

Camino a Palestina vía La Meca y Beirut

Mark B. Taylor

Escritor, investigador y subdirector gerente, Instituto Fafo, Oslo

La aparición de tensiones en la región hace que el compromiso internacional constructivo sea urgente. El acuerdo de La Meca y la reafirmación de la iniciativa de paz de la Liga Árabe de Beirut son emblemas del hecho de que los conflictos de la región están conectados como nunca antes. Para Estados Unidos y Europa, un enfoque regional y comprehensivo puede resultar inevitable. Es más, cualquier intento de recomenzar un proceso de paz deberá enfrentar el desafío de la construcción del Estado en Palestina con Hamás como socio, o como potencial detractor. ¿Existe alguna estrategia para conseguir un compromiso por parte de Hamás? ¿Es Hamás capaz de comprometerse?

El nuevo ministro de finanzas palestino, Salam Fayyad, se pronunció satisfecho en abril de 2006 tras los encuentros mantenidos con los donantes europeos en Bruselas. Fayyad transmitió un mensaje a la Unión Europea (UE) sobre la degradación institucional resultante del boicot internacional, y de las fatales consecuencias humanitarias si éste no se levanta. El que Fayyad haya podido dar este mensaje en persona fue, para un Gobierno Palestino, una mejora después de años de sanciones,

Por su parte, la respuesta oficial de la UE al nuevo Gobierno de unidad de la Autoridad Palestina fue fría, condicionando la ayuda al progreso del Gobierno liderado por Hamás hacia el logro de las condiciones establecidas por el Cuarteto. El gabinete palestino está esperando que varios países de la UE restablezcan relaciones económicas y políticas bilaterales parciales aunque esos países continúen repitiendo el mantra de Estados Unidos y la UE acerca de las condiciones del Cuarteto. En ello puede que tengan razón: Noruega, un Estado no miembro de la UE, ha establecido relaciones totales y varios gobiernos de la UE han expresado que negociarán con el nuevo Gobierno de una forma u otra.

Aún así, las posiciones de EE.UU. y la UE equivalen a la inercia diplomática continuada. Ello a pesar de que, a través de varias medidas, el boicot encabezado por EE. UU. ha sido un estrepitoso fracaso. Hamás no ha satisfecho las demandas internacionales para que reconozca el Estado de Israel, no ha aceptado completamente acuerdos anteriores entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), ni tampoco ha renunciado a la violencia. El movimiento no implosionó en el proceso de tratar de alcanzar esas condiciones. Quizás más directo al punto, el Gobierno electo democráticamente de Hamás no cayó, ni tampoco su rival, Fatah, lo reemplazó. De hecho, más que revertir los resultados de las elecciones de enero de 2006 en las cuales Hamás subió al poder, o forzar a Hamás a la crisis debido a algunos "profundos dilemas existenciales", las sanciones le han ayudado a consolidar su triunfo electoral.

Las sanciones, desempeñaron un papel clave en la profundización de la crisis política en Palestina. El boicot limitó recursos y llevó a Hamás a gobernar principalmente por el beneficio de sus propios cuadros. Mientras que existe amargura entre varios palestinos por la manera partidista en que Hamás ha compartido los pequeños despojos a los que ha tenido acceso, las sanciones no han minado el nivel de apoyo a Hamás –que ha permanecido estable, ocupando el segundo lugar después de Fatah en la opinión pública palestina. Antes bien, han sido las instituciones de la Autoridad Palestina (AP) las que han sido minadas. Si antes la AP fue vista como corrupta, ahora se la ve como corrupta y crecientemente irrelevante.

Retorno a la diplomacia

Su importancia para cualquier estrategia internacional que quiera tratar el conflicto palestino-israelí no debería ser subestimada. Desde Oslo, esa estrategia se ha basado principalmente en la construcción del Estado en Palestina como base para una solución de dos Estados. El problema para EE.UU. y sus aliados es que la elección de Hamás en enero de 2006 enfrentó a la diplomacia internacional con su propio dilema existencial: ¿cómo continuar el apoyo económico a Palestina cuando las leyes antiterroristas prohíben brindar ese tipo de apoyo a una organización de la lista “negra” como Hamás? Esto fue un problema particularmente difícil ya que la asistencia económica al proyecto de construcción de un Estado palestino era todo lo que quedaba de una casi moribunda estrategia de paz, enmarcada en la estancada ‘Hoja de Ruta para la Paz’.

La respuesta obvia para los neoconservadores a cargo de la política de EE.UU. para Oriente Medio fue la de imponer un boicót político y económico al Gobierno de Hamás y esperar que el problema –Hamás– se resuelva por sí mismo. En efecto, sin diferencias con la actitud previamente mantenida hacia Yassir Arafat, la administración Bush persiguió la política de cambio de régimen, en una estrategia que implicaba salir de un proceso de paz moribundo y llevarse a sus aliados con ellos al Cuarteto.

El efecto de la retirada internacional y las sanciones fue la polarización de la política palestina. Más aún, durante gran parte de 2006, los temores de guerra civil entre Fatah y Hamás estuvieron marcados por dos realidades: primero, una clara oposición de la opinión pública palestina a la violencia interna que aludía que ir a la guerra era una apuesta militar con enormes riesgos políticos para ambos lados. Y segundo, el balance de poder militar no estaba claro. En las condiciones que resultaron de las elecciones de 2006, Fatah y Hamás estaban experimentando desordenes internos y estaban inseguros acerca de qué facción prevalecería en una lucha abierta. Pero hacia finales de 2006 y principios de 2007, la violencia entre Fatah y Hamás comenzó a escalar, en parte porque ambos lados se sentían más fuertes tras varios meses de reorganización y rearme. La lucha por el poder fue importante en las semanas previas a la mediación saudí en La Meca.

La iniciativa de Arabia Saudí retiró a ambas partes de la antesala de la guerra. El Gobierno de unidad establecido en La Meca era precisamente el que los palestinos habían estado demandando por décadas. Existe todavía la posibilidad real de una guerra civil entre Fatah y Hamás, pero los arreglos de poder compartido acordados en La Meca tienen legitimidad real entre los palestinos y como tales ofrecen una salida a la crisis política en Palestina.

Esa crisis debe ser manejada cuidadosamente si los palestinos quieren evitar caer en serias luchas en el corto plazo y abandonarla para avanzar hacia una política más estable en el largo plazo. Un factor decisivo en este proceso será qué tipo de compromiso adquirirán los actores internacionales con la transición política palestina. La iniciativa saudí buscó llenar la brecha dejada por una larga historia de retirada del proceso diplomático de paz en la región por parte de la administración Bush. Al hacerlo, los saudíes, han dejado claro a EE.UU. que el apoyo árabe a sus prioridades en la región –Irak, Irán– viene con una etiqueta de precio adjunta: será difícil tener el respaldo árabe a la política de EE.UU. sin el apoyo de EE.UU. a las propuestas árabes acerca de una solución a los conflictos de la región, en particular en Palestina.

Además del papel de mediador de Arabia Saudí entre los palestinos en La Meca, su respaldo a la Iniciativa Árabe de Paz ha cambiado momentáneamente la diplomacia para dirigirse a un enfoque regional y comprensivo. La iniciativa árabe lanzada en la Cumbre de la Liga Árabe celebrada en Beirut en 2002 persigue el final de la ocupación y una solución a cuestiones tales como los refugiados palestinos y Jerusalén, como

base para la paz y la normalización con Israel. El acuerdo de La Meca y la iniciativa de Beirut son emblemas del hecho de que los conflictos de la región están relacionados hoy como nunca antes, algo que convierte a dichos conflictos incluso en una mayor fuente de inestabilidad en la región y hacen más urgente un enfoque regional. Las dos iniciativas son, obviamente, complementarias. Pero, en Palestina, cualquier intento de recomenzar un proceso de paz deberá enfrentar el desafío de la construcción del Estado con Hamás como socio, tanto como un participante en el Gobierno o como un potencial detractor. ¿Existe alguna estrategia para conseguir un compromiso por parte de Hamás? ¿Es Hamás capaz de comprometerse?

Un compromiso de Hamás

Desde los acuerdos de Oslo de 1993, Hamás ha sido el principal opositor palestino al proceso de paz. No obstante, los registros históricos dejan claro que el compromiso es realmente posible. Hamás surgió a finales de los ochenta de la hermandad musulmana, en los márgenes políticos de la sociedad palestina. Establecieron raíces bajo la ocupación y su crecimiento fue constante y cada vez más fuerte a través de su resistencia a la represión israelí durante las dos Intifadas. Hamás evolucionó desde sus orígenes islamistas conservadores hacia un movimiento de resistencia nacionalista e islamista. Su oposición a la ocupación israelí se basa en su nacionalismo, algo que comparte con la OLP. Pero su objetivo ideológico principal es un Estado islámico en una Palestina liberada y su principio ideológico para oponerse a la OLP estuvo ligado al carácter laico de esta última. En la práctica, con ello se ha opuesto a la mayor y más popular facción de la OLP, Fatah. Hamás obtiene legitimidad de su actual guerra con Israel, y es capaz de una terrible violencia. Aunque su lucha con Israel muchas veces demuestra ser secundaria a su objetivo de un Estado islámico en Palestina.

Sabemos esto debido a los repetidos intentos de Hamás para consolidar su posición en Palestina a través de su compromiso en la lucha contra Israel. Quizás el intento más comprensivo de hacerlo tuvo lugar a principios de 1995. Arafat había retornado del exilio seis meses antes y había enfrentado a Hamás con los cuadros armados de Fatah en las calles de Gaza. Hamás, mucho más débil de lo que es actualmente, pidió la paz de inmediato. En las negociaciones lideradas por el jefe de policía de la AP, y el General del Ejército palestino, Nasr Yusif, Hamás acordó detener los ataques contra Israel si la AP promulgaba una nueva ley permitiendo el establecimiento de partidos políticos, y si Arafat garantizaba que sus servicios de seguridad no tendrían entre sus objetivos las redes políticas, educativas y de servicios sociales de Hamás. Se acordó un texto y Arafat se rehusó a honrarlo, y prefirió excluir y, fundamentalmente, reprimir a Hamás.

La represión de Hamás por parte de Arafat en los años noventa estuvo en gran medida provocada por su propia necesidad de consolidarse en el poder. Pero, una vez que lo logró, la represión se sostuvo por la lógica de un proceso de paz cuyo progreso estaba condicionado a que él pudiera garantizar la paz a Israel. Esta estructura que había estado en el corazón de Oslo –un proceso de paz fundado en una suerte de contra-insurgencia de la AP contra Hamás– fue forraje para un grupo marginal como Hamás. Los ataques terroristas de Hamás podrían ser descritos como actos de resistencia contra la ocupación israelí, mientras que también servían a la agenda doméstica para minar a Arafat con sus socios israelíes e internacionales, así como con su propia gente. Los ataques de Hamás contra israelíes provocaban la inmediata represalia de éstos, al mismo tiempo que presionaban a Arafat para que “hiciera algo” acerca de Hamás. Las acciones de Arafat contra Hamás, junto a su inacción para responder a los ataques israelíes, simplemente reforzaron la percepción entre los palestinos de que Arafat estaba aliado con Israel y que Hamás era la “verdadera” resistencia. En resumen, en

términos de apoyo popular, las represalias israelíes fortalecieron a Hamás y debilitaron a Arafat. Después de 2002, cuando Israel sitió a Arafat, su aparente fe en el proceso de paz lo hizo aparecer debilitado. La estrategia de Hamás se había completado.

La combinación de nacionalismo, resistencia e islamismo de Hamás significa que está perfectamente adaptado a la situación de continua ocupación durante un estancado proceso de paz conducido por nacionalistas laicos. La situación ha dado a Hamás un contexto ideal en el cual crecer, manteniendo distancia de los fracasos del proyecto de construcción del Estado que comenzó en Oslo; fracasos que, en la consciencia política palestina, incluyen la corrupción de la AP tanto como la continua confiscación y represión de la ocupación israelí. Con todo, la popularidad de Hamás es limitada –tal vez cuenta con el favor de un cuarto o un tercio de la opinión pública palestina.

Hamás no es el jugador más fuerte del campo, y, porque es políticamente pragmático, es capaz del compromiso, tanto con Fatah como con Israel. Durante su año de Gobierno, y a pesar de haber sido objeto de sanciones y sus miembros arrestados por Israel, Hamás ha impuesto restricciones a sus miembros, ha mantenido un cese parcial del fuego, al mismo tiempo en que sostiene un número de “globos políticos” en el aire. En años pasados sus portavoces han propuesto la aceptación de acuerdos entre la OLP e Israel, que sugerían e implicaban el reconocimiento de Israel, o proponían un cese del fuego de largo plazo, o *hudna*. Ninguno de ellos ha sido aceptado por Israel o sus aliados, y algunos han sido inmediatamente desmentidos por otros portavoces de Hamás. No obstante, los acuerdos que surgieron de La Meca incluyeron un reconocimiento tácito de Israel, y una reformulación del deseo de Hamás de ser miembro de una OLP reformada. Tal como lo afirmó un diplomático internacional, “Hamás ha ido más lejos en un año que lo que la OLP en una década” en cuanto a la cuestión del reconocimiento del Estado de Israel.

Y jamás no se retira. Hamás no tiene el apoyo mayoritario del público palestino. Pero es lo suficientemente fuerte para no hacer concesiones bajo amenaza directa. En el contexto del proceso de paz, la violenta represión del movimiento –sea por Israel, por Fatah o por ambos– le da a Hamás un real incentivo para quitar el manto de la resistencia violenta. La experiencia de Oslo y la subsiguiente Intifada han mostrado que, mientras que las dos amplias estrategias de paz y contrainsurgencia pueden provocar derrotas temporales de Hamás, la exclusión política contenida en las dos estrategias al final lo fortalece en el largo plazo, y particularmente a los más radicales entre sus filas.

La lógica de Hamás para la violencia tuvo claras raíces políticas: la exclusión del proceso político interno que sostiene la construcción de un Estado palestino. El programa del actual Gobierno de unidad nacional es una manifestación del deseo popular palestino de acabar con la marginación de Hamás. Pero allí no se dice hasta cuando Fatah tolerará el arreglo actual. La reversión hacia luchas de aniquilación mutua es también posible, y hay razones para creer que resultará en blancos israelíes por parte de grupos militantes.

No sólo es posible conseguir un compromiso por parte de Hamás, sino que la sostenibilidad de cualquier proceso de paz dependerá de un compromiso con la política palestina basado en una estrategia que busca incluir a Hamás en el proyecto de construcción del Estado. El modo más obvio para hacerlo es insistir en que la democracia palestina no incluye únicamente a Hamás, sino a todas esas facciones que han resistido la ocupación con violencia. La tensión existente en el centro de la lucha Fatah-Hamás radica en el limbo en el cual se encuentran los palestinos, algún lugar entre la condición de Estado y la resistencia a la ocupación. La estrategia que subyace a un futuro proceso de paz debe consolidar la frágil paz entre Fatah y Hamás a través del fortalecimiento de la paz palestina como la base para la autodeterminación. Aquello

que enmarque el futuro proceso de paz con Israel debe reconocer que la autodeterminación en Palestina es una precondition necesaria para la paz con Israel y que la inclusión de Hamás en la política democrática en Palestina es una condición necesaria para una paz viable con Israel. Cualquier proceso de paz que ignore ese hecho fracasará.

Con pocas excepciones, los actores internacionales que pretenden manejar el conflicto en Israel-Palestina tienen todavía que sacar conclusiones de las políticas fallidas de la administración Bush. La UE por ejemplo es notablemente lenta en convertir las promesas de ayuda, bajo las mejores circunstancias. Después de La Meca, la ausencia de consenso político claro sobre el cambio en la política de la UE significará que la ayuda probablemente no fluirá con rapidez desde Bruselas. Es probable que el deseo político de Bruselas no se vea ayudado porque Israel y EE.UU. no se comprometerán de ninguna forma significativa con el Gobierno de unidad palestina por algún tiempo, si es que lo hacen algún día. Pero Europa debería reconocer que un Gobierno de unidad en Palestina le serviría de base para avanzar con el tipo de "low politics" que ha abandonado en el pasado. La evidente aversión de Europa por el cambio de régimen es una oportunidad para buscar la necesaria reconstrucción de la Autoridad Palestina, así como para lograr un mayor papel político a través del manejo del conflicto y el compromiso con Hamás. La alternativa –la continuada marginación y aislamiento de Hamás– es un sustituto pobre para una estrategia de paz y conducirá directamente a un mayor derramamiento de sangre, tanto palestino como israelí.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7, Pasaje 2ª, 28001 MADRID. Tel. +34 91 244 47 40 Fax +34 91 244 47 41 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org