

MARY KALDOR Y MIENT JAN FABER

Informe: la seguridad humana en Palestina

Traducción de Leandro Nagore

La situación en Palestina está marcada por una alta inseguridad. Tras describir la situación en Gaza y Nablus, los autores sitúan la seguridad humana en el centro de un conflicto concebido principalmente por la comunidad internacional dentro de la lógica de "guerra contra el terror". Las cuestiones relativas a la consolidación de un Estado en Palestina y el posible papel que la comunidad internacional, y más concretamente la Unión Europea, deberían de jugar, centran la estructura de este informe surgido a partir del trabajo en el terreno.

Para entrar en Gaza es necesario cruzar por Erez, donde los israelíes han construido una nueva, y enorme, terminal de vidrio, acero y piedra de Jerusalén. (De hecho, un 1,7 km de ella está dentro de territorio palestino –incluso cuando se retiraron de Gaza, los israelíes no pudieron resistirse a la tentación de quedarse con un poquito más–). Para entrar en las instalaciones de la terminal, se debe mostrar el pasaporte en una primera barrera, y luego atravesar un gran espacio vacío antes de ingresar en la terminal. En un cubículo de vidrio, está sentada, por encima nuestra, una soldado israelí, que indaga con extrema seriedad sobre nuestros planes, verificando, mientras tanto, el nombre en la computadora. Una vez superado el control de pasaportes, hay que seguir las flechas que indican el camino, cruzando varias puertas que se cierran a nuestra espalda antes de que se abra la siguiente. No hay ningún alma a la vista. Llegados a los torniquetes, tan sólo uno tiene una luz verde. Todavía queda pasar por un pasillo, entre altísimas hileras de alambradas y cubierto con chapa ondulada, y por otros torniquetes, hasta toparse con un cuarto cerrado con paredes a cada lado. Por un momento se puede llegar a pensar que se ha elegido la flecha equivocada, pero no hay vuelta atrás –todos los torniquetes que se cruzaron están ahora cerrados. Sigue sin haber un alma a la vista. Al tacto, las paredes parecen inexpugnables. Pero, de repente, y misteriosamente, se abre una de las paredes. Ésta da a otro pasillo entre alambradas, y a más torniquetes, hasta que queda

Mary Kaldor es directora del Center for the Study of Global Governance en London School of Economics and Political Science (LSE, UK)

Mient Jan Faber es profesor sobre implicaciones ciudadanas en sociedades en conflicto en la Universidad Libre de Amsterdam

patentemente claro que se ha llegado a un pasillo palestino, con paredes de hormigón y cubierto de lonas. Aparecen entonces personas que hablan a gritos. Por el camino se pasa por dos aseos muy sucios. Al final del pasillo se encuentran dos pequeños cubículos –uno para hombres y otro para mujeres–, donde inscriben los nombres de los viajeros, a mano, en un enorme libro de registro.

Y volver es mucho peor. Hay que cruzar antes de las 4.30. Se llama por teléfono del lado palestino a las 4.29, con el temor de que pueda ser demasiado tarde. Los palestinos ponen una marca en el libro de registro al lado del nombre. Una vez atravesado el pasillo palestino, la primera tanda de torniquetes, el primer pasillo de acero y alambradas, uno se encuentra con cinco puertas de acero cerradas. Hay que esperar. Una de las puertas se abre, como por arte de magia, y se entra en un pequeño espacio con tres torniquetes por delante. Los tres con luces rojas. Tras esperar nerviosamente un poco más, se oye una voz impersonal que pregunta “¿qué hay en las bolsas?”. “Nada”, se contesta, “libros y papeles”. “Ábralos”, ordena la voz. Una vez abiertos, la voz vuelve a ordenar “muestre los contenidos”. Se muestran los mismos y con suerte, la luz de uno de los torniquetes pasa a verde. Tras varias otras puertas que se cierran antes de abrirse la siguiente, se llega a un enorme espacio con, caso de necesitarlos, grandes, relucientes, y modernos aseos –todos vacíos–. Y luego otro torniquete, hasta llegar a una persona de verdad que retira nuestros bolsos, abrigos y objetos de valor para ponerlos sobre una cinta mecánica que los lleva en dirección contraria. Tras esto llegan otras puertas y una caja de vidrio que se abre de un lado y que tiene huellas de pie marcadas en el suelo. Dentro de la caja de vidrio una voz impersonal también ordena “ponga los pies sobre las huellas marcadas”. Hecho esto la voz ordena de nuevo “levante los brazos y manténgalos en alto”. Con los brazos en alto la caja de vidrio empieza a girar alrededor mientras escanean el cuerpo. Finalmente, tras salir de la caja de vidrio, se llega a otra puerta que se vuelve a cerrar antes de que se abra la siguiente, y luego otra, hasta llegar a donde se encuentra la otra punta de la cinta mecánica, que tras una larga espera, deposita las bolsas y abrigos, todo revuelto con una nota en árabe, hebreo e inglés que informa que: “Para su protección y la de los demás viajeros, la ley (¿y qué será está “ley”?) exige que se inspeccionen todos los equipajes facturados (y eso que el facturarlos no fue decisión nuestra). Dentro de este proceso, se abren algunos bolsos para su inspección física. Su bolso se encuentra entre los que fueron seleccionados para la inspección física (¿qué será la inspección “no física”? ¿Virtual?). Durante esta inspección puede que su bolso y los contenidos del mismo hayan sido investigados para la detección de productos prohibidos. (¿Qué productos? ¿Dinero, tarjetas de crédito, pasaportes, valiosos cuadernos de apuntes, agua embotellada? No encontrarán armas ahí). Una vez completada la inspección se volvieron a meter los contenidos a su bolso. (¡Alabado sea Dios! De hecho, a primera vista faltaba dinero, que fue devuelto tras la queja correspondiente). Le agradecemos de antemano su comprensión y cooperación (no me diga). Autoridad gestora de la terminal de Erez”.

¡Ya está! ¡Cruzamos! Podríamos pensar ingenuamente. Pero no, aún queda el control de pasaportes, el cubículo de vidrio desde el cual la soldado israelí observa desde lo alto. “¿Qué sello es ese en su pasaporte?” pregunta con gran severidad –el sello es difícil de distinguir, pero lo miro detenidamente y por la fecha calculo que es de cuando estuve en Chicago. “Chicago” respondo. “Los estadounidenses no sellan su pasaporte”, contesta fríamente. “¡Dios!”, pienso para mis adentros, ¿le habré dado el pasaporte equivocado, el que tiene todos los sellos árabes? No se le escapa mi nerviosismo y me pide que me siente ahí al lado donde están varios extranjeros esperando. Entre estos hay un trabajador humanitario, una pareja alemana que hacen espectáculos circenses para niños (financiados por USAID), alguien con una mochila –probablemente un periodista. Se disparan los rumores de que al haber entrado en Gaza nuestros visados podrían ya no ser válidos (¿Pero, qué visados? ¿A mi nadie me dio uno?), y que ahora podrían no dejarnos volver a entrar en Israel. Finalmente, tras una media hora de espera, me dejan pasar con un siniestro pedazo de papel que deberé mostrar para salir del país (caso que alguien me lo pida). ¡Qué alivio! Tras el enorme espacio vacío y el último torniquete, está el taxi que lleva esperándome más de una hora.

Si esto es lo que se vive como extranjero, es todo mucho peor para los palestinos. El cruce fronterizo es un ejemplo del acoso y la humillación diaria, del miedo y la intimidación que son la consecuencia directa de la ocupación israelí de los territorios palestinos. De hecho, son muy pocos los palestinos que logran cruzar –los nombres se escriben a mano en medio folio del libro de registro. Entre los nombres que ahí se encontraban el día que cruzamos, estaba la mayoría del recién nombrado gabinete palestino, incluyendo el Presidente Mahmoud Abbas. Es casi imposible conseguir un permiso para que crucen vehículos, por lo que muchos de los palestinos que vimos cargaban pesados bolsos y carritos a través de los largos pasillos. Según van pasando los controles sucesivos, está gravada en las caras de las personas la pérdida de su dignidad.

La falta de seguridad humana para las personas que viven en Palestina es consecuencia, ante todo, de la falta de seguridad física. Esto se debe tanto a la ocupación, como a la falta de seguridad interna, dos factores que están estrechamente vinculados. Las restricciones sobre los movimientos, los bombardeos con obuses desde la lejanía, las periódicas invasiones israelíes, el arresto y el encarcelamiento, el crimen y la guerra entre grupos o facciones rivales, conforman la vida diaria de los palestinos. Los palestinos también viven de cerca la inseguridad económica, medioambiental y alimenticia, si bien es imposible desembarañar estas formas de inseguridad de la falta de seguridad física, y de la situación de temor en la que vive la mayoría de la población.

La Unión Europea hace una gran labor para intentar mitigar el sufrimiento y suavizar las restricciones, mediante las ayudas y misiones específicas, como la formación de policías y

los monitores de Rafah. Sin embargo, hay una enorme disparidad entre lo que se hace sobre el terreno y lo que ocurre a nivel político, con el Cuarteto (EEUU, Unión Europea, Rusia, ONU) y las relaciones de abajo a arriba que existen con Israel y Palestina. Si la seguridad humana es un principio fundamental en cuanto a lo que se realiza sobre el terreno, es la geopolítica la que moldea las relaciones a nivel gubernamental, con la nefasta consecuencia de que la geopolítica restringe lo que se puede hacer sobre el terreno. Las sanciones impuestas a Palestina tras la victoria electoral de Hamás complican aún más la situación, y de hecho subvierten los esfuerzos de la UE a nivel local. Además, la presión es unidireccional; poca o ninguna presión se aplica sobre Israel.

El uso de prácticas militares convencionales conlleva que la resistencia sea castigada de forma colectiva, y no individualmente como ocurre con las prácticas civiles

Inseguridad humana en Gaza y Nablús

La ocupación se ejerce de distintos modos. Antes de los Acuerdos de Oslo, la ocupación era directa y, por consiguiente, el control israelí se implementaba mediante diferentes métodos –militares, civiles (policía), económicos y políticos–. Desde la instauración de la Autoridad Palestina, la ocupación se ejerce principalmente de forma indirecta. El control se mantiene a distancia, principalmente con medios militares. El uso de prácticas militares convencionales conlleva que la resistencia sea castigada de forma colectiva, y no individualmente, cosa que ocurre con las prácticas civiles.

En Gaza, muchas personas nos manifestaron que se sienten libres tras la retirada israelí. No obstante, no son libres para salir. Los israelíes controlan todos los puntos fronterizos, salvo el de Rafah, hacia Egipto. Todas las demás fronteras son contiguas a Israel, y en éstas el movimiento palestino se encuentra severamente limitado, incluyendo la de Erez, Sufah, que está abierta para el transporte de cemento y grava, y Karma, que es la ruta principal por la que transitan las importaciones y exportaciones. El paso fronterizo de Karni está casi siempre cerrado, y según el Banco Mundial “incluso cuando está abierto opera de forma errática con horarios de apertura variables, procedimientos de control ineficientes e impredecibles, además de la falta de transparencia”.¹

¹ Equipo Técnico del Banco Mundial: *Potential Alternatives for Palestinian Trade: Developing the Rafah Corridor*, Washington DC, 21 de marzo de 2007. El número de camiones que cruzaron Karni era de un promedio de 46 al día, en enero de 2007, comparado con los 400 diarios según contempla el Acuerdo sobre Movimiento y Acceso firmado en noviembre de 2005. El equipo del Banco Mundial también informó que existe un elevado grado de corrupción –el pago por camión que cruza Karni es de entre 2.000 y 6.000 dólares–.

En noviembre de 2005, durante la retirada israelí de Gaza, se firmaron dos acuerdos entre negociadores palestinos e israelíes, con la intermediación de Condoleeza Rice, Javier Solana y James Wolfensohn. Uno era el Acuerdo sobre Movimiento y Acceso, y el otro los Principios Acordados para el Paso Fronterizo de Rafah. Según este último acuerdo, el cruce de Rafah se abría con el entendimiento de que una misión de la Unión Europea monitorearía la frontera. Sin embargo, la presencia de los monitores europeos depende del permiso de Israel, por tanto los israelíes siguen ejerciendo un control indirecto sobre éste. Según el mismo acuerdo, los israelíes siguen vigilando y autorizando el paso desde la cercana Kerem Shalom a la carga que entra. Desde el 24 de junio, tras la muerte de dos soldados israelíes y el secuestro del soldado Gilad Shalit, la frontera ha permanecido prácticamente cerrada. Está cerrado totalmente el 81% del tiempo. En el tiempo restante, tan sólo ciertas personas tienen permiso de cruzar el paso fronterizo: los palestinos que muestren su documento de identidad palestino pueden cruzar, siempre y cuando sus nombres hayan sido aprobados por los israelíes.

Estas restricciones sobre los movimientos y el acceso imposibilitan que la mayoría de los palestinos pueda salir de Gaza, y ha devastado las relaciones comerciales, que son la principal fuente de ingresos en Gaza. La estrecha Franja de Gaza es prácticamente un campo de internamiento para palestinos, pero sin guardias en el interior.

Israel vigila Gaza desde el cielo y mediante informadores. De vez en cuando, las fuerzas israelíes invaden o bombardean viviendas como represalia por el disparo de cohetes. Zonas de delimitación a lo largo de la frontera con Israel desde donde pueden ser disparados cohetes contra territorio israelí han sido declaradas de acceso prohibido. Se han derribado o destruido viviendas, han sido arrasados huertos y se han arruinado tierras. Cuando visitamos Beit Hanoun, en la zona de la frontera del norte, nos encontramos con un joven que había perdido a su hermano, hermana y sobrina recién nacida en la invasión que siguió al secuestro del soldado israelí. Es cierto que se disparan, a diario, cohetes Al Kasam contra territorio israelí, pero no tienen sistemas de dirección teleguiada y resultan bastante ineficaces; en el último año, han muerto dos israelíes y uno resultó herido por ataques con estos cohetes. La ofensiva de la Rosa Roja de la Yihad Islámica tiene por objetivo declarado el envío de cien cohetes contra Israel a modo de retaliación. Ambas partes afirman que lo que hacen es siempre como retaliación por actos del otro. Sin embargo, a menudo la respuesta israelí es desproporcionada. Cuatro días tras el secuestro del cabo Gilad Shalit, el 24 de junio de 2006, Israel bombardeó y destruyó la Central Eléctrica de Gaza. Debido a la falta de electricidad, se redujo significativamente el nivel de los servicios médicos suministrados por las clínicas y hospitales de la franja de Gaza. El suministro de agua para la población urbana se redujo a unas dos o tres horas diarias. El sistema de residuos estaba prácticamente al borde del colapso.² Toda la población de Gaza fue castigada por el comporta-

² Palestinian Centre for Human Rights, en www.pchrgaza.ps

miento de un grupo de militantes. Durante la guerra que libraron Israel y el Líbano/ Hezbolá en el verano de 2006, Israel mató a 163 palestinos en la Franja de Gaza, de los cuales 78 no eran combatientes (22 hombres, 20 mujeres y 36 menores de edad), la cifra más elevada desde abril de 2002.³ Un último ejemplo de reacción desproporcionada: durante la segunda Intifada, que se inició el 29 de septiembre de 2000, y a fecha del 21 de marzo de 2007: fueron totalmente destruidas 24.769 viviendas palestinas y 25.211 parcialmente destruidas. Además, murieron 3.225 palestinos, no combatientes.⁴ El caso más reciente de represalia con ataque de helicópteros tuvo lugar el 6 de abril de 2007, en reacción a un ataque con cohetes.

Los efectos de la ocupación se ven exacerbados por la falta de seguridad interna. Las encuestas indican que esta es la principal preocupación de seguridad de la mayoría de la población que vive en Gaza.⁵ Las distintas fuerzas de seguridad oficiales compiten por el poder político en vez de intentar mantener la ley y el orden. Al mismo tiempo, los intentos por las diferentes partes, con apoyos externos, de impulsar fuerzas de seguridad oficiales e informales, han dejado de lado a uno de los principales instrumentos de la ley y el orden: la Policía Civil Palestina. En el vacío creado por la ausencia de ley y el orden han crecido las facciones políticas, las bandas criminales y las familias armadas. Estas últimas están compuestas por decenas de millares de personas que utilizan sus armas como fuente de ingresos, a través de la protección, el secuestro, la toma de rehenes, o simplemente para asegurar la supervivencia de las familias. Los niños que juegan en las calles reproducen la experiencia diaria de la violencia en sus juegos, se divierten tirando piedras o en tiroteos simulados. Muchas personas con las que nos entrevistamos insistieron en que si las fuerzas de seguridad, que alcanzan los 80.000 o 90.000 efectivos, se uniesen y actuasen en beneficio del interés público, no sería difícil acabar con el problema de las bandas y las familias armadas.

Gaza es mucho más pobre que Cisjordania; la renta *per cápita* se sitúa alrededor de los 700 dólares al año, casi la mitad de la de Cisjordania. En los últimos años se ha observado un importante declive en la industria manufacturera y en la construcción, junto con un dramático deterioro en los servicios públicos, especialmente la salud y la educación. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) estiman que el PIB *per cápita* en los primeros tres trimestres del año 2006 se ha visto recortado entre un 8% y un 10% en el conjunto de Gaza y Cisjordania, siendo mayor el declive en Gaza. Además de la pérdida comer-

³ B'TSELEM, en www.btselem.org.

⁴ Palestinian Centre for Human Rights, en www.pchrgaza.ps

⁵ Riccardo Bocco, Luigi De Martino, Roland Friedrich, Jalal Al-Husseini, Arnold Luethold, *Politics, Security and the Barrier: Palestinian Public Perceptions*, Geneva Center for Democratic Control of the Armed Forces y el Graduate Institute for Development Studies, Ginebra, noviembre de 2006.

cial, ha menguado significativamente el número de palestinos que trabajan en Israel; al menos una mitad de la caída del PIB es atribuible a las restricciones al movimiento.⁶

Tres cuartas partes de la población total de Gaza (1,4 millones de habitantes) son refugiados. De estos, unos 500.000 viven en campos, donde, según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés), la tasa de densidad demográfica es la mayor del mundo. El Director Adjunto de UNRWA subrayó la alarmante precariedad del nivel educativo debido al aislamiento de los territorios, los bajos salarios de los educadores y los conflictos internos que existen en Palestina. Otra causa principal es el hecho de que los educadores, simpatizantes de Fatah, no han sido pagados desde el inicio del boicót exterior. Teniendo en cuenta la situación tormentosa que existe en los territorios, sería preferible que los jóvenes acudiesen a la escuela en vez de deambular por un entorno con escasas oportunidades de empleo, y múltiples tentaciones para incorporarse a bandas o milicias. De hecho, las escuelas se han convertido en extensiones de los “jardines de infancia”, en los que las notas son cada vez más irrelevantes y lo principal, por motivos de seguridad humana, es mantener a los jóvenes en las escuelas cuanto más tiempo posible, hasta alcanzar el nivel universitario. Se registran problemas similares respecto del sistema de salud.

En Nablús, la ocupación es mucho más opresiva. La vigilancia israelí abarca toda la ciudad. Se pueden ver a los soldados israelíes observando desde las colinas, al lado de los asentamientos israelíes. Recuerda bastante a Sarajevo durante la guerra en Bosnia-Herzegovina, cuando los serbios asediaron la ciudad y la bombardeaban desde las colinas. Una carretera de circunvalación se ha construido alrededor de la ciudad; cualquiera que quiera entrar o salir debe cruzar un puesto de control israelí. Para los hombres de menos de 35 años es prácticamente imposible abandonar la ciudad.

Durante el día, está presente la policía palestina en Nablús. Pero al caer la noche, las calles se quedan vacías. Nos dijeron que esto obedecía a órdenes de los militares israelíes. Cada noche, contingentes israelíes entran en la ciudad y aterrorizan a la población local –a veces durante una hora, y a veces aún más. Arrestan a jóvenes y realizan registros en viviendas. Desde el 24 de junio, unos 1.000 jóvenes han sido arrestados en Nablús. En la actualidad, los israelíes retienen a unos 10.000 prisioneros palestinos. La sensación de miedo es palpable. Una familia nos informó que su hija tenía un permiso para visitar Jerusalén durante 12 horas; se pasaron el día atemorizados de que no volviese a tiempo o de que el puesto de control estuviese cerrado sin motivo alguno. Su hermana menor no puede dormir y moja la cama por temor a que alguien llame a la puerta. Los estudiantes con

⁶ Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional: *Overview of Recent Economic Developments in the West Bank and Gaza*, marzo de 2007.

los que hablamos no se presentaron como simpatizantes de Hamás, simplemente dijeron ser parte del bloque islámico. Cuando los israelíes entran en la ciudad, imponen un toque de queda; a veces este toque de queda puede durar varios días. La población no puede salir a buscar alimentos o medicamentos, y varias personas han muerto por culpa del toque de queda.

Cuando los israelíes entran en Nablús imponen un toque de queda que puede durar varios días. La población no puede salir a buscar alimentos o medicamentos. Varias personas han muerto por culpa del toque de queda

Al igual que en Gaza, las fuerzas de seguridad han fracasado en su intento por mantener la ley y el orden; en el vacío resultante, surgieron las milicias y facciones. En Nablús existe una sociedad civil dinámica –una universidad establecida, muchas ONGs y movimientos civiles–. Estos grupos exigen que acabe la anarquía y piden que la Autoridad Palestina despliegue a fuerzas de policía civil. La situación ha mejorado un poco gracias a estas exigencias. No obstante, la humillación de la policía local palestina por parte de los israelíes que los obligan a encerrarse en sus casas por la noche, sólo beneficia a las milicias y las facciones.

En lo económico, la población de Nablús está algo mejor parada que la de Gaza –los puestos en el casco antiguo estaban repletos de productos- y hay mucha actividad de construcción. Sin embargo, dependen excesivamente de las remesas y de la ayuda exterior.

Los problemas de la consolidación del Estado en Palestina

En lo fundamental, la primera Intifada fue pacífica y no violenta, reflejando la sociedad civil dinámica que existía en aquella época en Palestina. Empezó en 1987 cuando Israel aún controlaba totalmente los territorios ocupados, en lo civil y en lo militar. El concepto básico de la Intifada era la no cooperación. Los palestinos no iban a trabajar en la mayoría de los organismos oficiales (municipios, escuelas y servicios) que controlaban los israelíes. Se convocaron huelgas generales, los palestinos se negaron a pagar impuestos, se boicotearon productos israelíes, y se organizaron escuelas paralelas. Las barricadas, los cócteles Molotov y las piedras que se lanzaban contra el ejército israelí fueron contrarrestadas por los israelíes con una estrategia de “fuerza, poder y golpes” (según el ministro de Defensa, Isaac Rabin). La primera Intifada no estaba dirigida desde fuera, es decir por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) desde Túnez, si no desde dentro a través del Mando Nacional Unificado del Levantamiento (UNLU, por sus siglas en inglés). En noviembre de 1988, el

Consejo Nacional Palestino, el gobierno en el exilio, bajo presión del UNLU decidió reconocer al Estado de Israel, para proclamar un Estado palestino independiente en Cisjordania y en la Franja de Gaza, y renunció al terrorismo. A pesar de ello, la Conferencia de Paz de Madrid para Oriente Medio, en 1991, no produjo ningún avance sustancial. Sin embargo, en 1993, tras unas negociaciones secretas, Yasser Arafat (Presidente de la OLP) e Isaac Rabín (Primer Ministro de Israel) firmaron los Acuerdos de Oslo en Washington.

En términos de seguridad humana, la primera Intifada no amenazaba la vida de los ciudadanos israelíes. No obstante, debido a una serie de ataques terroristas que no fueron realizados bajo el paraguas del UNLU, murieron 172 israelíes entre diciembre de 1987 y septiembre de 1993, (comparados con más de 1.000 durante la segunda Intifada entre 2000 y 2007). Por otra parte, las fuerzas de seguridad israelíes mataron a 1.162 palestinos (la mitad menores de 16 años). A pesar del uso de las llamadas armas no letales –los soldados israelíes utilizaron ladrillos y porras para romper los huesos de los brazos de los jóvenes palestinos que les lanzaban piedras– también se recurrió a armas letales para aplastar la Intifada.

Los Acuerdos de Oslo crearon una situación que permitió que la mayoría de las ciudades palestinas pudiesen gestionarse a si mismas, incluyendo su seguridad. Pero, a ojos de los israelíes esto significaba que los territorios palestinos se habían convertido en un mar con pequeños islotes de peligro potencial que sólo podían ser controlados manteniéndolos a todos aislados. El rápido crecimiento de los asentamientos judíos, la construcción de carreteras de circunvalación, los numerosos puestos de control y sus cierres, eran principalmente medidas de seguridad para evitar otra sublevación palestina. Estas medidas redujeron en gran medida la posibilidad de que se consolidase un Estado palestino viable en Cisjordania y Gaza. El 1 de julio de 1994, Arafat volvió a los territorios palestinos, y el 20 de enero de 1996 resultó elegido presidente de la Autoridad Palestina, por votación popular.

La nuevamente establecida Autoridad Palestina adquirió un carácter rentista-clientelista. En primer lugar, esto se debía a la manera según la cual se privilegió a los miembros de Fatah, por lo que un puesto en el Gobierno era percibido como una oportunidad para conseguir beneficios privados para facciones específicas, para acceder a ayudas externas, y no para gobernar en el interés general. En segundo lugar, estas tendencias se vieron exacerbadas tanto por la ocupación como por el comportamiento de las agencias externas. La división del territorio palestino entre áreas tipificadas como: A (ciudades bajo el control civil y militar de los palestinos), B (pueblos, bajo control civil palestino y control militar israelí), o C (zonas no pobladas, bajo control israelí), impulsaron la parcelización y la fragmentación del territorio palestino.

La fragmentación territorial vino acompañada de la fragmentación militar. Las agencias de seguridad externas suministraron armas y formación a las nuevas y numerosas fuerzas de seguridad, que tenían por cometido garantizar la seguridad doméstica, pero que de nin-

guna manera podían resistirse a la ocupación y asedio israelí. El Servicio de Seguridad General palestino (SSG) se estableció en mayo de 1994. Estaba previsto que el SSG sería la única organización de seguridad en la zona, y que estaría bajo el mando de la Autoridad Palestina. Su comandante en jefe era el presidente de la Autoridad Palestina. Pero desde sus inicios, los distintos servicios de seguridad comprendidos bajo el paraguas del SSG, empezaron a pugnar por el poder y el lucro económico. De hecho, la compartimentalización de las agencias de seguridad puede haber sido una táctica deliberada por parte de Arafat para evitar que cualquier agencia individual pudiese llegar a ser demasiado poderosa. Paulatinamente, el sistema de seguridad palestino creció más allá de los límites estipulados por el acuerdo original, firmado en Oslo en agosto de 1993. En términos operativos, el SSG coordinaba diez servicios distintos: la Fuerza de Seguridad Nacional (14.000 efectivos), la Policía Civil (10.000 efectivos), el Servicio de Seguridad Preventivo (5.000 efectivos), la Inteligencia General (3.000 efectivos), la Inteligencia Militar (?), la Policía Militar (?), la Guardia Costera (1.000 efectivos), la Policía Aérea (?), los Servicios de Búsqueda y Rescate (?), y la Guardia de Seguridad para las Gobernaciones Locales (?). Sin embargo, Yasser Arafat estableció dos organismos adicionales que respondían únicamente a él y a modo personal: la Fuerza de Seguridad Especial (?) y la Seguridad Presidencial (3.000 efectivos). El Acuerdo Interino Oslo II, de 1995, limitó el número total de oficiales a 30.000. Para finales del siglo pasado, el personal de seguridad palestino ya superaba el límite acordado en unos 5-20.000 oficiales.⁷ Las recientes reformas de los Servicios Especiales palestinos resultaron en unas pugnas violentas cuyo fin es difícil de vislumbrar. Representantes, tanto de Fatah como de Hamás, nos aseguraron que la solución al problema de la seguridad debe plantearse en un acuerdo de paz entre las principales facciones palestinas y su voluntad por mantener a los militantes bajo control, una tarea que podría resultar excesivamente difícil teniendo en cuenta que demasiados radicales odian a Israel más de lo que aman a Palestina. La Tabla 1 que sigue, sintetiza estas fuerzas, a fecha de 2007. La proliferación de armas llevó además a que se armasen las facciones políticas, todas las cuales participaron en la segunda Intifada, la de Al-Aqsa –las Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa, y Tanzim (Fatah), Hamás, el FPLP, y la Yihad Islámica.

La única fuerza de seguridad que es considerada generalmente imparcial es la policía civil. La policía civil cuenta con una larga tradición de profesionalismo, que data desde la década de 1920. La fuerza fue establecida, inicialmente, por oficiales de la Royal Irish Constabulary, y luego recibió formación adicional por parte de Egipto, Jordania e Israel, entre 1967-1988. Cuentan con una amplia gama de competencias y con la participación activa de mujeres. Sin embargo, se han visto fuertemente debilitados por los ataques israelíes, que han destruido grandes cantidades de material y oficinas; por ejemplo, el departamento forense fue aniquilado en un ataque israelí, además de los efectos negativos del boicot.

⁷ Gordon Bennett, *The Battle for the Palestinian Security Services*, Defence Academy of the United Kingdom, octubre de 2006.

La solución al problema de la seguridad debe plantearse en un acuerdo de paz entre las principales facciones palestinas y su voluntad por mantener a los militantes bajo control, una tarea que podría resultar excesivamente difícil teniendo en cuenta que demasiados radicales odian a Israel más de lo que aman a Palestina

La segunda Intifada se inició en septiembre de 2000. En julio del mismo año, el presidente Clinton no logró que se llegase a un acuerdo final respecto de la solución de dos Estados entre el primer ministro israelí Barak y el presidente Arafat, lo que llevó a recriminaciones por ambas partes y a un clima de gran volatilidad política, tras un periodo de relativo optimismo. La visita del líder del Likud, Sharon, al Monte del Templo fue el detonante de la segunda Intifada, que se caracterizó desde sus comienzos por la violencia. Fatah, Hamás, la Yihad Islámica y otros participaron aunque no unieron sus fuerzas, más bien competían por conseguir lograr los ataques más espectaculares, sobre todo con ataques suicidas. Los israelíes contraatacaron mediante el asesinato extrajudicial, y a menudo indiscriminado, de líderes de los distintos grupos palestinos. Durante la segunda Intifada, murieron más de 4.000 palestinos y más de 1.000 israelíes. En 2004, el primer ministro Sharon concluyó que era imposible un acuerdo negociado con los palestinos y decidió optar por una solución unilateral. A su parecer, era menester encontrar una solución, principalmente por cuestiones de demografía. De aquí a veinte años, los palestinos serían la población mayoritaria de Israel (incluyendo los territorios ocupados), lo cual haría que se tambalease la naturaleza judía del Estado de Israel. De hecho, el suplente del primer ministro, Ehud Olmert, subrayó esta percepción afirmando que, “que los palestinos empiecen a exigir ‘un hombre un voto’ es sólo cuestión de tiempo, y entonces ¿qué haremos?”⁸ En el verano de 2005, fueron desmantelados los cierres de los pasos fronterizos, los puestos de control, las carreteras de circunvalación y, por último aunque no por ello menos importante, los asentamientos judíos en Gaza. Al mismo tiempo, y principalmente por motivos de seguridad, se construyó una barrera de separación (un muro en áreas pobladas, y en otras áreas una valla), cercana a la línea verde, que marcaba la frontera entre Israel y Jordania, antes de 1967. Sin embargo, la barrera de separación también incorporó ciertos pedazos de territorio palestino, llevando, por consiguiente, al aislamiento de algunos pueblos palestinos. En ninguna parte se construyó el muro del lado israelí de la línea de separación. Una vez más, el patrón revela que la seguridad de los israelíes se consigue a expensas de la seguridad de los palestinos. Implícitamente, y a pesar de haber sido definida unilateralmente, la barrera parecería pre-determinar la futura frontera entre Israel y Palestina.

⁸ *The Guardian*, 14 de enero de 2004.

Tras la muerte de Arafat, en noviembre de 2004, surgieron presiones por todas partes, tanto desde dentro como desde fuera, exigiendo la democratización. Mahmoud Abbas fue elegido a la presidencia en enero de 2005. Las elecciones siguientes, a finales de 2005 y a principios de 2006, tanto a nivel municipal como legislativo, dieron la victoria a Hamás. El boicot impuesto por el Cuarteto, motivado por la calificación de Hamás como organización terrorista, ha contribuido aún más a la fragmentación. Como nos lo indicó, cínicamente, una persona en Nablús, “querían que fuéramos democráticos. Pero no nos dijeron que querían que votásemos a las personas adecuadas. Si nos lo hubieran dicho también lo hubiéramos hecho”.

El boicot no cortó el flujo de ayudas, todo lo contrario: en 2006 entró mucho más dinero que en años anteriores. Pero significó que los donantes foráneos pasaban por encima de la Autoridad Palestina y canalizaban la ayuda directamente a los beneficiarios de su elección. La falta de control por parte del Ministerio de Finanzas respecto de la circulación de dinero significó el colapso del sistema financiero en los territorios. Junto con la pérdida de control respecto de las entradas financieras, también se perdió el control sobre las fuerzas de seguridad. Al controlar Hamás el Ministerio del Interior, el presidente estableció la Dirección de Seguridad Interior bajo su control. Hamás reaccionó creando una nueva Fuerza Especial Ejecutiva bajo su control, que se suponía serviría como respaldo a la policía. En realidad ocurrió lo contrario, sobre todo en Gaza, donde la Fuerza Ejecutiva asalta regularmente las comisarías de policía para dotarse de materiales para garantizar el control del orden público, y como la policía “de facto” en Gaza, ha intentado remplazar a la policía. La policía civil se vio especialmente dañada por el boicot ya que las fuerzas de seguridad bajo el control del Ministerio del Interior no estaban incluidas por los donantes entre sus objetivos de beneficiarios, mientras que Siria e Irán, los patrocinadores de Hamás, apoyaban a la Fuerza Especial Ejecutiva. Puede que algunos oficiales con salarios menores hayan sido pagados, pero la mayoría de los oficiales han sido pagados irregularmente en el mejor de los casos.

Mientras se entraba en la espiral de luchas entre facciones, los protagonistas principales se dieron cuenta de la necesidad apremiante de alcanzar algún acuerdo y, con la ayuda de Arabia Saudí, lograron establecer un nuevo gobierno de unidad nacional. Los ánimos en Palestina son algo más optimistas en la actualidad, pero la población está a la espera de ver cómo reaccionarán las potencias extranjeras y el nuevo gobierno. Al menos, la situación de seguridad humana doméstica ha mejorado un poco, aunque el anuncio del establecimiento de un nuevo Consejo de Seguridad Nacional, con autoridad sobre todos los servicios de seguridad aún no se ha implementado. El portavoz principal de Hamás, Ghazi Hamad, nos aseguró que la prioridad absoluta del gobierno de unidad nacional es la seguridad interna, y sobre todo el control del tráfico. Gaza es una ciudad muy peligrosa donde los vehículos se desplazan por todas partes, y la gente conduce irresponsablemente, ya que no hay nadie que sea realmente responsable de hacer respetar las normas de tráfico. Hamad añadía que

el gobierno de unidad nacional debe demostrar a la población que su seguridad doméstica mejorará una vez que se consiga volver a imponer un poco de orden en la jungla en la que tienen que vivir en la actualidad.

Hoy en día, existen dos planes rivales. El primero ha sido desarrollado por la Oficina de la Seguridad Nacional, que responde al Consejo de Seguridad Nacional y que está bajo la autoridad del asesor de seguridad del presidente, Mohammad Dahlen. En este plan ha influido el Equipo Técnico para la Reforma, creado por los donantes occidentales para revisar el conjunto del aparato de seguridad palestino, que incluye al Coordinador de Seguridad, nombrado por EEUU. Recomiendan la creación de un cuerpo semejante al de los *carabinieri* italianos o de la *gendarmérie* francesa. El otro plan, desarrollado por el Ministerio del Interior, pone más énfasis en la policía civil y la participación de las comunidades.

Desde que Hamás llegó al poder, su política hacia Israel ha estado centrada en tres principios. En primer lugar, no reconocer el derecho a la existencia del Estado judío. En segundo lugar, intentar establecer relaciones a nivel práctico con Israel, como la importación y exportación de bienes, y la posibilidad de que las empresas israelíes empleen a trabajadores palestinos. En tercer lugar, ambas partes respetarán una “hudna” o alto el fuego a largo plazo. En noviembre de 2005, el gobierno de Hamás anunció que respetaría un hudna (alto el fuego) de forma unilateral. Ghazi Hamad también nos manifestó que la segunda prioridad del gobierno de unidad nacional, después de la seguridad doméstica, es el alto el fuego con Israel. Cuando le retamos, nos aseguró que Hamás no es como los talibán, y que no tiene relaciones con Hezbolá. “Hamás representa la democracia, la sociedad civil y los derechos humanos”. En realidad, tan sólo se ha avanzado en el tercer principio, el alto el fuego. Los ataques suicida, iniciados por unidades vinculadas a Hamás o Fatal, están prácticamente en un punto muerto, lo cual ha incrementado la seguridad humana de la población israelí. Sin embargo, Israel se ha negado a reconocer estos pasos hacia la “normalización” de la situación, sin un reconocimiento previo, y oficial, de la existencia del Estado israelí. En nuestras conversaciones con funcionarios de Hamás, ellos nos plantearon dos argumentos. Uno era que al aceptar los acuerdos del pasado y la autoridad de la OLP, estaban implícitamente respaldando el reconocimiento. El segundo argumento era que un reconocimiento explícito por parte de Hamás no llegaría nunca mientras no mejoren las “cosas sobre el terreno”, sugiriendo, por tanto, que un reconocimiento explícito ha dejado de ser una cuestión de principio. Desafortunadamente, el primer ministro del recién establecido gobierno de unidad nacional, Ismail Hanniah, se abstuvo de suscribir la Iniciativa de Paz Árabe de la Liga Árabe de 2002, que fue debatida y reafirmada en una reunión de alto nivel, en marzo de 2007 en Riyadh, la capital saudita. La Iniciativa de Paz Árabe promete la paz: es decir, el reconocimiento oficial de Israel en el momento en que se resuelvan los problemas principales sobre el terreno (las fronteras y el retorno de los refugiados) mediante la negociación. El gobierno de unidad nacional ha perdido una oportunidad de oro para dar un gran paso adelante en el proceso de paz.

El papel de la comunidad internacional: la Unión Europea

El Cuarteto es responsable de las negociaciones de alto nivel respecto del futuro político de Israel y Palestina. El Cuarteto opera dentro de un marco geopolítico de arriba-abajo, establecido en la llamada Hoja de Ruta, iniciado por EEUU, en el que es clave la noción de la “guerra global contra el terror”. El conflicto entre Israel y Palestina es percibido a través de este prisma. El mayor problema se supone que proviene de las acciones terroristas, por ejemplo la violencia por parte de actores no estatales. Los cohetes y los suicidas son considerados como un obstáculo fundamental para la paz, y la ocupación es considerada principalmente como un método para asegurar la seguridad de Israel.

El Cuarteto opera dentro de un marco geopolítico de arriba-abajo. Los cohetes y los suicidas son considerados como un obstáculo fundamental para la paz, y la ocupación como un método para asegurar la seguridad de Israel

Esto explica que, después de la victoria electoral de Hamás, se impusiese un boicot contra la Autoridad Palestina. A pesar de que fue la comunidad internacional la que exigía la celebración de elecciones, y que observadores internacionales certificaron que las elecciones fueron libres y justas, Hamás se encuentra en la lista oficial de organizaciones terroristas elaborada por el Departamento de Estado de EEUU. Estados Unidos anunció que pondría en una lista negra a cualquier banco que mantenga relaciones comerciales con la Autoridad Palestina. Esta medida ha restringido los fondos que donantes árabes ingresan en la cuenta bancaria de la Liga Árabe. Tanto EEUU como la Unión Europea han frenado el flujo de ayudas directas hacia la Autoridad Palestina. Además, Israel ha retenido cerca de 50 a 60 millones de dólares provenientes de la recaudación de impuestos y tasas a favor de la Autoridad Palestina. El Cuarteto impuso tres condiciones sobre el nuevo gobierno: la no violencia, el reconocimiento del Estado de Israel y la aceptación de los acuerdos y obligaciones anteriores, incluyendo la Hoja de Ruta.

La situación es algo distinta en cuanto a la implementación. Se están realizando grandes esfuerzos por salvar vidas y mitigar el sufrimiento, sobre todo por parte de UNRWA, que es el principal protagonista exterior, teniendo en cuenta el elevado número de palestinos que son refugiados. Prácticamente todo el personal de UNRWA, que son varios miles, en Gaza y Cisjordania son locales. Su trabajo se centra en la ayuda de emergencia, los servicios sociales, los servicios de salud y la educación. Del mismo modo, el Banco Mundial no está

confinado por el boicot; al no ser Palestina un Estado soberano, no puede solicitar su adhesión al Banco Mundial. No obstante, el Banco ha creado un Fondo Fiduciario para Cisjordania y Gaza, que asignó 500.000 millones de dólares a fecha de diciembre de 2006, principalmente para proyectos de infraestructuras. Debido al boicot, el Banco Mundial creó el Programa de Apoyo a los Servicios de Emergencia, para ayudar a mantener los costes recurrentes no salariales de los servicios sociales (salud, educación y vivienda) que ofrece la Autoridad Palestina.

Esta disparidad entre la dimensión política y el grado de implementación resulta muy visible en el papel que juega la Unión Europea. La Unión Europea es el mayor donante de ayuda de Palestina y desempeña un papel activo a través de misiones como la Misión de Asistencia Fronteriza -los monitores de Rafah- (EU BAM, por sus siglas en inglés) o EU COPPS (formación de policía). No obstante, a nivel político, es muy débil al estar limitada por su propia estructura interna y la dificultad que conlleva intentar alcanzar acuerdos entre los Estados miembro. Un intelectual palestino argumentaba que la UE es incapaz de actuar independientemente debido a su complejo del holocausto. Sin embargo, una explicación más creíble se encuentra en la influencia que tiene EEUU sobre ciertos Estados miembro, sobre todo el Reino Unido y Alemania. Pero, sobre todo, también está el hecho de que la mayoría de los Estados miembro no están dispuestos a transferir poder político significativo a la UE para que actúe como su representante. Por consiguiente, la UE se desenvuelve más como un ente diplomático que un ente político, tanteando el terreno en Oriente Medio sin contar con una gran capacidad de influencia política.

Esta incapacidad de actuar políticamente limita lo que se puede lograr en términos prácticos. El Mecanismo Internacional Temporal (MIT), creado para ofrecer asistencia continuada, a pesar del boicot, la misión de Rafah y EU COPPS son ejemplos de la manera por la cual intentos reales por ayudar a personas y comunidades son subvertidos por posicionamientos políticos de alto nivel. Debido al boicot, el MIT ha pagado directamente a unos 400.000 beneficiarios (educadores, trabajadores de salud, pensionistas) y también ha pagado fondos a una cuenta presidencial. En su conjunto, la ayuda se incrementó un 27% en 2006, pero fue desembolsada indirectamente en su totalidad. El nuevo Ministro de Finanzas, Salam Fallad, se mostró furioso por la forma en la que sus esfuerzos iniciales por centralizar, racionalizar e incrementar la transparencia de las finanzas palestinas han sido totalmente socavados por estos métodos.

En el caso de los monitores de Rafah, su actividad está paralizada por las decisiones israelíes de mantener el paso fronterizo cerrado la mayor parte del tiempo. En la actualidad viven en una sede temporal en Ashkelon, en Israel; el cuartel militar construido para ellos en Rafah permanece vacío. Cuando preguntamos, ¿por qué, aunque fuera por motivos simbólicos, no se instalan en su nueva base?, nos dieron tres explicaciones. La primera es que

no hay nada que hacer mientras la frontera permanece prácticamente siempre cerrada. (Lo cual es comprensible, en cierta medida, pero también podrían aprovechar ese tiempo para formar a los funcionarios de aduanas palestinos). La segunda explicación era la seguridad; ¿quién les protegería de secuestros etc.? (Hay un verdadero problema de seguridad, pero UNRWA se enfrenta a ello a diario y depende de acuerdos a nivel local). La tercera, y posiblemente, la más importante, es que Israel no lo permite. Por tanto la pregunta que surge es, ¿por qué no hace uso la Unión Europea de su influencia sobre Israel, mediante el acuerdo de asociación, por ejemplo, para mantener el paso fronterizo abierto y permitir que los monitores se instalen en su base en Rafah? El general Pistolese, responsable de los monitores, justifica la situación actual en términos que reflejan las posiciones del Cuarteto, el secuestro del cabo israelí y los disparos continuos de cohetes desde el norte de Gaza. El EU BAM de Rafah se basa en un acuerdo firmado entre Israel y la Autoridad Palestina. Carece de poderes ejecutivos. La reacción israelí al secuestro del cabo Gilad Shalit, mediante acciones de castigo colectivas como mantener cerrado el paso de Rafah el 81% del tiempo, no puede ser abordada por el EU BAM. Lo que sí puede hacer es observar el enorme grado de frustración entre los habitantes de Gaza que necesitan cruzar la frontera pero que no lo pueden hacer. Notamos que esto mina la autoridad de la misión de la UE, al dar la impresión a la población de que los monitores son meros ejecutores de órdenes israelíes, y no observadores independientes que informan verazmente sobre lo que ocurre realmente en el único puesto fronterizo de Gaza por el que la población puede salir al exterior. La UE ha indicado que en el futuro también está dispuesta a monitorear el aeropuerto, el puerto marítimo, y la conexión entre Gaza y Cisjordania, y las conexiones dentro de Cisjordania, además de todos los puntos fronterizos con terceros países. Por una parte, esto podría aliviar la situación de seguridad a medio plazo. Pero, por otra, también podría dar una señal política errónea, ya que parecería presuponer una situación en la que Cisjordania no es un territorio contiguo, Jerusalén se mantiene como capital de Israel y donde las relaciones entre ambos Estados sigue estando congelada.

La capacidad operativa de EU COPPS se ha visto muy restringida por el boicot y por la falta de apoyo de alto nivel hacia la policía civil palestina. Originariamente, EU COPPS se estableció en enero de 2005, para fortalecer la policía civil palestina. Suministraron algunos materiales –vehículos, equipos de desactivación de explosivos, etc.- pero se vieron afectados por el boicot en enero de 2006. En la actualidad, el Coordinador de Seguridad, nombrado por EEUU para asistir al Presidente y fortalecer su control sobre las fuerzas de seguridad, cuenta con un presupuesto de unos 59 millones de dólares, que según está previsto se invertirá en el fortalecimiento de la Guardia Presidencial. El riesgo, según un observador, es que estas otras fuerzas, como la Guardia Presidencial o la Fuerza Especial Ejecutiva, llevarán a la creación de más “brigadas cuasi militares” al mismo tiempo que debilitan a la Policía Civil Palestina. EU COPPS tiene un presupuesto de unos 150.000 euros para utilizar, mientras que otros 3 millones de dólares están congelados por las restricciones sobre

las transferencias bancarias. Lo que se requiere en este momento es un apoyo relativamente sencillo, asistencia en cuanto al equipamiento para la creación de un centro de formación en Jericó, el suministro de escudos y porras (y no de armas letales) para el mantenimiento del orden público, etc.

Conclusión

El conflicto entre Israel y Palestina es fundamentalmente un conflicto entre la seguridad estatal y la seguridad humana. Para la mayoría de los israelíes, la seguridad estatal, es decir la delimitación de las fronteras, la protección del territorio y la preservación de la naturaleza judía del Estado, es esencial y se basa en las experiencias de la II Guerra Mundial (el Holocausto). El muro/valla y el control orwelliano sobre los territorios ocupados reflejan esta percepción. Para la mayoría de los palestinos, la preocupación primordial es la seguridad humana. Muchos son refugiados, que viven en campos en los territorios ocupados o en países vecinos. Se les deniega el ejercicio de la libertad de movimiento, se les humilla en los puestos de control, y se enfrentan a arrestos arbitrarios. Es comprensible que su sueño sea volver a sus casas (no confundir con sus tierras), y a vivir y morir en paz.

La comunidad internacional, y especialmente la UE, debe esforzarse por reducir el desfase que existe entre el nivel político y el nivel de implementación, que puede visualizarse como una disparidad entre una perspectiva de Estado y una perspectiva humana. La UE debe tomar un mayor protagonismo político, en el que la seguridad humana –tanto de palestinos como de israelíes– sea el principio político predominante. Esto significaría que se ejerza presión sobre Israel y Palestina en nombre de la protección de individuos y comunidades, y rebajar así el sufrimiento y la humillación. En resumidas cuentas, la seguridad humana es a la vez una estrategia “desde arriba” como “desde abajo”. Es una aproximación alternativa a la “guerra contra el terror”.

En primer lugar, la UE debería asumir un papel más activo y de mayor peso en el Cuarteto y en las reuniones quincenales entre los dos líderes, que a menudo cuentan con la presencia de Condoleeza Rice. La UE debería exigir que se amplíe el debate respecto de las inquietudes sobre la seguridad humana, y que el llamado Mapa de Destino se base en principios de seguridad humana. Aparecerá, en el horizonte de las negociaciones bilaterales entre Israel y la Autoridad Palestina, el estatus final de la solución de dos Estados. Los principales escollos –la delimitación de fronteras en base a la

La seguridad humana es una aproximación alternativa a la “guerra contra el terror”

línea verde de 1967, el derecho al retorno y el proceso actual de retorno, el futuro de Jerusalén y los santos lugares— no deberían de ser dejados para el futuro ni tampoco ser resueltos desde el inicio. Las lecciones que se pueden aprender de experiencias pasadas sugieren que estas cuestiones deberían abordarse en paralelo a las demás conversaciones bilaterales entre Israel y Palestina, y bajo la supervisión de un tercer actor, probablemente el Cuarteto.

En segundo lugar, la UE podría intentar aplicar el modelo de Rafah de forma algo más eficaz. Por el modelo de Rafah, nos referimos a encontrar formas para suavizar las restricciones impuestas sobre los palestinos, al mismo tiempo que se reconocen las legítimas preocupaciones israelíes sobre la seguridad. No olvidemos que Rafah no es una frontera con Israel, sino con Egipto. Bajo el régimen actual, Israel sigue manteniendo el control sobre el paso fronterizo ya que decide cuándo y cómo se abre la frontera. Es cierto que esta fórmula fue aceptada en su momento por los palestinos. Pero teniendo en cuenta que, por una parte, existe una estrecha cooperación entre los servicios de seguridad egipcios e israelíes y, por otra, que la “hudna” ha sido respetada unilateralmente, en gran medida, por la Autoridad Palestina, incluyendo el gobierno, sería ahora razonable permitir que los egipcios y palestinos tengan plenos poderes decisorios sobre el paso fronterizo de Rafah. También sería importante que la misión se establezca en Rafah, y que realice proyectos desde ahí, lo cual ayudaría a tranquilizar a la población, y a crear un entorno más seguro para el paso fronterizo. El informe del Banco Mundial sobre el paso fronterizo de Rafah concluye que:

- El cruce fronterizo debería ser una zona libre de conflictos en el que todas las partes reconocen la importancia de mantener un pasillo comercial eficiente, fiable y libre de corrupción, para las economías palestinas y egipcias, y en beneficio del bienestar de la población de Gaza. El Banco Mundial también propone la creación de un área de libre comercio en la frontera.

Otras opciones para mejorar la situación de la seguridad humana en base a un modelo similar, incluyen:

- Una presencia internacional en el norte de Gaza, posiblemente según un modelo parecido al de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en El Líbano (UNIFIL, por sus siglas en inglés), podría proteger a la población local de las incursiones israelíes, al mismo tiempo que toma medidas para prevenir los ataques con cohetes. El modelo UNIFIL se basa en la cooperación entre las fuerzas de seguridad locales con el apoyo de fuerzas de la ONU. En el caso de Gaza, las fuerzas de la ONU podrían tomar la delantera mientras no se llega a implementar la solución de dos Estados.
- En Nablús y otras grandes ciudades palestinas, una presencia militar internacional podría ayudar a prevenir las incursiones israelíes, mientras se va generando un entorno propicio

para la seguridad interna, reemplazando a las tropas israelíes de los alrededores y abriendo las conexiones entre las ciudades, eliminando los puestos de control.

En tercer lugar, la UE debería dar primacía al establecimiento de una autoridad política legítima en Palestina.

- Debe reconocer al nuevo gobierno implícita o explícitamente, y dialogar con el gobierno en su conjunto, y no de modo selectivo con aquellos miembros del gobierno que gozan de su aprobación. Implícitamente Hamás, al no rechazarlas, ha aceptado todas las decisiones adoptadas por la OLP, incluyendo el reconocimiento de Israel y ha clarificado que considera a la OLP como el paraguas negociador. Según se nos indicó, insistir que Hamás, como partido, reconozca de forma separada a Israel, supone dejar sin validez numerosas decisiones adoptadas con anterioridad por la OLP, y tratar a estas mismas decisiones como condicionales. Merece detenerse sobre el hecho de que tampoco Fatah como partido político ha reconocido jamás al Estado de Israel, ni tampoco se lo pidieron. El reconocimiento se realiza a nivel de los Estados y gobiernos. En 1974 la OLP era reconocida oficialmente como representante del pueblo palestino. Fue la OLP la que firmó los Acuerdos de Oslo en 1993. Pero, en 1994, la Autoridad Nacional Palestina fue creada como núcleo de un nuevo Estado palestino. La Autoridad Palestina se ha convertido en la actualidad en un ente que representa al Estado palestino (*in statu nascendi*). Mahmoud Abbas es a su vez el presidente de la Autoridad Palestina y el presidente de la OLP. Es lógico, y en cierta medida necesario, que el gobierno de unidad nacional, siendo parte de la Autoridad Palestina, reconozca a Israel. La Autoridad Palestina, en representación del Estado, no puede mantener dos propósitos diferentes. Pero, incluso sin un reconocimiento explícito inmediato, una política de la UE destinada a proteger la seguridad humana no puede, y no debe, excluir las relaciones operativas con el gobierno de unidad nacional, incluyendo los ministerios encabezados por Hamás. La seguridad humana no se basa en la etnia o la religión, sino que afecta a todos por igual. Una política de seguridad humana debe ser de abajo-arriba, pero también de arriba-abajo, y por tanto empujará, automáticamente, a la UE a entablar relaciones prácticas con varios ministerios (salud, educación, vivienda, seguridad, etc.) Algunos de los cuales están encabezadas por Hamás. Claro que una política de seguridad humana debería exigir un alto el fuego mutuo y el reconocimiento mutuo entre Israel y Palestina.
- La UE también podría desempeñar un papel importante en el Consejo de Seguridad Nacional, de reciente creación, cuyo fin es racionalizar y centralizar las fuerzas de seguridad. Mohammed Dahlan, un líder de Fatah, y aliado cercano del presidente Mahmoud Abbas, presidirá este foro en el que también tiene un papel crítico el recién nombrado Ministro del Interior, Hani Talab Qawasmi, independiente y sin experiencia previa en el cargo. Uno de los múltiples problemas a los que deberá enfrentarse es el desmantelamiento de la Fuerza Ejecutiva, un instrumento de seguridad establecido por el anterior

- gobierno de Hamás, y cuyo nivel de efectivos Hamás pretendía multiplicar hasta los 12.000. La UE podría ayudar a fortalecer este foro, con el objetivo de transformar, reducir y/o desarmar las diversas agencias de seguridad (sectarias), consolidando la policía civil y otras agencias de protección civil. El fortalecimiento de EU COPPS también debería ser una importante prioridad. Una reciente explosión en una gasolinera en el este de Jerusalén ha llamado la atención por la ausencia de normas de seguridad y de servicios sanitarios y de bomberos efectivos.
- La UE también necesita contar con el apoyo del Ministro de Finanzas para restablecer el control central sobre las finanzas palestinas: por ejemplo, sustituir al Mecanismo Internacional Temporal con apoyos presupuestarios directos, además de ejercer presión sobre Israel para que libere los activos palestinos que retiene.

En cuarto lugar, la UE debería promover una aproximación más de abajo-arriba. Los donantes extranjeros tienen tendencia a centrarse en negociaciones entre facciones. Aún se mantiene una *intelligentsia* activa y una sociedad civil dinámica, que está más asentada que en otros países árabes, a pesar de la creciente fragmentación y brutalización de la sociedad. Tal y como nos lo planteó un activista, “a los activistas de la sociedad civil no les interesa el poder político, por lo que es más probable que actúen según lo que les dicten sus conciencias”. Son más proclives a exigir la democratización y la seguridad interna. Es necesario que se abran más cauces para que se oigan las voces de la sociedad civil y las “personas normales”, según el mismo activista.

Finalmente, a nivel político, es menester un mayor enfoque regional. Arabia Saudí desempeñó un papel crítico en los Acuerdos de la Meca que llevaron a la instauración del actual gobierno. La Iniciativa de Paz de la Liga Árabe podría ser un punto de partida interesante para dar inicio a serias discusiones entre Olmert, el Primer Ministro israelí, y Abbas, el presidente de la Autoridad Palestina, respecto de la llamada Ruta de Destino.