

**Política y Sociedad**

ISSN: 1130-8001

ISSN-e: 1988-3129

EDICIONES  
COMPLUTENSE<https://dx.doi.org/10.5209/poso.62964>

Barreñada, I. (coord.), I. Álvarez-Ossorio, J. Abu-Tarbush, J. Sanahuja; (2018): *Entre España y Palestina. Revisión crítica de unas relaciones*, Barcelona, Bellaterra, 325 pp.

Este libro, centrado en Palestina, es una obra pionera en España. Escrito por reconocidos expertos en el tema y la región, que plantean su estudio desde una perspectiva múltiple y claramente estructurada, *Entre España y Palestina* se integra dentro de un conjunto más amplio de investigaciones sobre la coherencia de las políticas para el desarrollo (CPD). Dichas políticas, transversales, son parte de la política interna y exterior de los países, y han de ser evaluadas teniendo en cuenta las cuestiones sobre la paz, los derechos humanos y la justicia.

La obra comienza con un esclarecedor capítulo sobre las visiones y conceptos de la CPD, tanto la coherencia interna como la horizontal, la que se refiere a su relación con el resto de la política exterior, que es el concepto adoptado por la OCDE y la UE. La ayuda al desarrollo, considerada como fundamental para la construcción de la paz en situaciones posconflicto y en Estados frágiles, ha ido cristalizando hacia el concepto de “seguridad humana”, es decir, no se trata de atender únicamente las necesidades inmediatas, sino lograr Estados e instituciones legítimas y eficaces. Esto requiere revisar los enfoques, dado que la globalización ha conllevado una redistribución del poder y la riqueza en el sistema internacional, además de la aparición de nuevos actores no estatales que actúan transversalmente sin un control público efectivo. Por ello, las miradas nacional e internacional, que han sido predominantes hasta ahora, resultan disfuncionales y se hace necesario trascender los marcos westfaliano y Norte-Sur, y sustituirlos por un esquema de gobernanza global del desarrollo (:38-40).

El segundo capítulo estudia el tipo de desarrollo en Palestina, que constituye un caso especial porque, aunque internacionalmente sea tratada de forma creciente como un Estado de pleno derecho, no es ni un estado fallido, ni está en un proceso de reconstrucción posconflicto, como ocurre con la mayoría de los casos a los que se dirige la ayuda para el desarrollo. Dominada por una gran fragmentación, social, territorial y política, con dos Gobiernos de hecho desde 2006, Palestina no cuenta con una economía realmente autónoma, es muy dependiente de Israel y, especialmente a partir de Oslo (1992-2000), de una ayuda internacional masiva vinculada a un modelo cuya lógica, basada en el mercado y en la idea de que el desarrollo económico conllevará la paz, ha sido “mantener la ANP y prestar asistencia humanitaria sin dirigirse a poner fin a la ocupación” (:18-19). Dentro de

este “modelo Oslo”, que ha convertido a la ANP en un factor económico clave, y en el mayor empleador de Palestina, la interferencia externa ha sido permanente. Aún sigue vigente el esquema acordado por israelíes, palestinos y actores externos que se planteó para un periodo provisional de cinco años y que, más que solución, se ha convertido en parte del problema, ya que ha supuesto “el paulatino abandono de sus responsabilidades por el ocupante y su sustitución por los aportes de la comunidad internacional” (:66). Por ello los autores sostienen que el fracaso del marco de Oslo hace necesario un “giro político para alcanzar los objetivos de la independencia”, así como una revisión de la estrategia económica y una reorientación en la cooperación internacional, con el fin de lograr un desarrollo con justicia, que pasa necesariamente por la autodeterminación (:74-76).

El núcleo central del libro, que sigue un adecuado enfoque diacrónico-sincrónico, estudia la posición de España ante la cuestión palestina, tanto en la dimensión más general de las relaciones como en la más concreta de la cooperación en Palestina y con los palestinos. En todos los casos se lleva a cabo un examen histórico, desde los inicios a la actualidad, con un análisis de los distintos sujetos participantes, Gobierno central, comunidades autónomas, entidades locales y otras instituciones oficiales, así como las organizaciones no gubernamentales, ONG, a cuyo través se canaliza buena parte de la ayuda al desarrollo. Las sucesivas etapas, con ligeras variaciones según las legislaturas y aún con el pronunciado descenso en la actividad diplomática y la cooperación de la última, han estado caracterizadas por la mediación y la equidistancia, y en ellas ha dominado la continuidad: compromiso con la solución de dos Estados, no aceptación de la ocupación de Gaza y Cisjordania, apoyo a un retorno limitado de los refugiados, no relación con el Gobierno de Hamas en Gaza, aunque continúe la cooperación, votación a favor de la entrada de Palestina en la UNESCO en 2011 y de su admisión como Estado observador no miembro de la ONU en 2012, oficialización desde 2013 del uso del vocablo “Palestina”, etc. (:133-162).

La entrada de España en la CEE en 1986, y el establecimiento de relaciones diplomáticas con Israel en el mismo año, marcan un punto de inflexión, ya que una parte importante de la política sobre Oriente Medio se va a articular con Bruselas o con algunos Estados miembros. La tendencia ha sido la actuación subsidiaria y seguidista de la UE, aunque destaca una primera etapa de protagonismo español, con varias propuestas (Conferencia Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, 1990; Diálogo 5+5, 1990; inicio del diálogo OTAN-Mediterráneo, 1994 y Proceso de Barcelona, 1995). Los palestinos han sido uno de los principales receptores de ayuda española per cápita (tabla: 168), pero el gran esfuerzo financiero y el notable activismo diplomático español han tenido una limitada rentabilidad política “tanto por un déficit de capacidades propias como por la lógica de Oslo, que ha arrastrado a toda la comunidad internacional a un callejón sin salida convirtiéndola en cómplice y encubridora del statu quo” (:159).

Israel es uno de los países con vínculos más estrechos con la UE, que es su principal socio comercial. El conflicto israelo-palestino y la cooperación y asistencia humanitaria de la UE en los territorios ocupados han sido fuente de tensiones. Ante la falta de unanimidad en los países miembros, la UE ha optado en general por lo declarativo, sin medidas eficaces de presión, hasta el punto de que, como señalan los autores, se han producido situaciones contrarias al derecho

comunitario (:231ss). España mantiene con Israel intercambios comerciales relativamente modestos, que han aumentado en los últimos años con la nueva diplomacia económica de Madrid (AVE, metro, energías renovables, agua), siendo los sectores de mayor penetración los de armamento y seguridad (con el que se venía colaborando ya desde décadas anteriores a 1986). También han aumentado los intercambios tecnológicos, científicos y de centros de investigación, así como los turísticos y culturales, en especial en relación con la historia de los judíos sefardíes (en 2006 se crea la casa Sefarad-Israel). Esta relación con Israel, un “socio necesario pero a la vez incómodo” es, según los autores, “el principal elemento de incoherencia en su acción exterior en la región”, incoherencia que es compartida por casi todos los países de la UE (:245).

El análisis de la cooperación y de los movimientos de solidaridad con los palestinos es una de las mayores aportaciones de este libro, que los estudia en detalle: sus agentes (centralizada, bilateral y multilateral, descentralizada, ONG); su financiación, con su alta dependencia de los fondos públicos; sus receptores, la gran variedad de contrapartes, esporádicas algunas, otras con un trabajo continuado (como IEPALA con el PARC; SODEPAZ con el PHG; Solidaridad Internacional con HWC, etc.); el tipo de proyectos, fundamentalmente centrados en salud y educación, derechos humanos y ayuda humanitaria, con no muy alta presencia de la cooperación cultural y pocas experiencias en desarrollo empresarial. Aunque faltan evaluaciones de impacto de los proyectos financiados, los responsables asumen que no sirvieron para implantar empresas españolas ni para potenciar la independencia palestina (:176). En suma, existencia de un gran número de actores, con un importante componente multilateral (UNRWA, PEGASE, otras agencias), pero con un peso reducido de los programas de cooperación técnica y un dominio de la cooperación descentralizada, con un fuerte protagonismo de las ONG. Todo ello dentro del “modelo Oslo”, que prima la “paz económica” ante la falta de solución política (:219).

El libro concluye con una serie de propuestas para una acción coherente que promueva el fin de la ocupación y una paz justa: se debe abordar el núcleo del problema, la ocupación; revisar la estrategia de desarrollo neoliberal que profundiza la dependencia y reorientar la cooperación internacional para que sea parte de la solución y no del problema. Los autores plantean cómo repensar la cooperación internacional en Palestina, especialmente la de España, que ha mantenido una política de prestigio pero con una limitada incidencia real en el proceso de paz (:283-284). Para no financiar indirectamente la ocupación, especialmente en el caso de las ONG, se deberá hacer un reparto de funciones más claro y más acorde con la naturaleza de cada actor, pues no tiene sentido que las ONG hagan lo que debe y puede hacer la ANP, debilitando así al sector público palestino. Se deberían priorizar las zonas más castigadas y vulnerables, teniendo en cuenta que los interlocutores naturales de las ONG son la sociedad civil palestina y los movimientos sociales palestinos (:292). La cooperación debe ser replanteada, fomentando el trabajo en red, desarrollando una metodología específica para situaciones de conflicto y mecanismos de armonización y coordinación, ausentes prácticamente en el caso español.

*Entre España y Palestina* trasciende el estudio detallado y pionero de un caso concreto, y pone sobre la mesa una de las cuestiones más candentes en las políticas

humanitarias y de contención de las situaciones establecidas. El libro replantea preguntas clave de los debates sobre justicia y caridad de los inicios de la época moderna, hace ya más de cinco siglos, que hoy siguen siendo centrales. De su lectura se extraen algunas respuestas.

Carmen López Alonso  
Universidad Complutense de Madrid  
clopezal@cps.ucm.es