provisional Palestino-Israelí sobre Cisjordania y la Franja de Gaza, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, 1995.

importantes consecuencias negativas para el proceso de gobernanza:

(1) La OLP firmó el acuerdo con Israel y autorizó la creación de la ANP y le confirió legitimidad. El hecho de que fuera la OLP, y no cualquier otro partido palestino o no palestino, la que firmara el acuerdo de paz, implicó ciertas conclusiones que tuvieron consecuencias trascendentales para el proceso de construcción del Estado. Fue la OLP, y no sólo los acuerdos de paz, la que condicionó la ANP y le confirió legitimidad. La legitimidad conferida por la OLP implicaba que se exigiría a la ANP que gobernara no sólo conforme a líneas trazadas en los acuerdos de paz y en las bases constitucionales y legales existentes, sino también de tal modo que no representase una desviación fundamental de las normas y prácticas de la OLP. Las tensiones potenciales entre los imperativos de las dos fuentes de legitimidad siguieron siendo siempre una fuente de irritación y discordia entre los palestinos cuando emprendieron el proceso de reconstrucción nacional con el objetivo de lograr una transición satisfactoria a un buen gobierno y un sistema de ley y justicia.

El papel continuamente desempeñado por la OLP ha sido fundamental para el proceso de paz, pero ha llevado a la dualidad OLP-ANP, que ha tenido efectos negativos para el proceso de creación de instituciones públicas eficaces y viables y para la promoción del buen gobierno. Uno de los pasos más trascendentales ha sido la decisión de mantener la existencia de las instituciones y funciones semiestatales de la OLP aun cuando los palestinos han emprendido un proceso de formación de instituciones semejantes en el seno de la ANP. La supervivencia de la OLP ofrece a los palestinos un mecanismo para mantener su existencia nacional institucional aun cuando el proceso de paz fracase o no llegue al destino deseado: el establecimiento de un Estado palestino en Cisjordania y la franja de Gaza. El resultado más grave de esta decisión ha sido el desarrollo de lo que podríamos llamar una dualidad OLP-ANP.

Durante décadas, los palestinos, bajo el paraguas de la OLP, han construido una extensa red de instituciones políticas, militares y socioeconómicas. El Consejo Nacional Palestino —en ocasiones, el Consejo Central Palestino—, aunque sin ser un órgano elegido, ha hecho las veces de parlamento

en el exilio, mientras el Comité Ejecutivo de la OLP ha actuado como ejecutivo. Durante más de 30 años, Yasir Arafat ha ejercido de presidente del ejecutivo de la OLP. Otras muchas instituciones de la OLP gestionaron los asuntos de los palestinos bajo la ocupación en Cisjordania y Gaza o les prestaron servicios antes de que estos territorios quedaran bajo la jurisdicción de la ANP. En la actualidad, las instituciones de la ANP y de la OLP operan dentro de los mismos territorios. En ocasiones, sobre todo cuando la ambigüedad constitucional y jurídica imperaba en Cisjordania y Gaza, no ha sido fácil definir con claridad los límites y los mandatos de los órganos de gobierno palestinos. Esto ha dado origen a problemas en áreas importantes de la gobernanza, como la responsabilidad ante el pueblo, el Estado de derecho y el constitucionalismo, cuando instituciones de la OLP o no pertenecientes a la ANP comenzaron a tomar decisiones, con repercusiones fundamentales para los palestinos de Cisjordania y Gaza, sin someterse a la rendición de cuentas política ni a los debidos procesos legales. En algunas ocasiones esto ha dificultado la construcción de las instituciones al fomentar las rivalidades entre instituciones semejantes de la ANP y la OLP con mandatos similares. A tenor de los resultados de las elecciones parlamentarias de 2006, la OLP controlada por Al Fatah parece ir camino del enfrentamiento con el gobierno liderado por Hamas. Al negarse Hamas a reconocer la autoridad o supremacía de la OLP o los acuerdos firmados por ésta, todo el proceso de establecimiento de la paz, por no hablar de la construcción del Estado, puede ponerse en entredicho.

La dualidad OLP-ANP puede haber contribuido también a generar otros problemas, como la falta de transparencia en algunas instituciones de la ANP, ya que la OLP necesitaba seguir financiando instituciones propias con fondos reservados de la ANP. La disminución de la rendición de cuentas en las instituciones de la ANP y la OLP no sólo debilitó la construcción de las instituciones, sino que también llevó a la corrupción generalizada.

(2) El carácter abierto del marco de Oslo afectó a la jerarquía de prioridades palestina al poner un énfasis permanente en una agenda política nacional y en el progreso económico y dedicar menos atención a cuestiones relativas a la gobernanza (menos exigencia pública de democracia y gobierno limpio). La necesidad de un proceso más

fuerte y consolidado de construcción de las instituciones pierde su urgencia mientras la ocupación militar israelí sigue dominando la vida palestina. La persistencia de la ocupación afecta al ordenamiento de la jerarquía de prioridades para la mayoría de los palestinos, que promueve de este modo cuestiones como la culminación del proceso de paz y el logro del desarrollo económico, aunque sea a costa del buen gobierno. Durante mucho tiempo, las demandas populares de construcción de instituciones más fuertes y de transición a la democracia han seguido siendo débiles y titubeantes.

La primacía de la seguridad en esta fase inicial del proceso de paz marginó aún más los asuntos judiciales ya que las consideraciones de seguridad tuvieron prioridad sobre las exigencias de la construcción de las instituciones o la necesidad de respetar los derechos humanos y el Estado de derecho. El ejecutivo de la ANP, sin base legal alguna, restringió de forma significativa la competencia de la Fiscalía General con el fin de mantener a los presos relacionados con asuntos de seguridad en cárceles de la ANP. El ejecutivo ha pasado por alto sistemáticamente los fallos del Tribunal Superior en relación con este tipo de detenidos. Además, las exigencias de la reconstrucción nacional en las primeras fases del proceso de paz llevaron a centrar la atención en el fortalecimiento de la capacidad del gobierno central y sus fuerzas de seguridad. Se prestó escasa atención a las repercusiones de esas políticas en la asignación racional de recursos y en la transición a la democracia. En particular, se toleraron algunos abusos contra los derechos humanos cuando se entendió que contribuían al éxito del proceso de paz.

(3) Las políticas israelíes de índole política y motivadas por la seguridad limitan gravemente el proceso de fortalecimiento de las instituciones. Políticas como la congelación de las transferencias de ingresos mensuales a la ANP en 2001-2002 y de nuevo a principios de 2006, la reocupación de ciudades palestinas en Cisjordania desde marzo de 2003, la ruptura parcial de los vínculos entre Cisjordania y Gaza durante la mayor parte del periodo del proceso de paz, los cierres y asedios de las ciudades y poblaciones durante la segunda Intifada, la restricción de la circulación de los palestinos y la denegación del acceso a ciertas zonas tienen repercusiones directas sobre la

actuación de las instituciones de la ANP, ya que dificultan sobremanera su eficiencia. La ruptura parcial de los vínculos geográficos entre Cisjordania y Gaza propicia el derroche de recursos y la falta de coordinación. Obliga a las instituciones de la ANP a crear más oficinas y a contratar más personal de lo necesario. Los ministerios abren oficinas principales en las dos zonas y deben hacer frente a la abrumadora tarea de coordinación entre ambas.

Las inversiones privadas palestinas descendieron de forma apreciable después de que Israel comenzara a imponer cierres de los territorios en respuesta a los ataques violentos contra israelíes, especialmente en los últimos cuatro años. Del mismo modo, la política israelí de negar a la ANP el acceso a zonas que continúan bajo ocupación, las conocidas como zonas "C", impide la ejecución efectiva de infraestructuras y otros proyectos de desarrollo.

Divisiones entre los palestinos

El proceso de paz creó un sistema político que recompensaba a los nacionalistas palestinos y marginaba a los islamistas, que por aquellas fechas contaban con el apoyo de casi un tercio de los palestinos. De este modo, los islamistas, que disponían de una red muy extendida de organizaciones y actividades sociales, económicas y políticas, fueron excluidos de la participación política. Para ellos, el proceso era ilegítimo ante todo, pues hacía concesiones fuera de lugar a los israelíes. En consecuencia, los islamistas nunca aceptaron el cese de la violencia contra los israelíes, y de hecho siguieron practicándola de forma esporádica durante el periodo comprendido entre 1993 y 2000.

Por otra parte, la vinculación de las elecciones nacionales palestinas de 1996 con el proceso de paz y la selección del sistema electoral mayoritario, en vez del más popular sistema de representación proporcional, fueron elementos de la estrategia de los nacionalistas para excluir a los islamistas del proceso político. Sin embargo, tras la exclusión de los grupos islamistas, el nuevo sistema político fue percibido por los islamistas como ilegítimo. Cuando la violencia a gran escala estalló a finales de 2000, las milicias islamistas crea-

ron un Estado dentro del Estado, lo que condujo a un grave deterioro del orden público, y finalmente a su quiebra casi absoluta. En enero de 2006, los islamistas lograron erigirse en las facciones políticas más populares entre los palestinos en la Franja de Gaza, y obtuvieron el 44% del voto popular en las elecciones parlamentarias y el 59% de los escaños. En cambio, Al Fatah consiguió el 41% del voto popular y sólo el 34% de los escaños. Otros cuatro grupos nacionalistas-laicistas obtuvieron el 15% del voto popular. Los islamistas cosecharon unos resultados muy satisfactorios en las elecciones locales que se celebraron en 2005, pues consiguieron el 34% del voto popular, frente al 37% de Al Fatah. Otros grupos y candidatos consiguieron el 28%.

Por si fuera poco, el nuevo sistema político creado por el proceso de paz se basaba de forma casi exclusiva en los nacionalistas de la vieja guardia, los padres fundadores del movimiento nacionalista que vivieron durante la mayor parte de su vida en la diáspora y que firmaron el acuerdo de paz con Israel. La legitimidad de la vieja guardia tenía su origen en el legado de la OLP además de en los acuerdos de Oslo y sus resultados. Su poder también residía en el control que ejercía sobre los recursos financieros de la OLP y la ANP, en el reconocimiento diplomático que le había otorgado la comunidad internacional y en el control que ejercía sobre los principales órganos e instituciones de la OLP y la ANP, entre ellos la burocracia y los servicios de seguridad.⁷

Aunque los integrantes de la vieja y la nueva guardia compartían opiniones comunes en relación con los componentes básicos del proceso de paz, y estaban de acuerdo en la solución de dos Estados, tienen desacuerdos fundamentales en cuestiones relacionadas con el sistema de gobierno. Pronto se comprobó que los dirigentes de la vieja guardia no eran demócratas, pues en la diáspora se habían acostumbrado a una cultura política árabe que estimulaba el autoritarismo. El carácter secreto del movimiento de resistencia palestino antes del comienzo del proceso de paz no fomentaba la apertura, la transparencia ni el respeto del Estado de derecho. La percepción de la corrupción y la falta de democracia de la ANP por parte de la opinión pública registró una regre-

sión gradual pero significativa durante los años del proceso de paz. Los nacionalistas de la joven guardia que dirigieron la primera Intifada se sintieron privados de los frutos de su victoria ya que fueron marginados discretamente por el nuevo sistema político autoritario.

La vieja guardia intentó excluir a los miembros de la joven guardia de los puestos de responsabilidad de la ANP y fue aún más allá pues trató de debilitar deliberadamente las organizaciones de la sociedad civil y marginar al gobierno local, los dos refugios fundamentales de la joven guardia. Aunque la primera Intifada palestina en la segunda mitad de la década de 1980 intensificó los esfuerzos de las bases y la sociedad civil palestinas para abordar las necesidades de la sociedad ante una ocupación militar israelí más dura y brutal, la vieja guardia, dotada de poderes por el proceso de paz, intentó socavar la sociedad civil organizada. Un gran número de ONG constituidas en la década de 1980 dieron a la joven guardia los medios para confiar en redes descentralizadas y pluralistas que pretendían fomentar el apoyo mutuo y prestar servicios al tiempo que estimulaban a los palestinos a retirarse de las instituciones militares israelíes. En algunos casos surgieron tensiones entre los jóvenes nacionalistas locales y los dirigentes de la vieja guardia en la diáspora en relación con la toma de decisiones, cuando los activistas más jóvenes buscaban un sistema de gobierno más descentralizado en contra del deseo de la OLP de mantener un estricto control centralizado. Después del establecimiento de la ANP, estas ONG lucharon, con éxito limitado, para defender la libertad de expresión, la libertad de asociación, el pluralismo político y la descentralización de la autoridad. Pronto, sin embargo, muchas de las ONG se incorporaron a la ANP o perdieron a su mejor personal en favor de ésta. A instancias de la vieja guardia, los donantes internacionales que la habían apoyado en el pasado desviaron sus recursos a la ANP, lo que obligó a muchas ONG a reducir gradualmente sus actividades o a cerrar. Además, la falta de atención de la vieja guardia al gobierno local y sus preocupaciones y necesidades se hizo endémica cuando el gobierno central designó finalmente todos los consejos locales y sus jefes y les obligó a subordinarse al ministro del gobierno local. En resumen, la

⁷ Shikaki, "Palestinians Divided", *Foreign Affairs* (81:1), 2002.

vieja guardia intentó centralizar la autoridad mientras la joven guardia estaba acostumbrada a unas estructuras de poder mejor repartidas y descentralizadas que conferían poderes a las organizaciones de base, un legado de la primera Intifada palestina que fue encabezada por la joven guardia.

La segunda Intifada brindó a los jóvenes palestinos enfurecidos la oportunidad de conseguir el protagonismo en la política palestina, lo que debilitaba el control de la vieja guardia sobre el sistema político interno y reducía de forma significativa su margen de maniobra en sus contactos sobre la paz con Israel y con la comunidad internacional. El fracaso de la vieja guardia en la construcción de instituciones públicas fuertes, en el ejercicio de una gobernanza buena y libre de corrupción o en poner fin a la ocupación israelí mediante negociaciones constituyó el caldo de cultivo fértil y necesario para el surgimiento de la joven guardia. Los jóvenes militantes querían emular los métodos de Hezbolá en el Líbano para obligar a los israelíes a retirarse unilateralmente de los territorios palestinos ocupados, del mismo modo que Israel se retiró del sur del Líbano. El recurso a la violencia contra los israelíes permitió a los jóvenes nacionalistas obtener una legitimidad popular para usar armas y formar milicias y, de ese modo, intensificar su lucha contra la vieja guardia. Para mejorar su posición con respecto a la vieja guardia, los militantes jóvenes buscaron una alianza con los islamistas. Pero también se alinearon con los refugiados y los pobres en las zonas urbanas del interior contra de la clase comerciante urbana, rica y más acomodada. El aumento de las capacidades de los islamistas y de los grupos olvidados y desfavorecidos ayudó a sostener la Intifada a pesar de los ingentes costes que impuso a la clase media palestina. Las tensiones entre la joven y la vieja guardia estallaron en enfrentamientos abiertos en los disturbios de julio de 2004.

La muerte de Yasir Arafat ahondó las divisiones entre los nacionalistas y envalentonó a los islamistas. La joven guardia lo entendió como una oportunidad de quitar el poder a los líderes tradicionales. Marwan Barghouti, su dirigente más reconocido, estuvo a punto de competir en las urnas contra Mahmud Abbas, el candidato oficial de Al Fatah, para ocupar la presidencia. La elección de Abbas como presidente de la ANP en enero de 2005 tuvo lugar sólo después de que él y otros miembros de

la dirección histórica acordaran la celebración de la Sexta Convención de Al Fatah, una reunión que la vieja guardia venía retrasando desde hacía 16 años. Los líderes jóvenes esperaban aprovechar la ocasión para hacerse con el control de las instituciones y la toma de decisiones de Al Fatah. Sin Arafat, el sistema político palestino se abrió y Hamas buscó ahora activamente su integración en él. Pero cuando Hamas ganó en las elecciones de enero de 2006, Al Fatah, dividido, ante la firme recomendación de la comunidad internacional, se negó a integrarse en un gobierno de unidad nacional, un gobierno que habría impulsado con fuerza la consolidación de la paz.

El papel de la comunidad de donantes

El papel de la comunidad internacional en la consolidación de la paz en Palestina ha sido inmenso. La comunidad internacional ha contribuido a la pacificación, ha financiado componentes importantes de las actividades de la ANP y ha intentado influir en el gobierno y las políticas de paz palestinas. Los resultados han sido desiguales. En el periodo crítico de la formación de la ANP, a mediados de la década de 1990, el apoyo de los donantes ayudó a los palestinos a llevar a cabo sus primeras elecciones, a poner en marcha el proceso de desarrollo económico y de reconstrucción de las infraestructuras básicas, a fortalecer las instituciones y a mejorar la prestación de servicios. Pero el papel de la comunidad internacional no siempre colmó las expectativas de los palestinos, ni para protegerlos contra las políticas de ocupación israelí ni para prestar ayuda en la transición a un gobierno democrático y un desarrollo económico sólido. En ese periodo temprano se fijó la agenda del desarrollo impulsado por los donantes, que priorizaba el fin de la guerra aunque se consiguiera a costa de la buena gobernanza a largo plazo. De hecho, las políticas de los donantes encaminadas a promover la paz condujeron al afianzamiento del autoritarismo y a la tolerancia de la corrupción y de la ausencia de buen gobierno. El objetivo de poner fin a la violencia no se alcanzó plenamente ni siquiera cuando la comunidad internacional cedió en su postura sobre el buen gobierno y dio prioridad al fin de la guerra, poniendo el énfasis en consideraciones de seguridad. Los palestinos

se vieron también frustrados por la ineficacia internacional a la hora de obligar a Israel a poner fin a su ocupación de los territorios palestinos o incluso a la hora de congelar la construcción de asentamientos judíos en tierras palestinas ocupadas. Cuando los palestinos lograron finalmente celebrar elecciones democráticas en enero de 2006, la comunidad internacional, en su intento de aislar a Hamas, los “recompensó” cortando la mayor parte de la ayuda de los donantes. Además, condicionó la reanudación de la ayuda al cumplimiento por parte del gobierno de Hamas de condiciones relacionadas con la paz. Para la mayoría de los palestinos, el comportamiento de los países donantes demuestra que el compromiso de la comunidad internacional con la democracia palestina es hipócrita.

La ayuda internacional ha tenido repercusiones importantes en el desarrollo de todos los sectores del gobierno palestino. La ANP carecía al principio de capacidad para determinar las necesidades a largo plazo y dar prioridad a los objetivos a corto y medio plazo. En esa situación, los programas estaban, en parte o en gran medida, dirigidos por los donantes. Mediante el suministro de fondos a la ANP, los donantes intentaban apoyar el proceso de paz. Estos fondos ayudaron a mejorar las condiciones de vida de los palestinos, al ofrecer dividendos de paz y, en consecuencia, al aumentar el apoyo palestino al proceso de paz. A los donantes les interesaba apoyar un proceso de paz *exitoso*. Esto exigía el fortalecimiento de la ANP para que pudiera aplicar sus compromisos con los donantes y con Israel. A los donantes no les interesaba derrochar el dinero en un proceso de paz fallido. Los palestinos podrían haber identificado como prioridades cuestiones relacionadas con la lucha contra la expansión de los asentamientos, la protección de sus intereses en Jerusalén y el desarrollo de zonas ocupadas todavía por Israel. Aun así, los donantes, disuadidos ante la posibilidad de un conflicto con Israel, se abstuvieron de apoyar los proyectos destinados a tales fines. Los donantes también pudieron alejarse de las áreas problemáticas o de aquellas que carecían de capacidad para costear la financiación, como el sector agrícola, con lo que agravaron su debilidad. En consecuencia, algunas instituciones se volvieron más fuertes que otras, incluso cuando esto era contraproducente o incompatible con las necesidades palestinas. En

algunos casos, diferentes donantes apoyaron instituciones enfrentadas, con lo que reforzaban la fragmentación institucional. Cuando en enero de 2006 los palestinos eligieron un gobierno que se negó a reconocer a Israel y el proceso de paz de Oslo, los donantes pusieron fin rápidamente a la ayuda.

Durante los años de la segunda Intifada, la comunidad internacional fue más allá de su compromiso anterior al apoyar directamente el presupuesto palestino. Antes, se había negado obstinadamente a esto (salvo durante la fase de establecimiento de la ANP en los primeros dos años del proceso de paz) debido a las presiones internas en los respectivos países, en su mayor parte relacionadas con preocupaciones relativas a la corrupción de la ANP. El apoyo económico se destinó a pagar la factura de una gran parte de los salarios del sector público. De este modo, la comunidad internacional intentó ayudar a satisfacer las necesidades económicas a corto plazo como forma de subvencionar el sector público palestino para impedir su quiebra y una probable y grave escalada de la violencia que podría haber conducido a una intervención militar internacional mucho más costosa. Además, la Intifada acentuó la pérdida de control de la ANP sobre el orden público, lo que amenazó con convertirla en una autoridad disfuncional y de hecho en un “estado fallido”. Temiendo que se le culpara de este resultado, la comunidad internacional intentó seguir prestando apoyo para impedir la quiebra total de la ANP, aunque esto significara lo que algunos palestinos consideraron una subvención de la ocupación continuada de Israel sobre los territorios palestinos.

Los esfuerzos de la comunidad internacional para salvar la ANP mediante la ayuda directa apenas sirvieron a la economía palestina durante los años del proceso de paz. El resultado de los esfuerzos de la ayuda internacional una década más tarde, después de haber gastado más de 6.000 millones de dólares en ayuda al desarrollo, es decepcionante en el mejor de los casos. Tomemos a título de ejemplo el periodo de la Intifada, durante el cual los desembolsos anuales de los donantes se duplicaron hasta alcanzar casi 1.000 millones de dólares al año, lo que equivalía a más de 300 dólares por persona y año, un récord en la historia de la ayuda exterior. Pero, al mismo tiempo, como muestran los archivos del Banco Mundial,

las rentas personales de los palestinos disminuyeron casi un 40% en términos reales. De hecho, debido a la distorsionada estructura comercial palestina con Israel, una parte considerable de la ayuda internacional ha beneficiado a la economía israelí. Un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), publicado en julio de 2003, reveló que, debido al gran déficit comercial palestino con Israel en 2002, tanto en porcentaje del déficit comercial total como en porcentaje del PIB, "aproximadamente el 70% de los préstamos del exterior [...] se destina a pagar las importaciones desde Israel", y que "por cada dólar producido internamente, 45 céntimos se transfieren a la economía israelí". En estas circunstancias, es difícil considerar que los fondos de donantes inyectados en la economía palestina pudieran tener un efecto multiplicador perceptible. "Por el contrario", concluye el estudio de la UNCTAD, "el efecto multiplicador positivo de estos fondos repercute en la economía israelí".⁸

La razón de este fracaso internacional es de carácter político. El entorno político y de seguridad de la construcción de la paz fue muy destructivo. La comunidad internacional comprendió plenamente este diagnóstico pero no pudo o no quiso hacer gran cosa para cambiarlo. Como dijo el representante del Banco Mundial en la franja de Gaza, Nigel Roberts,⁹ en abril de 2005, "la ayuda al desarrollo de los donantes sólo puede producir un crecimiento sostenible si cambia previamente el ambiente político". El Banco Mundial puso de relieve la política israelí de cierre de territorios como un impedimento fundamental para el crecimiento económico palestino. A la vista del plan de desconexión israelí, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que si el régimen de cierres, con sus estrictas restricciones a la importación y exportación de mercancías y a la circulación de personas, continúa existiendo, ninguna cantidad de dinero en concepto de ayuda surtiría efecto.¹⁰ Los palestinos creen, sin embargo, que sin una presión internacional seria, incluso una intervención directa, es probable que Israel se abstenga de cambiar la situación. Los

palestinos creen que Israel prefiere ver cómo ellos reciben la limosna internacional estrictamente necesaria para mantener la situación bajo control y para que la ANP siga en funcionamiento.

Los palestinos verían positivamente una intervención internacional que se enfrentase a las diferencias en las relaciones de poder entre ellos y el Estado de Israel. Las divisiones entre los principales actores de la comunidad internacional han sido una fuente importante de frustración para los palestinos. Estas divisiones motivaron la incapacidad de la comunidad internacional para obligar a Israel a poner fin a la ocupación de zonas palestinas y a cesar las actividades que violan el derecho internacional, como la anexión del Jerusalén Oriental árabe y la construcción de asentamientos en territorios palestinos ocupados. En ocasiones, sobre todo durante los años de la Intifada, los palestinos presentaron su papel como defensa contra las políticas de ocupación israelíes y consideraban que la protección de las personas sometidas a la ocupación formaba parte de la responsabilidad internacional.

Los palestinos han visto la intervención internacional para poner fin a la ocupación iraquí de Kuwait y en lugares como Ruanda, Bosnia, Kosovo y Timor Oriental. Por eso, han percibido que la comunidad internacional, debido a la dominación del sistema político internacional por Estados Unidos, se ha alineado con la potencia ocupante en sus violaciones de las normas y leyes internacionales. Los palestinos prefieren que la comunidad internacional tenga un papel en su conflicto con Israel, pues consideran que les ayudará a consolidar su exigencia de supremacía de la legitimidad internacional y la aplicación del derecho internacional. La comunidad internacional, aunque ha mostrado interés en desempeñar un papel más importante, ha sido reacia a adoptar un rol de seguridad para no enredarse en un conflicto violento, sobre todo en una época en que Estados Unidos intenta apagar el entusiasmo internacional por ese papel. Israel lo considera una limitación a su margen de maniobra, en particular en la esfera de la seguridad.

⁸ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino*, 2003. Ver también los informes de 2002 y 2005.

⁹ Nigel Roberts y Stefano Mocci, "Palestinian Economic Revival", *Bitterlemon International* (3:15), 2005.

¹⁰ Banco Mundial, *Stagnation or Revival- Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*, 2004.

LA HOJA DE RUTA PRESTA ESCASA ATENCIÓN A
LAS CAUSAS PROFUNDAS DEL CONFLICTO Y PASA
POR ALTO LAS LECCIONES APRENDIDAS EN OTROS
CASOS DE ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

La Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal, en su informe de 2001 sobre la "responsabilidad de proteger" (*The Responsibility to Protect*), puso difícil a los palestinos el recurso a esta clase de intervención. Esto se debe a que habrían sido necesarias pruebas de violaciones masivas de derechos humanos, como genocidio o limpieza étnica, por no hablar de la imprescindible autorización explícita del Consejo de Seguridad de la ONU para calificar como genocidio una situación. Por ello es sumamente difícil que los palestinos puedan sacar adelante su postura debido a la dificultad de obtener pruebas de violaciones masivas y debido a la oposición de Estados Unidos.

En vez de esta posibilidad, la comunidad internacional prefiere, como en el caso del plan de paz de la Hoja de Ruta, seguir los ejemplos de los primeros tiempos del periodo posterior a la Guerra Fría, en los que intentó conducir una solución negociada internacionalmente en medio de los sangrientos enfrentamientos entre palestinos e israelíes. Aunque la Hoja de Ruta contempla un papel internacional más importante del que hasta entonces había sido posible en la pacificación entre palestinos e israelíes, el plan presta escasa atención a las causas profundas del conflicto y pasa por alto las lecciones aprendidas en otros casos de establecimiento de la paz. Por ejemplo, ignora la necesidad de integrar los grupos armados en el proceso político, convirtiendo su "desmantelamiento"/desarme en una condición previa para cualquier avance hacia las reformas internas (por ejemplo, elecciones) o la pacificación (como el retorno israelí a las líneas anteriores a la Intifada o la paralización de la construcción de asentamientos). Sin embargo, hoy está claro que incluso este enfoque internacional "blando" era inaceptable para Israel, y por ende para Estados Unidos. La comunidad internacional no presionó a Israel para que cumpliera los compromisos contraídos en vir-

tud de la Hoja de Ruta incluso después de la muerte de Yasir Arafat y la elección de un nuevo presidente palestino comprometido con poner fin al conflicto violento.

De igual modo, la comunidad internacional tampoco presionó a la ANP para que construyera un sistema político abierto y democrático. Aunque sobre el papel los donantes intentaron fomentar el buen gobierno, en realidad esto era menos importante que el objetivo de promover el proceso de paz. El apoyo de los donantes al proceso de democratización implicó el apoyo a las primeras elecciones generales palestinas, el apoyo a las elecciones locales, el apoyo al Consejo Legislativo Palestino, el apoyo a las ONG, el apoyo a la reforma de la administración pública, el Estado de derecho y el poder judicial, la formación de los jueces, la reforma financiera, etc. Estos esfuerzos, sin embargo, no fueron suficientes para frenar la consolidación del autoritarismo. Una de las razones de este fracaso fue el dilema al que se enfrentó la comunidad internacional, que tuvo que elegir entre las exigencias del proceso de paz y las necesidades de la buena gobernanza.

El informe sobre la responsabilidad de proteger de 2001, que ponía el énfasis en la necesidad de tener en cuenta requerimientos a largo plazo, como el buen gobierno y el desarrollo económico, llegó demasiado tarde para los palestinos. Durante los primeros años del proceso de paz, a principios y mediados de la década de los 90, la comunidad internacional contemplaba conceptos políticos diferentes en relación con el gobierno y el proceso de paz. El más importante de ellos era, quizás, la convicción de que la seguridad es la piedra angular de la paz entre palestinos e israelíes. Esta creencia llevó al supuesto generalizado de que todo puede sacrificarse para promover la seguridad, incluso la justicia y la democracia para los palestinos. Con la aquiescencia internacional, se

dio prioridad a los intereses de seguridad israelíes. Los imperativos de la seguridad israelí, que entraban en conflicto con las necesidades del buen gobierno y el desarrollo económico, exigieron la creación de un Estado no muy distinto de un Estado policial.

Un segundo concepto dominante ha sido la idea de que un gobierno fuerte es un componente esencial de la estabilidad en una sociedad después del conflicto. Este concepto influyó en el comportamiento de los donantes. Como ya hemos indicado, al suministrar fondos a la ANP, los donantes intentaban apoyar el proceso de paz. Al fortalecer a la ANP, los donantes pretendían proporcionarle capacidad para cumplir los compromisos contraídos en los acuerdos de paz. En un momento dado, esta política implicó retirar recursos de las organizaciones de la sociedad civil y entregárselos a la ANP.

Un tercer concepto ha sido la idea de que la democracia no puede sobrevivir al desafío del Islam político. Los donantes vieron con agrado que se excluyeran del proceso político a islamistas como Hamas y la Yihad Islámica. Muchos actores de la comunidad internacional temieron que la democracia y el Estado de derecho para los palestinos pudiera acarrear una victoria de Hamas. Los resultados de las elecciones para las asociaciones estudiantiles y profesionales, que arrojaron impresionantes victorias de los islamistas, agudizaron este miedo a pesar de que éstos habían perdido la mitad de su apoyo, que descendió a menos del 20%, durante el periodo más satisfactorio del proceso de paz, entre 1995 y 2000, tal como documentaron numerosos sondeos de opinión palestinos. El éxito de Hamas en las elecciones de enero de 2006 se debió esencialmente al fracaso de los procesos de pacificación y construcción del Estado, incluida la temprana exclusión de los islamistas por parte de los nacionalistas de la vieja guardia.

Por otra parte, el generoso apoyo financiero internacional distorsionó la economía política palestina e hizo que la ANP prestase más atención a las presiones exteriores frente a las preocupaciones y necesidades de sus electores en casa. Un porcentaje desproporcionado de los ingresos presupuestarios de la ANP procedía de donantes internacionales. Además, una parte importante del presupuesto de la ANP procede de las transferencias de ingresos en concepto de impuestos y aranceles

recaudados por Israel en base a las mercancías palestinas importadas que pasan por los puertos israelíes. Israel ha suspendido ocasionalmente esas transferencias en su intento de que la ANP se replantee su motivación y cambie sus políticas. En vez de depender de la sociedad palestina para los ingresos presupuestarios, la ANP se acostumbró a un promedio de 500 millones de dólares anuales entre 1995-2000 y cifras superiores desde el estallido de la Intifada. Durante los últimos 10 años, el porcentaje del dinero procedente de los donantes y transferido por Israel representó por término medio entre el 70 y el 80% del presupuesto anual de la ANP.

La dependencia de fuentes exteriores y la circulación en su mayor parte unidireccional de los recursos, de la ANP a la sociedad palestina, debilitan la capacidad de esta sociedad para formular y sumar exigencias ante la ANP. Esta situación también ha contribuido probablemente al debilitamiento de las instituciones de la ANP, debido a la ausencia de rendición de cuentas y al fomento del autoritarismo. También podría haber alentado la despolitización de un amplio segmento de la población palestina. Los sondeos de opinión del Centro Palestino de Investigación Política y Encuestas indican que el porcentaje de personas que se consideran no alineadas con ninguna facción política palestina se ha multiplicado, desde el 9% de 1993 hasta más del 40% en 2000. Esta estructura de la economía política palestina podría haber contribuido también a la tendencia de la ANP a evitar un gobierno local descentralizado.

Hacia la buena gobernanza

Para que la construcción de la paz en Palestina tenga éxito, es preciso reformar el sistema de gobierno palestino. Las reformas deben abarcar tres aspectos: fortalecimiento de las instituciones públicas, respeto de los resultados de las elecciones parlamentarias de enero de 2006 y establecimiento de un gobierno de unidad nacional, además de la capacitación del gobierno local. La celebración de las elecciones en enero de 2006 representó el esfuerzo más satisfactorio de los palestinos en dirección a una buena gobernanza desde las primeras elecciones de enero de 1996. Huelga decir, sin embargo, que la elección de un gobierno de

Hamas no hará fácil la tarea de gobernabilidad. Lo que es más grave, la respuesta de Al Fatah, Israel y la comunidad internacional a la victoria de Hamas, que consistía en tratar de aislar al nuevo gobierno y rechazarlos llamamientos para formar una coalición entre nacionalistas e islamistas, podría asestar un golpe que imposibilite todo el proceso de construcción de la paz.

Reformar la Autoridad Nacional Palestina

Las demandas de reforma de la ANP, que comenzaron casi inmediatamente después de su constitución, habían tenido poco éxito a principios de 2006, lo que propició la victoria electoral de Hamas, un grupo islamista que miraba con recelo todo el proceso de consolidación de la paz. El hecho de no haberse llevado a cabo reformas serias alteró el paisaje político interno palestino en aspectos que en última instancia dieron un mayor peso y, de hecho, la mayoría parlamentaria, a unos islamistas palestinos que adoptaron actitudes y políticas sustancialmente distintas hacia el establecimiento de la paz y la construcción del Estado.

Las primeras señales de aviso llegaron durante la reocupación por parte de Israel de ciudades palestinas en marzo de 2002, ocasión en la que la ANP fue incapaz de prestar servicio alguno, lo que provocó debates internos entre los palestinos sobre la necesidad inmediata de reformas políticas fundamentales. A la abrumadora demanda de la población se unieron las peticiones urgentes del Consejo Legislativo Palestino y el Consejo Revolucionario de Al Fatah. Surgió un programa de reformas exhaustivo, que obtuvo el consenso casi unánime de los palestinos. La comunidad internacional se subió al carro con su propia lista de demandas de reformas. Después de algunas vacilaciones, el presidente Arafat se vio obligado a ceder. Se aprobaron algunas reformas constitucionales e institucionales y se fijó una fecha para las elecciones nacionales.

La formulación de la reforma en términos de cambio de régimen, tal como fue adoptada por la Administración de Bush en junio de 2002, y la percepción dominante de que Estados Unidos intentaba imponer las reformas como condición previa para la paz, constituyeron una bofetada para los

reformadores que asumieron riesgos por el solo hecho de propugnar la buena gobernanza. La campaña por las reformas, muy ambiciosa, impulsada desde dentro y apoyada desde fuera, pronto comenzó a perder fuerza. Sin embargo, logró, antes de que se interrumpiera temporalmente, que se introdujeran importantes reformas constitucionales e institucionales. El presidente firmó finalmente la Ley Fundamental, constitución temporal palestina, y la Ley del Poder Judicial, después de haberlas tenido congeladas durante varios años. Se nombró un ministro de Economía reformista, Salam Fallad. Este hecho permitió rápidos e importantes avances al poner los gastos e ingresos de la ANP bajo el control del Ministerio de Economía y sustraerlos del control de Arafat. Pero las reformas en los sectores de la seguridad pública y el poder judicial fueron efímeras y siguieron siendo superficiales. Se abandonaron los intentos de presionar para la celebración de elecciones nacionales al negarse rotundamente Israel a considerar la retirada de sus fuerzas de las ciudades palestinas, lo que brindó a la vieja guardia una buena razón para archivar el asunto.

Sin embargo, a principios de 2003 el movimiento reformista palestino adquirió un importante impulso debido al apoyo internacional a la reforma constitucional que culminó en la creación de la oficina del primer ministro. Con una aplastante mayoría, el Consejo Legislativo Palestino introdujo en marzo enmiendas en la Ley Fundamental por las que se creaba la oficina del primer ministro y, en lo que constituyó una medida histórica, quitó a la presidencia de la ANP la mayoría de sus poderes y responsabilidades —incluidos los relacionados con la hacienda pública, la administración civil, el orden público y la seguridad interna— y se los entregó al gabinete liderado por el primer ministro. Poco después, Mahmud Abbas (Abu Mazen), el compañero más destacado de la vieja guardia de Arafat, recibió el voto de confianza del Parlamento, un voto que fue apoyado tanto por los miembros históricos como jóvenes de la ANP.

A este cambio constitucional en el sistema político palestino le siguieron los intentos serios por parte del gobierno de Abbas de institucionalizar el proceso de reformas. Se fomentaron las reformas en el sistema judicial y en la administración pública. Por ejemplo, se abolieron los tribunales de seguridad y se designó un Consejo Judicial

EL CAMBIO DE CONTEXTO POLÍTICO Y DE SEGURIDAD EN EL PERIODO POSTERIOR A ARAFAT TRANSFORMÓ LOS CÁLCULOS DE LOS PRINCIPALES ACTORES CON INTERESES EN LAS REFORMAS PALESTINAS

Supremo de conformidad con la Ley del Poder Judicial. Varios departamentos y agencias de la ANP que nominalmente estaban bajo las órdenes de Arafat, pero que de hecho no rendían cuentas ante nadie, se integraron y quedaron sometidas a la autoridad del Gobierno. La hacienda pública fue objeto de importantes mejoras, entre ellas el control sobre las inversiones públicas y sobre los salarios de algunos servicios de seguridad.

Pero esto tampoco funcionó. La Hoja de Ruta del Cuarteto contemplaba un primer ministro palestino dotado de poderes como el camino más corto para restablecer la credibilidad perdida del liderazgo palestino. Esta figura permitiría más reformas políticas, la reducción del nivel de violencia mutua y la reanudación de las negociaciones de paz para poner fin a la ocupación israelí. En este sentido, ese paso era el más crítico de la Hoja de Ruta. Sin embargo, Abbas se vio obligado a dimitir unos meses después de asumir su cargo debido a que Arafat logró encontrar fórmulas para menoscabar su autoridad y privarle de hecho de sus poderes constitucionales.

A pesar del mandato constitucional y de su aceptación por la opinión pública, para que Abbas estuviera dotado de poderes debía demostrar eficacia y actuar de acuerdo con las expectativas para ganarse la credibilidad y la legitimidad de sus electores. Fue evidente que la reforma política palestina sólo avanzaría si tenían lugar progresos análogos en el proceso de paz. Cuando fue nombrado por primera vez en marzo, Abu Mazen recibió el apoyo del 61% de la población palestina. La razón: la gente esperaba que trajera, allí donde Arafat no podía, no sólo la reforma política sino también el fin de la ocupación y el retorno al proceso de paz. De hecho, entre los que lo aceptaron, una mayoría abrumadora apoyaba la aplicación de la Hoja de Ruta, el cese mutuo de la violencia y la represión de quienes violasen un acuerdo de alto

el fuego mutuo. Igual importancia tenía el hecho de que el nivel de apoyo a la reforma entre quienes estaban dispuestos a otorgar su confianza a Abbas era mucho más elevado que entre la población en general. El grado de optimismo y esperanza en el futuro entre ellos era casi el doble que entre la población en general. Pero Abbas no pudo cumplir. Muy pronto perdió gran parte de la confianza de la población.

Lo cierto es que el primer ministro palestino nunca logró ganarse la confianza de la población. Sólo mediante el apoyo público Abbas podría haber obtenido suficiente credibilidad y legitimidad para cumplir las obligaciones derivadas de la Hoja de Ruta, satisfacer las expectativas de la población y obtener la aquiescencia de Arafat. El comportamiento de Israel y Estados Unidos a mediados de 2003 negó al primer ministro la credibilidad pública que más necesitaba cuando eran los dos únicos países que podían ayudarlo. La aceptación necesaria para obtener credibilidad pública —repliegues militares israelíes, paralización de los asentamientos, eliminación de puntos de control, liberación de presos, libertad de Arafat, etc.— no podía obtenerse por ningún otro medio. El éxito en estos aspectos habría producido efectos de seguidismo, que hubieran cambiado el equilibrio de poder interno y silenciado a los detractores.

Antes de su muerte, Arafat no consiguió reformar el sistema político, que seguía siendo corrupto y autoritario. Con su muerte se abrió una ventana de oportunidad. El cambio de contexto político y de seguridad en el periodo posterior a Arafat transformó los cálculos de los principales actores con intereses en las reformas palestinas. Las elecciones locales fueron posibles y después las presidenciales. Los comicios parlamentarios, previstos en un principio para julio de 2005, se celebraron en enero de 2006. La irrupción de Mahmud Abbas, un hombre que había manifestado su apoyo a

reformas políticas de largo alcance en el pasado, como líder de la OLP y su elección como presidente de la ANP fue también un resultado del nuevo entorno. La muerte de Arafat debilitó la influencia de la vieja guardia en el sistema político palestino.

Aunque esta dinámica interna ofrecía un entorno más favorable para las reformas, siguió habiendo graves dificultades que impidieron reformas esenciales en el periodo previo a las elecciones de enero de 2006. La necesidad de contener el empleo en el sector público (si no de reducirlo) y de bajar de forma significativa la factura salarial de la ANP pueden haber entrado en contradicción con la necesidad política del presidente Abbas de asegurarse la lealtad de Al Fatah, dominar el sector público y en general animar a la población a votar por Al Fatah en vez de por Hamas. La necesidad de reformas en el sector de la seguridad, así como en relación a las elecciones y los ministerios, contaba ya con la resistencia de los dirigentes de la seguridad y la política que tenían intereses personales en el mantenimiento del *statu quo*. Pero su apoyo era necesario para que el nuevo presidente alcanzase sus objetivos inmediatos en las esferas política y de seguridad durante el periodo de transición, hasta la elección de un nuevo Consejo Legislativo y la formación de un gobierno después de las elecciones. Además, las fuerzas opuestas a la reforma no tardaron en acusar falsamente algunos de sus aspectos (por ejemplo, sus elementos anticorrupción) de entrar en conflicto con las necesidades de seguridad porque existía la posibilidad de que se dirigieran contra altos mandos de la seguridad. El hecho de plantear este falso "dilema de seguridad" pudo haber disuadido a la nueva dirección palestina de emprender reformas de gran calado en los servicios de seguridad. Además, las reformas, especialmente las que podían conferir poderes a los miembros de la joven guardia (por ejemplo, las primarias internas en Al Fatah) enojaron a los líderes históricos, que se oponían a ellas. El alto funcionario de la burocracia y la seguridad, en su deseo de proteger sus privilegios personales, se resistía a cualquier cambio significativo en sus instituciones. Pero con todas estas reformas, la situación sobre el terreno siguió deteriorándose y la fragmentación y las divisiones de Al Fatah propiciaron una mayor percepción pública de su responsabilidad en la corrupción de la ANP y el caos que reinó durante todo el año 2005.

En el exterior, no era evidente que la comunidad internacional buscara reformas auténticas, profundas y generales en la ANP, ni siquiera en el sector de la seguridad. Esto era especialmente cierto en el caso de Estados Unidos y de Israel. Aunque el presidente estadounidense, George W. Bush, hizo de la cuestión de las reformas y la democratización palestinas una condición *sine qua non* para el proceso de paz en junio de 2002, dio la impresión de que la reforma en el contexto del sector de la seguridad no pretendía ir mucho más allá del cese de la violencia y de una actuación firme contra el terrorismo. En el plan de trabajo del Cuarteto, la reforma del sector de la seguridad no se trataba como una parte esencial de la reforma global de la ANP y se le asignaron las dosis mínimas de atención y recursos. La seguridad era también el área en la que de hecho menos reformas han tenido lugar.

Paradójicamente, la elección de Hamas, un partido que venció con un programa de "reforma y cambio", puede hacer que las reformas sean aún más difíciles que antes. Para que Hamas pudiera imponerse en un entorno dominado por partidarios de Al Fatah en la burocracia y los servicios de seguridad, tendría que emprender reformas políticas e institucionales serias. Sin esas reformas, no logrará satisfacer las expectativas de sus electores y su control seguirá siendo endeble. Pero precisamente por su preocupación de que Hamas intente en efecto imponer su control a través de las reformas, es muy probable que Al Fatah intente bloquearlas. Además, es muy probable que los intentos de Hamas de combatir la corrupción se centren en personas cuya acusación y condena dejarían sin duda en evidencia a Al Fatah y ayudarían a reducir su atractivo popular. La estrategia de Al Fatah podría consistir en intentar asegurarse un fracaso de Hamas que conduciría a la celebración de nuevas elecciones lo antes posible, con la esperanza de que Al Fatah obtenga unos resultados mucho mejores que en enero de 2006. El resultado global podría ser el interés creciente por parte de Al Fatah de bloquear las reformas en vez de apoyarlas.

No obstante, la ventana que se abrió con la muerte de Arafat sigue abierta ya que el apoyo de la opinión pública palestina a las reformas es casi unánime. Teniendo en cuenta los peligros internos y externos a los que se enfrenta la ANP, las siguientes áreas de reforma deberían encabezar sus prioridades:

(1) Reforma del sector de la seguridad. Las condiciones de seguridad siguen siendo frágiles ya que los servicios de seguridad palestinos carecen de capacidad para mantener el orden público o el alto el fuego limitado actual. Las reformas en el sector de la seguridad permitirán un medio más óptimo de reconstruir los servicios de seguridad. La reconstrucción de los servicios antes de acometer reformas fundamentales podría significar un desperdicio de tiempo, esfuerzos y recursos. La unificación de las fuerzas de seguridad en tres servicios bajo el control del Ministerio del Interior y el gabinete ministerial debería ser el principal objetivo de las reformas en este campo. Como establece la Ley Fundamental, el Consejo de Ministros debería ser el único organismo encargado de establecer la política de seguridad de la ANP. En el pasado, el llamado Consejo de Seguridad Nacional resultó sumamente ineficaz e innecesario. Este grado de reforma permitiría el control civil de la seguridad y su supervisión por parte del órgano legislativo. Una cadena de mando clara, con una definición explícita de la misión para los tres servicios, permitiría un funcionamiento más eficaz. Actualmente, el Consejo Legislativo Palestino está examinando varias proposiciones de ley relativas a los servicios de seguridad de la ANP que contienen varias contradicciones importantes. El equipo de ministros debería presentar de inmediato al Consejo Legislativo Palestino las proposiciones de ley que unifiquen todas las propuestas e incorporen los elementos mencionados más arriba.

(2) Corrupción y Estado de derecho. Los resultados de las elecciones locales y nacionales demuestran la alta prioridad que la opinión pública atribuye a la corrupción y hasta qué punto la población ha perdido la confianza en la capacidad de los nacionalistas de la ANP para combatirla. Ahora bajo el control de los islamistas, la ANP necesita emprender de inmediato una campaña contra la corrupción. Los esfuerzos en este área deben integrar las reformas legales junto con las reformas en el poder judicial, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y la Oficina de Control General. El restablecimiento de la confianza en la ANP mediante la consolidación del Estado de derecho debería ser el principal objetivo de la reforma en este área. Para ello, deben aplicarse lo antes posible las medidas siguientes:

(a) La Fiscalía General debe ser reforzada con pre-

supuesto y personal profesional suficientes. La Fiscalía debe funcionar con independencia de los políticos y de los servicios de seguridad y debe tener un mandato claro y suficiente para examinar todos los casos de corrupción y otras violaciones graves a tiempo. (b) La ANP debe reorganizar también la policía y asegurarse de que su máximo responsable trabaja en estrecho contacto con el Fiscal General y con los tribunales y que hace cumplir todas las decisiones de las dos instituciones. (c) Asimismo, el director de la Oficina de Control General debería dotarse de poderes y su departamento debería rendir cuentas ante el Consejo Legislativo Palestino, no sólo ante el Presidente. Esta oficina debería hacer públicos y presentar ante el Consejo Legislativo Palestino todos los informes de auditorías anuales que se han presentado ante la Presidencia. (d) El Consejo Legislativo Palestino debería asignar fondos suficientes para permitir un funcionamiento fluido y eficaz de las tres instituciones mencionadas más arriba. (e) Por último, debería enmendarse la Ley del Poder Judicial para garantizar la independencia de los jueces así como para asegurar una relación permanente con el Ministerio de Justicia.

(3) Cambios en el sistema electoral. Después de varios intentos fallidos, el Consejo Legislativo Palestino logró finalmente, en la segunda mitad de 2005, modificar el sistema electoral, lo que permitió la celebración de elecciones parlamentarias en el mes de enero siguiente. El Parlamento aprobó un sistema mixto de representación proporcional y sistema mayoritario que se alejaba del sistema vigente, puramente mayoritario y basado en los distritos. Este sistema recibe a veces el nombre de "sistema de distritos de varios miembros por mayoría relativa" o de "voto en bloque". De acuerdo con él, los electores disponen de tantos votos como escaños por asignar en su distrito y los candidatos más votados ocupan los puestos independientemente del porcentaje de votos que logren; no se requiere una mayoría. La ventaja de este sistema es que permite a los electores votar por los candidatos individuales que merecen su confianza. También permite una representación justa de los diferentes distritos en un territorio dado. Los partidos políticos desempeñan un papel importante en este sistema, lo que permite la aparición gradual de un sistema de partidos creíble. Los partidos disciplinados pueden obtener

mejores resultados que los fragmentados e incoherentes.

Sin embargo, la principal desventaja reside en el hecho de que en muchos casos conduce a exagerar la más mínima ventaja que un partido pudiera tener sobre los demás, al atribuir un número de escaños superior en proporción a los que merece sobre la base del voto popular. Dada la tendencia de los votantes a seleccionar a todos o la mayoría de los candidatos de los distritos pertenecientes a la misma lista a la que han votado en las elecciones nacionales, el sistema recompensa con generosidad a la facción que tiene la mínima ventaja sobre las otras facciones en cualquier distrito dado. En teoría, un partido que obtiene en el ámbito nacional unos pocos votos más que los otros partidos puede conseguir todos los escaños de los 66 distritos si es capaz de mantener esa ligera ventaja en todos los distritos. Aunque Hamas sólo obtuvo el 44% del voto popular, pudo conseguir el 59% de los escaños. El sistema penaliza a los partidos que carecen de disciplina, como sucedió en el caso de Al Fatah, fragmentado, y otros nacionalistas. Pero paradójicamente permite una fragmentación mucho mayor de la que resultaría de un sistema de representación proporcional ya que permite que los candidatos del mismo partido compitan entre sí, precisamente el problema que costó las elecciones a Al Fatah. Un sistema de representación plenamente proporcional brindaría a todas las facciones las mejores oportunidades de conseguir una representación justa en el órgano legislativo. Esta enmienda probablemente brinde a los palestinos la oportunidad de abrir aún más el sistema político, de alentar un proceso verdaderamente inclusivo y, por tanto, de permitir la integración de todas las fuerzas y de aumentar la legitimidad y la credibilidad del sistema político. En esas condiciones, la ANP podría adquirir la voluntad política de proporcionar una seguridad sostenida y negociar las difíciles cuestiones del estatus permanente con Israel.

Respetar los resultados de las elecciones y formar una coalición entre nacionalistas e islamistas

La celebración de elecciones parlamentarias en enero de 2006 constituyó el paso más impresionante que ha dado el sistema político palestino y

puso en marcha un auténtico proceso de transición a la democracia. Aunque Hamas trató inmediatamente de formar un gobierno de unidad nacional basado en una coalición de nacionalistas e islamistas, Al Fatah rechazó con firmeza la oferta. Al Fatah, el partido nacionalista en el poder que perdió las elecciones, parece decidido a negar a Hamas la oportunidad de gobernar efectivamente. Tiene capacidad, y probablemente inclinación, para menoscabar el resultado de las elecciones. Pero los intentos de Al Fatah y de hecho los de la comunidad internacional de negar a Hamas su victoria electoral sólo pueden abortar este experimento palestino y acabar con los esfuerzos para lograr una gobernanza más responsable y un establecimiento de la paz más creíble. La comunidad internacional respondió a la victoria de Hamas con graves preocupaciones acerca de las repercusiones internas y relacionadas con la paz. Para mantener su apoyo económico y financiero y seguir comprometido políticamente con la ANP liderada por Hamas, el Cuarteto articuló rápidamente sus condiciones. Exigió que Hamas reconozca a Israel, renuncie a la violencia, desmantele sus milicias y acate los compromisos y obligaciones de paz suscritos por la ANP y la OLP durante los años del proceso de paz desde 1993. Esta reacción internacional podría provocar una realineación estratégica en virtud del cual una ANP liderada por Hamas buscaría apoyo financiero y político en países como Irán y Siria.

La celebración de elecciones en los territorios palestinos ocupados en 1967 podría ayudar a alcanzar cuatro objetivos. (1) Las elecciones han renovado la legitimidad de la ANP y le han proporcionado la voluntad política necesaria para proyectar liderazgo en un momento en que estaba en juego su unidad de representación e incluso su mera existencia. (2) No menos significativo es el hecho de que las elecciones hayan brindado a Hamas y a los *señores de la guerra* nacionalistas la oportunidad de sacar partido de su popularidad, adquirida durante la Intifada, y traducirla en escaños parlamentarios. (3) Si se respetan los resultados electorales, las elecciones podrían ofrecer a los palestinos el medio de encontrar su camino de vuelta a la democracia y el buen gobierno. Una sola persona, por autoritaria que sea, no podría volver a concentrar tanto poder en sus manos, convirtiendo en ilusoria la responsabilidad ante el

pueblo. (4) Finalmente, una coalición de islamistas y nacionalistas podría apoyar a los palestinos para abordar efectivamente los desafíos de los procesos de paz y la construcción del Estado, al ayudar a moderar las políticas de paz de Hamas y a consolidar la transición democrática.

Sin embargo, los intentos de Al Fatah de transferir poderes y jurisdicción de los ministros y el Parlamento a la oficina del Presidente, que está controlada por Al Fatah, menoscaban la credibilidad de las elecciones. Estos esfuerzos de Al Fatah, que están en marcha actualmente, incluyen áreas como la hacienda pública, la seguridad, los puntos de paso internacionales, el poder judicial y la actividad legislativa. Asimismo, el boicot internacional al gobierno de Hamas y el cese del apoyo financiero muestran una indiferencia absoluta hacia la voluntad de las personas que han ejercido su derecho democrático a votar en unas elecciones limpias, financiadas y supervisadas por la comunidad internacional. Si el gobierno de Hamas cae debido a la presión internacional y a la manipulación de Al Fatah, todo el proceso de construcción del Estado sería sospechoso para la mayoría de la población, se impediría la transición a la democracia, los esfuerzos para construir finalmente una coalición de nacionalistas e islamistas que restableciese el proceso de paz recibirían un golpe mortal y las luchas internas palestinas sería inevitables.

Reformar el gobierno local

Durante los últimos seis años, debido a las debilidades internas y a las medidas coactivas de Israel, la capacidad de las instituciones de la ANP para prestar servicios básicos a la sociedad palestina disminuyó gradualmente. Muchas personas recurrieron a los consejos locales en busca de ayuda. Pero los consejos, nombrados y controlados por el Ministerio de Gobierno Local de la ANP, carecían de la capacidad y la legitimidad necesarias para responder a los electorados locales.¹¹

Tres problemas en particular dificultaron los intentos de los consejos locales palestinos para desempeñar un apoyo más activo durante este periodo de necesidad extrema. En primer lugar, la

tendencia de la ANP durante estos años ha sido la centralización de la autoridad. Ha ejercido niveles de control más altos sobre la generación de ingresos, las cuestiones administrativas y los presupuestos locales. En segundo lugar, los consejos locales adolecen de un largo historial de debilidad en cuanto a capacidad fiscal, organizativa y de gestión. Esta debilidad se ha agravado ante la falta de rendición de cuentas y de supervisión. En tercer lugar, los consejos locales carecían de legitimidad para la población, lo que dificultaba su capacidad para tomar medidas y adoptar decisiones que pudieran afectar a la vida de las personas. Hasta 2005, la última ocasión en que se celebraron elecciones locales en la mayoría de las ciudades y poblaciones fue en 1976. En consecuencia, la participación de la población en las actividades del gobierno local ha sido muy limitada.

El fortalecimiento del gobierno local es un paso fundamental hacia la reforma de la gobernanza palestina. El trabajo de campo del Centro Palestino de Investigación Política y Estudios de Opinión y las reuniones con jefes de consejos locales elegidos y designados han indicado varias áreas sombrías que deben ser abordadas: una relación pésima entre los consejos locales y la ANP y las graves dificultades financieras y administrativas en las que se encuentran los consejos locales. Dotar de capacidades y poder a los consejos locales sirve para fines de la construcción de la paz. Es fundamental para que el sistema político llegue a ser más legítimo, inclusivo y receptivo a las necesidades de sus electores. Ayudaría a promover la capacitación de la mujer. Y ayudaría a los consejos locales a ser más capaces de desempeñar un papel en la gestión de los conflictos locales.

Las investigaciones sobre el terreno del Centro Palestino de Investigación Política y Estudios de Opinión reveló tres dificultades principales en el trabajo de los consejos locales:

(1) Relaciones con la ANP. Los miembros de los consejos se quejan de que la legislación vigente limita su autoridad en un momento en que las expectativas de la población son elevadas, habida cuenta de la debilidad del gobierno central. Además, se quejan de injerencias en sus asuntos por parte de funcionarios del Ministerio de

¹¹ Para los detalles de un estudio de caso en Rafah, ver Bush: *Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peacebuilding*

**LA REFORMA DE LA GOBERNANZA LOCAL PALESTINA
ES ESENCIAL PARA QUE EL SISTEMA GANE EN
LEGITIMIDAD Y SEA MÁS SENSIBLE A LAS
NECESIDADES DE SUS ELECTORES**

Gobierno Local. Se percibe que estos funcionarios violan la legislación vigente al restringir aún más la escasa autoridad que los consejos locales tienen. Los tribunales municipales no pueden funcionar con eficacia debido a la falta de jueces. Los consejos locales carecen de mecanismos ejecutivos contra quienes se niegan a pagar las multas o los impuestos locales y se quejan de que los organismos encargados de hacer cumplir la ley muestran escaso interés en obligar a respetar las resoluciones de los tribunales o los consejos en relación con los códigos de edificación y otras infracciones cometidas por los residentes.

(2) Ingresos. Casi todos los consejos locales padecen dificultades financieras de uno u otro tipo. El déficit es crónico, y amenaza con eliminar la capacidad de los consejos para acometer planes de desarrollo serios. La mayoría están endeudados ya que no pueden pagar sus facturas de electricidad y agua en la mayoría de los casos a proveedores israelíes. Los residentes evitan pagar sus facturas debido al aumento de la pobreza o porque saben que los consejos locales carecen de capacidad o voluntad para cortar el suministro de esos servicios básicos o para obligar a los residentes a pagarlos. La propia ANP contribuye a este problema ya que con frecuencia retrasa el pago de los impuestos y las tasas que recauda a los ciudadanos en nombre de los consejos locales. Con el paso de los años, las acciones de los consejos locales designados por la ANP agravan aún más su situación financiera al aumentar sus pagos en concepto de salarios, que ahora representan aproximadamente el 70% del presupuesto de muchos consejos locales. Pero tal vez lo más importante sea que la capacidad de los consejos para encontrar nuevas fuentes de ingresos está muy limitada por la ley y por las devastadoras condiciones económicas de zonas palestinas durante los últimos cinco años.

(3) Dificultades administrativas. Tres problemas administrativos principales acosan a la mayoría de los consejos locales palestinos. La mayor parte de estos organismos emplean el doble de personas de las que necesitan. El desempleo se disparó durante los años de la segunda Intifada, lo que obligó a los consejos locales a proporcionar puestos de trabajo en un intento de ayudar a reducir la gravedad del problema del desempleo. Además, no es infrecuente la contratación motivada por lealtades políticas o familiares. Pero esto también significa que la mayor parte de las plantillas y de los equipos técnicos carecen de la cualificación académica o la experiencia práctica necesarias, lo cual afecta a su vez a la capacidad de los consejos para prestar servicios eficientes a los usuarios. Finalmente, los consejos locales suelen carecer de estructuras administrativas con descripciones de puestos y cadenas de responsabilidad claras.

La reforma de la gobernanza local palestina es esencial para que el sistema gane en legitimidad y sea más sensible a las necesidades de sus electores. Sin embargo, hasta ahora no se ha hecho ningún esfuerzo serio en este sentido. Es ya evidente que toda reforma de esa naturaleza debería centrarse en hacer que el gobierno local sea más legítimo y responsable, descentralizado y eficiente.

Recomendaciones

1. Dotación de poderes a través de la legitimidad y la rendición de cuentas

Las elecciones para los consejos locales constituyen el medio mejor y más eficaz para aumentar su legitimidad y rendición de cuentas. La ANP ha ido retrasando estas elecciones desde 1996. En diciembre de 2004, la ANP comenzó a convocar comicios locales. En diciembre de 2005 tuvieron lugar cuatro rondas de elecciones que abarcaron

algo más de la mitad de los consejos locales. La población palestina ha mostrado más interés en las elecciones locales que en las presidenciales: la participación en las presidenciales, boicoteadas por Hamas y otros islamistas, llegó al 45%, mientras que en las locales subió al 68%. La participación de la mujer en las elecciones recibió un estímulo cuando el Consejo Legislativo Palestino enmendó la ley para asignar una cuota femenina, conforme a la cual al menos dos mujeres deben ser elegidas por cada consejo local. Al menos en cuatro localidades, incluida Ramallah, la capital *de facto* de la ANP, una mayoría de hombres eligió a mujeres para ocupar las alcaldías. Mientras las facciones políticas pequeñas criticaban el sistema electoral mayoritario en pleno proceso de elecciones, el Consejo Legislativo Palestino modificó la ley y adoptó un sistema de representación proporcional. Pero la victoria de Hamas en muchas de estas contiendas y en las elecciones parlamentarias ha creado la preocupación de que la ANP pueda no ser capaz de celebrar la última ronda de elecciones locales. Sólo si continúa el proceso electoral los consejos locales quedarán capacitados para actuar en interés de sus electorados locales. Estas elecciones alientan la participación política, fomentan el poder de la mujer y generan más confianza de la población en el sistema político.

Con la elección de unos 5.000 oficiales del gobierno local (una vez concluyan todas las rondas), las repercusiones que ese hecho tendría sobre la participación política son grandes. La experiencia adquirida en el proceso electoral y al ocupar cargos públicos hace que estos individuos sean candidatos más sólidos para cargos públicos en el ámbito nacional y por tanto aumenta la participación y el concurso de la población.

Pero más importante a corto plazo es que estos hechos brindarían a los grupos marginados —en su mayoría nacionalistas de la joven guardia, la oposición islamista, las mujeres y las facciones políticas de izquierdas— la oportunidad de influir en la vida pública y de integrarse en el sistema político. Estos grupos se vieron afectados negativamente por el proceso de paz y se sintieron distanciados del proceso político nacional porque se oponían a los términos del proceso de paz (como ha sido el caso de los islamistas y los izquierdistas), porque tuvieron que entregar el poder a quienes negociaron el acuerdo de paz (como en el caso de la joven

guardia) o porque no eran ya imprescindibles para la movilización política contra la ocupación israelí (como en el caso de las mujeres). La exclusión de estos grupos del proceso político interno ha erosionado el apoyo y el atractivo del proceso de paz y ha llevado gradualmente a estos colectivos (con la excepción de las mujeres) a tratar de trasladar los escenarios de la contienda política de las instituciones públicas a las calles recurriendo a la violencia y a la formación de milicias o grupos armados. Las elecciones para el gobierno local ofrecen a estos grupos la oportunidad de integrarse en el proceso político y adquirir la experiencia necesaria en la gestión de la vida pública.

Además, incluso los grupos que fueron fácilmente marginados en el pasado porque se negaron a que se considerase que parecían apoyar los acuerdos de paz, como la Yihad Islámica, encuentran totalmente aceptable participar en el gobierno local. El gobierno local podría ser, pues, el primer punto de entrada real de estos grupos en el sistema político. Esa entrada y su ulterior consolidación en la política nacional podría tener un efecto moderador sobre los grupos más radicales, como la Yihad Islámica, en relación con el proceso de paz. Hemos visto, por ejemplo, que la socialización política de Hamas en el seno de otros foros nacionales durante la segunda Intifada y su inclusión en la actual consulta política que condujo al alto el fuego de febrero de 2005 y a la elecciones de enero de 2006 ha producido ya moderación en la posición de esa organización respecto a la solución de dos Estados, que es la piedra angular del proceso de paz.

Debido al carácter tradicional de la sociedad palestina, ha sido mucho más fácil la participación de la mujer en las actividades de gobierno local, incluidas las elecciones locales. También ha sido más fácil que el órgano legislativo exija una cuota femenina en la ley electoral local, al tiempo que era más difícil que el mismo órgano legislativo hiciera otro tanto para las elecciones parlamentarias. El éxito de las mujeres en el nivel local desempeñará un papel en la educación de la sociedad sobre los beneficios de la participación femenina y hará más fácil que las mujeres pasen con energía a la arena nacional.

2. Capacitación a través de la descentralización

Un gobierno local débil no ofrece suficientes atractivos, oportunidades y desafíos para los grupos marginados políticamente. Un gobierno local fuer-

te hace que sea más fácil reforzar las posibilidades de desarrollo político en Palestina al fomentar y hacer que merezca más la pena para estos grupos la transición de la política local a la nacional, de los consejos locales al Parlamento y los ministerios. En otras palabras, cuanto mayor sea la dotación de poderes en la esfera local, habrá más posibilidades de éxito a la hora de hacer que el sistema político sea más inclusivo, lo cual a su vez podría generar nuevas dinámicas hacia el desarrollo político.

Teniendo en cuenta el legado de la ocupación y el fuerte papel político que desempeñan los consejos locales en ausencia de gobierno representativo, el fortalecimiento del gobierno local sería muy apreciado por la mayoría de los palestinos. De hecho, las encuestas y el trabajo de campo realizados por el Centro Palestino de Investigación Política y Estudios de Opinión indican claramente un apoyo aplastante a mandatos más amplios para los consejos locales.

La descentralización es uno de las formas de fortalecer los consejos locales. Para lograr la descentralización, es esencial introducir cambios en el marco legal y el funcionamiento de los consejos locales palestinos. Hay que hacer cambios importantes en tres documentos legales: la Ley Fundamental, la Ley de Consejos Locales y la Ley de Elecciones para los Consejos Locales. En el ámbito legal-constitucional, se propone que el órgano legislativo examine la modificación la ley reguladora de los consejos locales con el fin de cambiar la filosofía que le sirve de base, pasando de una que busca crear una administración local a otra que intenta crear gobierno local. Este cambio exigiría introducir modificaciones en la Ley Fundamental. Actualmente, la Ley Fundamental exige la creación de unidades para la administración local, mientras que la ley reguladora de los consejos locales contempla un papel limitado de estos en la gestión de la vida local, al tiempo que otorga al gobierno central, a través del Ministerio de Gobierno Local, un mayor control sobre las actividades de los consejos locales. La autoridad del gobierno central debería reducirse mientras que el mandato de los consejos locales debería ser mayor para incluir áreas más amplias de recaudación de ingresos, policía municipal y desarrollo sociopolítico.

La descentralización debe enfocarse en cuestiones fiscales y administrativas; ambas reguladas por las leyes vigentes que son demasiado restricti-

vas. La mejora de los marcos jurídico, regulador y financiero que garanticen una división clara de las responsabilidades así como la rendición de cuentas debe incorporarse a las leyes reformadas. También exige el aumento de la capacidad de los consejos locales para generar ingresos de fuentes internas y externas con el fin de alcanzar la sostenibilidad. Los consejos locales deben aspirar a llevar a cabo funciones ya asignadas a ellos por la ley. Hasta ahora, no han podido hacerlo debido a la falta de financiación. Finalmente, debe alentarse al Ministerio de Gobierno Local a suavizar los controles administrativos existentes sobre los consejos locales. Estos controles limitan actualmente la capacidad de los consejos locales para abordar necesidades esenciales, como el diseño de presupuestos, la planificación y la contratación de personal.

La ANP debe introducir cambios en su relación con los consejos locales. El pago a los consejos locales de la parte que les corresponde de las tasas y los impuestos debe hacerse sin demora, en tanto que la policía debe mostrar un mayor compromiso para hacer cumplir las decisiones de los tribunales y los consejos. La ANP debe consultar con más frecuencia a los consejos locales en cuestiones relativas al desarrollo socioeconómico e invitar a los consejos locales a desempeñar un papel más activo en el desarrollo político. Por ejemplo, el Consejo Legislativo Palestino podría trabajar más estrechamente con los consejos locales a la hora de debatir las leyes propuestas, en particular cuando esa legislación guarde relación con el entorno y la vida locales. El Consejo Judicial Supremo debe asignar más recursos, principalmente jueces, a los consejos locales.

3. Mejora de la capacidad

Debe fortalecerse la capacidad fiscal, organizativa y de gestión de los consejos locales. Para que los consejos locales puedan desempeñar sus responsabilidades descentralizadas, deben mejorarse sus capacidades. Esto debería implicar una mejor interacción entre el gobierno local y el gobierno central y coordinación y cooperación intermunicipal. La mejora de la capacidad administrativa permite mejorar la prestación de servicios y la actuación global. Los planes urbanísticos palestinos se han preparado tradicionalmente sobre la base de las necesidades del gobierno central y no de las de

UN ACUERDO PERMANENTE OFRECERÍA GARANTÍAS A PALESTINOS E ISRAELÍES SOBRE SUS DERECHOS, NECESIDADES E INTERESES VITALES A LARGO PLAZO Y FACILITARÍA EL CAMINO HACIA LA COOPERACIÓN

las comunidades locales. La mejora de la capacidad técnica y financiera de los consejos locales les permite asumir las responsabilidades de la planificación urbanística. Aunque durante los últimos años el Ministerio de Gobierno Local ha elaborado más de 100 planes urbanísticos, se necesitan muchos más. Los consejos locales están mejor situados para evaluar esa necesidad.

Los consejos locales pueden ayudarse a sí mismos buscando fórmulas innovadoras para aumentar los ingresos y alentar a los residentes a pagar sus facturas. Deberían resistirse a la tentación de contratar más personas de las que necesitan, aun en el caso de que esto ayude a su comunidad a abordar problemas inmediatos a corto plazo. Los consejos locales necesitan centrarse más en la construcción de instituciones y en la puesta al día de la capacidad técnica de su personal. Finalmente, los consejos locales tienen que mantener el compromiso de los residentes, implicándolos en la toma de decisiones relacionadas con cuestiones presupuestarias y de desarrollo. Pueden también invitar a los miembros de la comunidad a incorporarse a los órganos consultivos que asesoran a los consejos locales en cuestiones que exigen competencias especiales.

Además de promover un aumento de la legitimidad al ayudar a que el sistema sea más inclusivo y de promover la capacitación de la mujer, los consejos locales dotados de poderes son más capaces de desempeñar un papel en la gestión de los conflictos locales. Los consejos locales con representación de todas las facciones están más capacitados para mediar en los desacuerdos relativos al mantenimiento del orden público dentro de sus jurisdicciones. En lugares como Nablus y Yenín, donde el sistema de justicia es demasiado débil y la ANP carece de la capacidad para mantener el orden público, los dirigentes de estas facciones desempeñan un papel importante en la resolución

de las disputas locales. De este modo, los consejos locales pueden cumplir un papel útil a la hora de reducir la violencia.

Conclusión

De este estudio pueden extraerse cuatro conclusiones principales:

(1) Los acuerdos provisionales que retrasan la resolución o al menos el desarrollo de directrices claras sobre cómo resolver cuestiones fundamentales del conflicto constituyen una base inestable para una construcción de la paz duradera. Aunque no está claro si un acuerdo de paz integral es posible con el gran desequilibrio de poder actual, sólo un acuerdo de esa naturaleza prepararía el terreno para el éxito de la construcción de la paz, un acuerdo que pueda prometer el cese de la guerra, el buen gobierno y una reconstrucción nacional palestina satisfactoria. Un acuerdo permanente ofrecería garantías a palestinos e israelíes sobre sus derechos, necesidades e intereses vitales a largo plazo (como fronteras definitivas, soberanía política, demografía y recursos económicos) y de este modo facilitaría el camino hacia la cooperación en áreas de necesidades a corto plazo (como seguridad y fin de la guerra). Sin embargo, aquí reside una primera dificultad para la construcción de la paz: para alentar la democratización palestina y ofrecer más seguridad, es imprescindible un acuerdo sobre el estatus permanente; pero, dado el desequilibrio de poder existente y la inclinación de Estados Unidos en favor de Israel, un acuerdo permanente (de hecho, el mero retorno de Israel y los palestinos a las negociaciones bilaterales) está supeditado ahora, por parte de la comunidad internacional, a que los palestinos alcancen un grado significativo de democratización y seguridad.

(2) La atención preferente a las necesidades de seguridad a largo plazo contribuyó a la aparición del autoritarismo en la ANP, al tiempo que no ofrecía seguridad. En efecto, el hecho de que la ANP no construyera instituciones públicas fuertes ni desarrollara un sistema político abierto e inclusivo ha generado mayores amenazas internas y externas a la seguridad. La ausencia de buen gobierno y el aumento de las amenazas de seguridad contribuyeron a la quiebra del orden público en zonas controladas por la ANP, en las que el poder *de facto* pasó de sus manos a las de grupos armados y milicias. A medida que el sistema político palestino se vuelve disfuncional, la ANP parece más un ejemplo de "estado fallido". Sólo al hacer que el sistema sea abierto e inclusivo (respetando los resultados de las elecciones parlamentarias y continuando con las elecciones locales y con el fortalecimiento del gobierno local) y al consolidar las instituciones políticas y de seguridad palestinas (mediante reformas fundamentales) los palestinos podrán tener éxito en la construcción del Estado y la pacificación. Aquí reside una segunda dificultad para la construcción de la paz: el enfoque de "seguridad ante todo" conduce a un mayor autoritarismo, que a su vez conduce a menos seguridad; el fin del autoritarismo promete menos violencia, pero la capacidad de los palestinos para reformar su sistema político depende en gran medida de los progresos del proceso de paz, un objetivo que sólo puede alcanzarse garantizando la seguridad.

(3) Los esfuerzos de la vieja guardia nacionalista para excluir del sistema político a los militantes jóvenes y a los islamistas han tenido consecuencias devastadoras para la construcción de la paz. Actualmente, el rechazo por parte de los nacionalistas de la mano tendida de los islamistas para que se unan a un gobierno de unidad nacional amenaza con ahondar las divisiones palestinas. Aquí reside una tercera dificultad para la construcción de la paz: dados los resultados de las elecciones palestinas, sólo una coalición de islamistas y nacionalistas puede ofrecer los medios para una construcción de la paz duradera al ofrecer a los islamistas un entorno propicio para la moderación. Sin embargo, a tenor de la respuesta de Al Fatah y de la comunidad internacional a la victoria de Hamas, es muy improbable que esa coalición pueda surgir antes de que Hamas modere previamente sus ideas.

(4) El gobierno local débil priva a la construcción de la paz palestina de una fuente importante de legitimación. El fortalecimiento del gobierno local sería un gran paso hacia la reforma de la gobernanza nacional palestina en su conjunto, pero no es probable que el actual sistema político débil dé los pasos necesarios para esa tarea. Aquí reside una cuarta dificultad para la construcción de la paz palestina: aunque dotar de poderes al gobierno local es más fácil de conseguir y mantener, sólo cabe esperar esas reformas en un contexto de la cuestión más amplia de la unidad nacional y la reforma democrática.

(5) La comunidad internacional tiene un papel decisivo que desempeñar a la hora de ayudar a los palestinos (y a los israelíes) a retomar un proceso de paz más significativo y a la hora de construir un Estado palestino viable, democrático y próspero, un Estado capaz de abordar los muchos desafíos que probablemente se encuentre, incluida la gobernanza. Sin embargo, hasta ahora el único papel internacional concebible (habida cuenta del desequilibrio de poder entre israelíes y palestinos, el dominio de Estados Unidos en el sistema internacional y el entorno posterior al 11-S) hace improbable que se den esos resultados. Por el contrario, en ocasiones los donantes han contribuido al autoritarismo palestino, se han abstenido de tomar medidas efectivas para hacer cumplir la legitimidad de las normas internacionales y han carecido de voluntad política para articular y promover una visión de estatus permanente, una que respete esas normas internacionales. Aunque los palestinos manifiesten satisfacción con la ayuda internacional humanitaria y económica, han sido críticos con la falta de disposición de la comunidad internacional para protegerlos frente a la violencia israelí y la colonización de territorios palestinos ocupados. Además, uno de los resultados no buscados de la ayuda económica internacional ha sido facilitar, en ocasiones, la continuidad de la ocupación israelí al tiempo que hacía más difícil promover una gobernanza palestina más responsable. Y aquí reside la quinta y última dificultad para la consolidación de la paz: pocos avances son posibles sin una intervención internacional sólida; pero es más probable que el éxito de la construcción de la paz palestina sea una misión imposible para la comunidad internacional en el periodo posterior a la Guerra Fría y al 11 de septiembre de 2001.

Para que la construcción de la paz entre Palestina e Israel tenga éxito, los esfuerzos de paz y de construcción del Estado deben centrarse en tres objetivos:

(1) Construir un marco político claro, a ser posible un acuerdo sobre el estatus definitivo, que satisfaga claramente las necesidades vitales de las partes y resuelva todas las cuestiones del conflicto.

(2) Abrir el sistema político palestino para hacerlo más inclusivo, mediante la aplicación de reformas de seguridad y políticas, respetar los resultados de las elecciones parlamentarias de enero de 2006, establecer un gobierno de unidad nacional basado en una coalición de islamistas y nacionalistas y celebrar la quinta y más importante ronda de elecciones locales.

(3) Dotar de poderes al gobierno local permitiendo a los consejos elegidos una mayor autonomía respecto del gobierno central, celebrar elecciones para todos los consejos locales y mejorar la capacidad de estos consejos para prestar servicios y generar ingresos de forma independiente.

Bibliografía

- Banco Mundial: *Development Under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*, Banco Mundial, Washington DC, 1999.
- Banco Mundial: *Four Years - Intifada, Closure and Palestinian Economic Crisis: An Assessment*, Banco Mundial, Washington DC, 2004.
- Banco Mundial: *Stagnation or Revival- Israeli Disengagement and Palestinian Economic Prospects*, Banco Mundial, Washington DC, 2004.
- Banco Mundial: *Economic Update and Potential Outlook , Cisjordania and Gaza - Economic Update and Potential Outlook*, Banco Mundial, Washington DC, 2006.
- Brown, Nathan: *Evaluating Palestinian Reform*, Carnegie Endowment for International Peace, Middle East Series, Democracy and Rule of Law Project. Washington DC, 2005.
- Brown, Nathan: *Palestinian Politics After the Oslo Accords: Resuming Arab Palestine*, University of California Press, Berkeley, 2003.
- Bush, Kenneth: *Building Capacity for Peace and Unity: The Role of Local Government in Peacebuilding*, International Centre for Municipal Development/ Federation of Canadian Municipalities, Ottawa, 2004.
- Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino*, UNCTAD, Ginebra, 2002.
- Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino*, UNCTAD, Ginebra, 2003.
- Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo: *Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino*, UNCTAD, Ginebra, 2005.
- Fondo Monetario Internacional: *West Bank and Gaza, Economic Performance, Prospects, and Policies: Achieving Prosperity and Confronting Demographic Challenges*, FMI, Washington DC, 2001.
- Malley, Robert y Agha, Hussein: "The Palestinian-Israeli Camp David Negotiations and Beyond", *Journal of Palestine Studies*, otoño de 2001.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel: *The Disengagement Plan - General Outline*, MFA, Jerusalén, 2004.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel: *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, September 28*, MFA, Jerusalén, 2004.
- Oficina Central Palestina de Estadística: *PCBS Selected Statistics*, PCBS, Ramallah, 2003.
- Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los Territorios Ocupados: *Report on the Palestinian Economy*, UNSCO, Jerusalén, 2000.
- Putnam, Robert D.: "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", *International Organization* (42:3), 1988.
- RAND Corporation: *Building a Successful Palestinian State*, RAND Corporation, Santa Monica, 2005.
- Roberts, Nigel y Mocci, Stefano: "Palestinian Economic Revival", *Bitterlemon International* (3:15), 2005.
- Rothstein, Robert; Shikaki, Khalil y Ma'oz, Moshe: *The Israeli-Palestinian Peace*

- Process: Oslo and the Lessons of Failure*, Sussex Academic Press, East Sussex, 2002.
- Sayigh, Yazid y Shikaki, Khalil: *Strengthening Palestinian Public Institutions*, Council on Foreign Relations, Report of the Independent Task Force, Nueva York, 1999.
- Shikaki, Khalil: "Palestinians Divided", *Foreign Affairs* (81:1), 2002.
- Shikaki, Khalil: *Reforming the Palestinian Authority: An Update*, Council on Foreign Relations, Report of the Independent Task Force, Nueva Yor, 2003.
- Shikaki, Khalil: *Building a State, Building a Peace: How to Make a Roadmap That Works for Palestinians and Israelis*, The Brookings Institution, Saban Center for Middle East Policy, Wahington DC, 2003.
- Shikaki, Khalil: *A Palestinian Perspective on the Failure of the Permanent Status Negotiations*, PSR, Ramallah, 2004.
- Shikaki, Khalil: "The Future of Palestine", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 2004.
- Shikaki, Khalil: *Palestinian Public Opinion and the Peace Process: Long Term Trends and Policy Implications*, United States Institute of Peace, Wahington DC, 2006.

Títulos ya publicados

La democracia cosmopolita: una respuesta a las críticas

Daniele Archibugi

Estados frágiles: soberanía, desarrollo y conflicto

Susan L. Woodward y Mark B. Taylor

El terrorismo internacional: causas e implicaciones
estratégicas

Laurence Thieux

Terrorismo y democracia: España y los atentados del 11-M

Mabel González Bustelo

La prevención de conflictos violentos: tareas y desafíos
para Naciones Unidas

Barnett R. Rubin

Consolidación de la paz, consolidación del estado: construir
soberanía para la seguridad

Barnett R. Rubin

Perspectivas para la paz en Colombia: la respuesta a la
política de Uribe

Daniel García-Peña Jaramillo

La ley de Justicia y Paz en Colombia a la luz del Derecho
Internacional de los derechos humanos

Hernando Valencia Villa

Estados Unidos y su guerra contra el terrorismo cuatro años
después: un repaso

Robert Matthews

Descentralización y construcción de una paz sostenible en
Mozambique

Eduardo J. Siteo y Carolina Hanguana



**Duque de Sesto, 40
28009 Madrid
Tel. 91 576 32 99
Fax: 91 577 47 26
www.cip.fuhem.es
cip@fuhem.es**



**The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud**

**55 Murray Street, Suite 200
Ottawa, Ontario
Canada
K1N 5M3
Teléfono: (613) 241-3535
Fax: (613) 241-7435
nsi@nsi-ins.ca
www.nsi-ins.ca**

Canada

Este informe se publica con el apoyo de la Embajada de Canadá en Madrid