

LA CRISI DI LEGITTIMITÀ DEL SISTEMA POLITICO PALESTINESE

di Enrico Bartolomei

Se si guarda al sistema politico palestinese attuale non si può che constatare lo stato di vulnerabilità, precarietà e paralisi delle istituzioni che si riflette nella spaccatura geografica e politica tra due autorità distinte: il governo Haniyeh nella Striscia di Gaza, sotto il controllo di Hamas, e il governo Fayyad in Cisgiordania, sotto il controllo di Fatah. Mai nella storia il movimento nazionale palestinese aveva vissuto una frattura politica così lacerante, mai le sue istituzioni nazionali avevano attraversato una crisi di legittimità e rappresentatività tanto acuta.

Questo stato di polarizzazione non comincia però nel giugno del 2007 con la presa di controllo della Striscia di Gaza da parte di Hamas, ma ha radici più profonde che risalgono agli inizi degli anni novanta e ai profondi cambiamenti innescati dai negoziati di pace tra l'Organizzazione per la Liberazione della Palestina (Olp) e Israele. Se si volesse allargare ulteriormente la prospettiva, si potrebbe far risalire al XXII Consiglio Nazionale Palestinese (Cnp) del 1974 la principale svolta programmatica dell'Olp: la lotta armata non è più considerata "unica mezzo per la liberazione", e si accetta la costituzione di un'autorità nazionale solo su parti della Palestina storica¹.

1. L'OLP solo legittimo rappresentante del popolo palestinese

Fin dalla sua fondazione - in particolar modo da quando Yasser Arafat, portavoce di Fatah, venne eletto alla presidenza del Consiglio Esecutivo (Ce) nel febbraio 1969 - l'Olp è stata sempre considerata l'espressione politica delle aspirazioni nazionali dei palestinesi e l'ombrello istituzionale entro cui convergevano i partiti politici e le organizzazioni sindacali, professionali e di massa di un popolo altrimenti disperso geograficamente e con differenti condizioni sociali, economiche e politiche². Nasceva quindi *al di fuori* del territorio nazionale e non come Stato, ma come movimento di liberazione che faceva affidamento soprattutto sul supporto e la mobilitazione dei palestinesi nei campi profughi.

Inoltre, l'Olp conferiva un senso di unità e garantiva la rappresentanza di tutti i segmenti del popolo palestinese, non solo tra le varie comunità della diaspora, ma tra queste e i palestinesi in Israele e nei territori occupati nel giugno 1967 (Cisgiordania e Striscia di Gaza)³.

¹ H. Mohamad, «PLO Strategy: from Total Liberation to Coexistence», *Palestine-Israel Journal*, Vol. IV, No. 2, 1997.

² Sulla struttura, il funzionamento e l'importanza dell'Olp per il movimento nazionale palestinese si veda: R. Hamid, «What is the PLO?», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 4, No. 4 (Summer, 1975), pp. 90-109.

³ In realtà fu sempre viva tra le organizzazioni dell'Olp – soprattutto quelle di sinistra - la critica verso la suddivisione delle quote di rappresentanza in seno alle istituzioni, che assicurava il dominio indiscusso di Fatah, e la questione della democratizzazione interna fu una costante dello scontro politico. Inoltre, il sistema delle quote creava un deficit di *accountability* nel momento in cui i membri delle istituzioni – non eletti ma nominati per consenso - rispondevano alle proprie organizzazioni e non alle varie comunità palestinesi. Su questo tema si veda: J. Hilal, «PLO Institutions: The Challenge Ahead», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 23, No. 1 (Autumn, 1993), p. 55.

Nonostante le aspre divisioni ideologiche e le dispute tra le varie organizzazioni di resistenza, le istituzioni dell'Olp rappresentarono il quadro di riferimento entro il quale si definivano le politiche del movimento nazionale palestinese. Il ricorso alla lotta popolare armata come centro della strategia di liberazione fu il perno su cui l'Olp ravvivò l'identità nazionale palestinese, costruì le sue strutture organizzative e fondò la sua legittimità politica, ritagliandosi uno spazio politico autonomo nel contesto mediorientale⁴.

Il peso crescente dell'Olp nel sistema politico della regione fu riconosciuto internazionalmente dalla Lega Araba nel vertice di Rabat nell'ottobre del 1974, che dichiarò l'Olp "unico legittimo rappresentante del popolo palestinese", e il mese successivo dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite attraverso il riconoscimento dei diritti inalienabili del popolo palestinese all'autodeterminazione e all'indipendenza e la concessione all'Olp dello status di osservatore alle Nazioni Unite⁵.

Anche nei momenti di aspra critica nei confronti della corrente di maggioranza dell'Olp rappresentata da Fatah, le alleanze di opposizione che si formavano avevano lo scopo di contrastare la leadership di Arafat o cercare di influenzarne le scelte, e non di mettere in discussione la legittimità stessa delle sue istituzioni⁶. Nell'autunno del 1974, il Fronte Popolare per la Liberazione della Palestina (Fplp) formò il Fronte del Rifiuto e ritirò i propri rappresentanti dal Ce dell'Olp, in segno di protesta contro la disponibilità dell'Olp a partecipare a un accordo negoziato, ma rimase all'interno del Cnp. Nel 1984, il dissenso nei confronti dell'avvicinamento dell'Olp alla Giordania si manifestò nella formazione del Fronte Palestinese di Salvezza Nazionale. Infine, nel 1993, l'Alleanza delle Forze Palestinesi – che raggruppava anche forze esterne all'Olp come il Jihad Islamico e Hamas - si opponeva agli accordi di Oslo tra Olp e Israele e contestava la legittimità dell'Autorità Nazionale Palestinese (Anp)⁷.

2. La sfida interna: la progressiva marginalizzazione dell'Olp e il trasferimento del potere decisionale all'Anp

La riduzione del peso dell'Olp nel movimento nazionale palestinese cominciò a partire dall'invasione israeliana del Libano nel 1982, che determinò l'espulsione dell'Olp dal paese e la dispersione dei suoi apparati burocratici e militari in vari paesi arabi. L'allontanamento ulteriore dalla Palestina storica e dai campi profughi, dove fino ad allora aveva trovato rifugio e sostegno, determinò il progressivo spostamento del centro di gravità della politica palestinese *verso l'interno*, cambiamento sancito con lo scoppio della prima Intifada nei Territori occupati e la creazione di un comando unificato dell'insurrezione formato da una coalizione di forze locali. Nella speranza di rafforzare il proprio status internazionale e

⁴ Y. Sayigh, «The Armed Struggle and Palestinian Nationalism», in Sela A., Ma'oz M. (a cura di), *The PLO and Israel 1964-94*, St. Martin's Press, New York 1997, p. 33.

⁵ «Background Paper Related to the Palestinian Status at the United Nations», *Permanent Observer Mission of Palestine to the United Nations*, accessibile su: <http://www.un.int/wcm/content/site/palestine/pid/11550>.

⁶ In seguito all'espulsione dell'Olp dal Libano l'acuirsi delle tensioni tra i sostenitori di Arafat e i suoi oppositori portarono al tentativo – fallito - di formare una seconda Olp, anti-Arafat, guidata dal colonnello Abu Musa, sotto la tutela siriana.

⁷ A. Strindberg, «The Damascus-Based Alliance of Palestinian Forces: A Primer», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 29, No. 3 (Spring, 2000), pp. 60-76.

assumere la guida della rivolta, la leadership dell'Olp nella diaspora annunciò la Dichiarazione di Indipendenza al XIX Cnp nel novembre del 1988.

L'Olp fu ulteriormente indebolita dal taglio delle risorse finanziarie provenienti dai paesi del Golfo, a causa della posizione pro-iragena assunta durante la prima guerra del Golfo nel 1991, e dal crollo dell'Unione Sovietica, uno dei principali alleati internazionali. Ma il più importante avvenimento che ristrutturò completamente il sistema politico palestinese fu la firma degli accordi di Oslo tra l'Olp e Israele nel 1993, che determinò il "ritorno" della leadership dell'Olp dal lungo esilio. Il centro decisionale della politica palestinese si era definitivamente spostato dall'esterno del territorio nazionale all'interno. Gli accordi di Oslo prevedevano la costituzione dell'Anp, un organo temporaneo di auto-governo che avrebbe dovuto guidare la transizione verso la costituzione di uno Stato palestinese in Cisgiordania e Striscia di Gaza. Il dominio esercitato da Fatah all'interno delle istituzioni dell'Olp le consentì di assumere la guida dell'Anp e di controllare il vasto apparato burocratico e di sicurezza che veniva formandosi.

L'Anp creò una struttura politica che rappresentava di fatto solamente un settore della popolazione palestinese, quello dei Territori occupati, escludendo la maggioranza, rappresentata dai profughi e dalla diaspora. Inoltre, i partiti che si opposero agli accordi di Oslo – ad esempio i partiti della sinistra, il Fplp e il Fronte democratico per la liberazione della Palestina (Fdlp) - vennero progressivamente marginalizzati dal sistema politico palestinese. I partiti islamisti Hamas e il Jihad islamico, che in seguito alla prima Intifada rappresentavano una forza crescente tra i palestinesi dei Territori occupati, si trovavano completamente al di fuori dai sistemi tradizionali di rappresentanza. Sia le opposizioni interne sia quelle esterne all'Olp boicottarono le elezioni legislative e presidenziali - le prime nella storia palestinese - che si tennero nel 1996, sotto occupazione israeliana.

La conseguenza più evidente degli accordi di Oslo fu la creazione di un sistema politico in cui le funzioni e le cariche dell'Olp si sovrapponevano con quelle dell'Anp; inoltre, il sistema di reclutamento basato sulla fedeltà politica faceva sì che la struttura e la leadership dell'Anp coincidesse con la gerarchia politica di Fatah. Il processo decisionale non era più basato sul consenso (come in parte accadeva nell'Olp), ma diventò monopolio di un partito, Fatah, e in particolare di un uomo solo, Yasser Arafat. Dal 1996 nella sua persona si riassunsero le cariche di capo di Fatah, presidente del Ce dell'Olp e presidente dell'Anp⁸.

La creazione dell'Anp determinò la marginalizzazione dell'Olp – sia delle istituzioni sia delle unioni popolari, professionali - che fino al quel momento aveva rappresentato l'incarnazione istituzionale del movimento nazionale palestinese. Questo è evidente se si segue lo sviluppo del più alto organo rappresentativo dell'Olp, il Cnp. Dal 1964 al 1973, il Cnp si riunì dieci volte; dal 1973 al 1983 tenne cinque sessioni e dal 1983 al 1993 solamente quattro. Dagli accordi di Oslo, il Cnp ha praticamente smesso di funzionare, e si è riunito solo nel 1996 in sessione straordinaria sotto pressione statunitense e israeliana per eliminare quegli articoli della Carta nazionale che contrastavano con i principi degli accordi di Oslo.

⁸ A. Ramadan, «The Palestinian Political System: Where is it Heading?», pubblicato il 4/24/2010 sul sito dell'Occupied Palestine and Golan Heights Advocacy Initiative (OPGAI) <http://www.opgai.net/portal/?q=node/87>.

Da questo momento Arafat rimpiazzò l'Olp con l'Anp come centro decisionale nella convinzione che la costruzione dello Stato palestinese fosse un traguardo vicino⁹. Il movimento nazionale palestinese si trasformava da movimento di liberazione basato all'esterno del territorio nazionale e rappresentato dall'Olp, a un'entità para-statale con limitati poteri di autogoverno, l'Anp, che agisce all'interno del territorio nazionale – controllato dalla potenza occupante - nel tentativo di costruire uno Stato indipendente.

Questo insieme di fattori ha contribuito sia a una crisi generale di identità del movimento nazionale palestinese, nel passaggio da movimento di liberazione ad autorità impegnata nei negoziati, sia a una grave crisi di legittimità e rappresentanza delle istituzioni politiche, nel momento in cui i palestinesi in Israele – che reclamano la parità di diritti con i cittadini ebrei - e i palestinesi nella diaspora – che lottano per il diritto al ritorno - venivano esclusi dalla rappresentanza e dalla partecipazione al processo decisionale.

3. La sfida esterna: l'emergere di Hamas come alternativa al sistema politico tradizionale

La prima grande sfida politica all'Olp come unico legittimo rappresentante del popolo palestinese e delle sue aspirazioni nazionali, fu posta dall'emergere dell'Islam politico nei Territori occupati alla fine degli anni ottanta. Il suo principale rappresentante, il Movimento di Resistenza Islamico Hamas, venne fondato durante la prima Intifada come organizzazione direttamente impegnata nella sollevazione in corso. Hamas – e, in minor misura, il Jihad islamico, fondato qualche anno prima - nasce *all'interno* dei Territori occupati, dal ramo palestinese della Fratellanza musulmana, e *al di fuori* del sistema politico tradizionale rappresentato dall'Olp e in seguito dall'Anp.

Hamas costruì il proprio consenso intorno all'opzione della resistenza armata, al rifiuto categorico degli accordi di pace che avevano portato riconoscimento di Israele, e grazie a un sistema efficiente e capillare di assistenzialismo. La crescente frustrazione verso i negoziati che non sembravano produrre alcun risultato e il malcontento verso la corruzione e l'autoritarismo dell'Anp, contribuirono ulteriormente ad accrescere il consenso per il Movimento di Resistenza Islamico.

Data la progressiva marginalizzazione dei partiti della sinistra¹⁰ e l'ossificazione delle strutture burocratiche dell'Olp¹¹, Hamas riuscì a porsi come unica radicale alternativa alla leadership tradizionale dell'Olp e a sfidare direttamente il monopolio esclusivo di rappresentanza che rivendicava sul movimento nazionale palestinese. Pertanto, la sfida posta da Hamas rimetteva in discussione la legittimità dell'intero sistema politico palestinese

⁹ Il processo di rafforzamento dell'Anp e di marginalizzazione dell'Olp è proseguito durante la presidenza di Abu Mazen. Questo processo, secondo alcuni analisti, è stato favorito da Israele, ben consapevole che l'Anp, a differenza dell'Olp, avrebbe adottato un'agenda politica più circoscritta e limitata, in particolare per quanto riguarda le rivendicazioni su Gerusalemme e il diritto al ritorno dei profughi palestinesi. Si veda: O. Barghouti, «Virtual statehood or the Right of Return», *Al Jazeera*, September 14, 2011 <http://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2011/09/201191394042383843.html> .

¹⁰ Sulle ragioni storiche del declino della sinistra nel movimento nazionale palestinese si veda: J. Hilal, *The Palestinian Left: and the Multi-layered Challenges Ahead*, Rosa-Luxemburg-Foundation in Palestine, Ramallah 2010.

¹¹ J. Hilal, «PLO Institutions: The Challenge Ahead», cit., pp. 57-60.

costruito nei decenni intorno all'Olp, e l'insistenza sull'identità islamica della lotta rappresentava una novità assoluta nel movimento nazionale palestinese, da sempre distintosi per la laicità del discorso nazionalista.

Durante la seconda Intifada il sistema politico palestinese fu caratterizzato dalla dualità tra resistenza e "autorità statale". Arafat aveva cercato di presentarsi allo stesso tempo come guida di un'autorità statale e leader di un movimento di liberazione¹². Tuttavia, l'invasione israeliana determinò la distruzione delle principali infrastrutture dell'Anp e il tentativo di Arafat di tenere in piedi le forme della "autorità statale" fallì miseramente sotto i colpi dell'assedio israeliano e della militarizzazione della resistenza palestinese.

4. La polarizzazione del sistema politico palestinese

Con lo scoppio della seconda Intifada, nel settembre del 2000, la compagine politica palestinese fu definitivamente trasformata in un sistema dominato da due partiti rivali¹³. La differenza ideologica tra i due approcci - quello di Hamas, con l'obiettivo di liberare tutta la Palestina storica attraverso la lotta armata per fondare uno Stato ispirato ai principi della *shari'a*, e quello di Fatah, di ispirazione laica, con l'obiettivo di costruire uno Stato palestinese in Cisgiordania e Striscia di Gaza tramite un accordo negoziale con Israele - assunse una dimensione istituzionale nel momento in cui Hamas decise di concorrere alle elezioni politiche del 2006.

Fin dalla sua fondazione, Hamas aveva sempre rifiutato di partecipare alle elezioni del Consiglio Legislativo Palestinese (Clp) e della Presidenza dell'Anp, istituzioni non riconosciute in quanto figlie di quegli accordi di Oslo che l'organizzazione islamica aveva sempre considerato illegittimi. Tuttavia, lungi dall'essere un'organizzazione rigida ed intransigente, Hamas è un movimento eterogeneo che, nel raggiungimento dei propri obiettivi, ha saputo usare sia la violenza sia la partecipazione politica. Decidendo di voler correre alle elezioni politiche mostrò il suo lato più pragmatico: entrando a far parte delle istituzioni dell'Anp e annunciando la volontà di sospendere la resistenza armata e di avviare una *hudna* (tregua) di 10 anni in cambio di uno Stato palestinese sui territori occupati nel 1967¹⁴.

In una prospettiva di lungo periodo, possiamo concludere che Hamas ha seguito più o meno la stessa traiettoria politica di Fatah, partendo da posizioni massimaliste attorno alle quali ha raccolto il consenso popolare e ha acquisito la legittimità politica – lotta armata contro Israele

¹² A. Ramadan, «The Palestinian Political System: Where is it Heading?», cit.

¹³ J. Hilal, «The Polarization of the Palestinian Political Field», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 39, No. 3 (Spring 2010), p. 26.

¹⁴ Si veda, ad esempio, l'intervista del leader estero di Hamas Khaled Meshal al settimanale *Newsweek* («Hamas Sticks to the Hard Line», *Newsweek*, October 14, 2010, consultabile qui: <http://www.thedailybeast.com/newsweek/2010/10/14/hamas-sticks-to-the-hard-line.html>) e la recente intervista del "ministro degli esteri" Usama Hamdan al *Journal of Palestine Studies*: «Hamas 'foreign minister' Usama Hamdan talks about national reconciliation, Arafat, reform, and Hamas's presence in Lebanon», *Journal of Palestine studies*, Vol. 40, no. 3 (spring 2011), pp. 59-73. Le posizioni politiche di Hamas sono state presentate nel documento di riconciliazione palestinese chiamato "Documento dei Prigionieri", un accordo del 2006 raggiunto tra i detenuti appartenenti alle varie organizzazioni politiche palestinesi). Per consultare il testo: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/CE3ABE1B2E1502B58525717A006194CD>.

per la liberazione di tutta la Palestina e per la realizzazione piena e incondizionata dei diritti palestinesi – per poi progressivamente ridurle dinanzi alla preponderanza del potere israeliano¹⁵.

Probabilmente, il più importante punto di svolta nella storia politica di Hamas è stata la vittoria alle elezioni del Clp nel gennaio 2006 quando, «nel giro di una notte, si è trasformato da movimento di opposizione che non ha avuto parte nella struttura “nazionale” di governo, ad un partito chiamato a governare»¹⁶. La comunità internazionale, su pressioni israeliane e statunitensi, impose il boicottaggio politico del nuovo governo e sospese gli aiuti economici diretti all’Anp. Nonostante i tentativi di formare un governo di unità nazionale, la situazione politica presto degenerò in scontro armato fino alla presa di controllo da parte di Hamas della Striscia di Gaza, nel giugno del 2007.

Da quel momento la polarizzazione del sistema politico palestinese divenne evidente non solo nella spaccatura ideologica tra due visioni del mondo e due strategie di liberazione molto distanti tra loro, ma anche nella frammentazione istituzionale e geografica, con un governo di Hamas nella Striscia di Gaza e un governo sotto l’influenza di Fatah in Cisgiordania.

Il presidente in carica dell’Anp e leader di Fatah Abu Mazen dimissionò il governo di Hamas per affidare a Salam Fayyad l’incarico di formare un governo di emergenza – senza mai ricevere l’approvazione del Clp, praticamente bloccato dopo l’arresto in massa dei deputati di Hamas da parte di Israele - il cui potere di fatto si limita alla Cisgiordania. Dal canto suo, il governo del Primo ministro e leader di Hamas Ismail Haniyeh esercita di fatto l’autorità sulla Striscia di Gaza e, nonostante dimissionato dal presidente dell’Anp, deriva la sua legittimità dalla vittoria elettorale del gennaio 2006. Il risultato è la duplicazione degli organi e delle istituzioni amministrative e di sicurezza, che ha aperto la strada ad una crisi di legittimità del sistema politico palestinese nella sua interezza, acuita in seguito alla scadenza del mandato presidenziale di Abu Mazen a partire dal gennaio 2009.

Conclusioni

La crisi di legittimità delle istituzioni palestinesi non si limita all’Anp, ma riguarda anche le istituzioni dell’Olp – Cnp, Consiglio centrale e Ce – che, da oltre di un decennio, hanno ecceduto la durata del proprio mandato. Inoltre, gli organi decisionali dell’Olp, assegnano ad alcune organizzazioni un peso sproporzionato rispetto alle loro dimensioni, mentre forze politiche rilevanti come il Jihad Islamico e Hamas sono completamente escluse¹⁷. Per questa ragione l’Olp non riflette la volontà del popolo palestinese in quanto non è stata in grado di recepire i drastici cambiamenti sociali e politici intervenuti sulla scena politica palestinese nel corso dell’ultimo decennio, e necessita quindi di una riforma radicale delle sue istituzioni.

¹⁵ H. Baumgarten, «The Three Faces/Phases of Palestinian Nationalism, 1948–2005», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 34, No. 4 (Summer 2005), pp. 25-48.

¹⁶ Khaled Hroub, «A ‘New Hamas’ through its New Documents», *Journal of Palestine Studies*, Vol. 35, no. 4 (Summer 2006).

¹⁷ M. S. Mohsen, «The PLO: Palestinian Liberation Organization, and not the Palestinian Settlement Organization», pubblicato in arabo su *Aljazeera.Net* il 26-2-2009 e reperibile *on line* nella traduzione inglese di Al-Zaytouna Centre for Studies and Consultations: <http://www.alzaytouna.net/en/publications/articles/91535-the-plo-palestinian-liberation-organization-and-not-the-palestinian-settlement-organization.html> .

Allo stato attuale, tutti i tentativi di riconciliazione interni o mediati da qualche Stato arabo, sono ripetutamente falliti¹⁸, ed entrambe le parti sembrano trarre dei vantaggi politici – in termini di legittimità domestica e regionale e consolidamento dell'autorità sul territorio - da una divisione che si è ulteriormente cristallizzata¹⁹. La paralisi delle istituzioni politiche dell'Anp, la crisi di legittimità che attraversano per aver ecceduto il mandato costituzionale, il deficit di rappresentanza nei confronti della maggioranza dei palestinesi nella diaspora, la dipendenza dell'Anp e della fitta rete di ONG dai *donors* e più che dalle rispettive *constituences*, l'assedio imposto da Israele sulla Striscia di Gaza e la bantustanizzazione della Cisgiordania, hanno trascinato il movimento nazionale palestinese in una delle crisi più gravi della sua storia recente, rischiando seriamente di andare incontro alla disintegrazione²⁰.

7 dicembre 2011

¹⁸ «Timeline: Hamas-Fatah Conflict», *Al Jazeera English*, 28 gennaio 2011.

¹⁹ International Crisis Group, *Palestine Divided*, Middle East Briefing N°25, 17 Dec 2008. Consultabile su: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/b25_palestine_divided.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/Middle%20East%20North%20Africa/Israel%20Palestine/b25_palestine_divided.pdf).

²⁰ A. Ghanem, *Palestinian Politics after Arafat: A Failed National Movement*, Indiana University Press, Bloomington 2010.