

7. Desposeimiento, ocupación y unilateralismo. La dimensión socio-económica del conflicto israelo-palestino

ISAÍAS BARREÑADA

Algunos conflictos tienen en sus orígenes fundamentos económicos, pero todos los conflictos armados tienen importantes consecuencias económicas y sociales, especialmente los de muy larga duración. El objetivo de este capítulo es poner en evidencia la dimensión socioeconómica del conflicto israelo-palestino. Es un conflicto en el que lo económico está presente desde sus inicios, pues sus primeras expresiones fueron los enfrentamientos entre colonos sionistas y la población autóctona árabe palestina en torno a la posesión y el uso de la tierra. En segundo lugar, al tratarse de un conflicto que tiene más de un siglo, el impacto económico ha sido profundo. Finalmente, el intento fallido de su resolución ha tenido importantes componentes económicos; incluso la crisis del proceso de paz es indisoluble del desigual reparto de los dividendos de la paz y de la frustración económica y social de los palestinos.

Este conflicto nació ligado al colonialismo europeo, pero a lo largo del tiempo se ha ido transformando y haciendo más complejo. Un hito clave fue la partición del territorio, la creación de un Estado de esencia colonial y la dispersión de la población autóctona en 1948. Por otra parte, no ha podido permanecer inmune a otras tensiones globales —desarrollo de los movimientos de liberación nacional, Guerra Fría, guerra contra el terrorismo— y regionales —pugnas interestatales en Oriente Medio, conflicto del Golfo—. Sin embargo, a pesar de las mutaciones del conflicto, Israel ha mantenido muchas características colonialistas. Sus prácticas tanto militares, de ordenación del territorio y de gestión de la población árabe en Cisjordania y Gaza, como también los discursos políticos dominantes en casi todo el espectro partidario del país, resultan difíciles de interpretar sin tener en cuenta el peso de la ideología colonial. Un segundo elemento, ligado al anterior, es que el conflicto ha tenido siempre una dimensión económica con consecuencias sociales relevantes. Resulta muy difícil desligar la evolución de las relaciones israelo-palestinas o la crisis del proceso de paz, del entramado económico sobre las que tienen lugar. El deterioro de las condiciones de vida de la población palestina en los últimos quince años y la mala gestión de la Autoridad Palestina son indisolubles de la victoria electoral de Hamas en 2006 y de la insatisfacción y frustración política.

Por todo ello, merece la pena dar visibilidad a las dimensiones sociales y económicas de este conflicto en sus diferentes momentos. Desde sus orígenes, a finales del siglo XIX, señalando el enfrentamiento entre los colonos sionistas y la población autóctona árabe por la tierra y el trabajo, y el

desplazamiento de los campesinos sin tierras y su urbanización forzada y proletarización, que fueron el detonante de los primeros enfrentamientos. También la construcción del Estado de Israel, a partir de 1948, con la apropiación de los bienes de los refugiados, la expropiación de la minoría árabe y la ayuda externa. La ocupación de Cisjordania y Gaza en 1967, con la consiguiente constitución de un mercado cautivo, la utilización de mano de obra árabe, la apropiación de recursos naturales y el impacto de la colonización sobre el territorio. Y, finalmente, el proceso de paz en los años noventa y su crisis, asociados al mantenimiento de la dependencia económica de los enclaves palestinos respecto de Israel, el deterioro de las condiciones de vida y la frustración entre los palestinos, el impacto de las medidas unilaterales israelíes y el papel político de la ayuda internacional.

COLONIALISMO Y DESPOSEIMIENTO

Los inicios del conflicto se remontan a finales del siglo XIX. En las principales ciudades de las provincias árabes del Imperio Otomano se fueron fraguando movimientos nacionalistas que reivindicaban la autodeterminación de la población autóctona, haciendo valer su identidad árabe. Al mismo tiempo en Europa, al calor de los movimientos nacionalistas románticos, se articuló un singular y minoritario movimiento nacionalista judío, el sionismo, cuya razón de ser respondía al doble propósito de protección, tanto de la judeofobia persistente en algunos países, como de la imparable asimilación de las comunidades judías en el marco de los Estados liberales. El sionismo propugnaba la creación de una entidad estatal para los judíos dispersos por el mundo que les diera seguridad y les permitiera conservar su identidad y desarrollar su cultura. Para llevar a cabo su proyecto nacional, en un principio los sionistas barajaron diversos emplazamientos en África y América del Sur, pero finalmente vieron en Palestina, cuna del judaísmo antiguo, el lugar ideal.

Desde principios del siglo XX, con un claro proyecto político estatal, el sionismo propició la instalación de judíos europeos en Palestina, territorio todavía bajo administración otomana. Durante el Mandato Británico (1922-1948), establecido por la Sociedad de Naciones, la inmigración prosiguió y la comunidad colona fue alcanzando dimensiones cada vez mayores. Mientras otras provincias otomanas, también bajo administración mandataria, fueron alcanzando su independencia, Palestina continuó bajo control británico. El proyecto nacional árabe palestino colisionó abiertamente con los colonos cuando se hizo evidente el proyecto estatal judío: con el crecimiento de la comunidad inmigrada —aunque siempre fuera minoritaria—, con la ampliación de sus propiedades siguiendo planes de control territorial, con el desarrollo de prácticas excluyentes y discriminatorias con fines proteccionistas y de cohesión comunitaria, y cuando el *yichuv*, la comunidad judía en Palestina, empezó a establecer instituciones autónomas a modo de protoestado judío.

El proyecto estatal sionista requería población, territorio e instituciones. En primer lugar promovió la llegada de colonos. En sucesivas oleadas, y con el apoyo de entidades y fondos privados de colonización, llegaron inmigrantes de muy variado origen: unos convencidos pioneros, otros menos motivados por la empresa sionista, pero empujados por la situación en sus países de origen. En 50 años la comunidad judía se elevó hasta más del 30% de la población palestina. En 1918, sobre una población de 700.000, los colonos judíos eran 56.000, el 8%; en 1946, sobre 1.850.000, los judíos eran 608.000, el 33%.

Esta población fue asentada siguiendo planes de colonización del territorio, a través de la compra de tierras, en una estrategia de expansión territorial y de organización del espacio bajo su control. Desde muy pronto se fijaron planes para concentrar las compras de tierras sin población árabe en un mismo distrito y asegurar en ellas una mayoría demográfica, condición ineludible para “convertir la tierra en territorio”¹¹⁵. A este proceso de compra y poblamiento se le llamó, en lenguaje político religioso, “redimir la tierra”. Los resultados en materia de adquisición de tierras fueron importantes aunque más modestos que los demográficos; en 1948 sólo el 12% de la tierra era de propiedad judía y en su mayor parte (90%) había sido vendida por terratenientes árabes absentistas. En otros casos, las compras se complementaron con la apropiación de facto de tierras comunales, y más tarde, en los años cuarenta, de tierras públicas.

Junto a la adquisición de tierras, la comunidad colona desarrolló prácticas proteccionistas que debían hacer económicamente viable la empresa y que facilitarían la cohesión comunitaria. Así tomó forma la “judaización del comercio y del trabajo”; es decir, la extensión de la preferencia judía. En lo laboral suponía el empleo preferente de inmigrantes judíos, con el consiguiente desplazamiento de los trabajadores árabes (Izquierdo, 2006). En las primeras décadas, la fuerza de trabajo judía era escasa —situación que cambiaría a partir de mediados de los años treinta— y cara, mientras que la mano de obra árabe —procedente de las zonas rurales y recientemente proletarizada— era numerosa y barata. Por ello, con el objeto de evitar la competencia del trabajo árabe barato, se promovió la separación y se creó un mercado de trabajo dividido (*split labor market*), asimilable a un régimen de *apartheid* económico. El “trabajo hebreo” suponía la contratación preferente de judíos en las industrias judías en las ciudades. Estas prácticas excluyentes y discriminatorias, que afectaban a grandes masas de árabes palestinos pobres y las radicalizaban políticamente, se agudizaron tras la revuelta de 1929. La “judaización del trabajo” fue una pieza clave de la colonización y contribuyó de manera singular a crear las bases económicas del Estado judío.

Otro de los principales logros sionistas fue la preparación de condiciones organizativas para la creación del Estado judío, el encuadramiento de los inmigrantes. La Agencia Judía, creada en 1929, tenía por objeto no sólo alentar la inmigración e integrar a los recién llegados, sino organizar la comunidad judía a través de instituciones de autogobierno. En suma, a lo largo de cuatro décadas, al amparo primero de las autoridades otomanas y luego de las británicas, los sionistas adquirieron tierras, crearon colonias e instalaron en ellas a una población significativa; se desarrollaron instituciones, estructuras de autodefensa, organizaciones políticas y sindicales, un verdadero embrión de gobierno; se promovió el hebreo moderno como nueva lengua nacional y se fraguó una narrativa colectiva legitimadora —la reunificación del pueblo disperso, la empresa colonizadora, la modernización, etc.— que fortalecía la nueva conciencia e identidad nacional.

Las razones económicas —desposeimiento, competencia y exclusión— estuvieron, por lo tanto, en el origen de los primeros enfrentamientos entre colonos sionistas judíos y árabes

115. La adquisición de tierras por parte de las organizaciones sionistas se vio facilitada por la situación existente: varias modalidades de propiedad y uso colectivo de la tierra, una tardía e incompleta legalización (registro) de la propiedad, y el acaparamiento de la tierra por terratenientes absentistas, que pronto estuvieron dispuestos a venderla.

autóctonos. Luego, cuando se hizo evidente el proyecto político sionista, los enfrentamientos tomaron otro cariz y fue creciendo la espiral de violencia —entre 1936 y 1939 se produjeron importantes revueltas árabes—, lo que llevó a los ocupantes británicos a considerar la posibilidad de dividir el territorio. Tras la II Guerra Mundial y ante la inminente retirada británica, la recién creada Organización de las Naciones Unidas mediante la Resolución 181 de la Asamblea General, 29 de noviembre de 1947, propuso formalmente la partición del territorio y la creación de dos Estados, uno árabe palestino con mayoría de población árabe, y otro con mayoría judía. La propuesta fue rechazada por los árabes, pues a sus ojos legalizaba la empresa colonial sionista y arrebatava a los árabes palestinos una parte importante de su territorio.

Entre las diversas interpretaciones del conflicto árabe-israelí, una de las más recurrentes ha sido la caracterización del sionismo como una forma de colonialismo, es decir una relación de dominación que supone la ocupación de territorios extranjeros, la subordinación de la población local y la separación entre el grupo dominante y la población dominada. Generalmente el colonialismo es la empresa de un Estado que tiene fines de explotación o de implantación de población, sin embargo el sionismo no fue la empresa colonial de un Estado sino la acción privada de un movimiento nacionalista europeo que aprovechó la expansión colonial de las potencias de Europa. El movimiento nacional judío se identificó con el colonialismo, buscó muy pronto la protección de las potencias occidentales y actuó a su vez como un Estado colonial.

En la historiografía del conflicto se han dado tres grandes interpretaciones del sionismo que de alguna forma tienen en cuenta el colonialismo. Tradicionalmente el sionismo se ha presentado como un movimiento de liberación nacional —frente a los británicos en Palestina—, y de esta forma la izquierda sionista ha sostenido que el conflicto israelo-palestino ha sido un enfrentamiento entre dos movimientos nacionales por un mismo territorio, igualando las partes y equiparando la legitimidad de sus reivindicaciones¹¹⁶. Una segunda interpretación subraya el apoyo del colonialismo británico al sionismo, movimiento con mentalidad colonial (Pappe, 2007). De hecho, el sionismo desarrolló prácticas propias del colonialismo —separación de la población, control territorial—, y no tuvo problema en calificar de colonial a su empresa¹¹⁷. Otra corriente considera el sionismo político en Palestina como una expresión y modalidad del colonialismo, ligado al imperialismo europeo (Rodinson, 1973; Stevens, 1971; Shafir, 1989; Shalev, 1992). Estas dos últimas interpretaciones han sido asumidas por la nueva historiografía israelí que subraya el enfrentamiento entre colonos y la población autóctona, y explica cómo la sociedad colona terminó entrando en competencia con los británicos (Kimmerling, 1983; Shafir, 1996).

116. El historiador Zeev Sternhell, admitiendo que la empresa sionista fue de carácter colonial, subraya su legitimidad o necesidad histórica, dada la persecución de los judíos en Europa. Este argumento le lleva a sostener que esa necesidad cesó en el momento en que se estableció el Estado de Israel y ya no puede ser invocada con legitimidad para la ocupación posterior. Por su parte, Shafir ha estudiado cómo la empresa sionista ha seguido diversos modelos colonialistas, trazando una continuidad entre los primeros asentamientos en el siglo XIX y las prácticas de colonización en Cisjordania y Gaza después de 1967.

117. El vocabulario sionista en Palestina incluía términos como *yichuv* —colonia, para denominar a la comunidad judía inmigrada—, *hityashvut* —colonización—, *tnuat hahityashvut* —movimiento colonial.

La propuesta de partición del territorio por parte de Naciones Unidas, en noviembre de 1947, y la declaración unilateral del Estado de Israel, en mayo de 1948, provocaron el estallido de la primera guerra árabe-israelí. La breve contienda (mayo de 1948 - abril de 1949) tuvo varios resultados trascendentales para el proyecto sionista: Israel se impuso como una realidad estatal en la región; amplió el territorio bajo su control más allá del asignado por la ONU y se operó un casi total vaciamiento de población autóctona con el gran éxodo de centenares de miles de palestinos. Todo ello contribuyó a reforzar lo que se venía construyendo hacía cinco décadas.

A partir de 1949 el conflicto adquiere cuatro dimensiones, que desarrollan dinámicas diferenciadas, pero interrelacionadas y que se influyen mutuamente. Por un lado, se establece el Estado de Israel, que es reconocido por la comunidad internacional y que toma una dinámica de construcción estatal nacional. Por otro, los palestinos viven una fractura trascendental. Una parte importante de la población árabe autóctona palestina se ve desplazada de sus lugares de origen: son los refugiados. Una pequeña porción de población árabe permanece en sus comunidades, pero éstas son integradas en Israel: se trata de los palestinos israelíes. Finalmente, otra parte permanece en los territorios que siguen bajo control árabe: los palestinos de Cisjordania y Gaza.

ESTADO COLONIAL Y COLONIALISMO INTERIOR

A partir de 1949, Israel se consolida progresivamente como Estado. Afirma su control sobre el 78% de la Palestina histórica, a pesar de la provisionalidad de sus fronteras —líneas de cese del fuego— y del acoso exterior, y organiza el territorio en función de sus prioridades de seguridad y desarrollo. Al mismo tiempo incrementa su población promoviendo la inmigración judía. Entre 1948 y 1960 entraron en Israel 970.000 inmigrantes, y en los tres primeros años se duplicó la población. Este flujo no ha cesado a lo largo de seis décadas. Sólo en los años noventa llegó un millón de inmigrantes de la ex Unión Soviética. A principios de 2011, Israel cuenta con una población de 7,4 millones, de los cuales 5,8 millones de judíos lo que supone cerca del 43% de la población judía mundial. La inmigración ha generado una sociedad muy heterogénea, atravesada por múltiples fracturas, la principal es la que existe entre judíos —inmigrados o descendientes de inmigrados— y árabes autóctonos.

Israel adopta un sistema político democrático liberal y pluralista, en el que los laboristas tendrán hegemonía durante largo tiempo (1949-1977), seguido de una etapa conservadora nacionalista (1977-1992) y con un período posterior de alternancia. Como nueva entidad estatal muy pronto obtiene reconocimientos y establece relaciones diplomáticas con un número significativo de países; en 1949 ingresa en Naciones Unidas. El estado de guerra permanente y el acoso exterior, así como los enfrentamientos bélicos con sus vecinos (1956, 1967, 1973, 1982, 2006), han hecho que la defensa y la seguridad constituyan elementos claves de la política y de la identidad del país.

Israel ha sido presentado como un ejemplo de desarrollo rápido y exitoso hasta convertirse en el país desarrollado que es en la actualidad. Tiene una renta per cápita alta

—en torno a los 29.000 dólares en 2010— y se sitúa en el puesto 17 sobre 185 en el ranking del Índice de Desarrollo Humano (2011). Si las primeras décadas estuvieron marcadas por un sistema de corte socializante —la epopeya pionera en los cincuenta, seguida de la expansión económica en los sesenta—; hoy se trata de una economía abierta basada en los servicios y la alta tecnología. La economía israelí en la actualidad está muy globalizada y tiene una posición fuerte en el mundo, plenamente inserta en comercio internacional —se encuentra entre los primeros países con mayores tasas de *import/export* per cápita—, situándose entre los primeros exportadores del mundo de productos con alto valor añadido, como los diamantes pulidos, la informática, la tecnología y el armamento. Tiene acuerdos de libre comercio con la Unión Europea (desde 1975) y EE. UU. (1985), y acceso a sus programas tecnológicos.

Sin embargo, merece la pena señalar que dos elementos han sido claves en la construcción del Estado de Israel y su desarrollo económico: la ayuda externa y la apropiación de bienes palestinos. El Estado de Israel es un caso único en el que la ayuda externa ha sido fundamental, por sus dimensiones, tanto en su establecimiento como en su desarrollo. Su rápido progreso se debe, en gran medida, a la ingente ayuda exterior, privada y pública, recibida desde su creación. Junto a las transferencias privadas procedentes de las comunidades judías hay que señalar el continuado respaldo de diversos países, hasta la actualidad. Las ayudas europeas, y luego las millonarias reparaciones alemanas por el Holocausto —estimadas en más de 25.000 millones de euros—, suponen un primer aporte considerable de recursos. Sin duda alguna destaca el papel de Estados Unidos, país del que Israel ha sido el principal receptor de ayuda entre 1976 y 2004. Entre 1949 y 2010 recibió de Washington una ayuda acumulada estimada en más de 109.000 millones de dólares; dos tercios de la cual es ayuda directa militar de diferente tipo. En los últimos años, la ayuda directa de carácter civil —financiera, ligada a la compra de productos estadounidenses, apoyo a migrantes, garantías de créditos...— se ha reducido considerablemente en favor de la ayuda militar. En 2010 Israel recibió 2.800 millones en ayuda esencialmente militar (Sharp, 2010).

Cuadro 1. Ayuda de EE. UU. a Israel

	Ayuda directa civil y otras	Ayuda directa militar	Total (Mill. dólares)
1949-1996	39.016	29.014	68.030
1997	1.330	1.800	3.132
1998	1.280	1.800	3.080
1999	1.050	1.860	3.010
2000	1.012	3.120	4.132
2001	901	1.975	2.876
2002	811	2.040	2.851
2003	659	3.086	2.687
2004	500	2.140	2.640
2005	360	2.220	2.580
2006	237	2.257	2.534
2007	120	2.340	2.503
2008	-	2.380	2.424
2009	-	2.550	2.584
2010	-	2.775	2.800
Total	30.897	61.348	109.001

Fuente: Sharp, 2010.

Un segundo elemento, menos conocido, ha sido la apropiación de bienes palestinos. En primer lugar de los desplazados y refugiados, tras la limpieza étnica (*al-naḳba*, la catástrofe) practicada durante la guerra de 1948-49. Luego vino la apropiación de la mayor parte de las tierras de los palestinos que permanecieron en Israel.

Entre 1948 y 1949 se produjo el éxodo masivo de palestinos desde los territorios que pasarían a ser israelíes hacia Cisjordania y Gaza y hacia los países árabes vecinos (Líbano, Siria, Jordania). Se estima que hubo más de 800.000 desplazados. A raíz de aquella guerra, más de 300 pueblos árabes fueron destruidos o reocupados. El Estado israelí se apropió de los bienes “abandonados” de los refugiados —miles de hectáreas de tierras, casas y bienes muebles— mediante la Ley sobre la Propiedad de los Ausentes (1950). Más tarde, el Custodio de los Bienes de los Ausentes los cedió a instituciones y a privados israelíes. Según la Resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1948), los refugiados no sólo tienen el derecho a retornar a sus comunidades de origen, sino también a ser compensados por sus bienes perdidos. Israel se ha negado al retorno y a las compensaciones.

Los refugiados palestinos

La guerra de 1948-49 provocó el primer desplazamiento masivo de palestinos. En 1950 la Agencia de Naciones Unidas para los refugiados palestinos (UNRWA, creada en 1950)¹¹⁸ censaba 914.000. A principios de 2011 la UNRWA tenía registrados 4,96 millones de refugiados y constituyen el grupo de refugiados más numeroso a escala mundial. Gestionaba 58 campos donde vive el 30,5% de esta población y les sigue prestando algunos servicios (educación, salud y asistencia de emergencia). Las mayores concentraciones de refugiados están en Jordania (40%) y Cisjordania y Gaza (41%). Su número crece al 4,2% anual y en los últimos veinte años (1991-2011) su cifra se ha multiplicado por dos.

Dispersos por varios países, viven situaciones jurídicas diferentes. En algunos países tienen altos niveles de integración (Jordania, Siria), en otros viven situaciones de segregación-exclusión (Líbano). Muchos tienen problemas de empleo y de vivienda.

Los refugiados del exterior fueron la base sobre la que se organizó el movimiento nacional palestino, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), sobre la que se recompuso el sentimiento de identidad nacional palestina y se organizó un Estado en el exilio que logró reconocimiento y apoyo internacional. La OLP combinó el encuadramiento de la población palestina refugiada, la acción diplomática y la lucha armada para liberar el territorio ocupado. De manera progresiva, esta organización fue aceptando la fórmula de la partición territorial, pero exigiendo la materialización de los derechos nacionales palestinos: libre determinación, derecho a disponer de un Estado y retorno de los refugiados. Con el proceso de paz, a partir de 1993, la OLP se mutó en ANP, y redujo al mínimo la dirección política y las estructuras de encuadramiento de la población refugiada que se ha sentido abandonada.

El desposeimiento de los palestinos con ciudadanía israelí contribuyó, asimismo, a la construcción del Estado israelí. A raíz de la guerra de 1948-49, de los desplazamientos forzados y del régimen de excepción militar al que fueron sometidos hasta 1966, muchos de sus bienes muebles y tierras fueron apropiados por Israel. Las expropiaciones de tierras han proseguido hasta hoy. Desde 1948 los árabes han perdido la mayor parte de sus tierras; en la actualidad sólo son propietarios del 3,5% y no pueden alquilar o comprar el 80% de la tierra del país por estar en manos de instituciones nacionales semiprivadas (Mossawa Center, 2005). A esto se suma la disponibilidad de esta población como mano de obra barata y flexible. Todo ello ha supuesto un importante aporte, nunca cuantificado, a la construcción y consolidación de Israel.

118. véase <http://www.un.org/unrwa/>.

Los palestinos con ciudadanía israelí

Una dimensión de la cuestión palestina a la que se le presta poca atención es sin lugar a dudas la de los palestinos en Israel, también denominados árabes israelíes, palestinos israelíes o palestinos del 48. En 1949, unos 150.000 palestinos permanecieron en lo que sería el Estado de Israel y se les adjudicó la ciudadanía israelí. Aunque formalmente se les aseguraba el respeto a su lengua y religión, siempre fueron considerados un cuerpo extraño y sospechoso de constituir una quinta columna, siendo sometidos a un estrecho control (vigilancia, aislamiento y recorte de derechos), y a políticas de cooptación de notables y de fragmentación tribal para evitar su organización autónoma. Entre 1949 y 1966 vivieron bajo un régimen de excepción (gobierno militar) que facilitó su concentración y segregación espacial, las confiscaciones de tierras y su sujeción política. La pérdida de sus tierras forzó una rápida proletarianización en la economía judía; las restricciones han impedido hasta hoy el desarrollo de un sector económico árabe.

La minoría árabe —1,28 millones a principios de 2011— supone casi una quinta parte de la población israelí. Si bien su situación socio-económica es mucho mejor que la de los demás palestinos, los árabes tienen los peores indicadores económicos y sociales en Israel: mayor desempleo —entre 1,5 y 2 veces la media nacional; 36 de las 40 localidades con mayores tasas de desempleo son árabes—, renta inferior —su salario medio es entre 30 y 35% más bajo que el de la población judía—, baja presencia en la función pública y discriminación presupuestaria de sus localidades. Además, cuenta con los peores indicadores de salud, educación y vivienda y los mayores niveles de pobreza —el número de familias árabes por debajo de la línea de la pobreza duplica al de las familias judías— (Mossawa, 2008). Entre los grupos más vulnerables se encuentra la población beduina. Sesenta años después de la creación del Estado de Israel, más de un centenar de pueblos y aldeas árabes —en el centro, norte, y Negev—, en los que viven casi 100.000 personas, no están legalmente reconocidos, no figuran en los mapas y no reciben servicios públicos.

Ciudadanos de segunda, esta población que se ve a sí misma como autóctona del país, está crecientemente politizada desde los años setenta y demanda el fin de la discriminación. El tratamiento dado a la minoría árabe no deja de ser una modalidad de colonialismo aplicado a una parte de la población del nuevo Estado. Los palestinos israelíes son el resto de la población autóctona que permaneció en el Estado creado por el movimiento colonialista. La discriminación y el control de la minoría suponen una extensión del colonialismo a las relaciones interétnicas en el interior de Israel.

MÁS DE CUATRO DÉCADAS DE OCUPACIÓN DE CISJORDANIA Y GAZA

Otra consecuencia de la primera guerra árabe-israelí fue la no materialización de un Estado árabe palestino tal como estableció Naciones Unidas. Cisjordania fue anexada a Jordania y Gaza pasó bajo el control de Egipto. Esto supuso la separación e incomunicación entre los dos territorios, lo que dio pie a dinámicas sociales distintas, ahondando en su diferenciación. Menos de dos décadas más tarde, en junio de 1967, el Ejército de Israel invadió el resto del territo-

rio de la Palestina histórica (Cisjordania, la franja de Gaza y Jerusalén-Este). La derrota árabe y la ocupación israelí fueron una segunda catástrofe para los palestinos. La actuación israelí provocó una vasta condena internacional y en noviembre de ese año, el Consejo de Seguridad de la Naciones Unidas aprobó la Resolución 242 que exigía a Israel la retirada de los territorios ocupados por la fuerza.

La ocupación israelí dio lugar a un nuevo éxodo de la población palestina y al inicio de la política de construcción de asentamientos de la población judía en los Territorios Palestinos ocupados (TPO). Dada la condena internacional y la importante población palestina residente, Israel no anexó estos territorios, excepción hecha de Jerusalén y su entorno, y los mantuvo en un régimen al que denominó “de administración”. Según el derecho internacional, a lo largo de cuatro décadas, Cisjordania y la franja de Gaza han estado bajo ocupación militar israelí. Este régimen ha supuesto un estado de excepción permanente, legislando mediante ordenes militares, la persecución de los nacionalistas palestinos, la apropiación de sus recursos naturales, la gradual expropiación de tierras para la instalación de colonos judíos y bases militares, la anexión unilateral y la progresiva judaización de la parte oriental de Jerusalén —donde se ha pretendido poner fin a la mayoría demográfica árabe— y, en fin, la total subordinación de la economía palestina a la israelí.

Naciones Unidas reitera periódicamente que a los TPO en 1967, incluido Jerusalén, les es aplicable la Convención de Ginebra relativa a la Protección de Civiles en Tiempo de Guerra (12 de agosto de 1949), y demanda a Israel, a quien considera poder ocupante, el fin de la ocupación y el respeto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Si bien la situación política y militar de Cisjordania y Gaza es conocida dada su continua presencia en los medios de comunicación, merece la pena detenerse en la dimensión socioeconómica de la ocupación.

- 1) *La población palestina en las zonas ocupadas.* A pesar de una continua emigración, voluntaria o forzada, la población de los TPO no ha cesado de incrementarse. Según fuentes palestinas (PCBS, 2010) en 2009 se estimaba en casi 4 millones: 2.448.000 (63%) en Cisjordania y 1.490.000 (37%) en Gaza, con una tasa de crecimiento del 3,3%¹¹⁹. En Gaza la densidad demográfica alcanza las 4.073 personas por kilómetro cuadrado. En general se trata de una población muy joven —45% es menor de 15 años—, con una tasa de fecundidad muy alta —4,09 hijos por mujer en 2009—, suponiendo una singular excepción a los procesos de transición demográfica que se viven en toda la región. Las limitaciones naturales y económicas de los TPO han obligado a esta población a buscar sus ingresos en el exterior, sea en Israel o en los países vecinos. Esta dinámica demográfica ha supuesto para Israel la agravación del dilema de la gestión de esta población y ha alimentado el discurso de la amenaza demográfica palestina.

119. El conjunto de la población palestina se estimaba en 10.740.000 personas en 2009, repartida entre Cisjordania y Gaza (4.000.000, un 37%), Israel (1.280.000, un 11%), países árabes (4.960.000, un 46%) y otros países no árabes (610.000, un 6%) (PCBS, 2010).

- 2) *El impacto de los asentamientos.* La ocupación ha conllevado el continuo despojeamiento de tierras, cultivables o yermas, por razones de seguridad y para instalar colonias. Los asentamientos israelíes en los TPO suponen una violación del artículo 49 de la Cuarta Convención de Ginebra que prohíbe la implantación de población en los territorios ocupados, y por lo tanto, todos son ilegales. El establecimiento de colonias se inició en 1968 y se aceleró en la década de los ochenta con los gobiernos conservadores; su crecimiento no se detuvo durante el proceso de paz. Las colonias son localidades judías, de nueva creación, ubicadas en los territorios ocupados, tanto en zona rural como urbana. Unas son residenciales y otras tienen actividad productiva; unas tienen un objetivo de seguridad, otras, de control territorial y están las que responden a razones simbólicas, como la reocupación judía de un emplazamiento judío de la antigüedad. Todo asentamiento supone la expropiación de tierras, la construcción de infraestructuras de acceso y servicios, y el despliegue de medios de seguridad. Los hay de muy diversos tamaños; algunos son barrios integrados en Jerusalén Este o enclaves en ciudades árabes como Hebrón. Hubo asentamientos en el Sinaí hasta principios de los ochenta y también existen en el Golán sirio. Los asentamientos han sido construidos con fondos públicos y privados; sus habitantes disfrutaban de créditos blandos y de exoneraciones fiscales, por lo que son atractivos para una parte de la población israelí.
- 3) *La reordenación del territorio en función de los intereses del ocupante.* La ocupación militar, la construcción de colonias y sus infraestructuras y la presencia de colonos ha supuesto una alteración brutal del paisaje y ha limitado las posibilidades de movilidad de la población árabe. Se han declarado zonas de uso y acceso limitado o prohibido, como en las cercanías de las fronteras y las zonas de seguridad. Otras áreas se han destinado a infraestructuras para las colonias.
- 4) *La apropiación de los recursos naturales.* La ocupación y la colonización han posibilitado la apropiación por parte del ocupante de los escasos recursos naturales disponibles. Es el caso de las tierras de cultivo, en ciertas áreas como el valle del Jordán, ahí las expropiaciones han tenido un impacto directo en la economía local eminentemente rural; asimismo la declaración de zonas de acceso limitado por razones de seguridad, ha privado a las poblaciones beduinas ganaderas de sus áreas de pasto tradicionales. Otro caso muy ilustrativo es el del agua, un recurso escaso y estratégico en esta región. Con la ocupación, Israel se hizo con el control del 80% de los recursos hídricos de los TPO. Desde 1967, mediante órdenes militares emitidas por las autoridades de ocupación, Israel ha restringido la explotación de las aguas subterráneas, ha congelado la cuota palestina de agua destinada al regadío y se ha ido apropiando de una parte importante del agua disponible en Cisjordania y el Valle del Jordán, pero también del Golán y del sur de Líbano. Para ello ha clausurado pozos tradicionales, ha realizado perforaciones profundas y desvíos y ha impuesto restricciones de uso a los palestinos y políticas de precios diferenciadas. La restricción del consumo palestino tiene por objeto proteger el consumo israelí del acuífero occidental. Los israelíes consumen cuatro veces más de agua por habitante y año (400-450 metros cúbicos) que los palestinos (120 metros cúbicos), y los colonos, más de siete veces.

5) *La ocupación económica y la creación de un esquema de dependencia.* En el momento de la ocupación la economía palestina se basaba en gran medida en la agricultura, con una muy reducida industria local y algunas actividades de servicios como el turismo, en suma era de dimensión modesta y bastante vulnerable. La ocupación y el control israelí de las fronteras supusieron una rearticulación de la economía y el dominio del mercado palestino. Desde 1967 los productos israelíes inundan los TPO a los que han convertido en mercado cautivo. Asimismo el control israelí de las aduanas y los aranceles permiten el control de las relaciones comerciales con el exterior: limitación a las importaciones directas y exportaciones vía Israel con etiquetado propio.

Una dimensión clave de la ocupación económica se desarrolló en el campo laboral. Junto al trabajo en los TPO (familiar, en pequeñas empresas, en la administración o en la economía informal), muy pronto Israel empezó a utilizar mano de obra árabe en una modalidad muy particular de trabajo transfronterizo diario. Se trataba del empleo temporal, que estaba mejor remunerado que el empleo en las localidades árabes en sectores que requerían mano de obra barata (agricultura, construcción). En 1990, 135.000 trabajadores palestinos cruzaban diariamente la Línea Verde, sus ingresos suponían entre el 25 y 30% del PIB palestino a finales de los ochenta (50% en Gaza). El trabajo en Israel era un aporte clave en los ingresos familiares, que se sumaba a las remesas de los emigrantes en Irak y en los países del Golfo.

LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA DEL PROCESO DE PAZ (1993-2000). SEPARACIÓN Y POLÍTICA DE HECHOS CONSUMADOS

El inesperado levantamiento popular (Intifada), en diciembre de 1987, puso en evidencia el rechazo a la ocupación. La multiforme resistencia civil palestina tuvo un enorme impacto político y simbólico que trascendió las fronteras y supuso una llamada de atención a la sociedad israelí y a la comunidad internacional. Por otra parte, la decisión tomada por el Consejo Nacional Palestino (CNP, especie de Parlamento creado por la OLP en el exilio), en noviembre de 1988 en Argel, por la que se aceptaba una solución fundada en la coexistencia de los dos Estados, mostró la disposición palestina a encontrar un acuerdo político. Con esta decisión histórica, la OLP reconocía a Israel en el 78% del territorio de la Palestina histórica y limitaba su proyecto de Estado palestino a Cisjordania y la franja de Gaza, incluido Jerusalén-Este, sobre el restante 22%.

La decisión del CNP, junto a otros factores regionales e internacionales como el fin de la Guerra Fría y la primera guerra del Golfo, abrieron la vía a la Conferencia Internacional para la Paz en Oriente Medio, celebrada en Madrid a finales de 1991, y a las conversaciones bilaterales y multilaterales entre delegaciones israelíes, palestinas y árabes, encaminadas a resolver diferencias y establecer acuerdos de paz. Habían pasado 43 años desde la creación de Israel y 24 años desde la ocupación. En el plano palestino, la Conferencia de Madrid dio pie, tras la llegada de los laboristas al Gobierno en junio de 1992, a conversaciones directas con la OLP y la puesta en marcha de lo que se conoció como el “Proceso de Oslo” a finales de 1993. La rú-

brica de la Declaración de Principios en Washington, con el presidente Clinton de anfitrión, se presentó como el inicio de un esperanzador proceso encaminado a alcanzar la paz en la región. Parecía que israelíes y palestinos iban a poner fin a décadas de enfrentamientos. El optimismo cundió entre la comunidad internacional.

El llamado proceso de paz israelo-palestino consistió en un esquema de negociaciones bilaterales y que se basaba en el principio de “paz por territorios”. Israel aceptaba retroceder en su ocupación militar a cambio de ir definiendo con los palestinos una fórmula política que permitiera el autogobierno de éstos. Según lo negociado, a partir de finales de 1993 se operó una retirada gradual de ciertas áreas de Cisjordania y Gaza. En 1994 se estableció una Autoridad Palestina —a la que los palestinos añadieron el calificativo de “nacional”—, una administración provisional con algunos rasgos estatales —instituciones, procedimientos de legitimación democrática, acción y reconocimiento exterior, cuerpos de seguridad...— y con competencias limitadas, en lo que suponía la primera experiencia de pre-estado palestino y de cuasi-ciudadanía palestina. Israel mantendría presencia militar y el control del territorio y de las fronteras. Un segundo principio del proceso de Oslo fue la gradualidad. A lo largo del período interino, que habría de durar cinco años, se negociarían varios acuerdos parciales, pero se posponía la discusión de los temas más sensibles —futuro de Jerusalén y de las colonias, estatuto definitivo de la entidad palestina, refugiados— hasta el final. Esta gradualidad debía permitir la creación de confianza mutua que facilitara encontrar puntos de acuerdo.

Si bien hubo repliegue militar israelí de ciertos territorios, varios acuerdos parciales y la ANP empezó a funcionar como una entidad casi estatal, el proceso de Oslo fracasó. Tras cinco años de negociaciones, los resultados resultaron ser claramente insatisfactorios para los palestinos: autonomía limitada a unos pocos enclaves, deterioro de las condiciones de vida, continuación de la colonización y de la violencia. A pesar de que los negociadores israelíes proclamaron haber llegado muy lejos en las concesiones hechas a los palestinos, los acuerdos alcanzados y su escasa implementación nunca garantizaron las condiciones mínimas para la creación de un Estado palestino viable, ni satisficieron los derechos palestinos sobre Jerusalén, ni ofrecieron una respuesta adecuada a la tragedia de los refugiados palestinos (Álvarez-Ossorio, 2003; Álvarez-Ossorio e Izquierdo, 2004).

Al concluir el período interino en 1999, los palestinos sólo llegaron a controlar, y de manera parcial e intermitente, el 40% de Cisjordania (17% con autonomía avanzada) y el 70% de la franja de Gaza (50% con autonomía avanzada), donde, sin embargo, se concentraba el 90% de la población. También resultó el fraccionamiento del territorio y la desconexión entre Cisjordania y Gaza. Durante el proceso de paz siguieron las incursiones del Ejército israelí, no cesó la confiscación de tierras para la implantación de colonias judías, se duplicó el número de colonos y se intensificó la ocupación. A esto ha de añadirse el colapso de la actividad económica, devastada por los cierres militares impuestos por Israel, con sus secuelas de aumento del desempleo, del deterioro de las condiciones de vida y la pobreza. Todo ello con una acentuación de la dependencia económica, tanto de Israel como de la ayuda internacional. Una gran parte de la frustración palestina respecto al proceso de paz y pérdida de confianza en las negociaciones y en su propia dirección política tuvo que ver con la situación socio-económica provocada por los acuerdos.

Este fracaso se debió menos a la interferencia de radicales de ambos bandos como a la combinación de diferentes razones estructurales que fundamentaban el esquema negociador y que aquí sólo se pueden apuntar someramente: la asimetría y el desequilibrio entre las partes negociadoras, el gradualismo —posibilitando los incumplimientos en función de política interna de Israel—, la no definición de objetivos finales claros y explícitos aceptados por ambas partes, la intervención parcial de actores externos y la carencia de mecanismos de salvaguardia. Pronto se hizo evidente que los objetivos de las partes eran incompatibles; para Israel el proceso debía permitir conservar lo logrado en veinticinco años de ocupación y legalizar sus actuaciones; para la OLP debía servir para poder realizar a medio plazo su proyecto nacional y dar una solución a los refugiados. Otra contradicción patente y sin embargo obviada fue pretender hacer la paz mientras se establecía un orden de separación cada vez más radical entre israelíes y palestinos.

Con el simplificador eslogan “paz por territorios”, la comunidad internacional aceptó un proceso de paz *sui generis*, no para solucionar el conflicto acorde con el derecho internacional, sino para desactivar a toda costa el enfrentamiento y lograr un acuerdo mediante una fórmula alcanzable con concesiones por ambas partes. A Israel se le pidió que cumpliera parcialmente el derecho internacional retirándose de los TPO; a los palestinos, que renunciaran al derecho internacional y abandonaran su demanda de retorno de los refugiados. Finalmente, Oslo resultó ser una fórmula parcial que abordó de modo deficiente la problemática de Cisjordania y Gaza, que pospuso la cuestión de los refugiados y que no abordó el *apartheid* de los palestinos con la ciudadanía israelí.

Para Israel, el proceso de paz respondía a la necesidad acuciante de normalizar sus relaciones en la región, lo que pasaba por desactivar el conflicto con los palestinos. La paz debía permitir una reorganización regional, basada en los principios de liberalización y estabilidad (paz para negocios), en la que Israel debería desempeñar una nueva forma de dominio y control con otros medios. Israel fue el principal beneficiario de los “dividendos de la paz”, no tanto por el desvío de los recursos militares a nuevos fines o la modificación de las relaciones con su entorno inmediato, sino por su apertura y acceso a nuevos mercados estratégicos, esencialmente asiáticos, cuyos vínculos previos habían estado condicionados por el boicot árabe.

El acuerdo de paz con Jordania (1994) posibilitó una gradual deslocalización de empresas y el establecimiento de proyectos conjuntos dirigidos al mercado estadounidense (*Qualified Industrial Zones*); proceso que se extendería a Egipto en 2004. Israel aprovechó esta nueva situación para absorber un aporte migratorio considerable y altamente cualificado (la ola de inmigrantes rusos) y para llevar a cabo una liberalización interna y una plena inserción en la economía globalizada, desempeñando un papel clave en la industria de las nuevas tecnologías y las finanzas globales. Entre 1995 y 2000, Israel vivió un crecimiento considerable —entre 5,9% y 6,4% en 2000—, que repercutió en un aumento de la renta y del nivel de vida, aunque, al ser simultáneo con un debilitamiento del sistema de bienestar, también generó tensiones y nuevos fenómenos sociales.

La “paz con separación” provocó una modificación sustancial del mercado de trabajo israelí, sustituyendo, desde mediados de los noventa, el empleo palestino en Israel por trabajadores inmigrantes asiáticos y de Europa Oriental en la construcción, la agricultura y el servicio doméstico. La presión de los empleadores provocó que en 2002-2003 llegase a haber 300.000

trabajadores inmigrantes. Esta dinámica generó un nuevo grupo de población: trabajadores extranjeros temporales con residencia prolongada, infra pagados, en situación legal precaria —65% de los cuales en situación irregular al permanecer en el país a la expiración de su contrato—, con prestaciones sociales limitadas, sin protección y frecuentemente víctimas de violación de derechos (FIDH-EMHRN, 2003). Esta mano de obra también competía y desplazó a los trabajadores israelíes menos cualificados y con menores salarios, en primer lugar a la minoría árabe, el grupo más desfavorecido de la propia sociedad israelí.

Los palestinos apenas se beneficiaron de los dividendos de la paz. Para ellos el proceso de paz fue acompañado por un deterioro evidente de su economía y un empeoramiento de sus condiciones de vida, en lo que la economista estadounidense Sara Roy ha llamado “des-desarrollo” (Roy, 1998 y 1999).

Desde el punto de vista económico, una pieza clave del proceso de paz, que antecedió incluso la puesta en marcha de la Autoridad Nacional Palestina, fue el Protocolo Económico de París (abril de 1994). Este acuerdo fijó los procedimientos y regulaba las relaciones económicas entre Israel y los Territorios Palestinos en lo concerniente a comercio, impuestos, moneda, etc. Con él se mantenía el control israelí de fronteras y se establecía una casi unión aduanera. El acuerdo se basaba en el principio básico de libre comercio con Israel, regulaba el comercio con terceros, y estipulaba plena libertad de movimiento para los palestinos, lo que nunca se llegó a dar. Asimismo Israel se comprometía a transferir a la ANP los impuestos (aranceles e impuestos indirectos) que recolectaba en su nombre. El Protocolo establecía un mecanismo de gestión económica acorde a la fase de interinidad, pero esencialmente prolongaba la dependencia económica palestina respecto a Israel. A raíz del Protocolo Económico y de las medidas israelíes, los territorios palestinos se hicieron totalmente dependientes del mercado israelí —77% del comercio es con este país— y de la ayuda externa.

La progresiva retirada israelí y la creación de enclaves de autonomía palestina, donde residía la mayor parte de la población, supusieron traspasar a la ANP las competencias y responsabilidades en materia de servicios. La ANP se convirtió en el principal empleador palestino: funcionarios, maestros, policías, etc. Y todo ello con unos ingresos precarios dada la falta de un sistema fiscal eficaz, la dependencia de la ayuda externa y de las transferencias fiscales israelíes, pues el 60-70% del presupuesto procede de los aranceles y del IVA. Entre 1994 y 1997, los resultados económicos fueron muy modestos; entre 1997 y 1999 se registró un cierto crecimiento, en el que la ayuda externa desempeñó un importante papel. Globalmente, entre 1993 y 1999, el PIB creció un 20%, pero la renta per cápita bajó un 8%.

En Israel el proceso de paz se asoció con la necesidad de separación, principio que se argumentó con imperativos de seguridad, pero que también respondía a un repliegue identitario judío israelí derivado de la superación de algunas líneas rojas tradicionales. Con los avances en las negociaciones y la retirada de tropas israelíes se fue fragmentando el territorio, se desconectaron Cisjordania y Gaza, y la ciudad de Jerusalén se hizo inaccesible para la mayor parte de los palestinos. Se instalaron decenas de puestos militares y se limitó la movilidad de los palestinos con restricciones de acceso a ciertas áreas, así como permisos de paso, según criterios de edad y antecedentes. Se extendieron los controles y cierres —bloqueo de tránsito por ciertas vías, aislamiento de localidades, toques de queda, cortes de circulación...—, tanto preventivos como de

castigo, tanto internos —entre localidades palestinas— como externos —hacia Israel, entre los dos enclaves o hacia el exterior—, colapsando la actividad económica y convirtiéndose en una modalidad de castigo colectivo. Cualquier desplazamiento entre localidades conllevaba horas, cambios de medio de transporte, cruce de controles y superación de barreras, además de someterse a la imprevisibilidad de los militares. Todo ello tuvo un enorme impacto en la actividad económica y social: los suministros de la industria no podían llegar a tiempo, los productos no se podían comercializar normalmente, ni las personas llegar a sus lugares de trabajo, de estudio o mantener relaciones sociales y familiares de manera normal.

Las restricciones de movilidad tuvieron un efecto directo en el empleo. Con la puesta en marcha del proceso de paz se redujo drásticamente la posibilidad de trabajar en Israel: de 135.000 permisos oficiales en 1990 y 115.000 en 1992, se pasó a 65.000 en 1994. El empleo en Israel llegó a reducirse a una tercera parte. Asimismo se cerraron las posibilidades de trabajo en el exterior (Irak, Golfo). El desempleo adquirió tasas importantes, hasta 15,5% entre 1997 y 1999. El establecimiento de la ANP creó, sin embargo, posibilidades de empleo en el sector público, dependiente de la ayuda externa y de las transferencias fiscales. El crecimiento modesto y las dificultades de empleo tuvieron un impacto directo en el deterioro de las condiciones de vida de la población. Para el palestino de a pie, desde muy pronto, el proceso de paz se vio acompañado de dificultades económicas.

El proceso de paz no impidió que prosiguieran las políticas de hechos consumados. La colonización no se detuvo, se intensificó. Si en un primer momento la presencia de colonos en TPO fue para los negociadores israelíes una palanca de presión en sus negociaciones con la OLP, a partir de 1996 el movimiento colono escapó del control de los laboristas, imponiéndose como una fuerza autónoma apoyada por la derecha y empeñada en hacer la colonización irreversible. A lo largo del proceso de Oslo el número de colonos pasó de 270.000 en 1993 a 371.000 en el año 2000.

En esta situación la ayuda internacional desempeñó un papel económico y político muy importante. Antes de 1994, la UNRWA y las ONG palestinas venían recibiendo ayuda externa. A partir de esa fecha, la ayuda adquirió dimensiones importantes, dirigiéndose esencialmente en tres rubros: el apoyo al presupuesto de la ANP, las emergencias y la ayuda humanitaria, y la asistencia técnica y los programas de desarrollo para atender a las necesidades de la población. Entre 1994 y 2000 la ayuda alcanzaba una media de 500 millones de dólares anuales. La ANP canalizó el 87% de esa ayuda y las ONG cerca del 8%. Esta masiva inyección de ayuda hizo de los palestinos uno de los más altos receptores de ayuda per cápita del mundo —más de 300 dólares por persona y año—, aunque superados por los israelíes.

Al calor de esta renta externa se articuló un entramado de intereses de funcionarios, empresas y ONG y se fundó un sistema extremadamente vulnerable a las presiones externas. Los principales donantes fueron la UE y sus Estados miembros, los países árabes y EE. UU. En este compromiso internacional con la ANP y el proceso de paz siempre hubo un debate si priorizar el fortalecimiento de la ANP, el desarrollo de sus programas o financiar infraestructuras. La ayuda externa se convirtió en un factor determinante de la situación económica, pero también supondría un elemento clave para la ANP y para la sociedad civil palestina; y sería fundamental para proveer asistencia de emergencia y humanitaria.

IMPLOSIÓN DEL PROCESO DE PAZ Y UNILATERALISMO (2000-2010)

La crisis definitiva del proceso de paz se hizo patente con la fallida cumbre de Camp David II en julio de 2000. Con apoyo estadounidense el primer ministro israelí Ehud Barak pretendió que los palestinos aceptaran una propuesta de estatuto final que suponía la anexión de grandes colonias y parte de Jerusalén —es decir, el no retorno a las fronteras de 1949—, la fragmentación del territorio en varios cantones, el establecimiento de una entidad palestina con soberanía limitada y con tutela militar israelí, el fraccionamiento de Jerusalén Este legalizando la ocupación, y como colofón, el no retorno de refugiados. A pesar de las presiones, el entonces presidente Arafat no se prestó a rubricar el ultimátum israelí. Esto significó, en primer lugar, la ruptura del diálogo político. A esto siguió el estallido de un nuevo levantamiento, también conocido como *Intifada al-Aqsa*, el 28 de septiembre de 2000, expresión de la frustración generada por el proceso de Oslo, reafirmación de las demandas nacionales y rechazo a toda solución parcial.

La revuelta fue respondida con la reocupación israelí de algunas áreas autónomas y una brutal represión. La llegada de Ariel Sharon a la jefatura del Gobierno de Israel a principios de 2001 con un discurso de firmeza y mano dura, y el recrudecimiento de las acciones suicidas, cometidas por varias facciones políticas palestinas, terminaron por ahondar aún más la crisis. Varias iniciativas diplomáticas intentaron contener los enfrentamientos y restablecer los mecanismos de diálogo y de negociación. La más significativa fue planteada por el Cuarteto —formado por EE. UU., la Federación Rusa, Naciones Unidas y la Unión Europea— y se conoce como la “Hoja de Ruta” (abril 2003) que preveía una serie de medidas —cese de la violencia, paralización de la colonización, etc.—, para retomar las negociaciones y encauzar gradualmente la resolución política del conflicto, también establecía un nuevo calendario que incluía el establecimiento de un Estado palestino en un plazo corto y la negociación de un estatuto final. Si bien fue aparentemente suscrito, tanto por palestinos como por israelíes, la iniciativa nunca llegó a alterar la dinámica dominante: hechos consumados por parte de Israel, respondida con resistencia por parte palestina. A esto se sumó el hecho de que tales iniciativas diplomáticas se vieron poco estimuladas por la política estadounidense en Oriente Próximo, la nueva cruzada “antiterrorista” y su atención prioritaria en Irak.

Pero para entender la dinámica prevaleciente desde finales de 2000, en lo que se podría denominar el nuevo escenario post Oslo, en el que se ha suspendido el diálogo y se han reanudado los enfrentamientos, hay que prestar atención al giro político que se opera en Israel. El rechazo palestino a la propuesta de Camp David II, según los israelíes la “más generosa jamás ofrecida”, dio pie a un discurso y unas prácticas que han marcado los años posteriores. Por un lado, Israel dejó de reconocer al interlocutor palestino si este no estaba dispuesto a plegarse a su voluntad; así Arafat dejó de ser un “socio legítimo para la paz” y fue recluso entre las ruinas de su cuartel general en Ramallah hasta su fallecimiento. Sin embargo, por otro lado asumió la irreversibilidad de un Estado palestino en algún momento. A lo largo de los noventa, se estableció en Israel, entre casi toda la población y los actores políticos, el convencimiento de que no había marcha atrás y que una entidad palestina era ineludible. De esta forma, si por un lado el Estado pales-

tino era inevitable y por otro no había interlocutor para negociar su establecimiento, se impuso el convencimiento de que Israel debía establecer unilateralmente el Estado palestino, dónde, cómo y cuando mejor le conviniera. Esta lógica de la definición unilateral de la futura entidad palestina sería asumida de facto por los diferentes Gobiernos de unidad nacional.

Este unilateralismo ha tomado varias formas: cese de las negociaciones, recurso a la violencia a gran escala y, de manera muy singular, la transformación del paisaje y la reordenación del territorio para conformar un micro Estado palestino funcional a los intereses israelíes. Por un lado la violencia del ocupante se incrementó y adquirió nuevas modalidades: asesinatos selectivos de activistas políticos, castigos colectivos a las familias de responsables de atentados y detención de cargos electos, incluyendo diputados y ministros. Por otro, se operaron actuaciones de enorme trascendencia: la construcción del muro de separación, el Plan de túneles y carreteras para consolidar la ocupación y preparar la anexión de colonias, la retirada de Gaza en el verano de 2005, el establecimiento de una nueva modalidad de control externo y, finalmente, el Plan de convergencia como legitimación del consenso unilateralista sionista. Con ello se llevó a cabo una intensa transformación del territorio: de un territorio palestino con colonias se avanzó hacia un territorio israelí con enclaves palestinos. En ciertas áreas se operó una separación y desconexión selectiva y, en otras, una anexión. Se inauguró así una nueva fase o modalidad de ocupación, no tanto por un cambio de naturaleza, sino por su intensificación y manifiesta voluntad de anexión; se operó un rediseño de la ocupación con voluntad anexionista.

La expresión más visible de las políticas unilaterales es la construcción del muro de separación. Iniciado en junio 2002 durante el primer Gobierno de Sharon, retoma, sin embargo, viejos proyectos de la época laborista. Se trata de una barrera física con tramos de muro y de valla metálica, con una longitud proyectada de entre 700 y 800 kilómetros, de los que a finales 2010 ya habían sido construidos 520. Su trazado discurre en muy limitada medida por la Línea Verde, mientras que en un 80% se interna en el interior de Cisjordania. En sus inicios fue presentado como una medida para prevenir las infiltraciones, pero terminó asumiéndose que su objetivo era fijar una nueva frontera *de facto* que permitiera la anexión de las áreas donde se concentra el 76% de colonos (Currea-Lugo, 2005; Escudero, 2006). Su construcción tiene un impacto múltiple. En primer lugar supone nuevas expropiaciones de tierras¹²⁰; se estima que afecta al 10% de la superficie de Cisjordania (con lo que se eleva al 46% la superficie afectada por la colonización, los asentamientos y las infraestructuras). Altera la red de infraestructuras locales y rompe las prácticas espaciales existentes. Aísla o destruye fuentes, pozos y aljibes, reduciendo enormemente el acceso de los palestinos a sus fuentes de agua. El muro separa a decenas de comunidades; algunas ciudades, como Qalqilya, están casi rodeadas. A lo largo de su recorrido el muro limitará la movilidad de centenares de miles de pobladores. Además, se crea una nueva realidad entre la Línea Verde y el muro, la llamada “área cerrada”, que aboca a sus habitantes a una evacuación “voluntaria”; es difícil, que se busca provocar la partida de sus habitantes. En lo que supone una nueva fase de desplazamiento de población (Badil Resource Center *et al.* 2006), que sigue a las de 1948 y 1967, el muro desplaza al menos a 12.000 personas y aísla a más de 40.000. El muro tiene un singular impacto en Jerusalén al crear una ruptura en

120. Información detallada sobre el impacto humanitario del muro en: <http://www.ochaopt.org>.

la periferia oriental de la ciudad. Por un lado aísla barrios enteros de Cisjordania, y, por otro, deja a 60.000 de los 230.000 palestinos de la ciudad al Este del muro, que se verán obligados a pedir permisos para entrar en su ciudad.

En suma el muro tiene numerosas implicaciones: altera la Línea Verde, anexa asentamientos, e impone unilateralmente el diseño territorial de Camp David II. En julio de 2004 la Corte Internacional de Justicia (CIJ) emitió una opinión consultiva que condenó tajantemente su construcción e instó a Israel a desmantelarlo y a compensar a los afectados por el daño producido (CIJ, 2004).

En agosto de 2005, Israel forzó la evacuación de 16 asentamientos de la Franja de Gaza y de unos 8.000 colonos. Tal medida, llevada a cabo sin coordinación con la ANP, respondía a la doble necesidad de deshacerse de un territorio sin valor estratégico y cuyo control resultaba oneroso, y de mostrar al exterior la capacidad israelí de retirarse y “desocupar” algunas áreas. En realidad, con la retirada se inauguró una nueva modalidad de ocupación: Israel sigue controlando las fronteras, el espacio marítimo y aéreo, el movimiento de bienes y gran parte del suministro eléctrico, y continúa haciendo incursiones militares en la zona (Dugard, 2005; EMHRN, 2005; Adley, 2005). Se mantiene, por lo tanto, el control israelí, ahora externo, y la dependencia. Según el Banco Mundial, una Franja de Gaza aislada de Israel es económicamente inviable; cualquier proyecto político para este territorio requiere de ayuda externa, acceso al mercado internacional y de relaciones económicas, laborales y comerciales (The World Bank, 2004). De hecho, la desconexión de Gaza tuvo un año antes un antecedente económico de enorme significado: en junio de 2004 Israel decidió el cierre de la zona industrial fronteriza de Erez, buque insignia de la cooperación industrial del proceso de Oslo, donde había fábricas mixtas y trabajaban 4.500 obreros de Gaza, reinstalándolas en zonas de desarrollo en el interior de Israel. La “desconexión” israelí de Gaza fue presentada benignamente por los medios internacionales de prensa, subrayando el dolor y la resistencia de los colonos a abandonar sus hogares. El Gobierno se comprometió a dar compensaciones millonarias a los colonos y se les facilitó su reinstalación en Cisjordania y en zonas árabes de Israel, es decir, acentuando otras situaciones ilegales o problemáticas.

En septiembre de 2004 se inició el llamado “Plan de Túneles y Carreteras”, un programa de obras que se articula con el muro y que supone la intensificación de la edificación de infraestructuras para los asentamientos del oeste de Cisjordania susceptibles de ser anexionados. El plan consta de 24 túneles y refuerza el sistema de carreteras segregadas. Con ello se consolida la ocupación y los hechos consumados. Aunque oficialmente entre 1991 y 2006 sólo se construyeron cinco asentamientos nuevos, la población colona en Cisjordania y Jerusalén no dejó de crecer.

Finalmente, estas prácticas unilaterales fueron dotadas de legitimidad democrática israelí con ocasión de las elecciones legislativas de 2006. Durante la campaña electoral, la nueva formación política Kadima hizo que el plan de Sharon, denominado “Plan de Convergencia”, obtuviera *de facto* el consenso unánime de los principales partidos políticos. El plan declara hacer del muro la nueva frontera de Israel con Cisjordania, contempla una retirada limitada de Cisjordania, la evacuación de 60.000 colonos, la anexión de entre el 9 y el 12% de Cisjordania donde se hallan los principales asentamientos occidentales (los tres grandes núcleos de Ariel, Maale Adumim y Etzion) y de Jerusalén —donde viven 200.000 y 190.000 colonos respectivamente—, y prevé convertir el Valle del Jordán en zona militar cerrada. También supone reducir a 100.000 el número de palestinos del Gran Jerusalén y deshacerse de 140.000.

LAS IMPLICACIONES SOCIOECONÓMICAS DEL FRACASO DEL PROCESO DE PAZ Y DEL UNILATERALISMO

Si para Israel la razón de ser del proceso de paz era la normalización económica externa y las expectativas de dividendos, la crisis del proceso y el estallido de la *intifada al-Aqsa* tuvieron indudables costes. Sin embargo su impacto directo resultó ser difícilmente estimable al coincidir con el colapso de los valores tecnológicos a nivel mundial en 2000-2001 y el retraimiento del turismo en Oriente Medio en 2001.

Después de la expansión de los noventa, Israel vivió, entre 2001 y 2004, una grave recesión (crecimiento muy bajo o negativo, desempleo, inflación, caída de la inversión externa y del turismo, déficit público), con un coste estimado en 12.000 millones de dólares y una caída del 11% del PIB per cápita. Pero esta situación fue superada muy rápidamente. A partir de 2004 Israel experimentó una notable recuperación económica con un crecimiento del 5,2% en 2005, el pago de la deuda, la recuperación de inversión externa y una nueva ola de privatizaciones, pero que llevó aparejada efectos sociales colaterales: el aumento de las desigualdades y la pobreza, y el deterioro de los servicios, acarreado también tensiones sociales.

Desde entonces la bonanza no impide una muy extendida preocupación por el aumento de las desigualdades y las consecuencias económicas del conflicto. A pesar del extendido consenso anexionista, en Israel cada vez se cuestiona más el coste social y económico de la política colonizadora. La ocupación tiene un indudable coste económico para Israel al desviar recursos en infraestructuras, en defensa de los colonos, en subvenciones o en reparaciones con motivo de una evacuación forzosa (Swirski, 2005). Si bien las cifras difieren enormemente de un autor a otro, es probable que suponga cerca del 1% del PIB anual. La decisión de retirada unilateral de Gaza en 2005 tuvo en cuenta esta cuestión y supuso un doble mensaje a la población israelí: Israel puede retirarse de algunas áreas en las que la presencia de unos pocos colonos resulta cara, pero la retirada total de todos los colonos, que suponen entre el 8 y el 9% de la población judía israelí, tiene un coste político excesivo y un coste económico inabordable. Según fuentes israelíes, la retirada de Gaza, con apenas 8.000 colonos, costó entre 2.000 y 3.000 millones de dólares, incluyendo compensaciones, reubicación y repliegue militar); una retirada total, sin contar la demolición del muro, alcanzaría entre 10.000 y 25.000 millones (Makovsky, 2006).

En cambio para los palestinos, la crisis de Oslo supuso retornar a una situación mucho peor que la existente antes de 1991. Se interrumpieron las negociaciones y se agudizaron el asedio y los hostigamientos. La frustración se agravó con el mal gobierno de la ANP (Shikaki, 2006), fortaleciendo a los críticos con Oslo, dentro y fuera de la OLP. La situación sofocante, especialmente en Gaza, contribuyó sin lugar a dudas a la fragmentación social. Esta situación ha tenido evidentes consecuencias económicas y sociales (Consejo Económico y Social, 2007), además de políticas. Al aislamiento israelí de la ANP y del presidente Arafat, se sumaron las presiones externas; desde 2003, EE. UU. condicionó cualquier ayuda e intervención política a las reformas de la ANP. A finales de 2004 fallecía Yaser Arafat y algunos vieron una posibilidad de cambio. Bajo presión externa, los palestinos eligieron a un nuevo presidente y se dieron pasos para controlar la violencia. En febrero 2005, los diferentes grupos palestinos acordaron en El Cairo una tregua, mientras se renovaban autoridades locales y preparaban las elecciones legislativas.

A lo largo de 2006, los acontecimientos políticos dieron pie a una exacerbación de la crisis y del colapso institucional. En las elecciones legislativas de enero, Hamás obtuvo más escaños que Fatah; Ismail Haniyeh fue designado primer ministro y se estableció un Gobierno de cohabitación, con una presidencia de Fatah (OLP) y un ejecutivo de Hamás, organización no miembro de la OLP. Estos resultados, cuya legalidad y legitimidad nadie pudo cuestionar, expresaban la frustración política y el descontento generalizado.

Sin embargo, este paso democrático fue la excusa para un acoso de nuevo cuño hacia los palestinos. El primer ministro israelí, Ehud Olmert, se negó a negociar con la nueva ANP y a realizar transferencias financieras a menos que aceptara tres condiciones: reconocimiento de Israel, renuncia a la violencia y respeto a los compromisos anteriores. El Cuarteto asumió el mismo discurso y, por primera vez, hizo uso de la coerción económica sobre los palestinos: estableció un bloqueo financiero —ayuda— y político —cese de lazos con el ejecutivo—, al que se sumaron los países árabes. Es decir se condicionó el diálogo político y la ayuda. Rompiendo con una política diferenciada en la materia, también la UE optó por primar la seguridad (de Israel) sobre el fortalecimiento de la ANP y la gobernanza (FRIDE, 2006). Estas medidas serían criticadas desde los más diversos ámbitos, no sólo no gubernamentales. James Wolfensohn, ex presidente del Banco Mundial, enviado del Cuarteto y encargado de supervisar la retirada israelí de Gaza, que llevaba denunciando el bloqueo y las actitudes de Israel y llamando a un imprescindible involucramiento de la comunidad internacional, dimitiría en mayo de 2006 ante la actitud del Cuarteto e Israel. John Dugard, relator especial de Naciones Unidas para los derechos humanos en los Territorios Palestinos, también denunciaría este tipo de coerción económica a la ANP, en vez de optar por procedimientos políticos y diplomáticos (Consejo de Derechos Humanos, 2006). El mismo señalaba con acritud (Dugard, 2007): “(punto 54) El pueblo palestino ha sido sometido a sanciones económicas, siendo la primera vez que un pueblo ocupado haya sido tratado de esta manera. Es difícil de entender. Israel que viola un gran número de resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General relativas a modificaciones territoriales ilícitas y a la violación de derechos humanos, y no ha implementado la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 2004, se ha librado de sanciones económicas. Sin embargo, el pueblo palestino, en vez de la Autoridad Palestina, ha sido objeto que las que son quizás las formas más rigurosas de sanciones internacionales impuestas en los tiempos modernos”.

A esta situación de acoso se han sumado dos hechos de especial relevancia. En julio de 2007, un violento enfrentamiento entre las dos principales fuerzas políticas palestinas consuma una división: Gaza queda en manos de Hamas y Cisjordania bajo el control de Fatah. Ambas partes se consideran legítimas, pero solamente la ANP presidida por Mahmud Abbas es reconocida por los principales actores externos y vuelve a recibir ayuda. Gaza queda aislada, sus fronteras bajo control israelí y egipcio, sin apenas ayuda internacional. A finales de diciembre de 2008 y principios de enero de 2009, Israel lleva a cabo una operación militar de gran envergadura contra Gaza, infligiendo enormes daños materiales y humanos, superando el millar de muertos. Esto terminó de minar la infraestructura de este enclave y deteriorar drásticamente las condiciones de vida de su millón y medio de habitantes, sumando a las ya de por sí enormes carencias unas urgentes necesidades asistencia humanitaria y de reconstrucción. Desde entonces las dinámicas que se viven en los dos enclaves son de nuevo sustancialmente diferentes.

Esta última década, marcada por el unilateralismo israelí, las presiones externas, la división palestina y las ofensivas militares israelíes, ha visto la acentuación de los problemas ya apuntados a lo largo del Proceso de Oslo.

- Israel ha hecho un uso profuso de la palanca financiera —cese de transferencias y retención de impuestos— para hacer presión sobre las autoridades palestinas y castigar a la población. Esto ha provocado déficit, llevando a la ANP al borde del colapso y obligando a reorientar la ayuda externa para atender salarios y gastos de funcionamiento.
- La reocupación de algunas zonas autónomas, los ataques militares y los castigos colectivos han infligido importantes daños a las infraestructuras básicas, la industria local, las viviendas e instituciones. Proyectos estratégicos han sido paralizados; el aeropuerto de Gaza fue destruido y las obras del puerto pospuestas.
- La violencia no ha cesado, de manera continua han tenido lugar asesinatos selectivos u ofensivas de envergadura. Desde finales de 2000 a finales de 2009 ha habido cerca de 7.250 muertos, a los que hay que sumar miles de heridos (PCBS, 2010). A mediados de 2011 hay entre 6.000 y 7000 presos políticos palestinos en cárceles israelíes.
- Desde finales de 2000, la movilidad se ha hecho, si aún cabe, más difícil (World Bank Technical Team, 2007). Cisjordania nunca ha dejado de estar colapsada por centenares de controles permanentes y móviles. Los días de clausura total se paraliza la actividad económica y social. Jerusalén es una ciudad inaccesible para los palestinos. Mientras se extienden las infraestructuras para los colonos, una gran parte de la red viaria está prohibida a los palestinos. Algunos acuerdos parciales sobre movilidad, promovidos por el Cuarteto, apenas han tenido efecto por los reiterados incumplimientos israelíes. La fragmentación territorial es un hecho.
- Esta situación tiene una repercusión directa en lo económico y en materia de condiciones de vida. En los primeros años posteriores al colapso del proceso de Oslo se vivieron momentos de regresión socioeconómica sin precedentes, con el colapso de la actividad económica, destrucción, desempleo, caída de ingresos y pobreza (International Monetary Fund/World Bank, 2006); entre 2004 y 2006, la renta per cápita cayó a un tercio. A partir de 2007, la situación ha mejorado sensiblemente en Cisjordania donde se han hecho enormes esfuerzos por recuperar la actividad económica y el crecimiento. En cambio Gaza, bloqueada y hostigada, ha tenido muchos más problemas.
- El empleo en los TPO ilustra de manera muy clara esta situación de colapso económico. La ocupación refleja directamente el impacto de los cierres y del bloqueo económico, las permanentes presiones y trabas sobre la ANP principal empleador del país, el cierre de las posibilidades de emigración al Golfo y la sustitución del trabajo palestino en Israel. El Banco Mundial (2011) señala que el desempleo en Cisjordania y Gaza ha sido de los

más altos a nivel mundial en la pasada década, con picos que superaron el 30% en 2002 y que todavía superan el 20% en 2010. Según la Organización Internacional del Trabajo (2011) durante estas dos décadas el desempleo ha sufrido altibajos según momentos determinados, alcanzando sus mayores cotas en Gaza —por encima del 35% en 2010— y entre los jóvenes, que ha llegado a estar por encima del 50% en Gaza). Estas dificultades para encontrar empleo explican la baja tasa de actividad femenina en Palestina. Asimismo, el desempleo ha acentuado radicalmente la brecha de ingresos per cápita entre Israel y los TPO.

- La colonización israelí conlleva expropiaciones de tierras y tiene un impacto directo en la actividad económica. En estos veinte años el número de colonos se ha duplicado, superando en 2010 los 516.000, distribuidos en unos 140 asentamientos, 21 de los cuales en Jerusalén. La población colona crece en un 5% anual. Este aumento ha supuesto más casas, más carreteras, más seguridad, y por lo tanto, más expropiaciones de tierras privadas palestinas y comunales. El paisaje ha sido transformado radicalmente. Hoy se hace difícil reconocer la Cisjordania de 1990 y la parte oriental de Jerusalén ha sufrido una intensa judaización con el objeto de alterar la relación demográfica y hacer irreversible la ocupación. La retirada israelí de Gaza en 2005, si bien ha eliminado la presencia de colonos en la franja, ha acentuado el problema en Cisjordania.

Cuadro 2. Colonos israelíes en los Territorios Ocupados

	1992 Pre Oslo	1995 Proceso de paz	2000 Crisis	Dic. 2006 Post Oslo	2009 Post Oslo	2010 Asentamientos
Cisjordania	101.100	133.200	193.000	268.400	304.500	119 (123*)
Franja de Gaza	4.300	5.300	6.700	0	0	0 (16*)
Jerusalén Este	141.000	157.300	172.000	186.800	192.000	21
Total en TPO	258.400	309.200	387.800	460.800	516.000	140
+ Golán sirio	12.000	13.400	16.000	18.000	20.000	32

* hasta septiembre de 2005.

Fuente: Foundation for Middle East Peace www.fmep.org a partir de datos del Israel Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel

- Los problemas de empleo, de movilidad, las confiscaciones de tierra, la tala de árboles, el saqueo del agua y la destrucción de infraestructuras, la disminución de los ingresos, las restricciones a servicios básicos y el crecimiento de población tienen un impacto directo en las condiciones de vida. Esto ha hecho caer la renta sensiblemente respecto de lo que era a principios de los noventa. En la primera mitad de la década, la pobreza alcanzó al 35% de la población y hasta 60% en algunos momentos, con especial incidencia en Gaza. Después de los ataques israelíes del verano de 2006, el 87% de familias de la Franja estaba en situación de pobreza, y el 80% dependía de la ayuda de UNRWA para sobrevivir. En los últimos años, un denodado esfuerzo propiciado por las autoridades y un incremento de la ayuda internacional han permitido reducir estas tasas al 16% en Cisjordania y al 30-33% en Gaza (2009).

— En repetidas ocasiones, las agencias de Naciones Unidas, el Banco Mundial y los organismos de ayuda han expuesto la grave situación humanitaria. En 2003, el enviado especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación (Ziegler, 2003), en un informe que tuvo gran resonancia y produjo protestas israelíes, denunció la situación humanitaria en las áreas palestinas atribuyéndola a las medidas israelíes de seguridad impuestas desde finales del año 2000, al muro y a las confiscaciones: “Israel provoca conscientemente una catástrofe humanitaria”. En su informe, Jean Ziegler señaló contundentemente la crisis humanitaria, el aumento de la malnutrición y pobreza, la creciente dependencia de la ayuda y la vulnerabilidad de la población. Asimismo indicaba las causas de esta crisis alimentaria: los cierres y las restricciones de movimiento, la destrucción, expropiación y confiscación de tierras, la estrategia de “bantustanización” o aislamiento en comunidades, que hace imposible un futuro Estado territorialmente viable. Según él, estas prácticas suponen una violación patente de la obligación legal, de acuerdo al derecho internacional, que tiene la fuerza ocupante en los TPO de asegurar el derecho a la población civil a la alimentación y al agua.

El bloqueo a la franja a partir de 2006 y el cese de la ayuda internacional a Gaza durante varios años acentuaron aún más las diferencias con Cisjordania donde en los últimos tres años la ANP de Abbas-Fayad ha llevado a cabo importantes progresos organizativos y económicos. Sendos informes de Naciones Unidas, del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial señalaron en abril de 2011 que las funciones de la ANP son suficientes para ser consideradas las de un gobierno estatal (International Monetary Fund 2011; World Bank 2011). En cambio según Naciones Unidas (Office of the Special Coordinator, 2011), aproximadamente el 70% de la población de Gaza —alrededor de 1,1 millones de personas— depende en la actualidad de la asistencia humanitaria de las Naciones Unidas. El 10% de los empleos en Gaza son patrocinados por la UNRWA. La tasa de desempleo es actualmente del 40% y los salarios reales de los que están empleados han disminuido en un 30% desde que Israel impuso el bloqueo. Además, el 90% de las fábricas de Gaza están detenidas por falta de acceso a materias primas. En este contexto la economía del sector privado de Gaza está prácticamente detenida y el 38% de las familias de Gaza se enfrentan a la inseguridad alimentaria.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA AYUDA EXTERNA

Como ya se ha indicado, la ayuda externa fue un elemento clave para la ANP durante el proceso de paz. Con la crisis de éste y la suspensión israelí de las transferencias, la ayuda externa adquirió una importancia aún mayor. Su monto se incrementa a partir de 2001, ganando peso los capítulos de ayuda humanitaria y de emergencia, así como el apoyo a los gastos corrientes de ANP. Se pasa de una media anual de 528 millones de dólares anuales en 1999-2000 —88% desarrollo, 9% emergencia y 3% apoyo presupuestario— a 1.023 millones de dólares de media anual en 2001-2004 —28% desarrollo, 29% emergencia y 43% apoyo presupuestario— (UNCTAD,

2006), lo que eleva el volumen medio de ayuda per cápita (505 dólares en 2002). Sin embargo, este flujo no logra paliar los efectos de la ocupación y de la violencia, ni detiene la catástrofe humanitaria. Además, ante los pocos avances de las iniciativas internacionales, la ayuda se empieza a condicionar a reformas políticas. A partir de 2004, por presiones de EE. UU., incluso la UE reorienta parte de su ayuda a programas de reformas internas de la ANP.

Tras los resultados electorales de 2006, los grandes donantes utilizan la ayuda como palanca de presión política. Ante el inminente colapso de la ANP (150.000 empleados sin sueldo), la crisis humanitaria y el riesgo de agravamiento, en junio de 2006, el Cuarteto establece un mecanismo alternativo para canalizar la ayuda llamado Mecanismo Internacional Temporal (TIM) a través del cual se gestiona directamente la ayuda, evitando al Gobierno palestino. El mecanismo es severamente cuestionado: la ayuda ya no sólo distorsiona por omisión, sino de manera activa (FIDH, 2006). El TIM se estructura en tres capítulos: (I) con fondos de varios donantes y gestionado por el Banco Mundial, se canalizan medios para los servicios básicos; (II) con fondos europeos se financia la provisión de combustible, la electricidad, el agua y los servicios sanitarios; y (III) con fondos de varios donantes y mediante la entrega directa de dinero en efectivo (*direct cash assistance*) se provee asistencia a la población con bajos ingresos y más vulnerable. En 2006, la ayuda externa alcanzó los 1.200 millones de dólares, el 56% de la ayuda de UE era humanitaria.

El boicot internacional al ejecutivo de la ANP supone la utilización por parte de la comunidad internacional de la palanca económica para presionar a los palestinos, sumándose a las presiones israelíes (Internacional Crisis Group, 2006). Las sanciones internacionales a Hamás tienen diferentes efectos. En primer lugar recaen sobre la población, acentuando la situación de pobreza (Oxfam, 2007). También contribuyen a debilitar a la ANP, al exacerbar los enfrentamientos intrapalestinos y alimenta la ingobernabilidad.

Finalmente, con la división palestina operada en 2007, los donantes internacionales vuelven a encontrar en la ANP de Ramallah a un interlocutor acorde a sus deseos. Paradójicamente, cuanto peor avanza la resolución política del conflicto, mayor es el aporte financiero internacional.

CONCLUSIONES

Las condiciones socioeconómicas —necesarias tanto para la sobrevivencia, como para la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo— son un elemento clave en el desarrollo del conflicto. Lo económico forma parte del conflicto desde sus orígenes y este factor ha sido utilizado reiteradamente y de múltiples formas a lo largo del tiempo. Israel ha desarrollado prácticas de apropiación colonial y despoamiento, con la ocupación, las expropiaciones y los castigos colectivos. Junto a una política que busca el *politicidio* palestino (incapacitación de los palestinos a la autodeterminación y al autogobierno), también ha socavado intencionadamente la viabilidad material de un futuro Estado palestino. La presión económica forma parte del arsenal del ocupante para castigar y doblegar a los palestinos. Dov Weiglass, consejero del primer ministro israelí, expresaba públicamente en 2006 la necesidad de “hacer que los palestinos adelgazaran

sin llegar a morirse”. A su vez, en el lado palestino, el deterioro de las condiciones de vida alimenta la frustración y la radicalización política. Dadas estas condiciones, la resistencia no ha sido solamente política, sino, además, de supervivencia.

Aunque pueda parecer secundario, el contenido económico es esencial en la resolución del conflicto. Todos los análisis y estudios económicos de prospectiva señalan la necesidad de reactivar los flujos de bienes, personas y transferencias fiscales. Es imprescindible suspender los cierres, activar el comercio exterior, restablecer el trabajo palestino en Israel y asegurar una inyección de ayuda durante cierto tiempo. A largo plazo es inconcebible una paz con separación, pues sólo la paz con convivencia es estable y duradera. En enero de 2004, economistas palestinos, israelíes e internacionales, reunidos bajo el nombre de *Grupo de Aix*, elaboró una “Hoja de Ruta económica”, en la que se subrayaba la necesidad de una base económica viable para resolver el conflicto (Aix Group, 2004). Ésta señalaba que “para promover una recuperación económica, vital requisito para la paz, ambas partes tienen que volver a poner los temas económicos en su agenda prioritaria. Cosa que no están haciendo”. Otro detallado estudio llevado a cabo por la RAND Corporation sobre la viabilidad de un Estado palestino también indicaba claramente varios requisitos económicos: la necesidad de continuidad territorial, la apertura de las fronteras para los intercambios, el acceso a los recursos naturales y, en especial al agua, una importante ayuda internacional y la evacuación de las colonias (Rand, 2005).

El papel de la comunidad internacional ha sido clave en esta situación. Por un lado, a lo largo de dos décadas, ha canalizado un volumen muy importante de ayuda a la ANP, pero el monto y la prolongación de esta dinámica también corren el riesgo de despolitizar su intervención reduciéndola a una función exclusivamente humanitaria. La ANP ha recibido mucha ayuda, sin embargo ésta ha servido para compensar sólo parcialmente los incumplimientos y las políticas de hechos consumados israelíes; es decir, para “des-responsabilizar” a Israel de sus obligaciones y compromisos, mientras que la comunidad internacional ha sido muy poco efectiva a la hora de presionar a Israel (Le More, 2008).

La ayuda, tanto oficial como de las ONG, se ha concebido en una lógica de reconstrucción post-conflicto —fortalecer el Estado, extender servicios—, pero no ha tenido suficientemente en cuenta la ocupación y la necesidad de descolonización (Hanafi y Tabar, 2005). En este contexto cabe preguntarse si la ayuda ha contribuido a la descolonización o, en cambio, a mantenerla, financiándola indirectamente. En los últimos años, el continuo acoso israelí y el gravísimo deterioro de las condiciones de vida de la población, han orientado gran parte de la ayuda externa hacia lo humanitario. Pero si bien la situación que se vive en los TPO es un caso de emergencia compleja y prolongada, en la que se entremezclan crisis política, de seguridad, económica y humanitaria, reducir la intervención externa a este último aspecto es despolitizar la cuestión palestina.

La comunidad internacional tiene en Palestina uno de sus más grandes retos. Puede contribuir a su resolución o, por su inactividad o parcialidad, avivar las llamas del conflicto. La ayuda no debe seguir sustituyendo al desarrollo ni a la intervención política. Es difícil imaginar una fórmula de paz justa y duradera en la región que no incorpore cooperación entre las partes y medidas tendientes a reducir la enorme brecha existente entre Israel y los Territorios Palestinos. Por ello, junto a una intervención política para detener el conflicto y forzar negociaciones

con la legalidad internacional como referente central, la comunidad internacional debería hacer uso de la palanca económica de manera constructiva, y no como lo ha hecho hasta ahora.

Hace cincuenta años Albert Memmi decía, con motivo de las independencias del Magreb, que el colonialismo sólo tiene sentido si proporciona privilegios a los colonizadores (Memmi, 1957). Israel sigue obteniendo beneficios del conflicto. Quizás ya sea hora de romper la lógica colonial y de aplicar sanciones económicas internacionales a este país.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Adley, J. (2005), *Report on legal and economic consequences of the unilateral disengagement Plan*. Al-Mezan Center for Human Rights, (mimeo) Gaza. Septiembre.
- Aix Group (2004), *Economic Road Map. An Israeli-Palestinian Perspective on Permanent Status*. The Aix Group. Enero (mimeo).
- Álvarez-Ossorio, I. (ed.), (2003), *Informe sobre el conflicto y la guerra en Palestina*. Ediciones del Oriente y del Mediterráneo. Madrid.
- Álvarez-Ossorio, I. y F. Izquierdo (2004), *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- Badil Resource Center, NRC e IDMC (2006), *Displaced by the wall. Pilot study on forced displacement caused by the construction of the West Bank wall and its associate regime in the Occupied Palestinian territories*, Bethlehem and Geneva, Badil Resource Center, NRC e IDMC.
- Consejo de Derechos Humanos (2006), *Informe del relator especial sobre la situación de los derechos humanos en los Territorios Palestinos Ocupados desde 1967*. A/HRC/2/5 (5 de septiembre), ptos. 74-76.
- Corte Internacional de Justicia (2004), *Dictamen de la CIJ, Implicaciones legales de la construcción de la barrera en tierras palestinas ocupadas*, 9 de julio 2004. Disponible en <http://www.bitterlemons-international.org/docs/wall.pdf>.
- Currea-Lugo, V. (2005), *Palestina. Entre la trampa del muro y el fracaso del derecho*. Editorial Icaria. Barcelona.
- Dugard, J. (2005), *Report of the Rapporteur of the Commission on Human Rights on the Situation of Human Rights in The Palestinian Territories Occupied by Israel since 1967*. Naciones Unidas A/60/271. Agosto.
- Dugard, J. (2007), *Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories since 1967*. Human Rights Council, A/HRC/4/17. 29 de enero.
- Economic and Social Council (ECOSOC) (2007), *Consecuencias económicas y sociales de la ocupación israelí para las condiciones de vida del pueblo palestino en el territorio palestino ocupado, incluido Jerusalén, y de la población árabe en el Golán sirio ocupado*. Naciones Unidas, Asamblea General / Consejo Económico y Social, A/62/75 – E/2007/13. 3 de mayo.
- Euromed Human Rights Network (EMHRN) (2005), *“Disengagement” with effective control*. EMHRN report, October.
- Escudero, R. (2006), *Los derechos a la sombra del Muro. Un castigo más para el pueblo palestino*. Los Libros de la Catarata. Madrid.
- FIDH (2006), *Failing the Palestinian State, punishing its people: the impact of the economic strangulation on human rights within the Occupied Palestinian Territory*, FIDH Report 459. París. Octubre.
- FIDH-EMHRN (2003), *Migrant workers in Israel. A contemporary form of slavery*. Report from a joint mission to Israel investigating the situation of migrant workers.
- FRIDE (2006), *“Europa y la democracia Palestina”*. Disponible en <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=956>.

- Hanafi, S., y L. Tabar (2005), *Donors, international organizations, local NGOs. The emergence of the Palestinian Globalized Elite*. Institute of Jerusalem Studies, Muwatin. Jerusalén.
- International Crisis Group (2006), *Palestinians, Israel and the Quartet: Pulling back from the brink*. International Crisis Group. Middle East Report, 54. Junio.
- International Monetary Fund/World Bank (2006), *West Bank and Gaza. Economic developments in 2006. A first assessment*.
- International Monetary Fund, *Macroeconomic and Fiscal Framework for the West Bank and Gaza: Seventh Review of progress*. Staff Report for the Meeting of the Ad Hoc Liaison Committee. Brussels, April 13.
- Izquierdo, F. (2006), "Sionismo y separación étnica en Palestina durante el Mandato Británico: la defensa del trabajo judío" en *Scripta Nova*, X, pp. 227.
- Izquierdo, F. (2005), *Guerra y agua. Conflicto político y carestía de agua en Palestina*. Fundación Araguaney. Santiago de Compostela.
- Kimmerling, B. (1983), *Zionism and territory. The socio-territorial dimensions of Zionist politics*. University of California Press. Berkeley.
- Le More, A. (2008), *International assistance to the Palestinians after Oslo. Political guilt, wasted money*. Routledge, London.
- Makovsky, D. (2006), *Olmert's Unilateral Option. An Early Assessment*. The Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus, 55.
- Memmi, A., (1957), *Portrait du colonisé. Portrait du colonisateur*. París.
- Mossawa (2005), *The Palestinian Arab Citizens of Israel: status, opportunities and challenges for an Israeli-Palestinian Peace*. Mossawa Center. Haifa.
- Mossawa (2008), *The Human Rights Status of the Palestinian Arab Minority, Citizens of Israel*. Mossawa Center. Haifa.
- Nashashibi, K. (2007), *A year of decline: the financial and institutional status of the Palestinian Authority*. OCHA Special Focus, Occupied Palestinian Territory.
- Naciones Unidas (2011), *Informe del Comité Especial encargado de investigar las prácticas israelíes que afectan a los derechos humanos del pueblo palestino y otros habitantes árabes de los territorios ocupados*. A/66/370. 22 de septiembre de 2011.
- Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East Peace Process (2011), *Palestinian State-building: a decisive period*. Ad Hoc Liaison Committee Meeting Brussels, 13th April.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2011), *La situación de los trabajadores en los territorios árabes ocupados*, Memoria del Director general, 100ª reunión, Conferencia Internacional del Trabajo.
- Oxfam (2007), *Poverty in Palestine: the human cost of the financial boycott*. Oxfam Briefing Note, Abril.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (2006), *Israeli Settlements in the Palestinian Territory. Annual Statistical Report 2005*. Ramallah. Julio.
- Palestinian Central Bureau of Statistics (2010), *Palestine in figures 2009*. Ramallah. Julio.
- Pappe, I. (2007), *Historia de la Palestina moderna: un territorio, dos pueblos*. Akal. Madrid.

- Rand (2005), *Building a successful Palestinian State*. The Rand Corporation state study team.
- Rodinson, M. (1973), *Israel: a colonial settler state?* Monad Press. Nueva York.
- Roy, S. (1999), "De-development revisited: Palestinian economy and society since Oslo", en *Journal of Palestine Studies*, 28:3. pp.64-82.
- Roy, S. (1998), *The Palestinian economy and the Oslo Process: decline and fragmentation* en *Occasional Papers*, The Emirates Center for Strategic Studies and Research, no. 24.
- Shafir, G. (1989), *Land, labor and the origins of the Israeli-Palestinian conflict, 1882-1914*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Shafir, G., (1996), "Zionism and colonialism: a comparative approach", en Michael N. Barnett (ed), *Israel in comparative perspective. Challenging the conventional wisdom*. State University of New York Press. Albany. pp. 227-246.
- Shalev, M. (1992), *Labour and the political economy in Israel*. Oxford University Press. Oxford.
- Sharp, Jeremy M. (2010), *U.S. Foreign Aid to Israel*, Congressional Research Service, CRS Report for Congress 7-5700.
- Shikaki, K. (2006), *El fracaso de la consolidación de la paz y la relación entre seguridad y buen gobierno: El caso de Palestina, 1993-2005*. Centro de Investigación para la Paz. Disponible en <http://www.cipresearch.fuhem.es/pazyseguridad/docs/CONFLICTOS-PALESTINA.pdf>
- Stevens, R. (1971), "Zionism as a phase of Western imperialism", en Ibrahim Abu-Lughod (ed), *The transformation of Palestine. Essays on the origin and development of the Arab-Israeli conflict*. Northwestern University Press. Evanston. pp.27-60.
- Swirski, S. (2005), *The price of occupation*. Adva Center. Tel Aviv.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2006), *The Palestinian war-torn economy: aid, development and state formation*. United Nations, UNCTAD/GDS/APP/2006/1. 5 de abril.
- World Bank (2004), *Stagnation or revival? Israeli disengagement and Palestinian economic prospects*, (mimeo). Diciembre.
- World Bank (2011), *Building the Palestinian State: Sustaining Growth, Institution, and Service Delivery*, Economic Monitoring Report to the Ad Hoc Liaison Committee, April 13, 2011.
- World Bank Technical Team (2007), *Movement and access restrictions in the West Bank: uncertainty and inefficiency in the Palestinian economy*. World Bank Technical Team.
- Ziegler, J. (2003), *Report of the Special rapporteur on The Right to food, Jean Ziegler, on his mission to the Occupied Palestinian Territories (July 2003)*. United Nations Commission on Human Rights, E/CN.4/2004/10/Add.2. 31 de octubre.

Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA (coord.)

UCM EDITORIAL COMPLUTENSE



Colección: ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI)

Título coeditado con el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

Para la elaboración de este libro se ha contado con apoyo de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación).

Todos los libros publicados por Editorial Complutense a partir de enero de 2007 han superado el proceso de evaluación experta.

Todos los derechos reservados. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.

© 2012 *by* José Antonio Sanahuja de la coordinación, y los autores de sus textos.

© 2012 *by* Editorial Complutense, S. A.
Donoso Cortés, 63; 4.ª planta. 28015-Madrid
Tels.: 91 394 64 60/1 Fax: 91 394 64 58
e-mail: ecsa@rect.ucm.es
www.editorialcomplutense.com

Primera edición: abril 2012

Imprime:

ISBN: 978-84-9938-124-4

Esta editorial es miembro de la UNE, lo que garantiza la difusión y comercialización de sus publicaciones a nivel nacional e internacional.

Índice

- 7 INTRODUCCIÓN
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Conceptos, análisis y actores

- 17 1. El nexos seguridad-desarrollo: entre la construcción de la paz y la securitización de la ayuda.
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA Y JULIA SCHÜNEMANN
- 71 2. ¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur o las visiones de Occidente? Un ensayo sobre órdenes políticos híbridos y Estados emergentes.
VOLKER BOEGE, M. ANNE BROWN, KEVIN CLEMENTS Y ANNA NOLAN
- 99 3. Cambio medioambiental, seguridad y conflicto.
NILS PETTER GLEDITSCH
- 127 4. Pensamiento, prácticas e iniciativas de mujeres para construir la paz. La Resolución 1325 del Consejo de Seguridad.
CARMEN MAGALLÓN

Estudios de caso

- 153 5. Democracia, pobreza y violencia en América Latina: viejos y nuevos actores.
DIRK KRUIJT
- 177 6. “Avaricia” y “agravios” en las guerras de Angola: su persistencia como obstáculo al proceso de rehabilitación.
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO
- 201 7. Desposeimiento, ocupación y unilateralismo. La dimensión socio-económica del conflicto israelo-palestino.
ISAÍAS BARREÑADA
- 231 8. “La reconstrucción armada”: desarrollo y contrainsurgencia en Afganistán.
LUIS ELIZONDO
- 259 9. La “construcción del Estado”, la “construcción de la Nación” y la comunidad política en Timor Oriental.
M. ANNE BROWN