

## **La cooperación española con el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008): ¿una contribución a la paz?**

---

Laurence Thieux  
Jesús A. Núñez Villaverde



Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament



14

**Cuadernos del iecah**



Informe elaborado en el marco del proyecto de investigación VR 97/08,  
financiado por la Universidad Complutense de Madrid  
en la V Convocatoria de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. UCM 2008

---

Edición: Ida de la Hera y Alejandra Morales

Diseño: Alce Comunicación  
Impresión: Perfil Gráfico

Edita: Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH)

Madrid, 2010

© IECAH

Derechos de reproducción prohibidos. Las solicitudes deben ser dirigidas al IECAH.

# ÍNDICE

<b>Presentación del Informe</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. La cooperación gubernamental española en el Territorio Palestino Ocupado (TPO)</b>	<b>10</b>
2.1. La diplomacia española y el Proceso de Paz en Oriente Próximo	10
2.2. La cooperación al desarrollo de España en el TPO	13
2.3. Objetivos, estrategias e instrumentos de la cooperación española con el TPO	14
2.4. Análisis sectorial de la cooperación española con el TPO	24
<b>3. Las ONGD españolas en el Territorio Palestino Ocupado</b>	<b>34</b>
3.1. Cartografía general de los actores y principales rasgos evolutivos	34
3.2. Evolución de la financiación	37
3.3. Sectores de actividad	39
3.4. Estudio de las contrapartes palestinas	44
3.5. Evolución de las relaciones con la administración pública	45
<b>4. La Acción Humanitaria Española en el TPO</b>	<b>47</b>
4.1. Tendencias internacionales de la ayuda	47
4.2. Evolución general de la ayuda humanitaria española	48
4.3. Politización de la acción humanitaria y humanitarización de la cuestión palestina	50
<b>5. La Construcción de la Paz en el TPO</b>	<b>52</b>
<b>6. Conclusiones y recomendaciones</b>	<b>60</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>62</b>
<b>Relación de tablas y gráficos</b>	<b>64</b>
<b>Lista de entrevistas realizadas</b>	<b>65</b>
<b>Encuentros colectivos. Reuniones</b>	<b>66</b>



## Presentación

---

Desde su creación en el año 2000, el Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH) ha venido realizando diversas tareas de investigación, formación, difusión y asesoría para la mejora de la calidad de la acción humanitaria. Uno de los resultados de esta labor es el Cuaderno del IECAH que ahora presentamos.

Se trata de un trabajo de investigación, desarrollado a lo largo de un año, que ha sido dirigido por Laurence Thieux en colaboración con Jesús A. Núñez. El proyecto ha sido posible gracias a una ayuda de investigación concedida en el año 2008 por la Universidad Complutense de Madrid, en el marco de la V Convocatoria de Proyectos de Cooperación al Desarrollo. El IECAH agradece muy sinceramente el apoyo recibido en el desarrollo de esta iniciativa.

El objetivo principal del proyecto ha sido analizar la implicación de los diversos actores de la cooperación española para el desarrollo con el Territorio Palestino Ocupado (TPO). Dada la sostenida dedicación de los diferentes actores españoles del sector de la cooperación en la promoción del desarrollo del TPO, nos parecía conveniente y necesario analizar su evolución a lo largo del periodo 1998-2008, estableciendo un balance general de su estado actual y apuntando su posible evolución futura.

El informe arranca con una introducción que contextualiza y sitúa el problema de la ayuda internacional al Territorio Palestino Ocupado. El segundo capítulo se centra en la cooperación gubernamental y sus diversos instrumentos. Por su parte, el tercero analiza la cooperación no gubernamental. El cuarto capítulo estudia la evolución de la acción humanitaria, que ha ido adquiriendo una importancia creciente en el cómputo global de la ayuda destinada al TPO en los últimos años. Finalmente, el informe se cierra con estudio sobre la implicación de los actores de la cooperación española en la construcción de la paz en este contexto.

Solo nos resta agradecer a todas las personas que han participado en este proyecto sus aportaciones y propuestas. Asimismo, agradecemos a la Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament su confianza y apoyo en el proceso de investigación y en la publicación del presente Cuaderno.

*Jesús A. Núñez Villaverde y Francisco Rey Marcos*  
Codirectores del IECAH  
Madrid, junio de 2010



# La cooperación española con el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008): ¿una contribución a la paz?

---

Laurence Thieux  
Jesús A. Núñez Villaverde

## 1. Introducción

---

El Territorio Palestino Ocupado (TPO, en adelante) –definido, a efectos de este informe, como el comprendido por la Franja de Gaza y Cisjordania, con Jerusalén como parte integral de esta última<sup>1</sup>– es uno de los mayores receptores de ayuda internacional, con un volumen de ayuda per cápita mucho más elevado que el registrado en la práctica totalidad de los países en desarrollo. La movilización de los donantes internacionales, tanto estatales como no gubernamentales, frente al conflicto más largo de la historia contemporánea y a la crónica crisis humanitaria asociada a él ha sido muy generalizada, en una evolución que en el caso de algunos donantes, como España, ha ido incluso en aumento con el paso de los años.

En todo caso, la cooperación internacional en esta zona es relativamente reciente. Hasta los años ochenta predominaban los fondos regionales sobre los fondos internacionales<sup>2</sup>. Fue tras la primera *Intifada*, que estalló en diciembre de 1987, cuando las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) internacionales empezaron a afianzar su presencia en el escenario palestino, como resultado de la decisión de muchos donantes europeos de transferir su ayuda a través de este canal (Challand, 2009).

En el momento de la firma de la Declaración de Principios (DOP, en sus siglas inglesas)<sup>3</sup>, en 1993, se contabilizaban unas 200 ONGD internacionales activas en el TPO. Posteriormente, los Acuerdos de Oslo marcaron un punto de inflexión en las pautas que habían seguido los donantes. Con la creación de la

---

<sup>1</sup> Se ha optado por esta denominación a lo largo del texto, como indicación de que designa una entidad política única compuesta por territorios físicamente separados.

<sup>2</sup> Los principales donantes en el periodo anterior eran árabes. Así, por ejemplo, el Comité Conjunto Palestino-Jordano para el apoyo al pueblo palestino, creado en 1978, con el fin de promover la creación de infraestructuras básicas y dar apoyo económico para evitar asimismo la emigración de los territorios ocupados canalizó entre 1979 y 1986 unos 50 millones de euros al año. Durante el mismo periodo también es destacable el Fondo Nacional Palestino, mecanismo de financiación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en los países del Golfo y la *Welfare Association*, que gestionaba durante esta etapa unos 5 millones de euros al año para organizaciones sociales en el TPO.

<sup>3</sup> El 13 de septiembre de 1993 la OLP y el gobierno de Israel firmaron la llamada Declaración de Principios, por la que ambas partes se reconocían mutuamente como interlocutores válidos, y que supuso el arranque de lo que desembocaría más tarde en los Acuerdos de Oslo.

Autoridad Palestina (AP), en 1993, fue esta última la que empezó a canalizar la mayoría de los fondos (con una media anual de casi 500 millones de euros). Paralelamente, los fondos destinados a las ONGD palestinas fueron disminuyendo, desde los 150 millones de euros en 1990, a unos 85 en 1994 y menos de 50 en 1996.

La ayuda internacional al TPO ha tenido siempre claros objetivos políticos, al estar estrechamente vinculada a la relación triangular existente entre las autoridades israelíes, las palestinas y las del conjunto de la comunidad internacional, más o menos implicada en la zona. El principal objetivo de esa ayuda ha sido el respaldo al proceso diplomático destinado a encontrar una solución negociada al conflicto, incluso colocando en un segundo plano la satisfacción de las necesidades básicas de la población palestina o la protección de sus derechos. España no constituye una excepción entre los donantes, ya que su compromiso con la cuestión palestina y la búsqueda de una solución al conflicto se ha mantenido como una meta prioritaria en la agenda de la política exterior española.

Tras los Acuerdos de Oslo la comunidad internacional orientó sus esfuerzos en impulsar el desarrollo palestino. La Unión Europea (UE), mediante la ayuda concedida, que representa en términos globales la mitad de toda la recibida por los palestinos, ha intentado incrementar su influencia sobre el proceso de paz. Con esa idea en mente, los fondos han ido destinados principalmente a fomentar la construcción de un Estado palestino y al refuerzo y apoyo presupuestario e institucional de la AP. En esa misma línea, el TPO fue prioritario en el marco del programa MEDA I de la UE durante 1995-1999, periodo en el que Cisjordania y Gaza recibieron 54 de los 111 millones de euros comprometidos en un principio. Por su parte, en MEDA II se incrementaron sustancialmente esos fondos, elevando el compromiso a los 226,7

millones de euros para el periodo 2000-03 (aunque en la práctica la cantidad final concedida fue de 232,6). Junto con la ayuda de emergencia, la ayuda comunitaria pretendía también hacer frente a los compromisos adquiridos con la denominada Hoja de Ruta<sup>4</sup>.

Como es bien conocido, el fracaso del proceso de paz y el endurecimiento del régimen de ocupación impuesto por Israel imposibilitó que se cumplieran los ambiciosos objetivos de las políticas de ayuda. A partir del estallido de la segunda *Intifada*, en septiembre de 2000, y aunque la ayuda internacional siguió aumentando en términos absolutos –representa actualmente el 32% del producto interior bruto palestino<sup>5</sup>–, el TPO ha conocido un continuo deterioro económico y social que no se ha detenido todavía. A finales de 2008, el 34% de los palestinos se encontraba en situación de inseguridad alimentaria, el 80% dependía de la ayuda humanitaria y el 57% era clasificado como pobre al disponer de menos de 2 euros diarios.

En este contexto el apoyo que la comunidad internacional ha brindado al pueblo palestino ha sido sometido a crecientes críticas. En primer lugar y en lo que concierne la UE, la crítica más extendida es que el apoyo financiero sostenido al TPO no ha sido acompañado por una posición más firme a nivel político respecto a Israel. Más recientemente la decisión de boicotear a la AP tras la victoria electoral de Hamas, en enero de 2006, ha vuelto a mostrar el carácter parcial de las políticas de ayuda. La ocupación israelí ha transformado el TPO en una sucesión de espacios fragmentados y aislados entre sí, donde resulta imposible concebir proyectos de desarrollo sostenible, sin que la ayuda internacional haya logrado ser, en el mejor de los casos, más que una mera medida paliativa. En estas circunstancias es inmediato concluir que tanto la cooperación al desarrollo como la acción humanitaria se enfrentan a muy

<sup>4</sup> Así se conoce la iniciativa de paz lanzada en 2003 por el Cuarteto (compuesto por Estados Unidos, la Federación Rusa, la Unión Europea y la Organización de las Naciones Unidas) y refrendada por la Resolución 1515 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

<sup>5</sup> Informe del Banco Mundial: "Palestinian economic prospects: aid, access and reform, economic monitoring report to the Ad Hoc Liaison Committee", Banco Mundial, septiembre 2008, consultado en [www.worldbank.org/ps](http://www.worldbank.org/ps)

serios dilemas para la totalidad de los actores en presencia (Thieux, 2006).

Aunque no cabe duda de que asociar la ayuda a la búsqueda de la resolución del conflicto es un objetivo coherente y legítimo, es importante también destacar que el carácter asimétrico del proceso de paz y el hecho de que sea Israel quien controla en todo momento su ritmo de desarrollo y su orientación ha distorsionado constantemente los fines que se habían asignado a la cooperación internacional con el TPO. En definitiva, la ayuda internacional ha sido movilizadora al ritmo de las diferentes iniciativas que han surgido para resolver el conflicto. Así lo muestra la serie de conferencias de donantes que han ido acompañando su evolución, desde la movilización de los fondos asociada a los Acuerdos de Oslo hasta la conferencia de donantes que tuvo lugar en París, en 2007, para acompañar la iniciativa de Annapolis<sup>6</sup>. En la práctica, sin embargo, este modo de actuar se ha saldado con un claro fracaso en la medida en que la paz justa sigue estando hoy tan lejos como en el inicio de este proceso. El carácter asimétrico del proceso de negociación, la parcialidad de la mediación estadounidense y la transitoriedad y condicionalidad de los acuerdos, entre otros factores, han hecho que la concesión de nuevas ayudas haya acabado siendo en muchas ocasiones un instrumento adicional de presión sobre la parte palestina para que aceptara los términos de cualquier nueva propuesta puesta sobre la mesa.

Desde el arranque de la segunda *Intifada*, y en respuesta al continuo deterioro de la situación económica y social del TPO, la ayuda humanitaria ha adquirido un peso cada vez más importante. Si en el año 2000 la relación de fondos de cooperación al desarrollo y de acción humanitaria era de 7 a 1 a favor de la primera, en 2002 pasó a ser de 5 a 1 a favor de la ayuda de emergencia. En 2006, ya eran 1,6 millones los palestinos que recibían ayuda alimentaria (10 veces más que en el año 2000), y 2,4 los que vivían por debajo del umbral de la pobreza (80% en Gaza y 55% en Cisjordania).

Se podría sostener, igualmente, que el esfuerzo financiero de la comunidad internacional, sostenido a pesar de la ausencia de avances en el ámbito diplomático, ha tenido un impacto global sobre la economía palestina (en términos de mayor dependencia), la sociedad (sometida a un proceso de des-democratización, especialmente agudo en el marco de los actores de la sociedad civil palestina, y a una constante externalización de las élites locales) y la escena política (con un notable incremento de las divisiones intrapalestinas).

En resumen, la importancia que ha adquirido la ayuda internacional en la vida económica, social y política del TPO y sus efectos –tanto los deseados como los no pretendidos– obliga a los diferentes actores implicados (donantes bilaterales, multilaterales, ONGD) a realizar un profundo ejercicio de reflexión a diferentes niveles sobre el impacto de sus intervenciones. A este respecto, los principios del modelo de “acción sin daño” (*do no harm*, en su denominación inglesa) deben ser entendidos como una guía de actuación básica.

Por lo que respecta a España, y en una primera aproximación al tema central que se desarrolla en las páginas siguientes, es inmediato reconocer que el Territorio Palestino Ocupado es un destino preferente de la cooperación española –aún asumiendo que es más reciente que otras cooperaciones europeas–, con un claro auge a partir de los años noventa. Al igual que ocurre con otro escenario de conflicto como el del Sahara Occidental, el TPO ha movilizado desde hace tiempo la solidaridad de la sociedad española y del conjunto de las instancias públicas en sus diferentes niveles.

Desde su inicio, la cooperación española en el Territorio Palestino Ocupado ha tenido, al igual que otras cooperaciones bilaterales, un marcado carácter político ya que su objetivo principal ha sido fundamentalmente apoyar la búsqueda de una solución al conflicto que desde hace más de 60 años paraliza cualquier perspectiva de desarrollo en la región. Cabe

---

<sup>6</sup> Se trata de una nueva iniciativa impulsada con el objetivo de reactivar el Proceso de Paz. La Conferencia tuvo lugar en noviembre de 2007.

destacar también que la cooperación española ha tenido un marcado perfil solidario, siendo la defensa de la causa palestina el impulso inicial que la promovió hasta los niveles actuales.

En el caso palestino ese movimiento de solidaridad ha contado, al menos desde la Conferencia de Paz de Madrid (octubre de 1991)<sup>7</sup>, con el respaldo de la administración española, interesada en transferir un significativo volumen de recursos a las ONGD para desarrollar proyectos tanto en Gaza como en Cisjordania. En todo caso, este tipo de apoyo ha terminado por generar un alto nivel de dependencia de los fondos públicos. La cooperación española con el TPO ha sido una de las cooperaciones bilaterales más activas en el marco europeo tanto por los fondos desembolsados como por la ya mencionada corriente de solidaridad con la cuestión palestina, reflejada en la multitud de actores de la sociedad civil que participan directamente o indirectamente en intervenciones a favor de los palestinos. El análisis de esa cooperación, tanto la oficial como la descentralizada, es precisamente el núcleo central de las páginas que siguen, siguiendo su evolución en los últimos 11 años, tratando de determinar sus principales fortalezas y debilidades y estableciendo, por último, algunas conclusiones y recomendaciones para una práctica que, a buen seguro, se mantendrá en sus rasgos fundamentales durante un largo plazo.

Para facilitar dicho análisis y la presentación de sus resultados, en lo que se refiere a la labor desarrollada por las ONGD españolas, se ha elaborado una base de datos de los proyectos de cooperación al desarrollo realizados en el TPO con subvenciones públicas (del gobierno central, de los gobiernos autonómicos y de las entidades locales, ayuntamientos y diputaciones) entre los años 1998 y 2008. La información, recogida en los anexos correspondientes al final del presente informe, procede de los Seguimientos Anuales de la Ayuda Oficial al Desarrollo que lleva a cabo la Dirección General de

Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo (DGPOLDE), disponibles en la web del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC). Es importante subrayar que estos datos no tienen en cuenta ni los fondos privados ni los públicos procedentes de diversas fuentes de financiación de la Unión Europea. En esencia, el trabajo realizado en este punto ha consistido en seleccionar la información relativa al campo de estudio definido en el título del informe, unificar los datos (una tarea no siempre sencilla, en la medida en que la presentación anual de la información no siempre ha seguido los mismos parámetros ni la misma nomenclatura) y analizar la labor desarrollada por los actores principales, determinando en qué sectores trabajan y el volumen de fondos empleados.

## 2. La cooperación gubernamental española en el Territorio Palestino Ocupado

### 2.1. *La diplomacia española y el Proceso de Paz en Oriente Próximo*

El Territorio Palestino Ocupado ocupa un lugar central en la agenda de la acción exterior de la administración española, tanto en lo que atañe a la diplomacia como a la cooperación al desarrollo. Aunque la segunda será objeto de estudio detallado más adelante, interesa previamente identificar las líneas centrales de la evolución de la acción diplomática española respecto a la cuestión palestina. Para ello, se toma como punto de arranque el inicio de los años setenta del pasado siglo, estableciendo los rasgos principales de un proceso que ha estado permanentemente condicionado tanto por factores internos como externos.

<sup>7</sup> Convocada por Estados Unidos y la Federación Rusa, se identifica como el punto de arranque del llamado Proceso de Paz, que condujo posteriormente a los ya referidos Acuerdos de Oslo.

Durante esa primera década, todavía bajo el manto de la dictadura franquista, la visión de la causa palestina era consecuencia lógica de la ausencia de relaciones diplomáticas con Israel. En consonancia con los alineamientos políticos de dicho régimen hacia los países árabes, los palestinos recibieron pronto el apoyo –de carácter más político que económico– por parte de España (Algora, 2007, 17). De hecho, ya desde finales de la década anterior se permitió en territorio español la presencia no oficial de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), en el seno de la representación de la Liga Árabe. La OLP sería formalmente reconocida por el gobierno de Adolfo Suárez, que autorizó la apertura de su oficina en Madrid.

A partir de los años ochenta la posición de España respecto al conflicto árabe-israelí ha ido variando, bajo la visible influencia de factores externos –entre los que destacan la integración en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN, 1982) y la entrada en la Comunidad Económica Europea (CEE, 1986). Todo ello derivó en un nuevo alineamiento político dominado por consideraciones europeas y atlánticas que, en la práctica, se tradujo en una notable presión para reconocer finalmente al Estado de Israel (Olivan, 2003). Así se puso de manifiesto, tras la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español (PSOE, octubre de 1982), con la introducción de ciertos matices en la posición del gobierno central respecto a la cuestión palestina, que llevaron inevitablemente al reconocimiento de dicho Estado en 1986.

En su posición de partida dicho partido se negaba al restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Israel mientras siguiera la ocupación militar del TPO (y otros territorios como los Altos del Golán sirios), al tiempo que abogaba por una solución al conflicto basada en el derecho internacional y en las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Desde ese punto, y con notorias resis-

tencias internas en el partido socialista, el acercamiento hacia Israel fue progresivo. Cabe destacar que en su primera etapa de gobierno, incluso su primer ministro de exteriores, Fernando Morán, manifestaba abiertamente su opción por exigir contrapartidas de Israel a cambio del restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas. A pesar de estas divergencias el gobierno de Felipe González decidió dar el paso definitivo en el marco de la normalización y reintegración de España en el escenario internacional tras un largo periodo de ostracismo. Para la culminación de dicho proceso resultó muy significativa la colaboración que prestó el partido laborista británico, con el que el PSOE mantenía muy buenas relaciones, así como el trabajo desarrollado por la influyente comunidad internacional judía con sus contrapartes en España (con visitas como la de los representantes del Congreso Mundial Judío, o con la labor realizada en territorio español por Samuel Haddas, como responsable por parte israelí del proceso de normalización en marcha).

Fue a partir de 1985, con el cambio en la cartera ministerial de asuntos exteriores, asumida entonces por Francisco Fernández Ordoñez, cuando se aceleraron definitivamente los preparativos para finalizar el proceso de normalización de las relaciones con Israel. En ese momento se entendía ya que resultaba imposible plantear ningún tipo de contraprestación por parte de España, en la medida en que esa decisión se había convertido inevitablemente en un elemento clave para resituar a España en el marco internacional en el que aspiraba a poder jugar un papel activo, en línea con la Declaración de la Haya de 1986<sup>8</sup>.

En todo caso, esa normalización de relaciones hispano-israelíes fue acompañada de una intensa labor diplomática por parte española para explicar la medida a los países árabes, tratando de reafirmar su “tradicional política de amistad y solidaridad con el mundo árabe”. Paralelamente, el gobierno español

---

<sup>8</sup> En dicha Declaración se estipula que los gobiernos de España e Israel han decidido establecer relaciones diplomáticas. El entonces director general de Política Exterior española, Máximo Cajal, y el director general del Ministerio de Asuntos Exteriores israelí, Yeshayahu Anug, firmaron el protocolo y efectuaron el correspondiente canje de notas. Al mismo tiempo, el gobierno español hizo pública una declaración en la que reiteraba el no reconocimiento de España de la anexión de los territorios ocupados por Israel en la Guerra de los Seis Días (1967).

afianzó sus relaciones con los interlocutores palestinos, otorgando, en 1987, reconocimiento oficial a la oficina de la OLP en España y recibiendo en visita oficial a su líder, Yaser Arafat, durante ese mismo año.

Ese giro en la política exterior española también tuvo efectos en el marco comunitario, al que acababa de incorporarse, reorientando su política hacia los países árabes a través de la promoción del diálogo euro-árabe y la cooperación con los países de la cuenca mediterránea, manteniendo en el centro de la agenda la resolución del conflicto de Oriente Próximo. En ese mismo escenario España mantuvo sus postulados sobre el conflicto, plasmados en la Declaración de Madrid sobre Oriente Próximo, de 1987: el rechazo a la anexión israelí de los territorios ocupados en 1967 y a las políticas que alterasen de forma unilateral la naturaleza y el estatuto de Jerusalén, así como la exigencia del desmantelamiento de los asentamientos, el reconocimiento de la OLP como representante legítimo del pueblo palestino y la defensa del derecho internacional y las resoluciones de la ONU como marcos referenciales principales en cualquier intento por resolver el problema.

La celebración de la Conferencia de Paz (Madrid, octubre de 1991) supuso un hito en la evolución de España como actor internacional implicado en la búsqueda de soluciones al conflicto. Por una parte, se interpretó como un reconocimiento inequívoco de la nueva imagen internacional de España como interlocutor válido para las partes enfrentadas. Pero, por otra, implicó la aceptación, en su calidad de anfitrión, de un proceso dirigido unilateralmente por Washington (el papel de Moscú fue apenas testimonial), sin el derecho internacional como marco de referencia y con una delegación palestina no explícitamente reconocida como actor directo en ese foro.

La llegada al poder del Partido Popular, en 1996, no cambió las líneas diplomáticas definidas por la administración anterior, aunque se redujo la visibilidad española en la zona. Como balance general de esa etapa cabe destacar también el hecho de que los

esfuerzos diplomáticos para situar a España como un activo impulsor de un proceso de paz, que ya estaba prácticamente bloqueado, fueron mermados por el abierto apoyo prestado a la invasión liderada por Washington contra Iraq, iniciada en marzo de 2003.

Tras la victoria electoral del PSOE en marzo de 2004, el nuevo gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero pretendió volver a dar un carácter central a la resolución del conflicto árabe-israelí. El nombramiento de Miguel Ángel Moratinos, que había sido enviado especial de la UE para Oriente Próximo, constituyó un indicio claro de esta voluntad de impulsar de nuevo el proceso diplomático. En esa línea, el programa de política exterior del PSOE reafirmaba la voluntad política de España de implicarse en la mediación y búsqueda de una solución al conflicto, al considerar que “el núcleo del problema de la región y el gran cáncer de las relaciones internacionales es el conflicto israelí-palestino”<sup>9</sup>.

A pesar de este planteamiento inicial, la victoria electoral del Movimiento de Resistencia Islámica Hamas en las elecciones legislativas de enero de 2006 marcó un punto de inflexión negativo, al sumarse España al boicót internacional a ese emergente actor político. El bloqueo de las relaciones, mantenido a día de hoy, ni ha servido para lograr la reconciliación entre los diferentes actores políticos palestinos –lo que ha desembocado en el bloqueo de la Autoridad Palestina y en un notable agravamiento de la violencia intrapalestina–, ni ha permitido avances visibles en la resolución del conflicto. Por el contrario, ha afectado a la imagen de España en la zona y ha tenido consecuencias nefastas sobre la evolución económica, social y humana de los palestinos.

España se ha movido desde entonces en un difícil equilibrio que pretende mantener el apoyo al pueblo palestino, sin enfrentarse a la posición común adoptada con sus socios en Bruselas de marginar a Hamas de todo diálogo político. Una posición que se ha reforzado aún más si cabe desde su acción de fuerza en la Franja de Gaza, que se saldó con la toma del

<sup>9</sup> Miguel A. Moratinos: “Una nueva política exterior para España, programa del PSOE en materia de política exterior”.

control de ese territorio en junio de 2007. Así, por un lado, en una comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Senado, el ministro Moratinos afirmaba que:

“Esta presión sobre el Gobierno de Hamas no afecta al compromiso español con el pueblo palestino, pues consideramos que no se debe penalizar a un pueblo por haber ejercido su derecho democrático al voto. Por ello, queremos mantener nuestra ayuda a los palestinos, estableciendo los mecanismos de control adecuados para garantizar que ésta llegue realmente a sus beneficiarios” (Ossorio, 2007).

Por otro, la estrategia de boicot establecida por la UE y seguida por España ha sido acompañada con el apoyo sostenido y el refuerzo político y financiero de la AP, procurando respaldar a su presidente, Mahmoud Abbas, como el único interlocutor válido.

Como resumen, y siguiendo a Alberto Ucelay, Subdirector General de Oriente Próximo, podría decirse que el enfoque que preside actualmente la posición española respecto a la resolución del conflicto gira en torno a tres principios claves (Ucelay, 2009):

- Los conflictos que afectan a la región son interdependientes y conectados entre sí.
- El conflicto palestino-israelí constituye el núcleo de las dinámicas de conflicto en la región (un tumor primario con múltiples focos de inestabilidad).
- La voluntad de España de tener una posición más proactiva y no limitarse a la gestión de crisis y fomentar en el ámbito regional procesos de integración y cooperación.

---

## 2.2. *La cooperación al desarrollo de España en el TPO*

---

La actividad diplomática española en búsqueda de la resolución del conflicto sobre la base de la solu-

ción de dos Estados ha sido respaldada por una ayuda sostenida al Territorio Palestino Ocupado. Desde el inicio, la cooperación española con la zona ha sido una “cooperación políticamente orientada” (Ucelay, 2009), destinada a acompañar la apuesta estratégica de la política exterior española por la solución de este largo y complejo enfrentamiento. De acuerdo con Ucelay se trata de “una apuesta estratégica que permee todos los mecanismos de la cooperación: la cooperación bilateral, la cooperación descentralizada y la sociedad civil”.

Desde el inicio de las relaciones formales de cooperación, con la convocatoria de la primera Comisión Mixta Hispano-Palestina de Cooperación Cultural, Científica y Técnica, celebrada en Madrid en 1993<sup>10</sup>, el TPO ha adquirido un rango prioritario para la Cooperación Española al Desarrollo (CED), que se ha mantenido hasta la actualidad<sup>11</sup>. Los tres Planes Directores de la CED aprobados hasta la fecha, desde su arranque en 2001, han mantenido ese carácter prioritario, con la voluntad de movilizar los instrumentos de la cooperación para reforzar el papel diplomático de España en la región, acompañado de un esfuerzo económico sostenido y creciente.

Interesa recordar aquí que la celebración de esa primera Comisión Mixta constituyó entonces una iniciativa sin precedentes entre los Estados miembros de la UE (Carlavila, 2003, 175). Posteriormente se firmó el primer memorando de entendimiento relativo a la cooperación hispano-palestina (Túnez, 1994) y se procedió a la apertura de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) en Jerusalén Este, en 1995, contribuyendo así a afianzar la presencia institucional española en la zona y aumentando su capacidad de actuación sobre el terreno para el conjunto de las estrategias, proyectos y programas desarrollados tanto por actores gubernamentales como no gubernamentales.

Desde la firma de ese primer memorando de entendimiento se han convocado cinco Comisiones

---

<sup>10</sup> Entonces aparecían como sectores prioritarios la agricultura y la ordenación rural.

<sup>11</sup> Así se reafirma en el Plan Director 2009-2012.

Mixtas –sucesivamente en junio de 1993, en junio de 1995, en febrero de 1997, en febrero de 2004 y en enero de 2008–. A lo largo de todo este tiempo se ha mantenido el objetivo global de la cooperación, centrado en *“apoyar el proceso de paz en Oriente Medio mediante intervenciones en materia de cooperación al desarrollo que contribuyan en última instancia a la creación de un Estado Palestino viable, atendiendo a la vez las prioridades de la Autoridad Palestina en materia de lucha contra la pobreza y fortalecimiento de las estructuras del Estado”*.

En ese mismo sentido, en el acta de la más reciente Comisión Mixta se recuerda que el objetivo primordial de la CED es la creación de un Estado palestino viable a través de dos líneas de acción estratégica: la creación de capacidad institucional y el apoyo a la buena gobernanza y el apoyo a las actividades de la sociedad civil encaminadas a promover los valores democráticos, la consolidación de la paz y la identidad cultural. Es así como debe entenderse también el compromiso de España en el marco de la Conferencia de París (diciembre de 2007) de desembolsar 240 millones de euros para el periodo 2008-2010, con 20 millones anuales específicamente diri-

gidos al apoyo presupuestario de la AP, en línea con su propio Plan de Reforma y Desarrollo Palestino (2008-2010).

En términos globales, y a pesar de los vaivenes del conflicto, el compromiso de España con el proceso de paz se ha materializado en una atención preferente a lo largo de todo el periodo analizado en estas páginas, ocupando uno de los diez primeros puestos como receptor de la CED. En 2008, tal como se refleja en el Cuadro nº 1, el TPO figura como el tercer receptor del área árabo-musulmana, tras Iraq y Marruecos.

Por lo que corresponde específicamente a la ayuda no reembolsable, en ese mismo año 2008 el TPO aparece en el segundo puesto, tras Perú, según los datos del PACI seguimiento de 2008 que se recogen en el Cuadro nº 2.

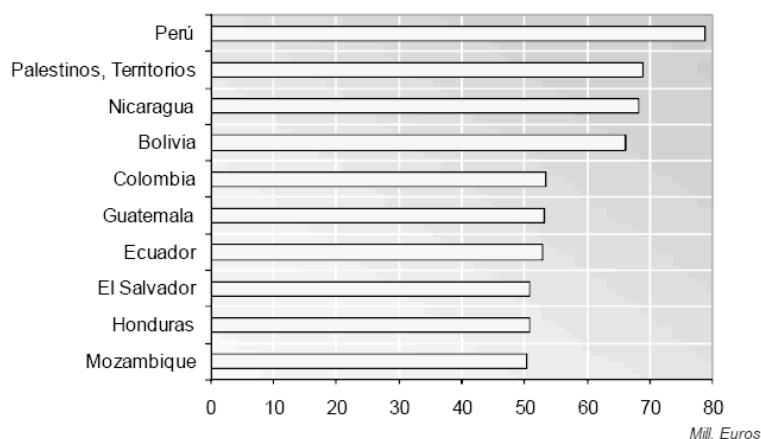
En términos cuantitativos las aportaciones, tanto reembolsables como no reembolsables, destinadas al TPO desde la CED han experimentado un incremento sostenido. Así, tal como se aprecia en el Cuadro nº 3, la administración española desembolsó durante el periodo 1998-2008 un total de 256.355.717 euros, de los cuales 122.042.626 corresponden a 2007 y 2008.

**Cuadro nº 1: Principales receptores de AOD española en 2008 (en euros)**

Posición	País / territorio	AOD bilateral neta 2008	% 2008/07	AOD bilateral bruta 2008	% 2008/07
1	Guatemala <sup>1</sup>	177.395.150	-3,8%	177.412.290	-3,8%
2	Perú <sup>1</sup>	91.153.827	14,1%	93.143.737	6,1%
3	Irak <sup>2</sup>	89.456.120	268,6%	89.456.120	268,6%
4	Nicaragua <sup>1</sup>	86.903.850	4,1%	88.674.901	4,9%
5	Honduras <sup>1</sup>	81.502.279	0,7%	82.074.477	-0,3%
6	Marruecos <sup>1</sup>	81.362.865	31,3%	94.823.591	16,4%
7	Palestinos, Territorios <sup>1</sup>	68.927.467	29,8%	68.927.467	29,8%
8	Bolivia <sup>1</sup>	64.474.578	18,3%	66.660.797	18,3%
9	Turquía <sup>3</sup>	63.853.483	56,3%	64.543.829	55,3%
10	Ecuador <sup>1</sup>	60.937.190	17,1%	64.836.711	19,2%

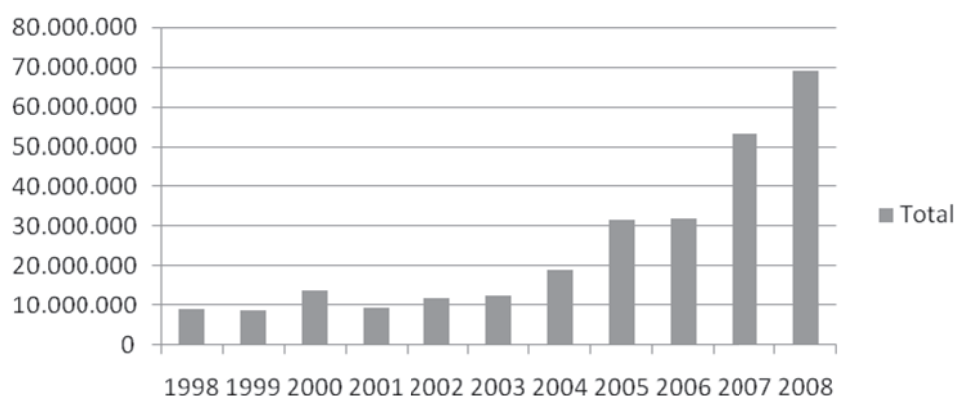
Fuente: PACI seguimiento 2008 (borrador).

**Cuadro nº 2: Principales receptores de donaciones de la CED en 2008**



Fuente: PACI seguimiento 2008 (borrador).

**Cuadro nº 3: Evolución de la AOD española en el TPO (1998-2008) (euros)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PACI seguimiento (1998-2008).

Si en 1998 el monto total de la ayuda desembolsada al TPO era de 9 millones de euros, 10 años después esta cifra ha sido multiplicada por 7, alcanzando la ayuda el monto total de 68 millones de euros para ese año. Los primeros años la ayuda española se mantuvo más o menos en el mismo nivel oscilando entre los 9 millones y 8 millones en los dos primeros años. En el año 2000, en el contexto del estallido de la segunda

Intifada aumenta sensiblemente la AOD española destinada al TPO, pasando de unos 8 millones y medio en 1999 a 14 millones en el año 2000. A partir de esa fecha la ayuda se incrementará de forma sostenida y sustancialmente para alcanzar cifras particularmente elevadas en el 2007 y el 2008 tal como queda reflejado en el cuadro nº3. El siguiente cuadro refleja la estructura general de la AOD española destinada al TPO.

**Cuadro nº 4: La AOD española en el Territorio Palestino Ocupado (2004-2008) (euros)**

	2004	2005	2006	2007	2008
AOD bilateral bruta	19.694.974	31.658.554	54.704.548	53.115.159	68.927.467
AECID	11.668.046	13.857.044	41.301.573	43.920.781	57.012.339
FAD-donación SECI <sup>12</sup>	3.005.000	11.707.438	663.000	...	...
Descentralizada	5.021.928	4.269.980	11.207.973	7.442.580	10.536.114

Fuente: "Cooperación Española con los Territorios Palestinos", AECID, Dossier consultado en: <http://www.aecid.es>

En el cuadro nº 4 que sólo abarca los últimos 4 años del periodo estudiado, podemos observar que el grueso de la AOD ha sido desembolsada por la administración central y más particularmente el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a través de la AECID. En el 2008 la AECID desembolsó el 80% de la AOD mientras que el 15% procedía de la cooperación descentralizada. En el 2005 sólo el 59% de la AOD había sido canalizado a través de la AECID, la cooperación descentralizada un 25%, y la cooperación financiera a través de créditos FAD el 15%.

De 2004 a 2005 aumentaron en 6,6 millones de euros las ayudas bilaterales dirigidas al TPO. Este incremento se debió a un aumento del Fondo de Ayuda al Desarrollo con un desembolso de 7.573.857 euros para financiar el suministro de vehículos y equipos de protección personal y 4.133.581 euros equipamiento del centro de Convenciones Piscina del Rey Salomón de Belén.

El incremento sustancial conocido en 2004 se debió también al incremento de los montos asignados en concepto de ayuda de emergencia. Con el fracaso del proceso de paz y el deterioro de las condiciones económicas y sociales del TPO esta última ha ido adquiriendo un peso creciente en el cómputo total de la ayuda.

También y como particularidad de la cooperación española hay que destacar el papel creciente de la cooperación descentralizada. En 1999 solo represen-

taba 382.400 euros y en el 2008 pasó a representar la suma de 10.536.114 euros. El salto cuantitativo se produce del 2005 al 2006 cuando pasa de 4.269.980€ a 11.207.973€, llegando a representar el 35,19% de la AOD.

La AOD canalizada vía ONGD conoció también un incremento significativo entre 2005 y 2006, de 5.760.897 a 16.324.943€ pasando a representar del 18,20% al 51,26% de la AOD en el 2006.

Tras la victoria electoral del partido islamista Hamas en las elecciones del Consejo Legislativo en enero de 2006, España se sumó al boicot impuesto por la comunidad internacional y a partir de entonces desembolsó parte de la ayuda a través de mecanismos alternativos creados por la UE. Para mitigar los efectos del boicot en el ámbito social la UE estableció un Mecanismo Internacional Temporal (TIM) destinado a subvencionar parte del salario de los funcionarios de la AP, y financiar algunos servicios suministrados por Israel (agua, electricidad...).

A final de 2006 el TIM había distribuido aproximadamente 131 millones de euros. Sin embargo, este nuevo instrumento no ha podido paliar todos los problemas que el boicot ha podido generar en el funcionamiento global de los servicios públicos palestinos. A título de ejemplo, las ayudas canalizadas a través del TIM no sirvieron para financiar los servicios de seguridad, que representan la mitad del sector público, en un momento en el que los

<sup>12</sup> Los fondos FAD-SECI comenzaron a utilizarse en 2006. Las cifras anteriores (2004 y 2005) corresponden a las contribuciones voluntarias a la UNRWA desde el presupuesto del MAEC.

enfrentamientos entre facciones rivales estaban en alza y cuando el mismo control de las fuerzas de seguridad<sup>13</sup> constituía una de las claves del conflicto interno que atraviesa la escena política palestina.

Las contribuciones españolas a los mecanismos de la Comisión Europea han sido, asimismo, sustanciales. En 2006, fueron desembolsados 20 millones de euros a través del TIM, de los cuales 15 fueron destinados al programa de emergencia (ESSP) del Banco Mundial y 5 se entregaron en concepto de asignación directa para pagar los salarios de los funcionarios de la AP. En 2007 se añadieron otros 5 millones de euros en asignaciones directas, a través del TIM. En 2008, por último, se asignaron 20 millones de euros al mecanismo PEGASE (Mecanismo Europeo-Palestino de Gestión y Ayuda Socio-Económica, en sus siglas inglesas), el nuevo programa ideado por la Comisión Europea para este fin.

---

### 2.3. Objetivos, estrategias e instrumentos de la cooperación española con el TPO

---

Desde la introducción de los nuevos instrumentos de planificación con el I Plan Director 2001-2004, el Territorio Palestino Ocupado ha figurado como objetivo prioritario de la CED. Así, en su formulación inicial se afirmaba que *“Oriente Medio es uno de los focos de mayor potencial de inestabilidad en el Mediterráneo por la existencia de conflictos regionales y desequilibrios políticos, económicos y sociales. Para alcanzar la estabilidad en la región es necesario colaborar activamente en el Proceso de Paz, en el que España está muy involucrado, lo que significa, para España, que los Territorios Palestinos sean el único país programa de la Región”*.

A lo largo de los años la cooperación española ha mantenido el mismo objetivo estratégico global: la

creación de un Estado palestino viable a través de la lucha contra la pobreza, del desarrollo económico y social, del fortalecimiento de las estructuras e instituciones políticas y administrativas y del apoyo a la sociedad civil en el ámbito de los valores democráticos y de la construcción de la paz.

A través de los Planes Anuales de Cooperación (detallados por países a partir de 2001) se puede analizar la evolución de los objetivos específicos de la cooperación española en el TPO. Si bien se ha mantenido constante la idea de que la cooperación tenía que contribuir a la resolución del conflicto, a través de la creación de dos Estados viables en la zona, los objetivos específicos han evolucionado a lo largo de los años. En septiembre de 2000, con el estallido de la segunda *Intifada*, algunos instrumentos como la ayuda de emergencia o el apoyo presupuestario a la AP pasaron a adquirir un mayor protagonismo ante la gravedad de la crisis. Y lo mismo cabe decir de la lucha contra la pobreza, con medidas de apoyo a la creación de empleo, cobertura de necesidades básicas, educación y acceso al agua potable, entre otros capítulos.

Aparte de prioritaria, la cooperación con el Territorio Palestino Ocupado ha tenido un carácter especial debido a la dificultad de llevar a cabo una planificación estratégica convencional en medio del conflicto. Durante la vigencia del II Plan Director de la cooperación española, el Documento de Estrategia

**Para alcanzar la estabilidad en la región es necesario colaborar activamente en el Proceso de Paz, en el que España está muy involucrado, lo que significa, para España, que los Territorios Palestinos sean el único país programa de la Región**

---

<sup>13</sup> La mayoría de las fuerzas de seguridad son leales al partido dominante de la OLP –Al Fatah– y en aquel momento rechazaron frontalmente la autoridad del nuevo ministro del interior de Hamas, Saim Sayyed. Hamas, que contaba con sus propias milicias armadas, decidió mantenerlas activas y movilizarlas contra la AP y su aparato policial, lo que condujo a enfrentamientos violentos muy agudos.

País elaborado para el TPO no llegó a ser realmente operativo<sup>14</sup> porque, en el momento de la planificación, no se había contemplado la retirada unilateral de la Franja de Gaza por parte del ejército israelí en 2005<sup>15</sup>.

Esa falta de planificación es un elemento común a la actuación de otros donantes. Así, incluso los mecanismos de ayuda comunitarios también carecen en el caso del TPO, y a diferencia de lo que se aplica en otros países mediterráneos, de marco estratégico país. En la práctica, la programación de la asistencia financiera se ha establecido sobre una base anual, en principio para garantizar una mayor flexibilidad ante las cambiantes circunstancias del contexto político. A partir de 2000, la cooperación internacional con el TPO empezó a ser esencialmente reactiva y sometida a los vaivenes del conflicto. Sirva como ejemplo de ello, en lo que respecta a España, que durante la vigencia del II Plan Director 2005-2008 no se aprobó ninguna estrategia país.

Otro elemento común a los otros donantes ha sido la brecha registrada entre el diagnóstico inicial y las estrategias aplicadas en realidad sobre el terreno para responder a estos retos. Los informes del Banco Mundial y de la UE han reiterado, desde el final de los años noventa del pasado siglo, que las posibilidades de desarrollo del TPO han sido sistemáticamente mermadas por la política de colonización, fragmentación y cierre aplicada por Israel<sup>16</sup>. De la misma manera, el análisis que queda reflejado en los diversos documentos de la DGPOLDE sobre el TPO no deja lugar a dudas respecto a la responsabilidad de Israel en el “des-desarrollo” de esas tierras. A modo de ejemplo, un documento de 2008 describía la

situación en estos términos: “*Los Territorios Palestinos constituyen un caso especial en lo que a nivel de desarrollo se refiere, ya que sus carencias y problemas proceden en su mayor parte de la ocupación israelí, endurecida desde la crisis iniciada en septiembre de 2000*”.

Por su parte, en el Documento de Estrategia País (DEP, 2005-2008) se reconoce que la recuperación económica palestina pasa, necesariamente, por una solución política al conflicto que permita levantar la ocupación militar y garantizar la libre circulación de las personas, bienes y servicios.

En todo caso, la formulación de los objetivos estratégicos relativos a las diferentes prioridades de la CED en el TPO se ha ido adaptando a la situación y, básicamente, han procurado encontrar soluciones alternativas y paliativas, que corren el riesgo de terminar normalizando una situación ilegal como la ocupación o la construcción del muro de separación<sup>17</sup>.

### *Instrumentos de la cooperación española con el TPO*

La cooperación española dispone de varios instrumentos para llevar a cabo su estrategia de cooperación: la ayuda bilateral directa no reembolsable, la ayuda reembolsable –fundamentalmente a través de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD)–, las contribuciones multilaterales y la ayuda canalizada vía ONGD.

La ayuda bilateral directa no reembolsable se realiza en el Territorio Palestino Ocupado principalmen-

<sup>14</sup> El DEP del TPO, aunque circuló en su momento entre las ONGD activas en la zona, no está accesible en la web de la AECID, al contrario de lo que ocurre con los demás documentos de estrategia país.

<sup>15</sup> Véase la entrevista con Alberto Ucelay.

<sup>16</sup> En un informe del Banco Mundial de 1997 se estimaban las pérdidas económicas a causa de la política de cierre impuesta por Israel en 2.800 millones de euros entre 1994 y 1996 (casi el doble de la ayuda desembolsada 1.489 millones durante el mismo periodo). En 1999, una evaluación de los programas de la Comisión Europea también afirmaba que el verdadero impedimento a la promoción del desarrollo económico palestino era la falta de libertad de movimiento para los bienes y las personas.

<sup>17</sup> La Corte Internacional de Justicia emitió, en julio de 2004, una Opinión Consultiva –lo que representa una interpretación autorizada del derecho internacional–, declarando que: su construcción y su régimen administrativo son ilegales y equivalen a una anexión *de facto*; supone una violación de los derechos legítimos palestinos a la libre determinación; debe ser desmantelado e Israel debe efectuar una reparación a los palestinos afectados. Del mismo modo, entiende que todos los Estados tienen la obligación de no reconocer la situación ilegal resultante del Muro y de no prestar ayuda o asistencia para mantener la situación ilegal resultante.

te mediante proyectos de cooperación técnica, cultural y científica directamente ejecutados por la AP y organismos multilaterales, proyectos de ayuda alimentaria y de emergencia, apoyo al presupuesto de la AP y cooperación cultural. Esta modalidad y la de la ayuda canalizada a través de las ONGD serán posteriormente objeto de un análisis en profundidad, en el apartado consagrado al análisis por sectores.

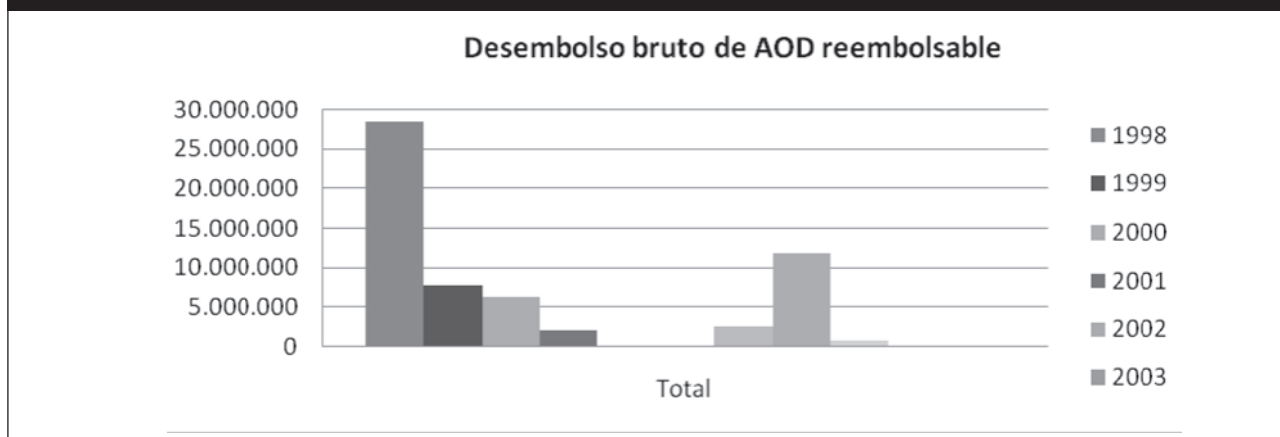
La cooperación económica y financiera con Palestina se ha llevado a cabo principalmente por el Ministerio de Economía y por la Secretaría de Estado de Turismo y de Comercio a través de préstamos blandos (créditos FAD) y donaciones (FEV). Durante el periodo 1998-2008 la ayuda reembolsable representó alrededor del 19% del total de la AOD española destinada al TPO. Se concedieron un total de 59 millones de euros durante el periodo estudiado. La ayuda no reembolsable fue utilizada para suministrar bienes de equipo vinculados a proyectos de infraestructura. En 1998 el TPO fue el tercer receptor mundial de créditos FAD, con cuatro proyectos que se destinaron a la dotación del aeropuerto de Gaza, a equipamientos municipales y a equipos médicos y hospitalarios. En el marco del II programa financiero firmado en enero de 2000 entre España y la AP se otorgaron nuevos créditos FAD para el periodo 2000-

2002. Entonces se dio prioridad al equipamiento del Centro de Convenciones de Belén<sup>18</sup>, la red de electrificación del sur de la Franja de Gaza, equipamiento para el puerto de Gaza. También fueron destinados a reforzar las capacidades de la AP en materia de seguridad con el suministro de equipos. Este programa financiero fue prorrogado hasta junio de 2006. La proporción de ayuda no reembolsable sobre el monto total de la AOD española destinada al TPO ha ido reduciéndose de forma significativa a lo largo de esta década. Si en 1998 representaba alrededor del 75% del total de la ayuda desembolsada en el 2006 sólo representaba el 2,1%.

La ayuda reembolsable ha conocido una reducción significativa a partir de 2006 pasando de 11 millones a unos 600.000 euros. En la última Comisión Mixta celebrada en enero de de 2008 se planteó la reanudación de los créditos FAD para la financiación de infraestructuras.

A nivel global la AOD española canalizada a través de organismos multilaterales ha pasado de 219 millones de euros en 1998 a 866 en el 2004 a más de 3.000 millones presupuestados para 2008. (Domínguez, 2008). En el caso palestino se ha podido constatar también que este instrumento ha adquirido una creciente importancia.

**Cuadro nº 5: Evolución de la AOD reembolsable (1998-2008) (euros)**



Fuente: Elaboración propia.

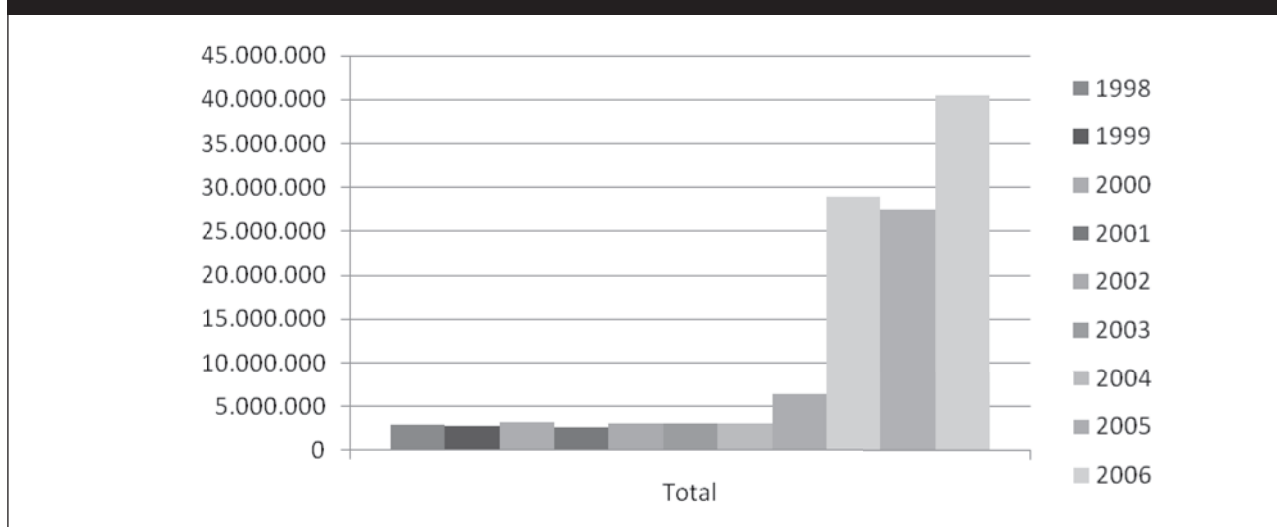
<sup>18</sup> En la conmemoración del bimilenario del nacimiento de Jesucristo denominado "Belén 2000", España contribuyó también con importantes proyectos de restauración del Patrimonio Histórico palestino y misiones técnicas de apoyo.

**Cuadro nº6: Desembolso bruto de AOD reembolsable (en €) 1998-2008.**

AÑOS	TOTAL DESEMBOLSO BRUTOS DE AOD REEMBOLSABLE	TOTAL AOD	% AOD REEMBOLSABLE/ AOD BILATERAL BRUTA
1998	28.338.321,00 €	37.479.114,00 €	75,6%
1999	7.710.384,00 €	8.624.523,00 €	89,4%
2000	6.260.142,00 €	14.013.480,00 €	44,6%
2001	1.955.331,00 €	11.152.353,00 €	17,5%
2002	114.471,00 €	11.952.657,00 €	0,9%
2003	138.339,00 €	12.522.651,00 €	1,1%
2004	2.478.019,00 €	19.167.994,00 €	12,9%
2005	11.707.438,00 €	31.658.533,00 €	37,0%
2006	663.000,00 €	31.850.253,00 €	2,1%
2007	- €	53.115.159,00 €	
2008	- €	68.927.467,00 €	

Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 7: Evolución de las contribuciones multilaterales de AOD española en el TPO (euros)**



Fuente: Gráfico elaborado a partir del PACI seguimiento.

La ayuda española gestionada por organismos multilaterales ha sido canalizada en su mayor parte por la UNRWA. Los fondos destinados a esta organización han aumentado de forma sustancial en los tres últimos años del periodo contemplado en el presente estudio. Hasta el año 2005 el volumen de ayuda canalizado a través de la UNRWA se mantuvo más o

menos estable, en torno a los 3 millones de euros.

Si en 2004 solo representaban el 13,55% del total de la AOD española las, los fondos destinados a la UNRWA pasaron a representar en el 2007 el 56,93%. La UNRWA canalizó en el 2006 12.697.941€. En el 2008, 6 millones de euros fueron desbloqueados para la reconstrucción de Naher el Bared.

Aparte de los fondos canalizados a través de la UNRWA, España ha incrementado sus contribuciones a otros organismos multilaterales como el PNUD (en el 2008 9 millones de euros fueron adjudicados para programas enfocados a género, 3 millones a cultura y desarrollo en el marco de los Objetivos del Milenio:

7,4 para la igualdad de género y 2 para cultura y desarrollo). La AOD bilateral canalizada vía OMUDES ha aumentado significativamente durante los últimos tres años del periodo estudiado. Del 27,04% pasó al 74,5% del total de la AOD desembolsada para el TPO en el 2008.

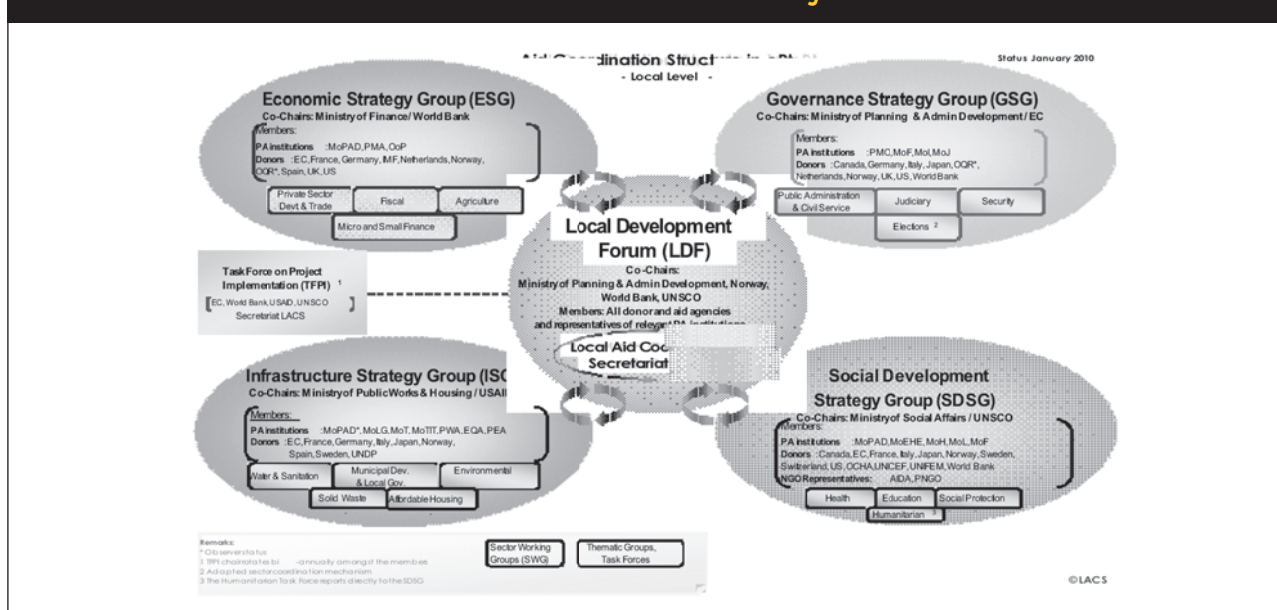
**Cuadro nº 8: Evolución de las contribuciones a organismos multilaterales**

AÑOS	AOD BILATERAL CANALIZADA VÍA OMUDES	% SOBRE TOTAL AOD
1998	2.967.000	32,45
1999	2.812.000	32,60
2000	3.200.000	22,81
2001	2.700.000	24,21
2002	3.000.005	25,09
2003	3.000.005	23,95
2004	3.000.005	15,65
2005	6.360.000	27,04
2006	28.925.133	56,09
2007	27.445.339	51,67
2008	40.530.011	74,52

Fuente: Elaboración propia.

### Presencia española en las estructuras de coordinación internacional

**Cuadro nº9: Mecanismos de coordinación de la ayuda internacional al TPO**



Fuente: Local Development Forum: <http://www.ldf.ps>

Teniendo en cuenta la importancia de la ayuda internacional, tanto por la cantidad de ayuda desembolsada como por el número de actores presentes en el TPO, la coordinación resulta clave para evitar duplicación de esfuerzos.

Desde la Declaración de Principios de Washington (Olso I) en septiembre de 1993 se reconoció la necesidad de establecer formalmente mecanismos de coordinación entre los donantes. La vinculación estrecha entre ayuda y diplomacia ha quedado reflejada en estas estructuras de coordinación diseñadas para la gestión de los fondos internacionales desti-

gados al TPO. A nivel internacional, el Ad Hoc Liaison Committee (AHLC) en el cual están presentes los principales donantes (EU, EEUU, UN, Noruega y el Banco Mundial) está estrechamente vinculado al Cuarteto y a la Task Force on Palestinian Reform. España lidera el subsector de la agricultura (junto con la FAO y el Ministerio de la Agricultura de la Autoridad Palestina).

A nivel local la estructura de coordinación fue modificada en el 2005 respondiendo a la necesidad de mejorar la eficacia y la coherencia de la ayuda en línea con los compromisos de los donantes con la declaración de París. Esta nueva estructura comprende:

Un foro de desarrollo local (Local Development Forum) (LDF) en el cual están representados la AP, los donantes y las principales agencias y la Asociación Internacional de Agencias de Desarrollo (AIDA). Este foro está co-presidido por el Ministerio

de Planificación y Desarrollo Administrativo (MoPAD), junto con Noruega, el Banco Mundial y el Buró del Coordinador Especial de la Oficina de Naciones Unidas para Oriente Próximo (UNSCO).

Cuatro grupos estratégicos (SGs) que gestionan los principales clúster de la ayuda: políticas económicas, gobernanza, desarrollo social y de infraestructuras, cuestiones humanitarias. Los grupos estratégicos se ocupan de la formulación de políticas, la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes. La participación en estos grupos se determina en función en el valor añadido de cada donante tanto por sus contribuciones financieras como por sus aportaciones cualitativas.

España forma parte del grupo estratégico sobre asuntos económicos y el grupo estratégico de infraestructuras. España lidera el subsector de la agricultura (junto con la FAO y el Ministerio de la Agricultura de la Autoridad Palestina).

Cada grupo estratégico se divide a su vez en subgrupos de trabajo: 12 sectoriales y un grupo de trabajo. Se tratan de los principales órganos de coordinación a nivel técnico: agricultura, fiscalidad, desarrollo del sector privado y del comercio, agua y saneamiento, gobernanza local, salud, educación...<sup>19</sup> Presta su apoyo al grupo estratégico de desarrollo social una "Humanitarian Task force". De la estructura previa a la reforma 2005 permanece Task Force on Project Implementation (TFPI) que sigue vinculada al gobierno de Israel y trata de cuestiones prácticas relativas al acceso y la puesta en prácticas de las políticas de ayuda. En esta estructura están representados: USAID, UNSCO, CE y el Banco Mundial.

Toda esta estructura está respaldada por un secretariado: Local Aid Coordination Secretariat (LACS).

Existe también un mecanismo de coordinación de la cooperación de la Unión Europea, que consiste en el intercambio de información muy básica y en la celebración de reuniones mensuales de los jefes de cooperación de los Estados Miembros y de la Delegación de la Comisión Europea, impulsados por

**Cuatro grupos estratégicos (SGs) que gestionan los principales clúster de la ayuda: políticas económicas, gobernanza, desarrollo social y de infraestructuras, cuestiones humanitarias. Los grupos estratégicos se ocupan de la formulación de políticas, la coordinación y la armonización de los procedimientos de los donantes**

<sup>19</sup> Para más información ver la página web del Foro de Desarrollo local: <http://www.ldf.ps/>

la presidencia de turno. Normalmente la información que se intercambia en estas reuniones no es lo suficientemente precisa como para servir de base a una eventual coordinación.

El plan de cooperación para 2008 ponía el énfasis en la necesidad de realizar un diagnóstico de las demás actuaciones sectoriales y geográficas de los otros donantes con el fin de plantear iniciativas de coordinación. Esta es una cuestión clave y pendiente entre los donantes europeos y que, en buena medida, merma la eficacia de la ayuda europea y el logro de un mayor peso político.

### *La Oficina Técnica de Cooperación*

Desde su creación en 1995, la Oficina Técnica de Cooperación ha conocido cambios tanto en las funciones desempeñadas como en su propia estructura interna. Al cierre del periodo analizado en estas páginas, la Oficina contaba con unas 15 personas –un coordinador general, un coordinador adjunto, dos administrativos, cuatro responsables de programas, tres responsables de proyectos y cuatro asistentes técnicos–, a las que se añadía un número reducido de personal local contratado.

Con el proceso de reforma interna de la AECID, las OTC también fueron objeto de una reestructuración interna, encaminada a reforzar la capacidad institucional de cada Oficina, mejorando la articulación de los equipos y dotándolas de una mayor capacidad técnica. A este efecto, se creó la figura de responsable de programas de cooperación en el exterior y de responsable de proyectos, con el fin de poder contar con un personal estable en la estructura exterior de la AECID.

Con su nueva estructura la OTC se articula en torno a cuatro programas definidos de acuerdo con el correspondiente Plan Director: gobernabilidad y construcción de la paz; desarrollo económico y agricultura (programa Azahar incluido); servicios sociales (en coordinación con emergencia) y cultura y desarrollo (infraestructura y patrimonio).

Al ser el Territorio Palestino Ocupado un destino prioritario de la CED, es también destinatario de todos los programas regionales y horizontales, lo que supone la implicación de diferentes direcciones de la AECID (multilateral, geográfica, Acción Humanitaria...), lo que plantea un verdadero reto de coordinación tanto en la sede central como en el terreno.

Una de las funciones de la Oficina Técnica de Cooperación de Jerusalén es garantizar la coordinación de los diferentes actores e instrumentos de la cooperación española en el TPO. Con esa idea, convoca reuniones periódicas (cada dos meses), al margen de otras de carácter extraordinario; así como encuentros de información general sobre la situación política y otros más específicos con ONGD locales, tanto bilaterales como multilaterales.

La OTC participa también en los mecanismos de coordinación internacionales, tanto sectoriales como generales. Por ejemplo, en el caso de la acción humanitaria interesa destacar la existencia de iniciativas como el Friday Group –organizado y liderado por ECHO– que reúne cada 15 días a donantes nacionales, agencias multilaterales, actores institucionales de la AP y ONGD locales, así como coordinadoras de ONGD tanto internacionales –AIDA, por ejemplo– como palestinas– PNGO, entre ellas.

La OTC supervisa igualmente los proyectos ejecutados directamente por ONGD locales que cuentan con financiación española. Sin embargo, la posibilidad para las ONGD palestinas de acceder a través de la convocatoria abierta y permanente a fondos de la CED se encuentra de hecho limitado, porque requiere de los actores locales y obliga a un buen manejo del idioma español y a lidiar con los complejos requisitos administrativos que esta opción plantea.

A grandes rasgos, la labor que realiza la cooperación española en el TPO consiste principalmente en ayuda humanitaria; agricultura y gobernabilidad, con una atención especial a la evolución del proceso de paz, teniendo como referencia el concepto de paz justa. España tiene, al mismo tiempo, un papel destacado en la rehabilitación del patrimonio histórico y, de modo particular, en la recuperación del locali-

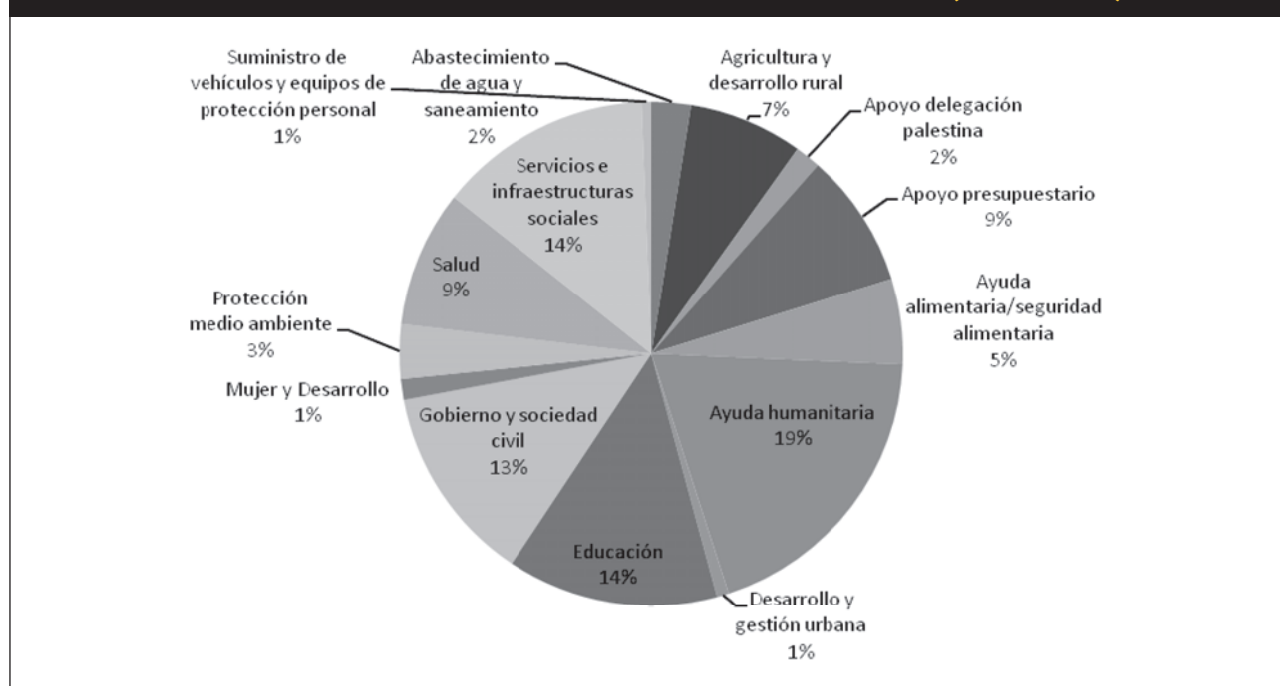
zado en Hebrón. También destaca su papel en los programas culturales enfocados a reforzar la identidad palestina.

## 2.4. Análisis de la cooperación española con el TPO por sectores<sup>20</sup>

El Cuadro nº 8 ofrece un balance general de la distribución sectorial de los fondos públicos destinados a los Territorios Palestinos durante el periodo 1998-2008. Es significativo que la partida destinada a la ayuda humanitaria constituye una de las más grandes con el 19% a la cual podríamos sumar los 5% canalizados en concepto de ayuda alimentaria y programas

de seguridad alimentaria. Tanto los servicios e infraestructuras sociales y el sector de la educación han canalizado respectivamente el 14% de los fondos totales desembolsados por la cooperación española de 1998 a 2008. El 13% ha sido destinado al sector del gobierno y sociedad civil. Hemos separado a efecto de visibilidad los fondos destinados al apoyo presupuestario a la Autoridad Palestina y la Presidencia a partir del 2006 a través de los mecanismos europeos como PEGASE (9%) y los fondos destinados a dar apoyo a la Delegación Palestina en España (2%). Tanto el sector de los servicios e infraestructuras sociales y educación han canalizado el 14% del total. Mientras, los sectores de salud y agricultura han canalizado respectivamente el 9% y el 7% de los fondos destinados al TPO durante este periodo.

**Cuadro nº 10: Distribución sectorial de la ayuda al TPO (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PACI.

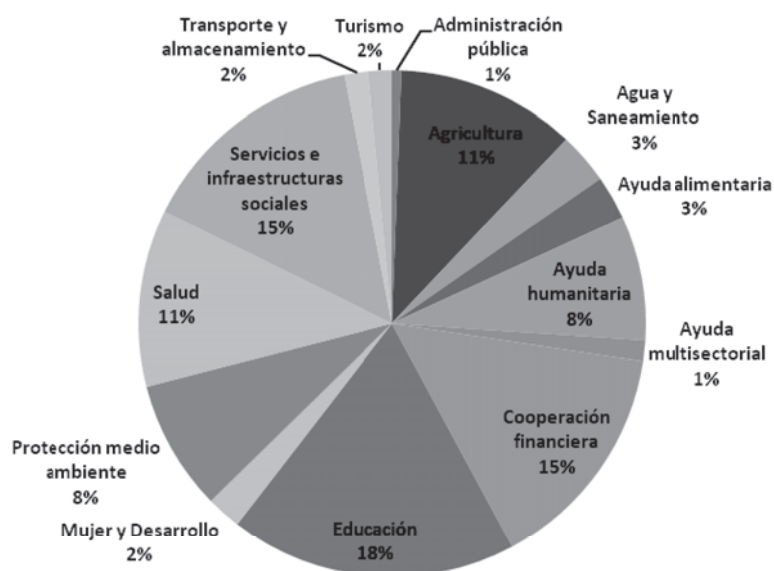
<sup>20</sup> Los datos analizados en esta sección proceden de una base de datos de elaboración propia realizada a partir de los PACI seguimiento de 1998 a 2008. Para el análisis sectorial hemos seguido en general los criterios del CAD y sus códigos sectoriales, pero para algunos sectores nos parecía más significativo reagrupar determinados sectores bajo otro denominación: ha sido el caso para el sector de gobernanza y sociedad civil, hemos reagrupado en el subsector de administración pública correspondiendo al 15140, el apoyo directo a la AP, el apoyo a la delegación palestina en Madrid.

En función de estos resultados es destacable la ausencia de proyectos de desarrollo y gestión urbana, que solo representan el 1% de los fondos desembolsados. También hay que resaltar que para el sector de abastecimiento de agua y saneamiento solo se ha asignado el 2% de los fondos durante la totalidad del periodo.

Parece conveniente analizar la evolución de la distribución de la ayuda española por sectores durante esta década. Para ello se ha optado por dividir en dos subperiodos esta distribución sectorial, con la idea de establecer algunos puntos de comparación entre ellos. Hemos elegido el año 2001 como punto de división: por un lado permite abarcar un periodo mínimo de 4 años y en segundo lugar porque se trata de una fecha clave tanto para la evolución política,

social y económica del TPO como para la evolución general de las políticas de ayuda de los principales donantes. En efecto en el periodo posterior al estallido de la segunda Intifada se abre una etapa marcada por el endurecimiento de la ocupación israelí del TPO, acompañada por una fragmentación del territorio con la construcción del muro (2002) y la multiplicación de los checkpoints con el fin de garantizar la seguridad de los asentamientos en Cisjordania. La vuelta de tuerca del control israelí sobre el TPO ha provocado un progresivo deterioro de la situación política y económica y social del TPO. Así lo corroboran los principales indicadores económicos: entre 1999 y 2004 el PNB se redujo en un 15% y el PIB per cápita pasó de 1860\$ en 1997 a 1237 en 2004 (UNCTAD, 2005).

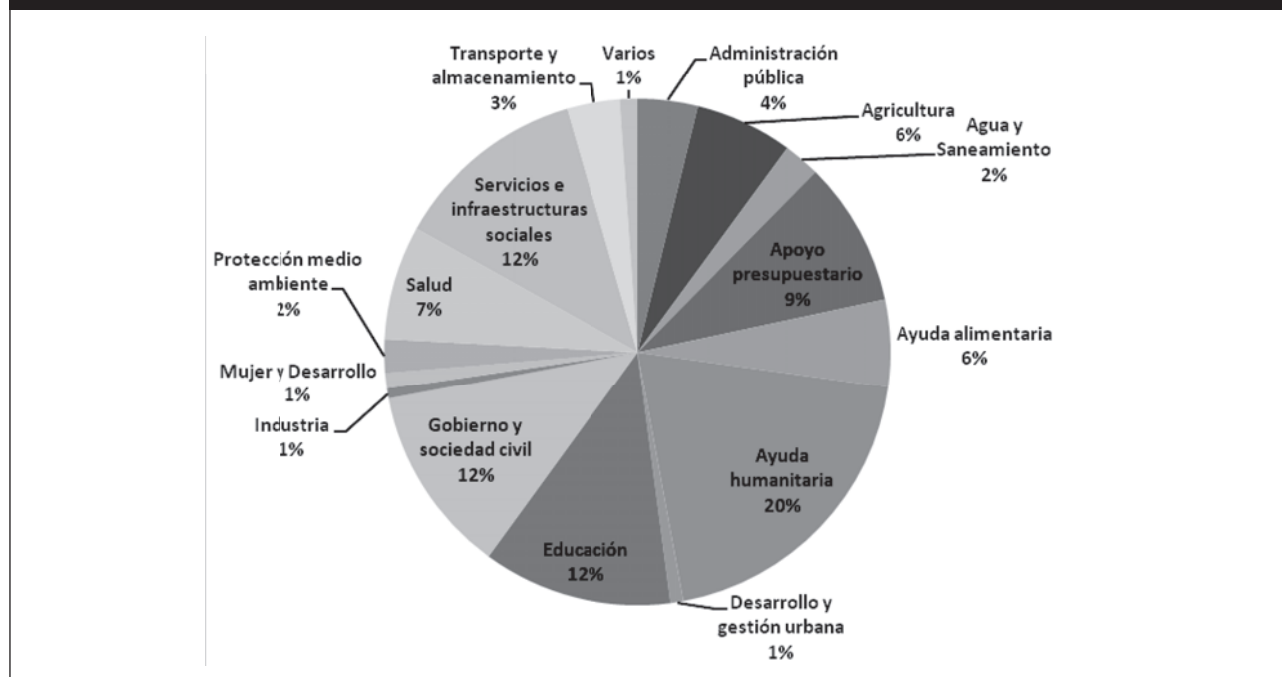
**Cuadro nº11: Distribución sectorial de la AOD al TPO (1998-2001)<sup>21</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>21</sup> Se han eliminado del gráfico los sectores que suman menos del 1% del total de la AOD por sectores.

**Cuadro nº 12: Distribución sectorial de la AOD al TPO (2002-2008)<sup>22</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

En términos generales, si comparamos diferentes periodos podemos constatar cambios significativos en la distribución sectorial de la ayuda entre el periodo 1998-2001 y el último periodo 2002-2008. Cabe destacar, en primer lugar, el incremento significativo de los fondos asignados al sector de gobernanza y sociedad civil que durante el primer periodo suma menos de 1% y no aparece por tanto en el cuadro. Sin embargo en el periodo 2004-2008 viene a sumar un 12% de la ayuda desembolsada al TPO. En el segundo periodo aparece una partida del 9% de apoyo presupuestario a la AP que no figuraba en el periodo anterior al cual se puede sumar el 4% correspondiendo a proyectos de gobernanza y sociedad civil dirigidos a fortalecer la administración pública palestina.

En el periodo 1998- 2001, aparece un sector que desaparece en el periodo siguiente: de cooperación financiera. Se trata de los créditos FAD que no han sido asignados en los datos del PACI a ningún sector determinado. Refleja la importancia que a finales de

los 90 tenían los créditos FAD en la estructura global de la AOD española destinada al TPO.

En el primer periodo casi la mitad de los fondos desembolsados han sido destinados a los sectores de educación, salud y servicios e infraestructuras sociales que suman el 44% del monto de ayuda. Mientras que en el periodo 2002-2008 estos tres sectores solo suman el 31% de los fondos.

Por su parte, la proporción de los fondos asignados en concepto de acción humanitaria ha aumentado de forma significativa, pasando del 8% al 20%. En los demás sectores –que abarcan todas las acciones destinadas a los servicios sociales básicos: educación, salud, servicios e infraestructuras sociales– se puede observar un descenso. A modo de ejemplo si durante el periodo 1998-2001 el sector de la educación canalizaba el 18% del total de los montos de ayuda, éste sólo representa el 12% en el periodo 2002-2008. Lo mismo ocurre con el sector salud- que pasa de absorber inicialmente un 11% a un escaso 7% –y el sector de los servicios sociales- que se reduce del 15% al 12%.

<sup>22</sup> Se han eliminado del gráfico los sectores que suman menos del 1% del total de la AOD por sectores.

Han disminuido también el porcentaje de los fondos asignados al sector de la agricultura, pasando del 11% al 6%, al de agua y saneamiento, que disminuye del 3% al 2%.

De acuerdo con las pautas internacionales el año 2000 ha marcado un punto de inflexión ya que la curva de desarrollo empieza a descender y la ayuda humanitaria empieza a entrar en el mapa de actividades de la cooperación española, antes más volcada en el apoyo a los sectores de la agricultura y el turismo.

Finalmente cabe destacar que en el primer periodo destaca el sector de protección del medio ambiente con la canalización del 9% de los fondos. Se tratan de proyectos de rehabilitación, la mayoría destinados a Belén. A modo de ejemplo fueron desembolsados 1.806.942€ para la rehabilitación de la calle de la Estrella de Belén en 1999 en víspera de la

celebración de Belén 2000 para la celebración del segundo milenio del nacimiento de Jesús.

### *Gobernanza y sociedad civil*<sup>23</sup>

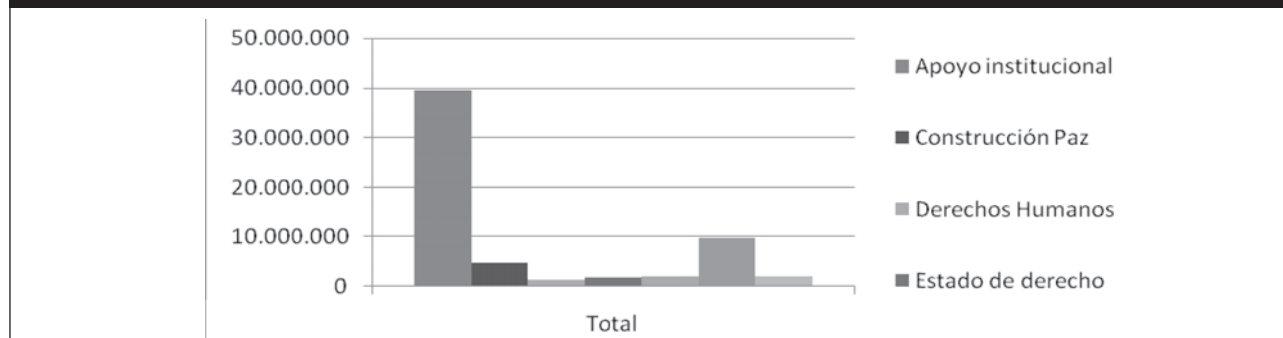
Nos fijaremos en primer lugar en el sector de gobernanza y sociedad civil, un sector que ha recibido una atención especial por parte de los donantes que han focalizado gran parte de sus esfuerzos en la construcción del Estado palestino y el fortalecimiento de sus Instituciones. Entre 1998 y 2008 ha canalizado aproximadamente el 20% del total de los fondos desembolsados. Los fondos asignados a este sector representaban a finales de los 90 montos insignificantes (unos 70.000€ en 1999). Han conocido un incremento constante a partir del 2004 para llegar a sumar más de 27 millones de euros en el 2008.

**Cuadro nº 13: Fondos públicos para el sector de gobernanza y sociedad civil (1998-2008) (euros)**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 14: Reparto por sub-sectores de los fondos públicos destinados al sector de gobernanza y sociedad civil (1998-2008) (euros)**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>23</sup> Hemos contabilizado dentro de este sector el apoyo presupuestario directo que España ha dado a la Autoridad Palestina así como las partidas asignadas en concepto de apoyo a la Delegación de la AP en España aunque en los PACI no figuran dentro del sector CAD de gobernanza y sociedad civil.

Durante el periodo comprendido entre 1998 y el 2008 el apoyo al sector de la gobernanza y sociedad civil alcanzó la suma de 70.022.419 euros de los cuales 47.413.357 (67%) fueron destinados al apoyo a las instituciones de la AP (apoyo presupuestario, apoyo institucional a la presidencia, fondos canalizados a través del TIM y PEGASE, apoyo a la delegación de palestina en España...).

Uno de los instrumentos claves de la cooperación española y en línea con el objetivo político de apoyar la construcción institucional del futuro Estado palestino ha sido el apoyo presupuestario a la Autoridad

Palestina asociado a condiciones políticas como la reforma de las finanzas públicas palestinas. Se ha realizado a través del Fondo Fiduciario del Banco Mundial para la gestión de las finanzas públicas.

Tras la victoria electoral de Hamas y en línea con la posición adoptada por la comunidad internacional el apoyo antes brindado a la Autoridad Palestina se volcó en un apoyo directo a la Oficina de la Presidencia de la AP.

Parte de la ayuda española fue canalizada por los nuevos mecanismos de canalización de la ayuda creada

por la UE como el TIM: 25 millones de euros destinados a paliar el déficit de la AP y un paliativo para pagar gastos y sueldos de los empleados públicos. El TIM fue sustituido por otro mecanismo (Pegase), un

fondo común al cual España aportó en el 2008: 20 millones de euros. Un compromiso que elevó a 25 millones tras la conferencia de Sharm el Sheij en febrero de 2009.

Por último, una de las líneas estratégicas definidas de acuerdo con el objetivo político de apoyar la solución de los dos Estados para resolver el conflicto ha sido el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Autoridad Palestina (DEP 2005-2008). También se establece como prioritario el apoyo a las actividades de la sociedad civil que tienden a promover valores democráticos, construcción de la paz e identidad cultural. Sin embargo y en comparación con el apoyo prestado a la AP los proyectos destinados al fortalecimiento de la sociedad civil, los derechos humanos y la promoción de la democracia han canalizado mucha menos ayuda.

Dentro de este mismo sector, los fondos desembolsados en concepto de **fortalecimiento de la sociedad civil** representaron la suma de 2.131.731 euros, de los cuales 1.241.090 (58%) fueron desembolsados en el 2007. Corresponde también a la puesta en marcha de convenios con este objetivo principal como el convenio de la plataforma 2015<sup>24</sup> (*Apoyo a iniciativas de construcción de paz entre palestinos e israelíes, a través del fortalecimiento de organizaciones de ambas sociedades civiles, del diálogo político y social y del conocimiento, protección y sensibilización sobre el derecho internacional*)<sup>25</sup>.

### *Los derechos humanos en la cooperación española con el TPO*

La promoción de los derechos humanos en los Territorios Palestinos no ha sido un sector privilegiado por parte de los donantes internacionales. En

Una de las líneas estratégicas definidas de acuerdo con el objetivo político de apoyar la solución de los dos Estados para resolver el conflicto ha sido el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Autoridad Palestina

<sup>24</sup> La Plataforma 2015 y Más está formada por 14 ONGD progresistas y que trabajan para el cumplimiento de los objetivos del Milenio. Las ONG que forman parte de esta plataforma son: Acsur, Arquitectos sin Fronteras, ACP, Cear, Ipade, Iepala, MPDL, Mondubat, Fundación Paz y Solidaridad, SI...

<sup>25</sup> El análisis sectorial de la cooperación española conlleva algunas dificultades metodológicas. La asignación de proyectos a determinados sectores releva también en gran medida de una apreciación subjetiva. A modo de ejemplo en alguna ocasión se clasifica como proyecto de derechos humanos una subvención para la puesta en marcha de un instituto de investigación. Algunos proyectos abarcan un amplio espectro de actividades y podrían entrar en el subsector de derechos humanos como de fortalecimiento de la sociedad civil.

1998 los derechos humanos y la promoción de la democracia solo absorbían el 9,5% de los fondos desembolsados por la comunidad internacional, representando 5 millones de dólares. En el periodo anterior (1994-1997) solo recibía el 4,4% de los fondos (11 millones).

En el caso de la cooperación española los fondos destinados a la promoción de los derechos humanos durante el periodo 1998-2008 representaron la suma de 2.186.941 euros, una cantidad menor comparado con otras partidas y que corresponde a una miscelánea de proyectos: proyectos de asistencia legal a colectivos vulnerables, apoyo a centros de derechos humanos palestinos, etc. Los fondos desembolsados para la promoción de los derechos humanos representaron aproximadamente el 3% de los fondos totales adjudicados al sector de gobernanza y sociedad civil.

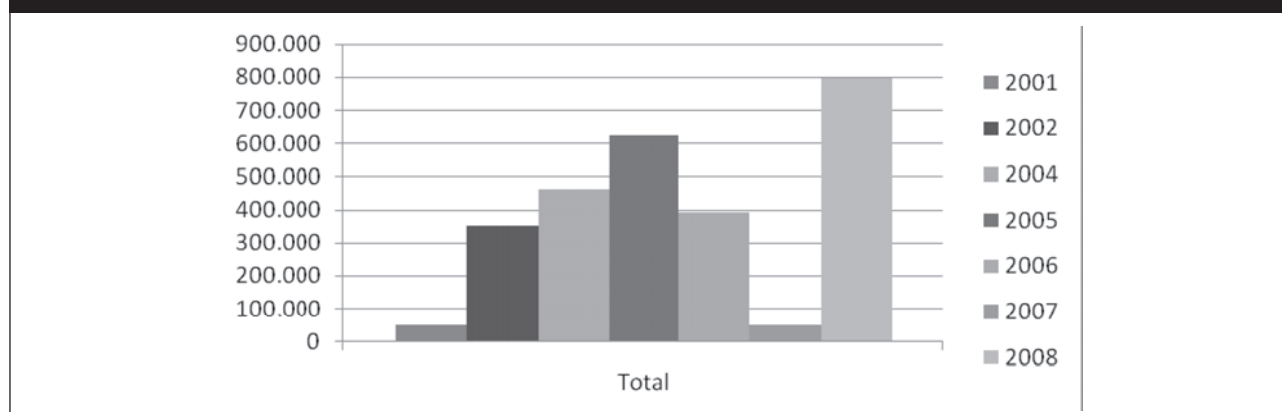
La poca atención recibida por este sector si nos atenemos a la cifras contrasta con la prioridad que los documentos oficiales de la cooperación española respecto al TPO dan a la promoción de los derechos humanos<sup>26</sup>.

Para la promoción de la democracia en el TPO 2.118.697€ han sido desembolsados durante el periodo 1998-2008<sup>28</sup>, lo que corresponde aproximativamente al 1% del total de los fondos públicos desembolsados para el TPO de 1998 a 2008 de los cuales el 42% fue desembolsado en el 2008.

Los proyectos destinados a promover la igualdad de las mujeres a través de las organizaciones e instituciones y desarrolladas en el marco del sector gobernanza y sociedad civil han canalizado 10.357.491 de los cuales 8.821.709 fueron desembolsados en el 2007 a través del fondo para el logro de los objetivos del milenio gestionado por Naciones Unidas (ventana temática igualdad de género y autonomía de la mujer). El 1.386.548 restante ha sido canalizado a través de ONGD como ACSUR, MPDL, IEPALA, PTM.

Cabe destacar que en el 2008 fueron financiados 11 proyectos por un monto total de 1.335.262 euros de muy diverso índole (desde la asistencia legal a presos o víctimas de demoliciones de casa, proyectos de sensibilización y formación en derechos huma-

**Cuadro n° 15: Fondos públicos para el sector de la promoción de los derechos humanos**



Fuente: base de datos elaborada a partir del PACI seguimiento (1998-2008)<sup>27</sup>

<sup>26</sup> La defensa de los derechos humanos es una prioridad horizontal de la cooperación española. Ver el Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008.

<sup>27</sup> La forma de computar los diferentes proyectos en un sector u otro puede ser un factor de distorsión de las cifras. A modo de ejemplo el PACI seguimiento clasifica el convenio de la Plataforma 2015 en el sector correspondiente al fortalecimiento de la sociedad civil aún teniendo un componente clave de derechos humanos.

<sup>28</sup> Hemos integrado en este apartado los subsectores CRS del CAD correspondiendo al fortalecimiento del estado de derecho, procesos electorales, desarrollo legal y judicial y promoción de la democracia.

nos). La clasificación sectorial de algunos proyectos como derechos humanos como un proyecto destinado a la reforma del sector de seguridad y más concretamente la inclusión de una perspectiva de género en la política de seguridad del Ministerio del Interior palestino puede sin embargo ofrecer una imagen un tanto distorsionada del apoyo que desde el gobierno español se da a la promoción de los derechos humanos en el TPO.

La cooperación española sigue poniendo el énfasis actualmente en los sectores donde ha tenido un papel destacado como el sector de la educación y de la salud.

## Educación

De 1998 a 2008 el sector educativo recibió un total de 33.154.343 euros sobre un total de 272.125.642 euros representa más o menos el 12% del total de la AOD desembolsado durante este periodo pasando de unos 932.173 euros en 1998 a 4.639.183 euros en 2008.

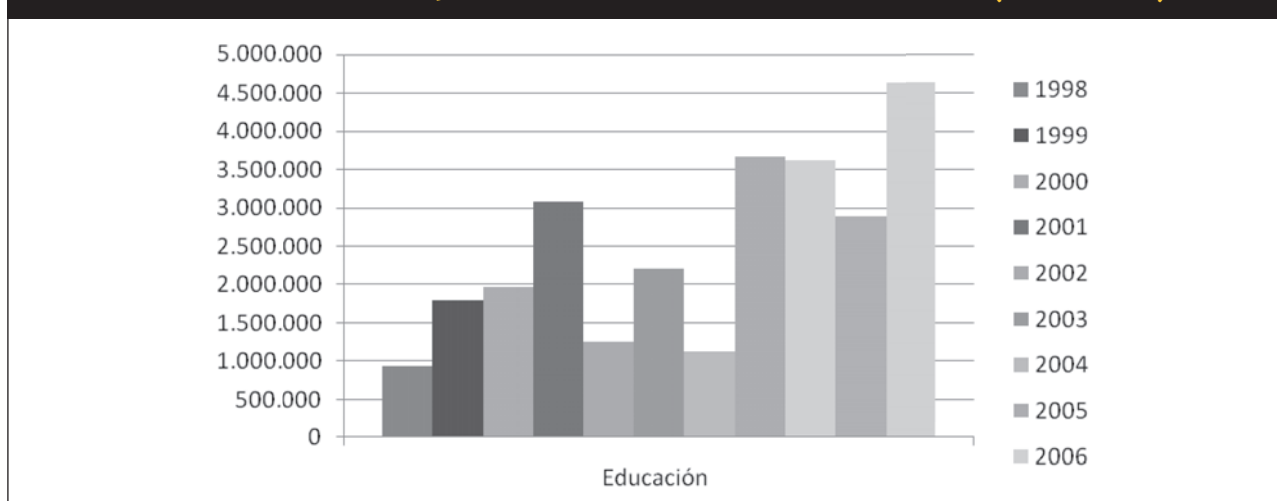
A finales de los 90 los proyectos de cooperación en el sector educativo abarcaban ante todo intercambios universitarios y lectorados. Es destacable sin

embargo la financiación en Gaza de una escuela de formación profesional, y la concesión de fondos a la formación de capital humano. Hasta el 2006 la evolución de los fondos sigue un ritmo irregular, pero en el 2005 se puede observar un marcado ascenso de los fondos destinados a este sector. Si en el 2004 fueron desembolsados 1.119.577 euros en el 2005 esta suma se triplicó. Comparado con el año anterior durante el cual solo fueron financiados 9 proyectos. En el año 2005 fueron 44 los proyectos que recibieron financiación pública. También es destacable que durante ese año la AECID desbloqueó un millón de euros para un proyecto de mejora de la calidad de la educación. Este nivel de compromiso con este sector se mantuvo hasta el 2007, año en el cual se puede observar un descenso de más de un millón de euros comparado con el año anterior.

Entre las prioridades fijadas en la quinta comisión mixta para este sector se menciona el apoyo al ministerio de la educación con el objetivo de garantizar el acceso universal a un sistema de enseñanza equitativo y de calidad.

Los fondos asignados a este sector han aumentado de forma significativa en el 2008: pasando de 2.893.236 euros en el 2007 a 4.639.183 euros en 2008<sup>29</sup>.

**Cuadro nº 16: Fondos públicos destinados al sector educativo (1998-2008)**



Fuente: elaboración propia.

<sup>29</sup> En el 2008 se asignaron también 8 millones de euros de apoyo presupuestario a la Autoridad Palestina para la cofinanciación de actividades de mejora del sector Educación previstas en el Plan de Reforma y Desarrollo Palestino 2008-2010. Al ser apoyo presupuestario esta partida está contabilizada en el sector gobernanza y sociedad civil.

## Salud

De 1998 a 2008 fueron desembolsados 20.561.027 euros para el sector de salud representando alrededor del 8% del total de la AOD desembolsada durante este periodo. De 1.336.559 euros en 1998, el monto de ayuda destinado a este sector representaba en el 2008 unos 3,5 millones de euros.

La evolución de los fondos destinados al sector de la salud muestra una gran estabilidad durante la etapa comprendida entre 1998 y el 2005. A partir del 2006 aumenta de forma considerable. Este incremento sustancial a partir del año 2006 corresponde a la puesta en marcha de varios convenios de salud (CRE: Fortalecimiento del sistema de atención sanitaria básica y del acceso al mismo en los territorios palestinos mediante la formación de personal médico; SI: Mejora de la situación sanitaria a través de: cobertura de necesidades en materia de atención sanitaria básica, salud materno-infantil).

En la quinta comisión mixta fueron reafirmadas las prioridades de la cooperación española para este sector: básicamente se trata de contribuir a la mejora de la calidad de la sanidad dando prioridad al fortalecimiento de la política del Ministerio de Sanidad y su papel como gestor y coordinador de otros prestadores de asistencia sanitaria. De allí que se recomienda apo-

yar los centros de salud de la Media Luna Roja palestina. También el énfasis está puesto en el refuerzo de la cobertura, la calidad y el acceso de la población palestina al sistema de asistencia sanitaria primario.

El objetivo es superar la falta de acceso con una mayor descentralización de los servicios.

También se priorizan las acciones orientadas a los colectivos más vulnerables y desprotegidos como los discapacitados.

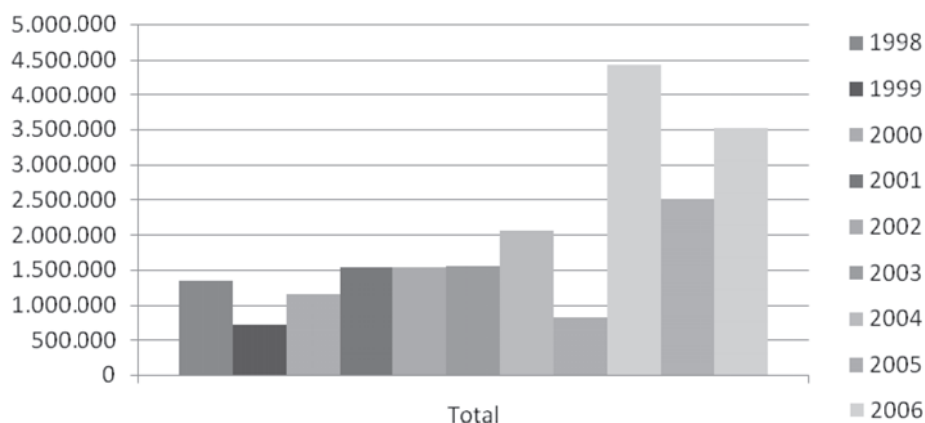
El cuadro nº 18 nos muestra que dentro del sector salud se han privilegiado los proyectos de infraestructura sanitaria y los servicios de atención sanitaria básica.

Como resultado de la V Comisión Mixta celebrada en noviembre de 2008, se ha reiterado que los servicios de salud básicos iban a recibir una atención prioritaria.

## Agua y saneamiento

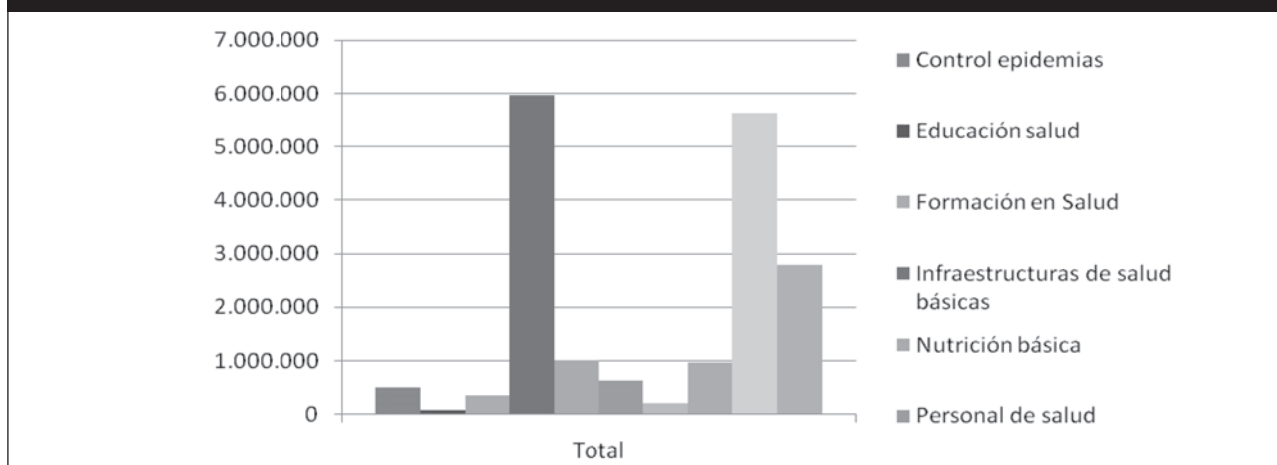
La AOD española invertida en el sector del agua y saneamiento representa una suma menor comparado con la asignación de recursos a los demás sectores: 6.121.165 euros, representando un 2,3% de todos los fondos públicos desembolsados durante el periodo (1998-2008). El monto de ayuda destinado a este

**Cuadro nº 17: Fondos públicos españoles destinados al sector salud (1998-2008)**



Fuente: elaboración propia.

**Cuadro nº 18: Reparto de los fondos públicos en los sub-sectores de salud (1998-2008)**



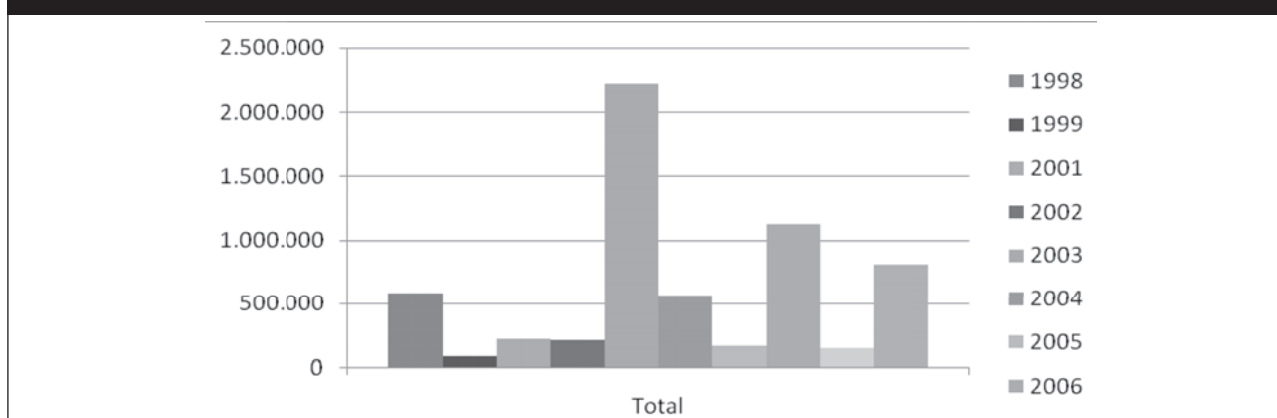
Fuente: elaboración propia.

sector no ha conocido una evolución significativa comparado con otros sectores: desde la suma menor de un poco más de 500.000 euros en 1998 a unos 800.000 euros en el 2008. La única variación importante reseñable durante el periodo estudiado es en el 2003, año durante el cual se financió un proyecto de 1.300.000 euros para un proyecto de uso eficiente del agua en la Franja de Gaza. Teniendo en cuenta el carácter estratégico de la gestión de los recursos hídricos en el contexto del conflicto se trata de un sector particularmente sensible. La fragmentación de Cisjordania en áreas A, B y C siendo la última bajo el control civil y militar de los israelíes (valle del Jordán), ha imposibilitado también la obtención de

los permisos necesarios a la realización de los proyectos. Los proyectos que han sido financiados han sido destinados principalmente a la mejorar de la utilización de los recursos hídricos disponibles. A partir del 2002 se financian también proyectos destinados a mejorar la situación de los agricultores afectados por la construcción del muro, intentando mitigar sus efectos. (ACPP: Mejora de las condiciones de abastecimiento hídrico y alimenticio en el distrito de Qalqilya. Cisjordania; una zona cercada por la construcción del muro).

A la vez la cooperación española participó en el programa de seguridad alimentaria. Ha intentado también promover un uso más eficiente del agua<sup>30</sup>.

**Cuadro nº 19: Cooperación española en el sector del agua y saneamiento (1998-2008)**



Fuente: elaboración propia.

<sup>30</sup> Intervención de Isabel Casado, consejera técnica del área de Oriente Medio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en el seminario de la Casa Encendida, 28 y 29 de abril de 2009.

## El Sector agrícola

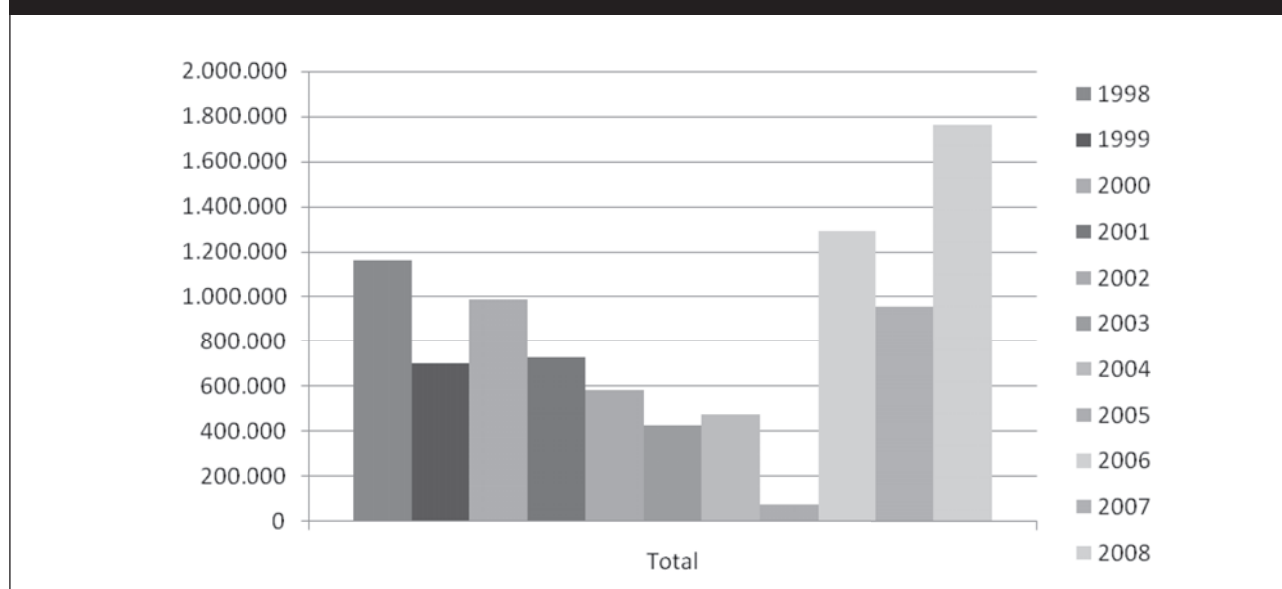
En 1993, cuando se estableció el marco oficial de cooperación con los Territorios Palestinos, la agricultura y la ordenación rural constituían unos de los ámbitos de cooperación más importante. El ICMAM participaba entonces en dos grupos multilaterales técnicos sobre recursos hídricos y desarrollo económico regional. España ya propuso en 1993 coordinar junto con la CE el sector agrario. Se envió una primera misión española en 1993 tras la cual se dio lugar a las primeras actuaciones. (Casado, 1995).

España lidera el grupo de trabajo sectorial en agricultura: desarrollo sostenible de este sector prioritario para luchar contra la inseguridad alimentaria. Planificación a través del programa Azahar. Intervenciones encaminadas a incrementar la producción local para el autoconsumo y la generación de ingresos alternativos a la sobre explotación de los recursos naturales: implicación de los donantes en

este sector delicado porque atañe a cuestiones claves del conflicto: tierras, acceso a los recursos hídricos...

Este sector ha canalizado durante el periodo 1998-2008 la suma de 10.410.490 euros. De más o menos un millón de euros en 1998 pasa a representar la suma de 1,7 millones de euros. El monto de ayuda asignado a este sector ha ido disminuyendo hasta el 2005, fecha en la cual alcanza la cifra mínima de unos 70.000 euros. Los asentamientos y la construcción del muro así como la red de carreteras paralelas para conectar las colonias entre sí e Israel han tenido un fuerte impacto sobre el desarrollo del sector agrícola. La colonización israelí de Cisjordania Ha supuesto la pérdida del 40% de las tierras agrícolas desde 1967 y la construcción del muro a partir del 2002 la quinta parte de las tierras cultivables de Cisjordania. Los agricultores tienen un acceso restringido a la tierra y el muro ha llevado a la quiebra a 3.551 empresas, alterando al mismo tiempo las redes de carreteras y de agua de 171 aldeas<sup>31</sup>.

**Cuadro nº 20: Fondos públicos canalizados en el sector de la agricultura (1998-2008)**



Fuente: elaboración propia.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> UNCTAD (2009). Informe sobre la asistencia de la UNCTAD al pueblo palestino. UNCTAD/TD/B/55/2.

<sup>32</sup> El sector agricultura y seguridad alimentario comprende a efecto de nuestro análisis un abanico amplio de sub-sectores: ayuda alimentaria y seguridad alimentaria, desarrollo rural, agro-industrias, política forestal).

Al igual que para los recursos hídricos los fondos públicos destinados a financiar proyectos en este sector han sido relativamente menores en cantidad. (menos del 4% de los fondos). Como se puede observar en el anterior gráfico, el desembolso de estos fondos ha seguido una curva decreciente hasta el año 2005. La situación política y económica de los Territorios Palestinos conoció durante este periodo un claro deterioro como consecuencia del fracaso del proceso de paz, el estallido de la segunda Intifada y la ocupación militar y fragmentación progresiva de los Territorios Palestinos. Un contexto en el cual los donantes consideraron inviable proyectos de desarrollo y más aún en el sector agrícola. Hay una sorprendente recuperación a partir del 2005- 2006 con un descenso de nuevo a partir del 2007. La reactivación del 2005-2006 se debe a las posibilidades que los donantes vieron en la retirada unilateral de Israel de la Franja de Gaza.

### *Patrimonio*

La cooperación española ha dedicado parte de sus actividades a la rehabilitación del patrimonio histórico con proyectos destinados a Jerusalén y Belén. Algunos proyectos destacados como la rehabilitación del centro histórico de Hebrón que tiene evidentemente un importante componente social y político para evitar que los habitantes abandonen esta zona. Los proyectos de la cooperación española tratan de apoyar el desarrollo de esta ciudad palestina, que sufre una situación muy complicada debido a la ubicación de un emplazamiento de colonos israelíes en pleno corazón de la ciudad.

Teniendo en cuenta la particularidad del contexto, la conservación del patrimonio histórico tiene un alto componente político en este contexto. Ya en los primeros años de la Sumud en los años 70 formaba parte de la resistencia contra la ocupación y judaización del Territorio Palestino Ocupado (Abu Sada, 2006).

## **3. Las ONGD españolas en el Territorio Palestino Ocupado**

### *3.1. Cartografía general de los actores*

Las primeras ONGD españolas presentes en Palestina eran organizaciones confesionales, luego fueron afianzando su presencia ONGD con agendas solidarias con proyectos de sensibilización sobre la cuestión palestina. Nacen durante este periodo los Comités o Asociaciones de amistad con el pueblo palestino, y otras ONGD como IEPALA o la APDHE (Asociación pro Derechos Humanos).

La movilización de la sociedad civil española en torno a la cuestión palestina tuvo la particularidad de contar en un principio con el respaldo de la administración pública. La primera estructura de coordinación de ONGD, el Comité Español de ONG sobre la cuestión Palestina, creado en 1987 contó con el impulso y respaldo del gobierno. En ese momento y es un rasgo destacable de la cooperación española con palestina, había una fuerte convergencia de intereses entre las políticas gubernamentales y las estrategias de las ONGD.

Luisa Sirvint de la APDHE recuerda que la sintonía que en aquel momento había entre la administración y la sociedad civil española respecto a la cooperación con Palestina se dio en un contexto particular, en el cual había una mayor colaboración entre todos los partidos políticos: “era una época durante la cual la propia democracia española se estaba afianzando y una etapa en la cual se iba definiendo y delimitando el reparto de roles” (Sirvint, 2008).

El Comité Español de ONG sobre la cuestión Palestina fue creado por organizaciones que desde los 70-80 habían empezado a trabajar con Palestina como IEPALA o la APDHE. El Comité agrupaba también otras organizaciones como la Asociación de Amistad Hispano-árabe, Paz y Cooperación, Asociación de Ayuda Humanitaria al pueblo palestino- MAPS, el Comité de solidaridad con la causa árabe. El Comité consolidó durante estos primeros

años su liderazgo en la coordinación del trabajo de las ONG españolas en Palestina. El Comité desempeñó un papel clave en el desarrollo de proyectos de cooperación con Palestina por parte de las ONG españolas que hasta ese momento estaban centradas principalmente en América Latina. Las ONG españolas del Comité fueron las primeras en utilizar fondos públicos españoles para llevar a cabo proyectos en Palestina (principios de los 90). (Barreñada, 2009).

En el ámbito español como en el ámbito internacional, el proceso de paz modificó profundamente las dinámicas que habían dominado las políticas de desarrollo en Palestina hasta aquel momento. En primer lugar aumentaron de forma sustancial los fondos destinados a la cooperación con Palestina, y el número de organizaciones con proyectos en el Territorio Palestino Ocupado.

El número de organizaciones pertenecientes al Comité aumentó, con diferentes estrategias de acción y niveles de implicación, algunas con actividades más ligadas a la cooperación que a la solidaridad con la causa palestina. Otras organizaciones empezaron a trabajar en Palestina fuera del Comité: PTM, SI, CEAR, CODESPA, FPSC) y empezaron a tener presencia algunas organizaciones humanitarias (Médicos del Mundo, Médicos Mundi, MSF).

La incorporación de un abanico más amplio de organizaciones trabajando en Palestina modificó también el peso que hasta ese momento había tenido el componente de solidaridad política en el trabajo de las ONGD españolas en Palestina (Barreñada, 2003: 194). Con el proceso de Oslo el Comité entró en una fase crítica: y dejó de ser operativo. Provocó divisiones dentro del grupo: algunas organizaciones como el Comité de Solidaridad por la Causa Árabe se acercó más a las posiciones mantenidas por otras redes más volcadas en la movilización e incidencia política como la Red estatal de Solidaridad.

De allí que a partir de los Acuerdos de Oslo aparecieron las primeras divisiones en el ámbito de las ONGD. Hubo una ruptura dentro del mundo de la solidaridad con el proceso de Oslo. El mundo de la solidaridad española se divide en dos ámbitos no totalmente opuestos.

En primer lugar las organizaciones más comprometidas con la movilización política que con la cooperación por proyectos. La red de solidaridad con Palestina articula a nivel estatal las acciones de diferentes organizaciones (Comités de solidaridad con la causa árabe). Organizaciones próximas a los partidos de izquierda.

En segundo término las organizaciones con proyectos en terreno que dependen en parte de las relaciones financieras con las instituciones públicas. Algunas ONG con proyectos de desarrollo han seguido siendo activas en el ámbito de la incidencia política (ACSUR, Mondubat...). Otras ONGD tienen un perfil más conservador y religioso (Codespa, Manos Unidas, Fundación Promoción social de la Cultura).

Este sector se caracteriza en general por una gran diversidad en parte debido a la implicación creciente de las CCAA en este ámbito. La cooperación descentralizada ha permitido el desarrollo de una multitud de pequeñas entidades activas sobre todo en el ámbito de la solidaridad y movilización política. (Los comités de solidaridad; las asociaciones de palestinos en España o asociaciones hispano-palestinas).

Los acuerdos de Oslo también marcaron un punto de inflexión en las pautas que habían seguido los donantes respecto a la sociedad civil palestina ya que con la creación de la AP, siendo esta última la que empezó a canalizar la mayoría de los fondos. (Una media de 500 millones de \$ al año). Paralelamente los fondos destinados a las ONG palestinas disminuyeron de 170 millones de \$ en 1990 a 100 en 1994 y 60 en 1996.

**Con el proceso de Oslo el Comité entró en una fase crítica: y dejó de ser operativo. Provocó divisiones dentro del grupo**

## Características generales de las ONG españolas en el TPO

De acuerdo con los datos de la CONGDE en el 2007 20 ONGD españolas ejecutaron proyectos en el Territorio Palestino Ocupado y 11 tenían presencia en terreno. La mayoría de las ONG españolas han iniciado el desarrollo de proyectos en Palestina después de los acuerdos de Oslo. En el 2007, es en los Territorios Palestinos donde se ha ejecutado el mayor volumen de fondos de las ONGD.

Los informes de la CONGDE sólo consideran los datos de las ONGD que pertenecen a la coordinadora<sup>33</sup>. En los siguientes apartados nos basaremos también en los datos recopilados en la base de datos realizada a partir del PACI Seguimiento.

De 1998 a 2008 el número de entidades diferentes financiadas asciende a 120. Se trata de un amplio abanico muy heterogéneo (comprendiendo asociaciones de solidaridad con la causa palestina, como ONGD, fundaciones, centros de investigación).

## Los recursos humanos de las ONGD en el TPO

Las ONGD han incrementado de forma sustancial los recursos humanos en terreno aunque parece que

siguen siendo escasos para gestionar el volumen de trabajo generado por un aumento sustancial de los fondos ejecutados en los Territorios Palestinos: En efecto el volumen de fondos públicos canalizados por las ONGD ha triplicado durante el periodo estudiado, pasando de 5.538.286 euros en 1998 a 15.354.727.000 euros en el 2008.

En los tres últimos años el número de ONG españolas ejecutando fondos en Palestina y con presencia en terreno se ha mantenido bastante estable (entre 9 y 12).

Solidaridad Internacional, contaba en una primera etapa (1993-2000) con un coordinador para los proyectos financiados por la AECID y otro para los proyectos financiados por ECHO. Después se modificó la estructura interna y con la definición de tres líneas de trabajo principales se asignó una persona para el seguimiento y supervisión de cada una de ellas. Actualmente cuenta con 4 expatriados y 5 personas locales contratadas para tareas administrativas.

MPDL cuenta actualmente con un jefe de misión y 4 expatriados; ACPP cuenta con 9 personas expatriados en Palestina desde el año 2000. ACSUR las Segovias cuenta con 4 expatriados y dos personas contratadas a nivel local. En general el personal local de las ONG estima que estos recursos son insuficientes para hacer frente al volumen de trabajo que cada organización tiene que gestionar.

**Cuadro nº 21: El trabajo de las ONGD españolas en el TPO**

Años	Nº de ONGD	Fondos ejecutados en €	Nº de proy/prog	Fondos medios en €	nº de ONGD con presencia en terreno
2003	18	14.636.674,00	83	176.345,00	nd
2004	19	8.180.461,00	73	112.061,00	nd
2005	19	5.720.000,00	64	89.323,00	9
2006	18	8.610.000,00	63	136.631,00	12
2007	20	12.960.000,00	106	122.288,00	11

Fuente: Tabla elaborada a partir de los datos recogidos en los informes anuales de la CONGDE sobre el sector de las ONGD

<sup>33</sup> Para la elaboración del Informe del 2007 se han recogido datos de 103 de las 108 organizaciones miembro de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo de las cuales 87 son ONGD y 16 son Coordinadoras Autonómicas de ONGD.

### 3.2. Evolución de la financiación

Los proyectos y programas que las ONG españolas ejecutan en los Territorios Palestinos tienen una gran dependencia de los fondos públicos. En términos generales las ONGD españolas dependen más de fondos públicos que privados. De acuerdo con el informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD de 2008: los fondos de origen público (54%) superaron ligeramente a los de procedencia privada (46%).

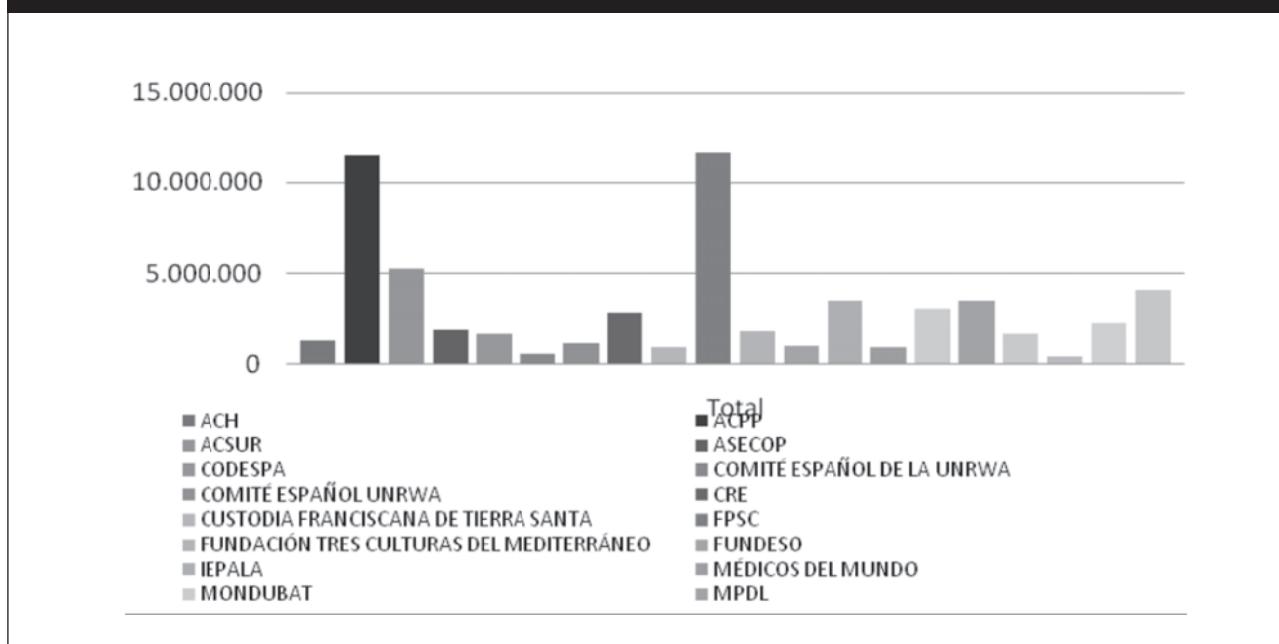
ONGD como MPDL, ACSUR, SI, PTM tienen una gran dependencia de los fondos públicos. En el 2007 de los ingresos ejecutados por el MPDL sólo el 3% procedía de fondos privados y el 86% de fondos públicos<sup>34</sup>. Para ACSUR el 96% de los ingresos ejecutados fueron públicos, SI sólo contaba con 25 % de

fondos privados y PTM 11%. Estas cifras nos dan una idea de la gran dependencia de fondos públicos de las ONGD activas en los Territorios Palestinos.

De acuerdo con los datos obtenidos de los representantes de las ONGD españolas entrevistadas la mayoría de los proyectos ejecutados en Palestina lo fueron con fondos públicos. Durante el periodo 1994-2004 unas 26 ONGD recibieron financiación pública. El cuadro siguiente refleja el nivel de fondos públicos canalizados por las ONGD. ACPP y FPSC durante el periodo 1998-2008 son las ONGD españolas que más fondos públicos han canalizado durante este periodo.

Durante el periodo (1998-2008) las ONG han canalizado en torno al 38% de los fondos públicos desembolsados para proyectos en el Territorio Palestino Ocupado unos 82,5 millones de euros.

**Cuadro nº 22: Canalización de fondos públicos por las ONGD activas en el TPO (1998-2008)<sup>35</sup>**



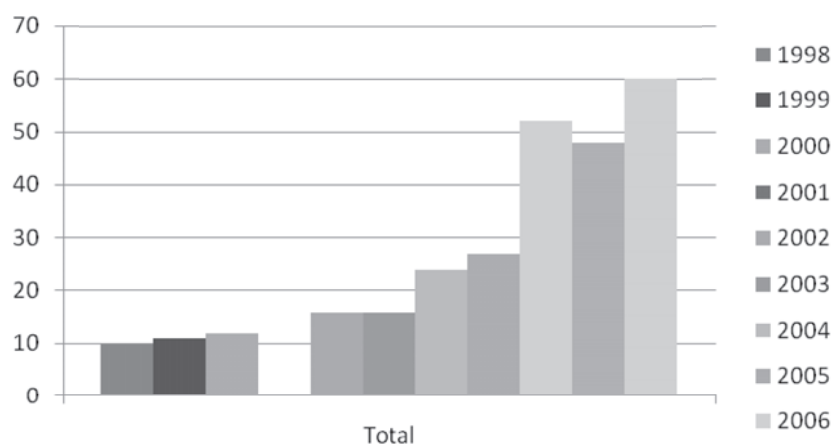
Fuente: Cuadro realizado a partir de la base de datos elaborada a partir de los datos disponibles del PACI.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ver informe de la CONGDE sobre el sector de las ONGD, 2008.

<sup>35</sup> En este cuadro sólo hemos considerado las ONG que han canalizado un monto de ayuda superior a los 200.000 euros en los 10 años que abarca el estudio.

<sup>36</sup> Hay notables diferencias entre los datos proporcionados por las ONGD y los datos recogidos por el PACI. (errores, muchos proyectos de pequeña envergadura de entidades locales no han sido recogidos en el PACI. Modos de contabilidad....).

**Cuadro nº 23: Evolución del número de entidades recibiendo fondos públicos**

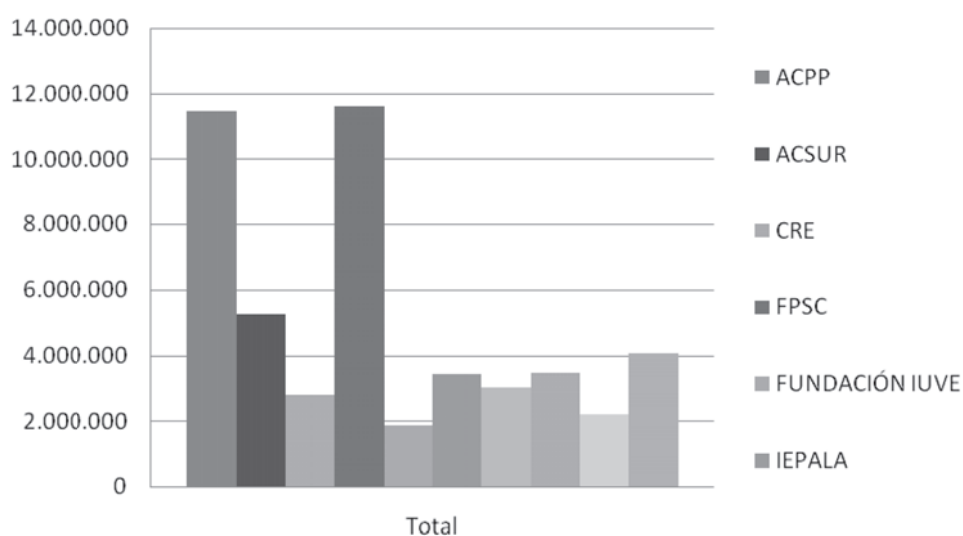


Fuente: Gráfico de elaboración propia. (En el PACI seguimiento del 2001 no hay datos sobre las ONGD).

En cuanto al número de ONGD financiadas durante el periodo comprendido entre 1998 y el 2008, se ha mantenido estable más o menos hasta el 2003. A finales de los 90 y principio del año 2000 unas 10 ONG recibían fondos públicos para desarrollar proyectos en los Territorios Palestinos. (ACPP, Asociación Obra Social de la Orden del Santo Sepulcro, FPSC, IEPALA, SI, Sodepaz). En el 2002

cabe destacar que los 2/3 han sido canalizados por la ONG Fundación Promoción Social de la Cultura con un proyecto de mejora de las estructuras educativas del Patriarcado Latino. A partir del 2004 empieza a aumentar el número de entidades financiadas y es en el 2006 cuando el incremento es más notable pasando de 38 en el 2005 a 132 en el 2006 y 60 en el 2008.

**Cuadro nº 24: Las 10 ONG españolas que más fondos públicos han canalizado (1998-2008)**



Fuente: Gráfico de elaboración propia.

El monto de ayuda canalizado por las ONGD ha conocido durante el periodo estudiado un incremento constante y muy significativo del 2005 al 2006 en gran parte debido a la introducción de nuevos instrumentos de financiación a largo plazo creados para consolidar el trabajo con las ONGD como los convenios<sup>37</sup>.

A pesar de las fluctuaciones cabe resaltar que un alto porcentaje de la AOD está canalizado por las ONG. Es sin duda un rasgo diferencial de la cooperación española en comparación con otras cooperaciones: 60% en el 2003, 48% en el 2004, 18,2% en el 2005 y 51% en el 2006.

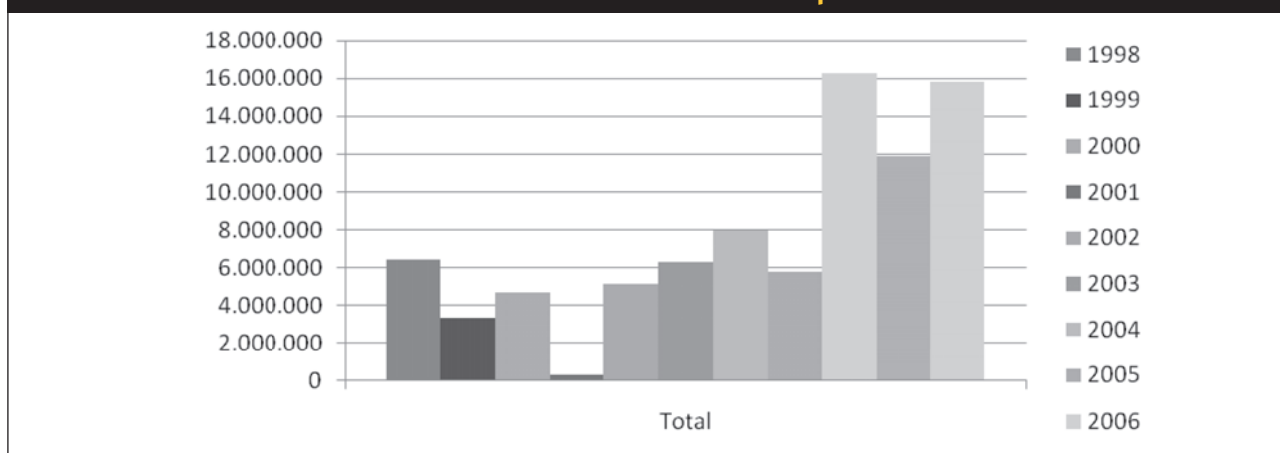
### 3.3. Sectores de actividad

Las primeras ONG a parte de las organizaciones con un perfil religioso en desarrollar programas o proyectos de forma estable en los Territorios Palestinos han tenido un perfil solidario con un marcado compromiso con la lucha nacional del pueblo palestina. Las ONG pertenecientes a este grupo han sido principalmente de izquierda (ACSUR, IEPALA) algunas con vínculos con partidos políticos (Solidaridad Internacional, MPDL).

En línea con las prioridades sectoriales definidas por la cooperación española, las ONGD han adquirido una experiencia larga y en sectores como educación y servicios de salud de atención primaria.

Durante el periodo estudiado es en el sector de los servicios sociales donde las ONG han canalizado el mayor monto de ayuda: unos 19 millones de euros aproximadamente para desarrollar proyectos destinados al suministro de servicios sociales así como en el subsector de empleo y vivienda equivalente al 23% del total de los fondos públicos canalizados por las ONGD. El sector de la salud representa el segundo sector de intervención de las ONG españolas por fondos públicos canalizados con unos 15 millones de euros aproximadamente (20% del total). La implicación de las ONG españolas en el sector educativo ha sido también bastante significativo alcanzando la suma de cerca de 10,6 millones de euros (12,8% del total). En el sectores de gobernanza y sociedad civil las ONG españolas han canalizado en torno a los 10 millones de euros (12%). Mientras que en el sector de la ayuda humanitaria las ONG españolas han canalizado unos 7 millones de €(9%). La implicación de las ONG en el sector del agua y saneamiento y agricultura ha sido menor: (4,6% y 8,8% respectivamente).

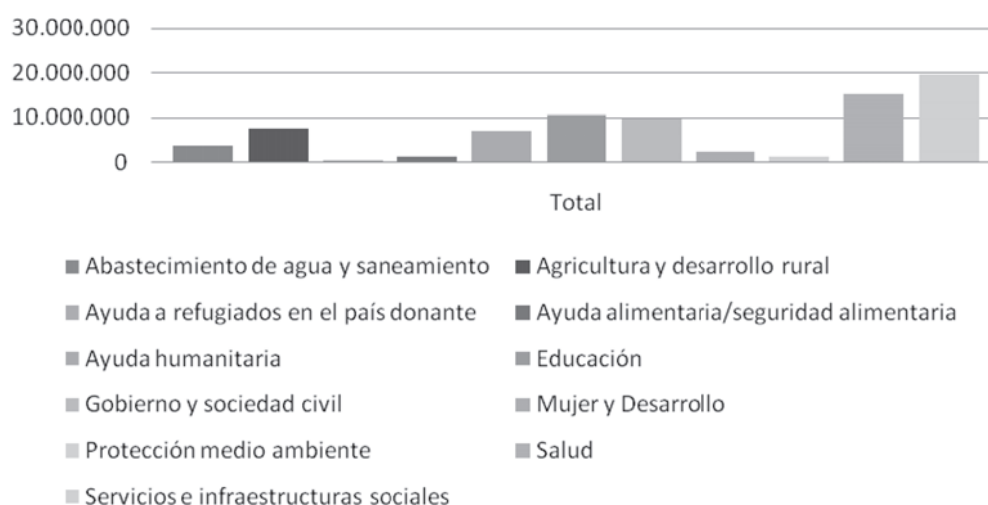
**Cuadro nº 25: Evolución del volumen de fondos públicos ejecutados por las ONG en el Territorio Palestino Ocupado**



Fuente: Gráfico de elaboración propia. (En el PACI seguimiento del 2001 no hay datos sobre las ONGD).

<sup>37</sup> Entre 2006 y 2007 se han puesto en marcha cerca de 200 convenios de carácter plurianual con ONGD.

**Cuadro nº 26: Fondos canalizados por las ONG por sectores de intervención (1998-2008)**



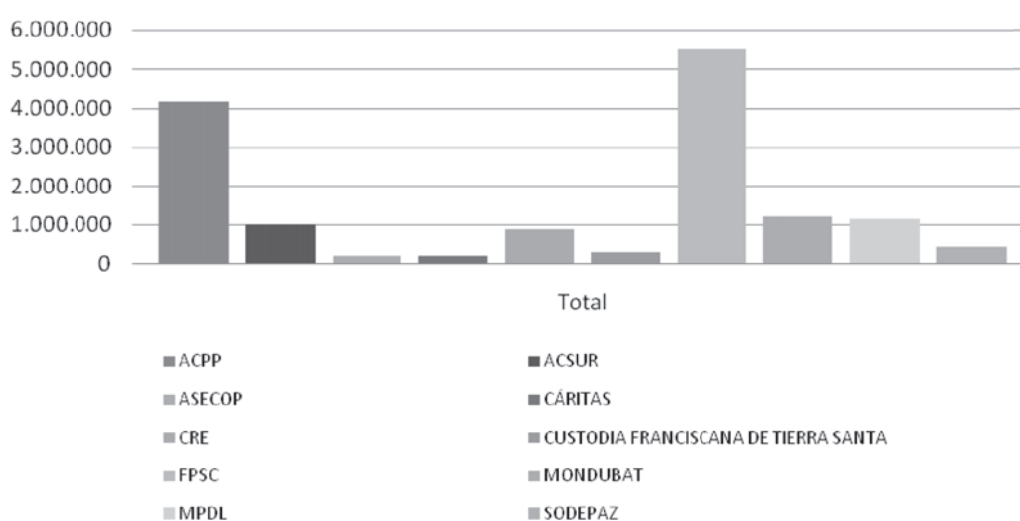
Fuente: Elaboración propia.

### Servicios sociales

En el sector de los servicios e infraestructuras sociales intervienen una gran diversidad de ONG que en general han canalizado durante el periodo (1998-2008)

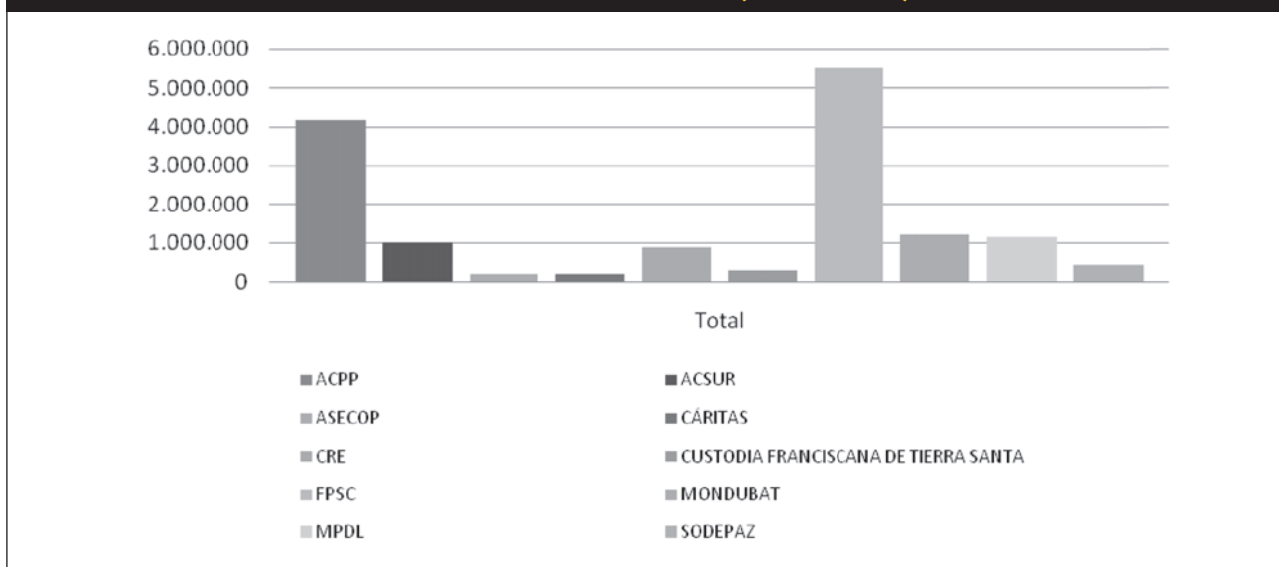
cantidades menores: menos de 200.000 euros. Asimismo destacan algunas ONG como la Fundación para la Promoción Social de la Cultura (FPSC) que ha canalizado durante este periodo unos 4,7 m euros o Asamblea de Cooperación por la Paz (ACPP) con 3,7 m euros.

**Cuadro nº 27: Fondos canalizados por las ONG en el sector de los servicios e infraestructuras sociales (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 28: Fondos públicos españoles canalizados por las ONG en el sector de la salud<sup>38</sup> (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia.

Las ONGD españolas han tenido una implicación significativa y sostenida en el sector de la salud. El monto total de ayuda canalizado por las ONGD en este sector durante el periodo estudiado alcanza los 15,2 millones de euros. SI y ACPP son las ONG españolas que más fondos han canalizado: 2,9 y 1,3 millones de euros respectivamente. Es en la prestación de servicios de salud básicos y en la financiación de infraestructuras de salud básicas donde las ONGD españolas han desarrollado más proyectos. Durante el periodo (1998- 2008) fueron 59 proyectos por un monto total de financiación pública española de 7.914.112 euros ejecutados por ONG como SI, ACPP, SI, Médicos del Mundo entre otras.

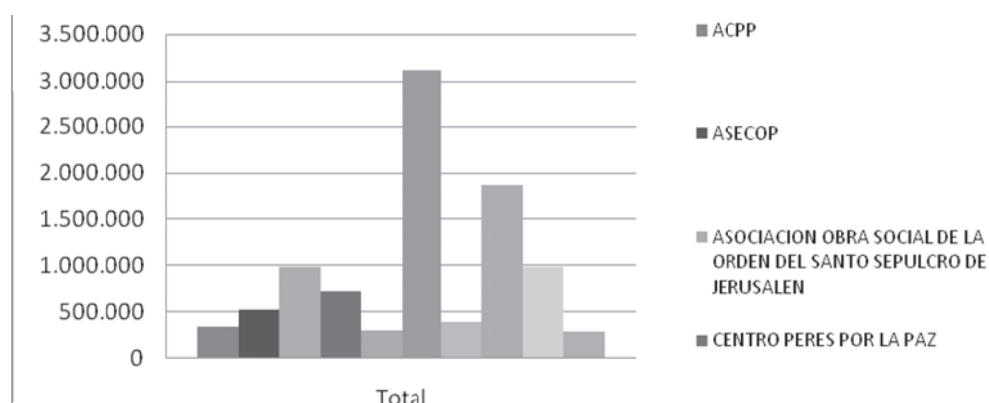
## Educación

De 1998 a 2008 obtuvieron financiación pública española unos 170 proyectos en el sector de la edu-

cación con un monto total de 32.663.358 euros de los cuales 10.608.254 (el 30%) fueron ejecutados a través de las ONG españolas. Buena parte de los proyectos han sido destinados a fortalecer los servicios de educación básica (22 proyectos con 2.262.369 euros) a través de 11 ONG diferentes como la Asociación Obra social de la Orden del Santo Sepulcro, Conemund, Fundación para la Promoción social de la Cultura (FPSC), Caritas). Cabe destacar que en el sector de la educación han tenido protagonismo las ONG con vinculación religiosa, teniendo una presencia menor de las ONG de izquierda a modo de ejemplo es la ONG Fundación para la Promoción Social de la Cultura que más fondos públicos ha canalizado en el sector de la educación con unos 3 millones de euros durante el periodo estudiado. En cuanto a la formación profesional que constituye también un elemento clave para la inserción laboral y el desarrollo, las ONG españolas canalizaron 3.019.593 euros con 11 proyectos; entre ellos cabe destacar la

<sup>38</sup> Sólo se han tomado en cuenta en este gráfico las ONG que han canalizado durante este periodo montos de ayudas superiores a 500.000 euros.

**Cuadro nº 29: Fondos canalizados por las ONG para la realización de proyectos o programas en el sector de la educación (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia.

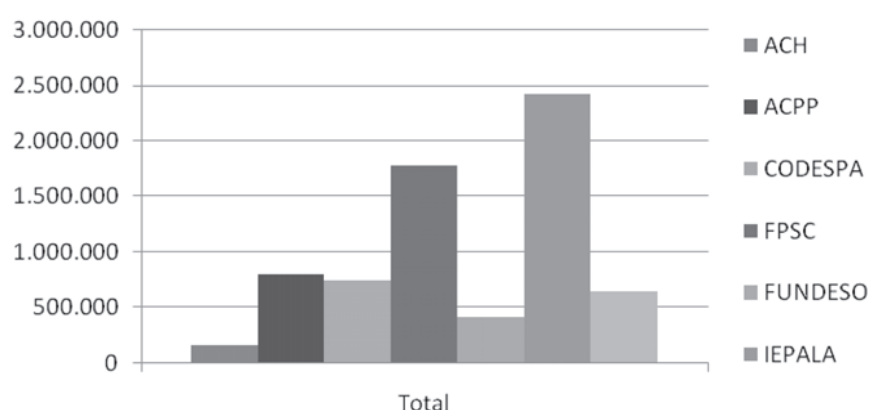
Fundación IUVE que canalizó 1.483.308. El sector de la educación en el TPO ha sufrido un deterioro notable vinculado a la fragmentación del territorio y las restricciones impuestas a la movilidad: un problema acentuado por la construcción del muro.

### El sector agrícola

Como en otros sectores hay que destacar que las ONG españolas han tenido una presencia activa en este sector, gestionando 7.320.181 de los 17.697.349 desembolsados para el sector agrícola.

Destacan entre las ONG españolas activas en este sector: la Fundación para la Promoción Social de la Cultura (FPSC) con 1.779.183 euros ejecutados en distintos proyectos: desarrollo de fuentes de recursos hídricos, rentabilización de pequeñas explotaciones agrícolas, fortalecimiento de organizaciones locales para el desarrollo rural tanto en la Franja de Gaza como en Cisjordania. Otra ONG como IEPALA ha mantenido también esta línea de trabajo (2.432.146 €). Los proyectos de IEPALA en el sector agrícola del 2005 y el 2006 reflejados en la tabla iban también dirigidos a Angola y a Mozambique, con lo cual probablemente el tercio de los fondos destinados a Palestina.

**Cuadro nº 30: Fondos públicos españoles canalizados por las ONG en el sector agrícola (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia.

Algunas ONGD españolas como Codespa han orientado su trabajo hacia el desarrollo productivo desde el año 95 con el fin de fomentar la producción y comercialización de productos agrícolas; proyectos de microempresas en la Franja de Gaza.

Entre los proyectos de ONG financiados en este sector en el 2008 cabe destacar que muchos tratan de mitigar el impacto negativo que ha tenido la construcción del muro. A modo de ejemplo podemos citar el proyecto de la ONG Fundeso en las zonas de Tulkarem y Qaqiliya.

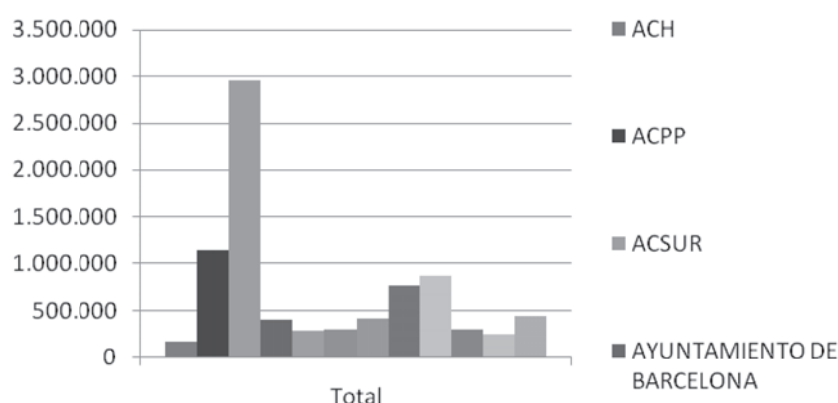
### *Gobernanza y sociedad civil*

De los 54 millones desembolsados durante el periodo (1998-2008) para el sector de gobernanza y sociedad civil, las ONG españolas han canalizado 9,9 millones y han desarrollado un centenar de proyectos en este sector entre 1998 y 2008, representando aproximativamente el 12% de los fondos públicos canalizados por las ONG españolas durante este periodo. Las ONG españolas más implicadas en este

sector son ACSUR (39%), ACPP (11%), MPDL (12%), PTM (10%).

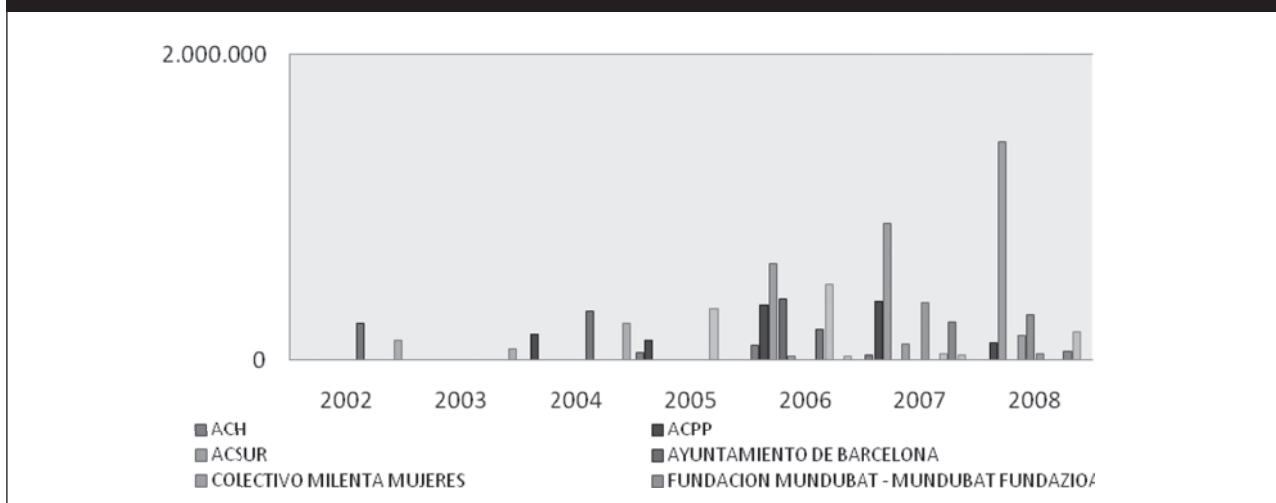
Las ONG españolas han empezado a captar fondos públicos españoles para proyectos en el sector de la gobernanza y la sociedad civil de forma tardía. Es solo a partir de 2002 cuando ONG como PTM y ACPP desarrollan proyectos consagrados en la mayor parte a proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil, derechos humanos, género y promoción de la democracia. El trabajo de las ONG españolas en este sector ha sido principalmente destinado a proyectos de construcción de la paz (25%); de promoción de la democracia (24%) y fortalecimiento de la sociedad civil (18%). En el ámbito de la construcción de la paz las ONG han canalizado para el periodo 1998-2008 unos 2.454.388 euros para la realización de una veintena de proyectos. Las ONG han desarrollado también una labor importante en la promoción de la democracia, ejecutando el 72% de los fondos públicos destinados a este subsector, empeñado un papel importante en proyectos de derechos humanos han canalizado 2.738.009 euros. Se tratan de proyectos principalmente orientados al fortalecimiento de la sociedad civil, formación, proyectos destinados a la juventud...

**Cuadro nº31: Fondos públicos españoles canalizados en el sector de la gobernanza y de la sociedad civil a través de las ONG españolas (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 32: Evolución de los fondos públicos españoles canalizados en el sector de la gobernanza y de la sociedad civil a través de las ONG españolas<sup>39</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.4. Estudio de las contrapartes palestinas

La relación de la cooperación española con las ONG palestinas se realiza principalmente a través de la mediación de las ONG españolas. Sin embargo la OTC gestiona directamente algunos proyectos. Aunque esta posibilidad existe, son pocas las ONG palestinas que acceden directamente a financiación pública española sin intermediarios: los complejos requisitos administrativos así como el hecho de que los trámites se realizan en castellano limita de hecho la capacidad de acceso de estas organizaciones a esta modalidad de financiación directa.

Un elemento clave a tener en cuenta para entender la naturaleza y evolución de la relación que las ONG españolas han tejido con sus contrapartes palestinas es la particularidad de la sociedad civil palestina en comparación con otras sociedades de la región. En efecto la sociedad civil palestina nació y se consolidó en un contexto de conflicto y sin el marco estatal que suele ser el principal referente para la

propia identidad de los actores civiles. La sociedad civil palestina y las ONG se han consolidado en el Territorio Palestino Ocupado como el principal vector del desarrollo y proveedor de servicios básicos (salud, educación) así como el principal impulsor de proyectos de desarrollo en el ámbito agrícola....(PARC). Las ONG palestinas muy vinculadas al principio a la lucha de liberación nacional y de las diferentes facciones políticas de la OLP han asumido una labor fundamental antes de la creación de la AP en el marco de los acuerdos de Oslo.

Las contrapartes palestinas de las ONG españolas son en general grandes ONGD muy consolidadas. Pocas ONGD españolas han desarrollado proyectos con contrapartes pequeñas: debido también a la dificultad que esto conllevaría en cuanto a trámites burocráticos y requisitos necesarios para optar por fondos internacionales. La mayoría de las contrapartes palestinas de las ONG españolas están vinculadas a la izquierda política palestina.

Otro de los rasgos destacables es la continuidad en la relación que las ONG españolas han ido estableciendo con sus contrapartes: (Solidaridad

<sup>39</sup> Sólo se han tomado en cuenta en este gráfico las ONG que han canalizado durante este periodo montos de ayudas superiores a 200.000 euros.

Internacional ha desarrollado proyectos con los Health Works Committees desde 1997 o con la UAWC desde 1999). La mayoría de las ONG españolas han focalizado su trabajo con un número reducido de contraparte: IEPALA con PARC, Sodepaz con PHG, ACPP con la MLRP, SI con UHWC.

En un contexto tan politizado como los Territorios Palestinos, el proceso de selección con las contrapartes con las cuales se pretende trabajar tiene también un alto componente político. La mayor parte de las ONG palestinas han sido inmersas en el proceso de fractura política interna que desde Oslo mantiene muy dividida la sociedad civil palestina.

La elección de una contraparte refleja también en este contexto una posición respecto a las dinámicas política. ACPP por ejemplo ha optado trabajar en el sector de la salud con la Media Luna Roja desde 1996, considerada como un elemento clave para reforzar las instituciones de la AP en este sector.

La agravación del conflicto tras el estallido de la segunda Intifada ha fragmentado la sociedad civil y su entendimiento de los procesos de construcción de paz y sobre todo respecto a su relación con la sociedad civil israelí: Una minoría ha seguido optando por seguir adelante con la cooperación a pesar de las circunstancias adversas mientras que la mayoría sólo contempla la posibilidad de cooperación cuando se trata de iniciativas de clara solidaridad con la lucha contra la ocupación oponiéndose a cualquier iniciativa susceptible de normalizar la situación impuesta por Israel (Salem, 2006).

De esta forma el trabajar con determinadas contrapartes en el contexto de radicalización del conflicto y de las posiciones políticas se ha podido interpretar como un gesto de normalización de la ocupación.

Los actores locales se muestran especialmente sensibles en el contexto de este conflicto prolongado a cualquier “injerencias externas” y existe entre las organizaciones un consenso claro sobre la necesidad de reapropiación de un proceso que en cierto modo ha sido desviado por la agenda internacional de los donantes.

Paralelamente hay una demanda de una mayor participación e implicación en el desarrollo de los proyectos por parte de las ONG palestinas que consideran que en muchos casos las ONG españolas se limitan a ejercer un papel de intermediarios financieros.

Respecto al funcionamiento de las ONG españolas, existe la queja constante entre los representantes de las ONG palestinas de la falta de continuidad de los equipos en terreno por la rápida rotación de personal que dificulta la existencia de una buena interlocución. Tiene también una repercusión negativa en cuanto el nivel de conocimiento del contexto local y la complejidad del conflicto es insuficiente. La barrera del idioma y sobrecarga de trabajo impide tener un seguimiento de los proyectos y contactos con los beneficiarios. En muchos casos el papel de la ONG española se ve reducido al de mero intermediario. (Entrevista Ana García). Las ONG palestinas echan en faltan también de forma general una interlocución más fluida entre el terreno y las sedes.

---

### *3.5. Evolución de las relaciones con la administración pública*

---

Una de las características destacables de la cooperación española con Palestina ha sido su carácter solidario acompañado por una sintonía de intereses entre las diferentes organizaciones de la sociedad civil y los actores gubernamentales. Sin embargo esta convergencia de intereses entre actores gubernamentales y actores no gubernamentales ha ido deteriorándose.

En primer lugar el número de actores ha aumentado considerablemente, un fenómeno que también se ha ido acentuando a medidas que han aumentado los fondos. Esta diversidad se traduce también por diferentes niveles de compromisos con la “causa palestina” que fue el impulso inicial a la cooperación con Palestina.

Al haber sido vinculada desde el inicio a la “diplomacia de la paz” desde la Conferencia de Madrid y

Oslo, la cooperación con Palestina ha tenido desde el principio un marcado carácter político. Con el fracaso del proceso de Oslo el consenso entre sociedad civil y administración pública empezó a agrietarse.

Los intentos de reactivar el proceso diplomático por parte de Estados Unidos con la iniciativa de Annápolis en noviembre 2007 dejaron en evidencia la brecha cada vez mayor entre una parte de la sociedad civil y el gobierno sobre la forma de abordar la respuesta al conflicto. Tras la victoria de Hamas del 2006<sup>40</sup> y el boicot internacional impuesto a la Autoridad Palestina, las divisiones políticas internas se han ido acentuando.

La sociedad civil palestina está también atravesada por múltiples fracturas y es cada vez mayor la brecha entre la sociedad civil palestina y Autoridad Palestina por el fracaso de esta última en llevar a cabo las negociaciones de paz sin perder por el camino gran parte de las reivindicaciones del pueblo palestino en su lucha contra la ocupación israelí.

Los intentos fallidos por parte de la comunidad internacional de reanimar un proceso de paz en punto muerto y las nuevas iniciativas como Annápolis han sido percibidas por muchos sectores de

la sociedad civil palestina como intentos de normalización de la situación de ocupación militar férrea impuesta por Israel a los Territorios Palestinos provocando a la vez fracturas entre la sociedad civil española y el gobierno.

Si bien se ha podido observar cambios sustantivos en el ámbito de la solidaridad española con Palestina, los esfuerzos de la sociedad civil moviliza-

dos con el fin de crear espacios de incidencia han sido frágiles y permeables a las intervenciones gubernamentales. (El no-foro por una paz justa en Oriente Medio). El Foro por la paz justa en Oriente Medio fue en cierto modo el catalizador de las tensiones que ya venían asomando con anterioridad y resultado también de procesos de más hondo calado.

El “no foro por la paz justa en Oriente Medio” mostró también la permeabilidad de los esfuerzos de la sociedad civil ante las intervenciones gubernamentales. La falta de autonomía de las ONG españolas por la dependencia financiera de los fondos públicos les hace también más permeables a las influencias de la agenda oficial.

El desencuentro entre parte de la sociedad civil española y el gobierno tiene que ver sobre todo con formas diferentes de entender el conflicto y la estrategia a seguir para intentar dar un nuevo impulso al proceso de paz. Al sumarse al boicot al gobierno de Hamas ha quedado de manifiesta la parcialidad de la posición española respecto al conflicto. De la misma manera el apoyo a las iniciativas internacionales como Annapolis es interpretada por parte de un sector de la sociedad civil española con un alineamiento sobre las posiciones conciliadoras y normalizadoras de parte del espectro político palestino, una visión de la paz muy alejada de los requisitos mínimos considerados necesarios para que la paz sea viable y sostenible. Finalmente más recientemente ha quedado también patente estas divergencias de perspectiva respecto a la cuestión de la jurisdicción universal.

**El “no foro por la paz justa en Oriente Medio” mostró la permeabilidad de los esfuerzos de la sociedad civil ante las intervenciones gubernamentales**

<sup>40</sup> Ver entrevista con Bárbara Demurtas.

## 4. La acción humanitaria española en el TPO

---

### 4.1. Tendencias internacionales de la ayuda

---

No sólo el TPO es el que recibe más nivel de ayuda per cápita, también se ha convertido en uno de los principales receptores de ayuda humanitaria. En 2007 era el segundo receptor tras Sudan con 833 millones de dólares o el 11,3% del total de la asistencia humanitaria desembolsado por los donantes del CAD. Durante el periodo 2000-2008 ha recibido el 7,5% del total de la asistencia humanitaria desembolsada por los donantes del CAD, situándose detrás de Sudan (10,8%) y por delante de Iraq (7,2%).

Los Territorios Palestinos son también el principal destino de la asistencia humanitaria de los países que no forman parte del CAD como Kuwait o los Emiratos Árabes Unidos (83,7% en el caso de Kuwait).

Entre las grandes tendencias que han marcado la evolución de la ayuda en los Territorios Palestinos desde el estallido de la segunda Intifada es particularmente destacable el cambio observado en la involución de la proporción de ayuda asignada a los proyectos de desarrollo y el paralelo aumento de los fondos destinados a la acción humanitaria.

Los donantes han cambiado radicalmente su estrategia pasando de una lógica de desarrollo a una lógica de asistencia. A partir del 2001 hubo un notable incremento de la ayuda, pasando de 528 millones de dólares al año en 1999-2000 a 1000 millones para el periodo 2001-2004. De esta cantidad total de ayuda destinada a los territorios palestinos una gran parte de ella ha sido destinada a proyectos de ayuda

humanitaria. La parte proporcional de la ayuda al desarrollo se redujo drásticamente pasando del 88% antes del 2000 a una cifra media del 28% en los 4 años siguientes. De la misma forma la ayuda de emergencia pasó del 9,4% para el periodo 1999-2000 al 29% para el periodo 2001-2004. Mucha de la ayuda computada como ayuda al desarrollo se ha convertido en ayuda de emergencia a las infraestructuras y sectores sociales sobre todo en el ámbito de la salud<sup>41</sup>.

El incremento de la acción humanitaria es debido a la insostenibilidad y viabilidad de los proyectos de desarrollo teniendo en cuenta la ocupación militar israelí: la fragmentación de Cisjordania (muro – obstáculos<sup>42</sup>), la falta de movilidad necesaria de bienes y personas como elementos básicos de cualquier posibilidad de desarrollo.

Los obstáculos que Israel ha levantado a un verdadero proceso de desarrollo en los territorios al practicar una política de cierre, han sido más patentes tras la victoria electoral de Hamas: Israel, en efecto, decidió secuestrar el pago de los aranceles e impuestos sobre el valor añadido que gravan los productos importados en Cisjordania y en la franja de Gaza que transitan por Israel<sup>43</sup> y prohibir la entrada a Israel de 15.000 obreros palestinos. Para Israel se trataba de “poner a dieta” a los palestinos sin dejarles que se murieran de hambre, tal como declaró sin tapujos Dov Weisglass, Consejero de Ehud Olmert a principios del 2006.

El bloqueo al cual está sometida la Franja de Gaza ha generado una crisis humanitaria crónica, así lo demuestran los principales indicadores de salud, agua y saneamiento, educación y seguridad alimentaria de la población, así como el deterioro de los servicios de salud, educación, infraestructuras y provisión de servicios básicos, capacidad productiva<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> UNCTAD (United Nations Conference on trade and development), *The Palestinian war-torn economy: aid, development and state formation*, Nueva York, 2006.

<sup>42</sup> OCHA contabilizaba un total de 613 checkpoints en julio de 2009. Ver Humanitarian Monitor, agosto 2009, consultado en [www.ochaopt.org](http://www.ochaopt.org)

<sup>43</sup> Unos ingresos que representaban en el 2005 unos 68 millones de dólares al mes. Ha supuesto un recorta de unos 800 millones de dólares en el 2006.

<sup>44</sup> Thieux, Laurence, «La causa palestina y los retos de la acción humanitaria», en REY, Francisco, y THIEUX, Laurence (EE.), *Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración*, Cuadernos del IECAH, núm. 11, Madrid: IECAH, 2008.

**Cuadro nº 33: Evolución del balance desarrollo/acción humanitaria en la AOD internacional al TPO entre el periodo (1999-2000) y el periodo (2002-2004)**

Categoría	1999-2000			2002-2004		
	Total	Media anual	Parte del total en %	Total	Media anual	Parte del total en %
<b>Desarrollo</b>	930,5	453,2	88,1	1163,2	290,8	28,4
<b>Emergencia</b>	99,0	49,5	9,4	1186,0	296,5	29,0
<b>Ayuda al presupuesto</b>	27,2	13,6	2,6	1742,1	435,5	42,6
<b>Ayuda total</b>	1056,6	528,3	100,0	4091,2	1022,8	100,0

Fuente: UNCTAD 2006.

#### 4.2. Evolución general de la ayuda humanitaria española destinada al TPO

En línea con las tendencias generales de evolución de la ayuda internacional a Palestina, la ayuda humanitaria española ha ido adquiriendo un peso cada vez más importante. Es después del estallido de la segunda Intifada cuando se puede observar un incremento sustancial de la ayuda de emergencia a Palestina. Durante el periodo (1998-2008) fueron desembolsados 48.253.306 euros en diversos conceptos de ayuda de emergencia tanto bilateral como multilateral.

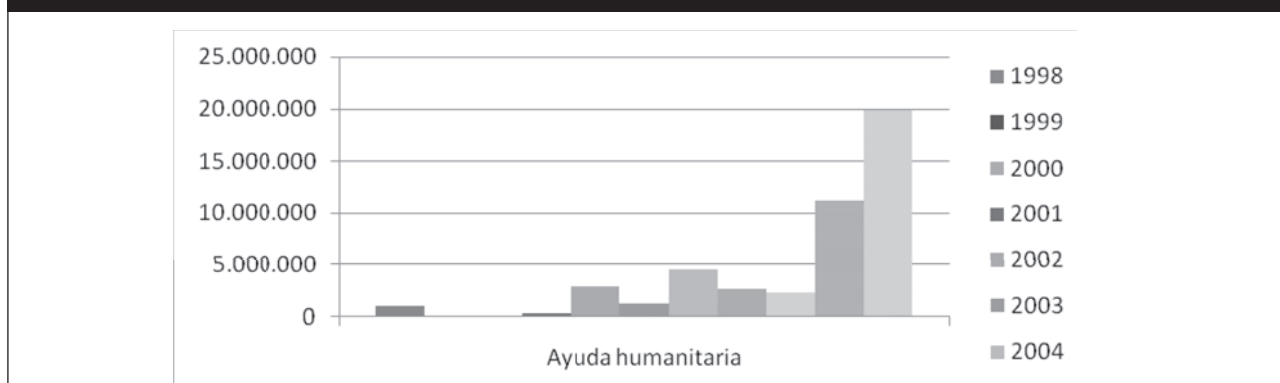
En el siguiente cuadro se observa como el monto de ayuda humanitaria pasa de 1.057.761 en 1998 a unos 11 millones en el 2007 y 19 millones de euros en el 2008. Este incremento considerable se debe a un aumento de los fondos destinados a la UNRWA (con una aportación de 6.200.000 euros) y el desembolso de 3.000.000 euros para el

Fondo de emergencia para los Territorios Palestinos en el 2007<sup>45</sup>. En cuanto al 2008 fueron desembolsado 3 millones de euros a través de la AECID al mecanismo de la UE Pegase y unos 348.979 de contribución al Fondo Central de Respuestas ante Emergencias (CERF) y un millón para el CICR. En el 2008 también fueron desembolsados unos 8 millones para proyectos destinados a la promoción de empleos de emergencia y subsidio en la Franja de Gaza.

De los 48 millones desembolsados en concepto de ayuda humanitaria durante el periodo (1998-2008), 39.921.522 (80%) fueron canalizados por organismos multilaterales o ejecutados directamente por organismos públicos. Mientras que las ONG canalizaron unos 8 millones, el 16%. En cuanto a los donantes, la AECID es el mayor financiador de ayuda humanitaria en el TPO con el 62% de los fondos desembolsados para este sector durante el periodo estudiado, seguido por el MAEC con el 23% y las Comunidades Autónomas con un 6%.

<sup>45</sup> A iniciativa española se creó un fondo de respuesta de emergencia en los Territorios Palestinos con el objetivo de proveer fondos a ONG humanitarias locales o internacionales durante una emergencia para que puedan responder si demora a las necesidades. Este fondo no está destinado a tratar problemas crónicos. El fondo está presidido por el coordinador humanitario de Naciones Unidas y administrado por OCHA con la aprobación del Advisory Board compuesto por miembros del gobierno sueco y del gobierno español. También están representadas las redes de ONG internacionales en los Territorios Palestinos, AIDA como de las ONG palestinas, PNGO.

**Cuadro n° 34: Evolución de los fondos públicos españoles destinados a la acción humanitaria**



Fuente: Elaborada a partir de los datos del PACI (selección de los sectores CAD/CRS 700).

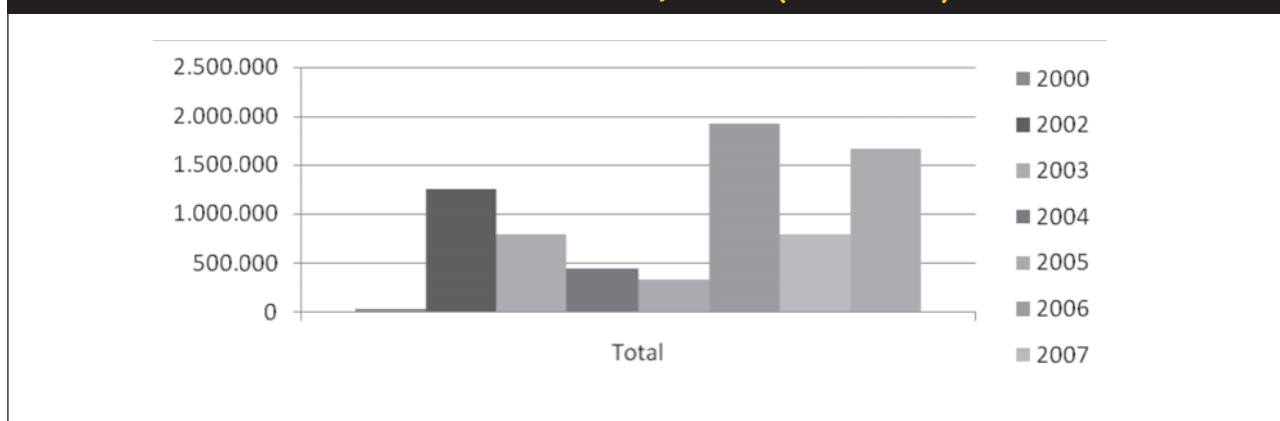
### *La Acción Humanitaria canalizada a través de las ONG españolas*

En la agenda de trabajo de las ONG en los Territorios Palestinos la acción humanitaria, ha ido adquiriendo cada vez más peso. En algunos casos, y en reacción al deterioro del contexto político, económico y social debido principalmente a la política

de cierre y ocupación militar de Israel, las ONG se han visto obligadas a reconvertir proyecto que antes tenían una perspectiva de desarrollo en proyectos de asistencia humanitaria.

De acuerdo con los datos facilitados por el PACI, los fondos canalizados por las ONG para proyectos de acción humanitaria durante el periodo (1998-2008) representan 7.199.983

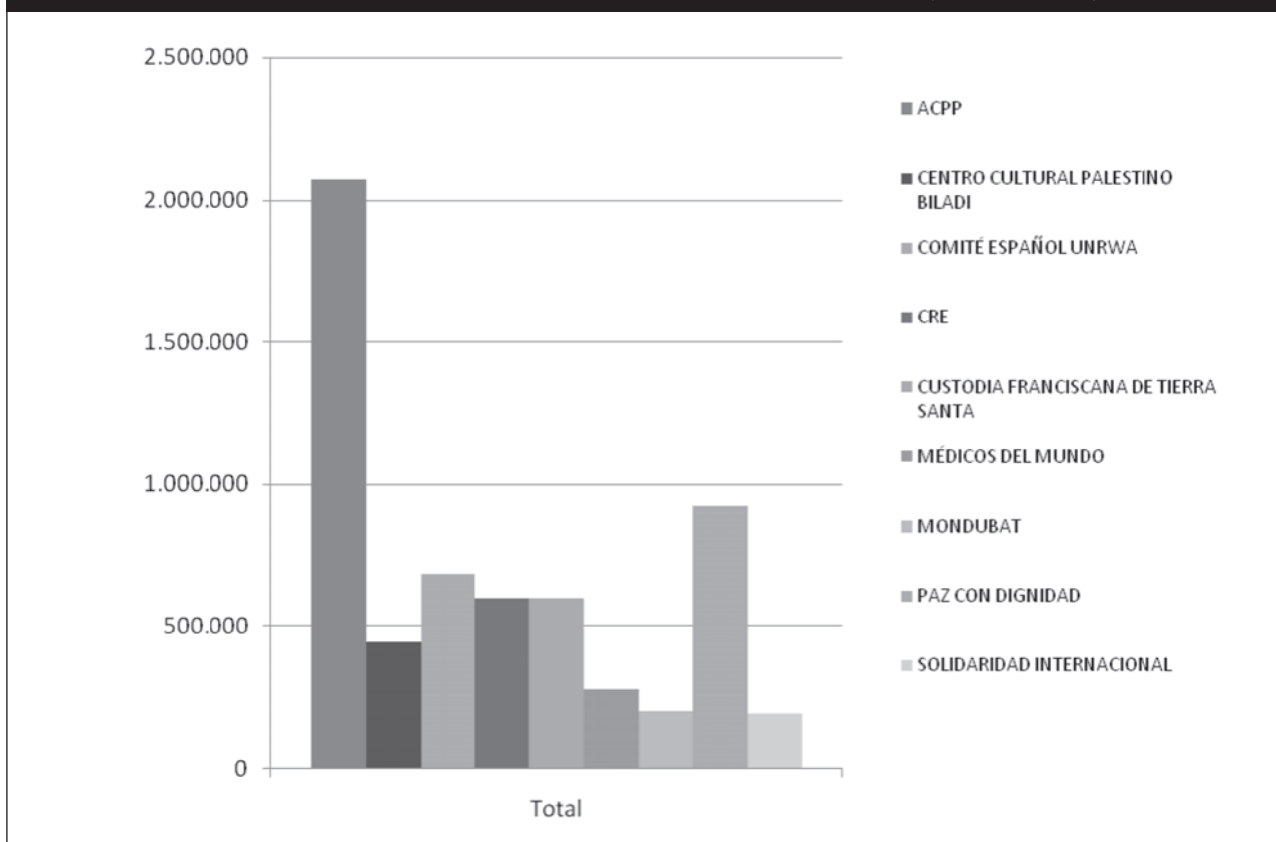
**Cuadro n° 35: Evolución de los fondos canalizados por las ONGD para proyectos de Acción Humanitaria durante el periodo (1998-2008)<sup>46</sup>**



Fuente: Elaboración propia.

<sup>46</sup> Sólo se han tomado en cuenta en este gráfico las ONG que han canalizado durante este periodo montos de ayudas superiores a 200.000 euros.

**Cuadro nº 36: Fondos públicos españoles canalizados por las ONG para proyectos de Acción Humanitaria durante el periodo (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos.

El gráfico anterior sólo recoge la parte de los fondos públicos españoles canalizados por las ONG y destinados a la financiación de proyectos de acción humanitaria. Unas 20 entidades privadas españolas han dedicado parte de sus fondos a proyectos humanitarios en Palestina. El cuadro anterior recoge las 12 ONG que más fondos han canalizado. No todas tienen un perfil humanitario. De hecho una de las ONG que más fondos públicos ha canalizado para realizar proyectos de acción humanitaria ha sido ACP con más de 2 millones de euros durante el periodo (1998-2008).

Las ONG que más financiación pública han canalizado en acción humanitaria en el Territorio Palestino Ocupado no tienen un perfil humanitario: ACP y Paz con Dignidad. Los datos presentados sólo reflejan una parte de la acción humanitaria española en los Territorios Palestinos ya que muchas ONG españolas cuentan con fondos privados y sobre todo

de ECHO para financiar proyectos de este índole. A modo de ejemplo una ONG como Solidaridad Internacional han llevado a cabo proyectos humanitarios durante el periodo estudiado por un monto total de 1.841.926 euros de los cuales 1.700.000 fueron financiados por ECHO.

#### 4.3. Politización de la acción humanitaria y humanitarización de la cuestión palestina

La situación del TPO presenta numerosos dilemas para los Actores Humanitarios. El deterioro continuo desde el estallido de la segunda Intifada de la situación humanitaria está directamente vinculado al conflicto, al endurecimiento de la posición de Israel, particularmente tras la victoria electoral del partido

de Hamas en las elecciones del 2006 y desde el boicot que los principales donantes de la UE impusieron a la AP después. Esta decisión política está minando las bases de desarrollo que ella misma empezó a respaldar en un principio.

El incremento de los fondos en concepto de acción humanitaria responden ciertamente a necesidades demostradas en el caso del TPO: numerosos informes han documentado el deterioro de los principales indicadores económicos y sociales de la población palestina<sup>47</sup>. Este incremento de ayuda humanitaria en detrimento de la ayuda al desarrollo tiene sin embargo impactos negativos. Muchas ONG palestinas han criticado esta tendencia que consideran peligrosa, al reforzar la dependencia del TPO a la ayuda externa al tiempo que alivia a Israel del peso de la ocupación y contribuye sin duda a mantener el *statu quo*.

Una de las premisas cada vez más clara en el contexto palestino es que no hay posibilidad de desarrollo mientras no hay solución política. Otro dilema planteado a las ONG es en qué medida su labor exime el Estado de Israel de cumplir con sus obligaciones de potencia ocupante de acuerdo con los convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977. Asimismo frente a esta situación de involución y crisis generalizada de “legitimidad” para los actores externos de la cooperación internacional (urgentistas como desarrollistas) las organizaciones de socorro de tipo islamistas están adquiriendo cada vez más peso.

Muchas ONG conscientes de estos dilemas han intentado compensar esta debilidad intrínseca de su estrategia humanitaria en este contexto particularmente complejo, redoblando esfuerzos en el ámbito de la incidencia política. Muchas ONG plantean que aún sabiendo que la ayuda está siendo instrumentalizada y sirve objetivos políticos tienen el imperativo humanitario de seguir respondiendo a las necesidades de la población, denunciando a la vez los que son responsables.

Las ONG tienen una posición ambigua. Muchas han hecho declaraciones muy claras reafirmando que en ausencia de solución política no pueden sustituirse a los Estados y ser paliativos sociales a las políticas europeas y estadounidenses<sup>48</sup>. Sin embargo tampoco pueden ignorar el fuerte deterioro de la situación humanitaria en los territorios. 2/3 de la población palestina vive en la pobreza. Un 30% más en el curso del último año. El número de familias que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria ha aumentado en un 14%. Ahora más de la 1/2 de la población palestina se encuentra en esta situación.

Sin embargo en el caso español y yendo más allá de este dilema las organizaciones tendrían que empezar a reflexionar sobre el impacto que sus intervenciones tienen sobre la dinámica del conflicto de acuerdo con los enfoques sensibles a los conflictos como la Acción Sin Daño o el PCIA.

La búsqueda de mecanismos creativos para atender las necesidades básicas pero sin dañar las estructuras locales y contribuir de alguna forma a sentar las bases de su desarrollo debería ser un objetivo prioritario de las diferentes organizaciones gubernamentales como no gubernamentales que intervienen en el Territorio Palestino Ocupado, tratándose además de un conflicto de larga duración.

Paralelamente tendría que haber por parte de los actores humanitarios como otras ONG implicadas en

**Muchas ONG han intentado compensar su estrategia humanitaria en este contexto particularmente complejo, redoblando esfuerzos en el ámbito de la incidencia política**

<sup>47</sup> Ver último informe del PNUD sobre desarrollo humano en los países árabes, 2009.

<sup>48</sup> Ver al respecto las posiciones de MSF e Intermón Oxfam.

la ayuda a los Territorios Palestinos un mayor compromiso en la búsqueda de mecanismos de coordinación con el fin de transmitir mensajes claros y coherentes en sus estrategias de incidencia política. A menudo las divergencias de posicionamiento de los actores con diferentes culturas y compromisos políticos restan fuerza a la capacidad de *lobbying*.

## 5. La construcción de la paz en la cooperación española con el Territorio Palestino Ocupado

**El tercer Plan Director 2009-2012 recoge en sus objetivos la necesidad de incorporar la Construcción de la Paz como un “pilar fundamental de sus actuaciones”**

La introducción de esta línea estratégica ha sido tardía en la cooperación española. El incremento sustancial de los fondos para la Construcción de la Paz a partir del 2005 coincide con el objetivo de España de convertirse en un activo constructor de la paz tal como queda reflejado en el segundo Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y en la estrategia de construcción de la paz de la

cooperación española<sup>49</sup> elaborada por el IECAH, junto a otras *Estrategias* sectoriales, en el marco del fortalecimiento del proceso de planificación para mejorar la calidad de la ayuda de la Cooperación Española, planteada en el *Plan Director 2005-2008*.

El tercer Plan Director 2009-2012 recoge en sus objetivos la necesidad de incorporar la Construcción de la Paz como un “pilar fundamental de sus actuaciones” siendo su objetivo general: “contribuir al desarrollo de la paz, la justicia, la equidad y la seguridad

en situaciones de conflicto y post-conflicto, mediante el desarrollo de acciones preventivas, el respeto a la legalidad internacional, la defensa de los derechos humanos, el apoyo a las víctimas y la recuperación del entorno físico, económico y social, incluyendo acciones de fortalecimiento institucional, justicia transicional y empoderamiento de la sociedad civil”<sup>50</sup>.

Son objetivos que implican un gran abanico de intervenciones desde distintos enfoques, desde los derechos humanos, el desarrollo, el apoyo institucional. El análisis de las actividades de construcción de la paz en el marco de la cooperación española en los Territorios Palestinos requiere entonces acotar en primer lugar este ámbito particular de actuación e identificar los proyectos, programas o acciones que se consideran como intervenciones de construcción de paz.

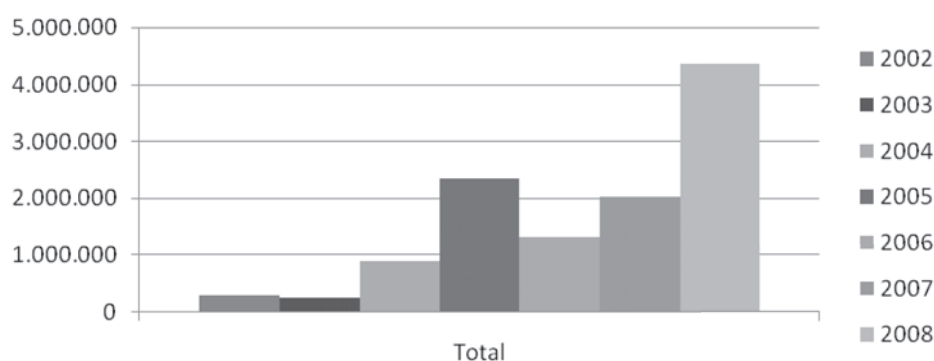
El presente análisis está circunscrito a los proyectos de cooperación con financiación pública. Está basado en las acciones clasificadas en el sector CAD CRS 15.2 y la línea estratégica 7. Hemos incluido también los proyectos que aún estando clasificados en otros sectores como salud o educación tienen en su descripción una referencia explícita a la construcción de la paz. De la misma manera hemos realizado una revisión sistemática de todos los proyectos, descartando en su caso los que aún clasificados como CP (por sector como por línea estratégica) no tienen por su contenido ninguna relación con la construcción de la paz. Con el fin de abarcar un periodo de análisis más amplio hemos incluido en los seguimientos PACI anteriores al 2005 los proyectos que tienen como objetivo la construcción de la paz tal como aparece en la breve descripción del proyecto.

De los 256 millones de euros destinados a la cooperación española en el Territorio Palestino Ocupado, unos 11 millones aproximativamente han sido destinados a la construcción de la paz (más o menos un 4,5%). De los 11.411.436 euros destinados a proyectos de construcción de paz, más de la mitad (7.590.466) han sido canalizados por ONGD (66%).

<sup>49</sup> Estrategia de Construcción de la Paz de la Cooperación Española para el Desarrollo, MAC, SECI, DGPOLDE, 2007.

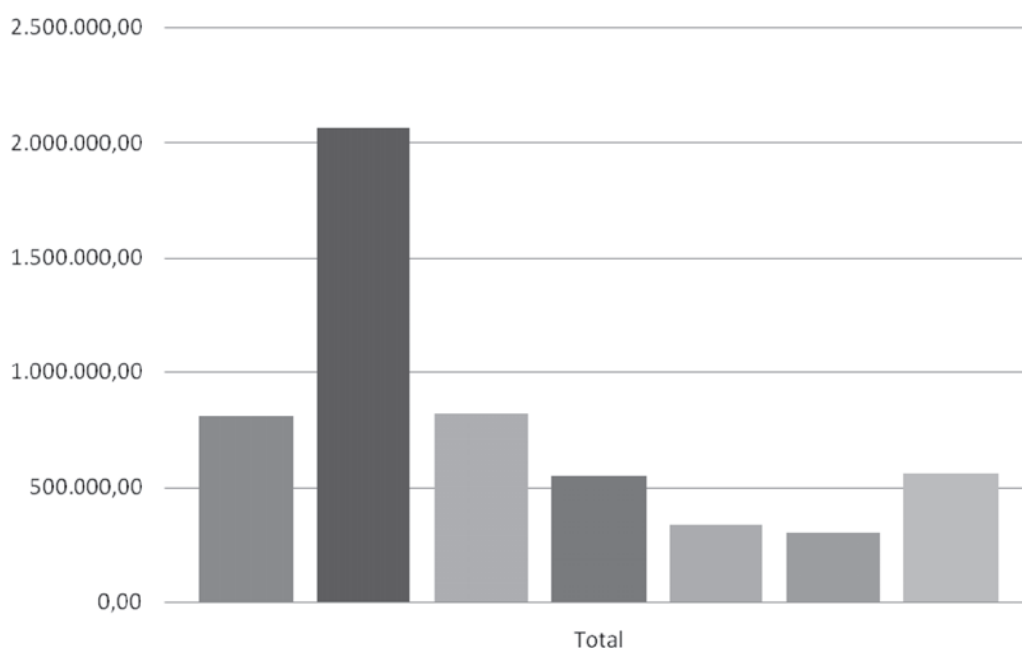
<sup>50</sup> Ver el III Plan Director de la Cooperación española 2009-2012.

**Cuadro nº 38: Evolución de los fondos públicos destinados a la Construcción de la paz en el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008)**



Fuente: Elaboración propia.<sup>51</sup> Este cuadro elaborado a partir de los datos del seguimiento PACI recoge lo que se ha computado en el sector CAD CRS 15.2 y los proyectos clasificados en la línea estratégica 7 del PD de la AECID.

**Cuadro nº39: Fondos públicos canalizados por las ONGD para la Construcción de la Paz en el Territorio Palestino Ocupado<sup>52</sup> (1998-2008)**



Fuente: Gráfico elaborado a partir de la base de datos.

<sup>51</sup> Este cuadro elaborado a partir de los datos del seguimiento PACI recoge lo que se ha computado en el sector CAD CRS 15.2 y los proyectos clasificados en la línea estratégica 7 del PD de la AECID.

<sup>52</sup> Para la elaboración de este cuadro sólo hemos tomado en cuenta las ONG que han canalizado un monto de ayuda superior a 200.000 euros para la realización de proyectos de construcción de paz durante el periodo estudiado.

Son pocas las ONG españolas que han canalizado fondos para desarrollar proyectos con objetivos explícitos de construcción de la paz (ACPP, ACSUR, MPDL...). Estas ONG han canalizado montos de ayuda de alrededor de 300.000 euros. En el caso de ACSUR en el 2007 el incremento de los fondos corresponde a la puesta en marcha de un convenio de construcción de paz del cual es cabeza de consorcio.

2.355.807 euros fueron desembolsados para la **prevención de conflictos**. Estos fondos fueron canalizados a través de ONGD como (ACPP, ACSUR, NOVA,) principalmente a partir del 2005. Los proyectos financiados han sido orientados a la creación de espacios de diálogo, transformación del conflicto a través de acciones dirigidas tanto a los sectores educativos israelíes como palestinos. Otras ONGD han privilegiado un enfoque de género dentro de sus proyectos orientados a la construcción de la paz. Otros proyectos (Nova) han puesto el énfasis en el fortalecimiento de las organizaciones civiles que apuesten por la no-violencia: apoyo al comité de resistencia no violenta de pueblos fragmentados por la construcción del muro como Bil'in.

Es a partir de los años 90 cuando la sociedad civil empieza a asumir un papel cada vez más importante en la construcción de la paz. La implicación de los actores civiles ha crecido paralelo a una mayor implicación de la comunidad internacional en la prevención, gestión y resolución de los conflictos.

La sociedad civil se considera un actor clave, y una condición de la sostenibilidad de los procesos de paz. Desde una perspectiva teórica, la sociedad civil puede asumir los siguientes objetivos de transformación del conflicto: el desarrollo de una visión común, generando diálogo sobre el tipo de sociedad y el tipo de coexistencia que puede ser lograda; el facilitar el diálogo entre el liderazgo político y los diferentes actores de la sociedad civil; la expansión de los acuerdos de paz firmados a nivel local; el garantizar la participación del público y la apropiación de los procesos de paz.

Para lograr estos objetivos las diferentes organizaciones que componen la sociedad civil (ONG, sindicatos, grupos de advocacy, asociaciones, centros académicos y think tank, asumen diferentes funciones. En algunos estudios se han identificado siete funciones principales<sup>53</sup>: Protección, monitoreo, advocacy, socialización, cohesión social, intermediación o facilitación, prestación de servicios con componentes de construcción de paz. Respecto a la primera función de protección, el papel de la sociedad civil es fundamental y se centra en recordar al estado su responsabilidad respecto a la protección de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos y denunciar la violación de estos derechos. La sociedad civil actúa como un intermediario entre el Estado y los ciudadanos con el fin de controlar, limitar e incidir sobre las actividades del Estado. (monitoreo de prácticas oficiales, estructura y situación en terreno). La sociedad civil desempeña también una función clave en actividades de socialización, (escuelas de democracia, creación de vínculos de solidaridad entre los ciudadanos, mecanismos de defensa contra posibles ataques a las libertades individuales).

De acuerdo con las conclusiones de un informe analizando el papel de la sociedad civil en la construcción de la paz a través de 13 casos de estudios estas funciones tienen mayor o menor relevancia para la construcción de la paz según el contexto, las fases del conflicto y las estrategias seguidas para desarrollarlas (Paffenholz, 2009). Es entonces necesario analizar en cada contexto el potencial que tiene cada sociedad civil como constructora de la paz.

Las actividades de monitoreo están vinculadas a las funciones de protección y advocacy. La función de advocacy es particularmente relevante en las diferentes fases del conflicto ya que la sociedad civil puede contribuir a movilizar el apoyo necesario dentro de la población a favor de un acuerdo de paz y presionar también para la inclusión de determinadas cuestiones y representación de intereses de grupos vulnerables

<sup>53</sup> Ver al respecto: *Civil society and Peace building: a critical assessment*, Thania Paffenholz, CCDD Working Paper Number 4, 2009, consultado en: <http://www.graduateinstitute.ch/ccdp/>; *Civil society, civic engagement and peace building*, paper nº36, 2006 y *Civil society and Peace building, potential, limitations and critical factors*, Departamento de Desarrollo Social, Banco Mundial, informe nº36445, 2006.

en la agenda del proceso de paz (Paffenholz, 2006, 29). Estas tres primeras funciones cuando van vinculadas son particularmente relevantes.

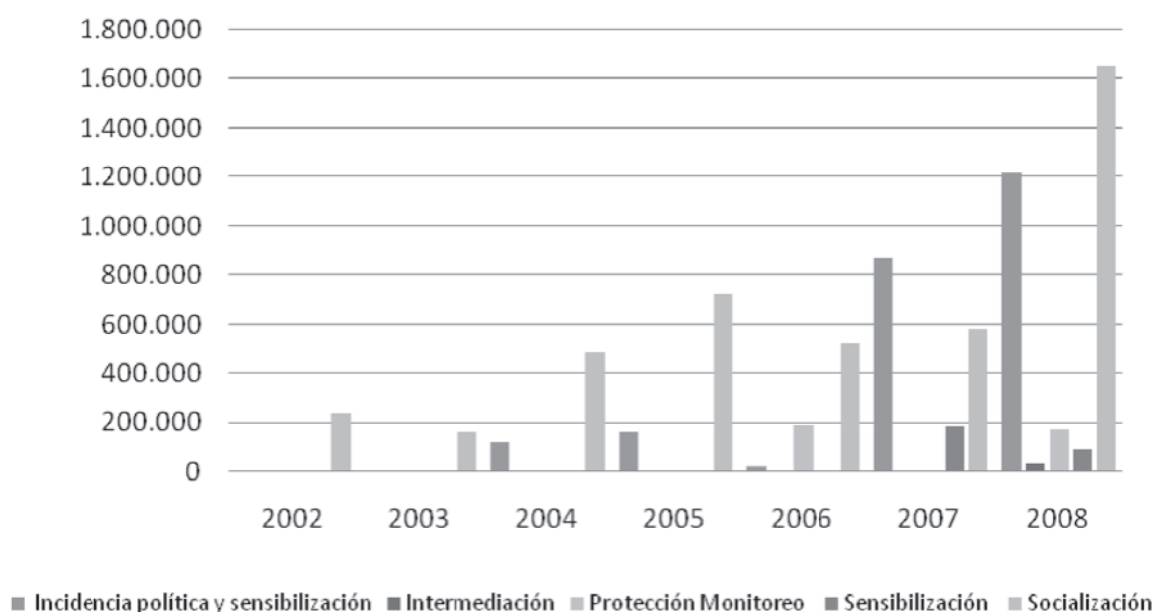
Los proyectos de socialización (proyectos de diálogo, iniciativas de reconciliación, educación para la paz, programas de intercambio) son de acuerdo con las conclusiones del estudio de Paffenholz menos eficaces y relevantes cuando el conflicto se caracteriza por altos niveles de violencia y no suelen contar con capacidad de alcance suficientes para incidir en el proceso de paz (proyectos fragmentados y a corto plazo). Aún así este tipo de proyecto suele captar más fondos que los de protección, monitoreo y advocacy.

En el cuadro siguiente quedan reflejadas las principales funciones que la sociedad civil desarrolla en la construcción de la paz aplicado al caso de la cooperación española en los Territorios Palestinos.

En el caso de los proyectos financiados por la cooperación española son los proyectos con función de socialización que más fondos han canalizado (casi 6 millones de euros) durante el periodo estudiado

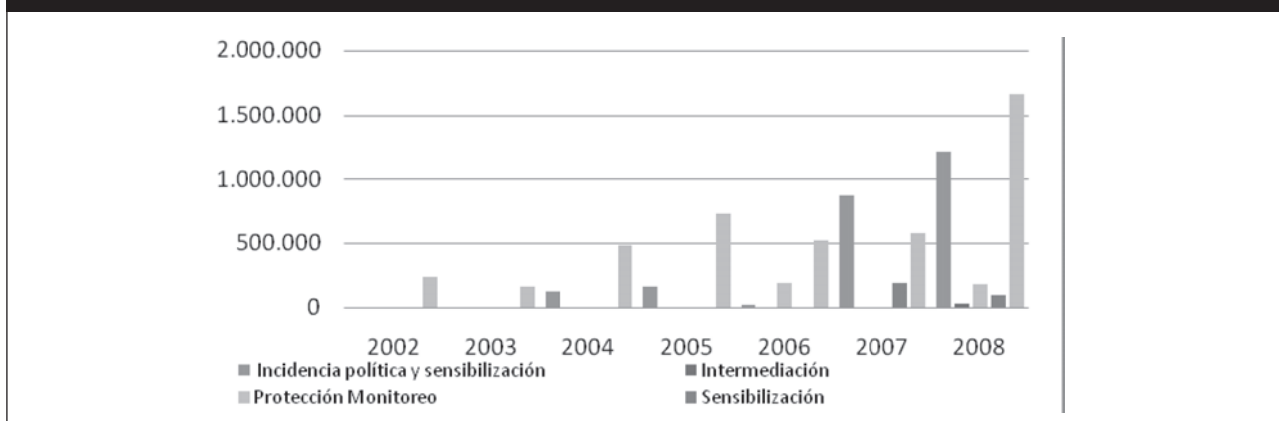
(1998-2008). Por otro lado los proyectos de protección y monitoreo han recibido menos atención a excepción del convenio de la plataforma 2015: “Apoyo a iniciativas de construcción de paz entre palestinos e israelíes, a través del fortalecimiento de organizaciones de ambas sociedades civiles, del diálogo político y social y del conocimiento, protección y sensibilización sobre el derecho internacional” a pesar de que se trata de una función de alta relevancia en todas las fases del conflicto. El monto total de ayuda asignado a proyectos de construcción de paz con funciones de protección o monitoreo alcanza la modesta suma de 819.000 euros. En el caso del Territorio Palestino Ocupado la cuestión de la protección es particularmente sensible. Numerosas organizaciones internacionales han asumido funciones de monitoreo y advocacy (Ocha quizás sea la más destacable) sin embargo la población palestina y en el caso de la ofensiva militar contra la Franja de Gaza en diciembre de 2008 ha sido claramente puesto en manifiesta se encuentra en situación de total desprotección.

**Cuadro nº 40: Tipo de proyectos de construcción de la paz con financiación pública española asumida por las ONG (1998-2008)**



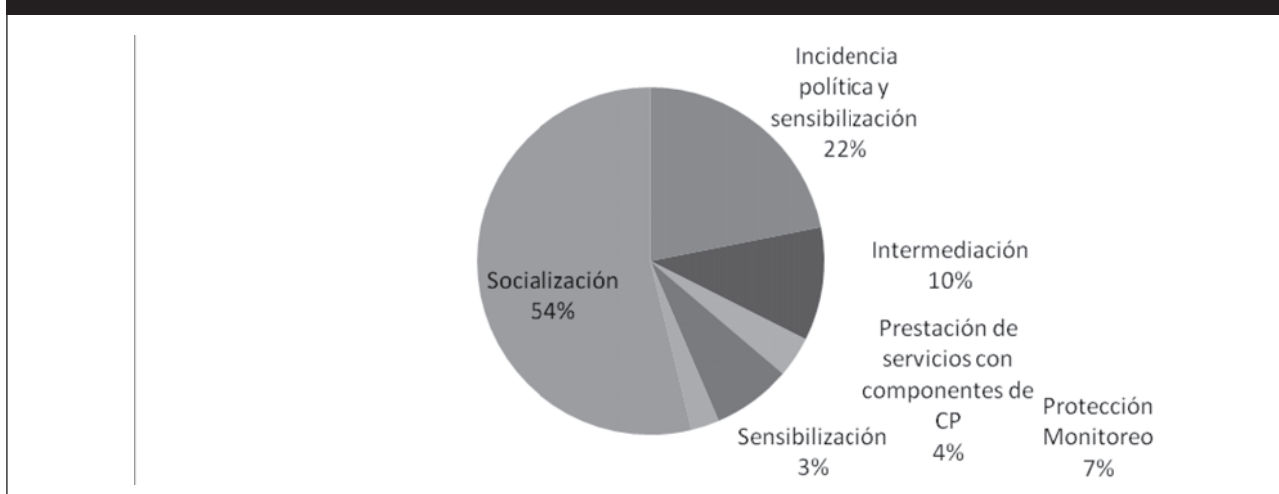
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos.

**Cuadro nº 41: Evolución de la financiación pública española de proyectos de construcción de la paz por tipo de proyectos**



Fuente: Elaboración propia.

**Cuadro nº 42: Los proyectos de construcción de la paz (1998-2008): reparto por funciones**



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior nos muestra sin tener en cuenta el volumen de monto de ayuda asignado que el 59% de los proyectos de construcción de la paz asumidos por las ONG han sido de socialización (54%) y de cohesión social (5%). Estos proyectos han sido destinados a la creación de espacios de diálogo, al apoyo a la iniciativa de Ginebra, conferencias internacionales, foros de reflexión y programas de educación para la paz. De acuerdo con el estudio citado anteriormente estas actividades sólo tienen cierta

eficacia y relevancia cuando se desarrollan en un contexto donde se dan bajos niveles de violencia o cuando se abren ventanas de oportunidad para la paz. Son proyectos cuyo impacto sólo se puede medir a largo plazo. En el caso del conflicto palestino-israelí y aunque los niveles de violencia fluctúan, los últimos 10 años y sobre todo tras el estallido de la segunda intifada se han caracterizado por una escalada de violencia. Otros factores han podido mermar también la eficacia de este tipo de intervención; sue-

len ser proyectos de corta duración y actividades puntuales, el enfoque privilegiado es tratar las líneas clásicas de división entre palestinos e israelíes y no otro tipo de fracturas en ambas sociedades que repercuten negativamente sobre las perspectivas de paz. Las iniciativas de diálogo suelen ser conducidas a pequeña escala y difícilmente pueden tener un impacto global sobre el proceso de paz.

Cabe resaltar respecto a las iniciativas de promoción de diálogo que la evolución del conflicto a partir de la segunda intifada ha dificultado la realización de este tipo de actividad. Con el refuerzo de la ocupación y la intensificación de la violencia se ha consumado la ruptura entre las sociedades civiles palestinas e israelíes. Las organizaciones que han seguido optando por el diálogo son percibidas como organizaciones normalizadoras por las ONG que consideran que cualquier colaboración con ONG israelí tiene que asumir premisas claras respecto a la condena de la ocupación militar.

Esta situación ha tenido su reflejo en el ámbito español a través de las respectivas contrapartes de las ONG. Para un sector de las ONG españolas actividades típicas de construcción de la paz como la promoción de espacios de diálogo y cooperación entre organizaciones de la sociedad civil palestinas e israelíes son percibidas también como actos de normalización de la ocupación militar de Israel y de la violación sistemática de la legalidad internacional y de los derechos de los palestinos.

De esta forma pocas ONG españolas llevan a cabo actualmente proyectos conjuntos con ONG israelíes. ACPP es una de las ONG españolas al haber mantenido esta línea de trabajo con proyectos que han abarcado un gran abanico de actividades desde la recuperación de la memoria histórica con contrapartes israelíes como Zochrot y Windows for Peace o la asistencia legal ante la demolición de casas con ICAHD, luchas contra los prejuicios con ONG israelíes como Adam Institute con financiación europea (Línea presupuestaria: combatir el racismo y la xenofobia).

Algunas iniciativas internacionales han optado por estrategias diferentes, considerando que los proyectos como People to People y otras iniciativas de diálogo de este calibre habían tenido poco éxito, optando por el apoyo a grupos de forma separada en ambas partes de acuerdo con la idea de que cada sociedad tiene primero que fortalecerse en sus esfuerzos hacia la paz antes de plantear iniciativas conjuntas<sup>54</sup>. Así que se considera que este tipo de proyecto sea más relevante y efectivo en fases de posconflicto.

La integración de la construcción de la paz en la agenda de trabajo de las ONG es muy reciente. Las ONG españolas tampoco han iniciado una reflexión sobre el impacto de sus intervenciones en las dinámicas del conflicto. Muy pocas ONG están integrando herramientas sensibles a los conflictos para guiar u orientar la gestión de sus proyectos o programas en el Territorio Palestino Ocupado.

### *Incidencia política- coordinación y trabajo en redes*

Al ser la solidaridad con Palestina uno de los motores de las iniciativas de cooperación, las ONG españolas comprometidas con la cuestión palestina intentaron estructurarse en el ámbito español entorno a mecanismos de coordinación. La primera iniciativa en este sentido fue el Comité Español de ONG sobre la cuestión Palestina creado en 1987 por organizaciones que trabajaban en Palestina y que estaban familiarizadas con otras estructuras de coordinación a nivel europeo como el Comité europeo de Coordinación de las ONG sobre la cuestión palestina (ECCP).

Al origen esta primera estructura de coordinación, fue impulsada por el ICMA y su director Moratinos con la idea de abrir líneas de trabajo en terreno en Palestina. Se dio una colaboración estrecha que dio lugar a trabajos conjuntos así como la elaboración de informes. (Entrevista con Luisa Sirvint, 2009).

---

<sup>54</sup> Es el caso de una iniciativa suiza como el *International war torn societies Project*, ver [www.wsp-international.org](http://www.wsp-international.org)

IEPALA y la APDHE, fueron dos organizaciones pioneras también respecto al trabajo de incidencia política y presencia en foros europeos e internacionales creados en torno a la cuestión palestina, comités regionales, europeo, Naciones Unidas.

El Comité agrupaba organizaciones como: IEPALA, Asociación de Amistad Hispano-árabe, Paz y Cooperación, Asociación de Ayuda Humanitaria al pueblo palestino- MAPS, el Comité de solidaridad con la causa árabe, APDHE, y consolidó durante estos primeros años su liderazgo en la coordinación del trabajo de las ONG españolas en Palestina.

El comité tenía como actividad principal la denuncia de la ocupación y la solidaridad con el pueblo palestino así como garantizar la coordinación con el Comité Europeo. El Comité contaba con estrechos vínculos con la delegación de la OLP en España. En esta época se realizaban también campañas de sensibilización (exposición de pintores palestinos, unidades didácticas).

Tras los acuerdos de Oslo el comité deja de ser operativo. Desde Esta fecha hasta el estallido de la segunda intifada se produjo un vacío que también quedó reflejado a nivel europeo donde la sociedad civil española mantuvo escasa presencia.

Tras el estallido de la segunda intifada se vuelve a aunar esfuerzos para impulsar una nueva movilización de la sociedad civil palestina y emergen también nuevas iniciativas de coordinación en el ámbito español entorno a ONGD como Solidaridad Internacional (SI), Paz y Tercer Mundo (PTM), Movimiento por la Paz (MPDL), ACSUR las Segovias.

En el 2001 nace el **Grupo de ONG por Palestina**<sup>55</sup>, una nueva estructura de coordinación informal de organizaciones no gubernamentales de la Plataforma 2015 y Más y de la Federación de Asociaciones de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos - España, activas en el campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad con el pueblo de Palestina, entre ellas (CEAR, MPDL, PTM, SI ACSUR, IEPALA...). Este grupo surge como un nuevo espacio de inciden-

cia y en reacción a la crisis vivida en aquel momento por las ONGD de izquierdas. Nació con el objetivo de impulsar las actividades de incidencia política dirigidas principalmente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y al Intergrupo Parlamentario por Palestina, reforzar los lazos entre las organizaciones, liderar campañas de sensibilización y organizar jornadas de lobbies (lobby-day). Desde su creación no ha estado exento de debates internos al ritmo de los acontecimientos que han marcado la situación política de los Territorios Palestinos (victoria de Hamas en las elecciones del 2006; la fractura entre Hamas y Fatah del 2007; la ofensiva militar israelí contra Gaza en diciembre de 2008). La labor del Grupo de ONG por Palestina está también orientada hacia la difusión de un mayor conocimiento sobre el conflicto a través de publicaciones.

La red Solidaria contra la ocupación de Palestina fue creada en el 2005 y forman parte de ella un conjunto de organizaciones españolas que enfocan su trabajo en la solidaridad con Palestina. Se trata de crear un marco común así como principios y metodologías consensuadas con el fin de dar más peso al trabajo de sensibilización e incidencia sobre la cuestión palestina en España (unas 25 organizaciones forman parte de esta red). Manifiestos: como el manifiesto de apoyo a la jurisdicción universal) Comunicados como el emitido para pedir la liberación del Waleed Abu Ras, director administrativo y financiero de la organización de salud palestina "Health Work Committees (HWC)", organizaciones de manifestaciones en enero de 2009 contra la ofensiva militar israelí en Gaza.

En el ámbito internacional las ONG españolas han integrado diferentes redes a través de las cuales realizan también una labor de incidencia. Como la ECCP (**European Coordination of Committees and Associations for Palestine**) que empezó sus actividades en 1983 a través del Comité de Coordinación Internacional sobre la Cuestión Palestina (ICCP), en ese momento se reunieron unas 1200 organizaciones

<sup>55</sup> Entrevista con Bárbara Demurtas, coordinadora del Grupo de ONG por Palestina.

no gubernamentales interesadas en Palestina. En 1986, el ECCP, que comprende cerca de 300 ONG europeas, ha adquirido su propia estructura autónoma y desde entonces ha sido la cooperación con los responsables de la ONU y el Comité ICCP. Con el fin de estar en el corazón de la Comunidad Europea, el ECCP trasladó su oficina en Bruselas y fue registrada como una asociación en virtud de la legislación belga. Su principal objetivo es reactivar el movimiento de solidaridad en Europa en favor del pueblo palestino en apoyo de sus derechos nacionales incluido su derecho al desarrollo y presionar los Estados europeos y las Instituciones de la UE a suspender cualquier relación económica preferencial con Israel.

El trabajo de incidencia política también se realiza a través de otras redes europeas temáticas como la red euromed de Derechos Humanos. La red social demócrata en la cual están presentes SI, ACPP, MPDL, Solidar<sup>56</sup>.

Existen también redes de trabajo o de coordinación sectorial como E-wash, un mecanismo de coordinación a nivel local e internacional y con las agencias de Naciones Unidas que trabajan en el sector del agua y saneamiento.

De acuerdo con Luisa Sirvint<sup>57</sup>, el nivel de participación de las ONG españolas en las redes europeas es bajo. Las ONGD españolas suelen infravalorar la importancia de estos foros como el Tribunal Russell por Palestina, iniciativas de Tribunales civiles.

La afiliación de las ONG españolas a diversas redes europeas con diferentes objetivos, mecanismos de funcionamiento ha podido generar grandes contradicciones e ineficiencias en lo que concierne a la labor de incidencia política.

La falta de unidad de la sociedad civil española sobre el contenido del trabajo de incidencia ha que-

dado también reflejada en las controversias y divergencias que ha podido suscitar la campaña de Boicot, Desinversión, Sanción que a pesar de contar con el apoyo general de la sociedad civil palestina<sup>58</sup> solo ha sido respaldada por una parte de la sociedad civil española.

Frente al endurecimiento del régimen de ocupación militar impuesto por Israel a los Territorios Palestinos, varias iniciativas promovidas por organizaciones y redes representativas de la sociedad palestina e israelí progresista (PNGO, Ittijah, AIC) han encontrado caja de resonancia en el seno de la solidaridad española.

Entre estas iniciativas, la promovida por la Red Mewando (Solidaridad Internacional Euskadi- Mundubat - Centro Cultural Palestino Biladi - Coordinadora de Ongd's de Euskadi - Fundación Paz y Solidaridad de Comisiones Obreras - Paz con Dignidad) y a instancias de organizaciones y redes representativas de la sociedad palestina e israelí progresista (PNGO, Ittijah, AIC), tenía como objetivo crear un espacio de discusión sobre y por Palestina. Tuvo lugar en octubre de 2008 con el fin de elaborar un plan de acción eficaz y efectivo en el camino hacia una paz justa y digna para el pueblo palestino en el que

**El ECCP tiene como objetivo principal reactivar el movimiento de solidaridad en Europa en favor del pueblo palestino**

<sup>56</sup> Solidar es una red europea compuesta de 53 organizaciones, 20 procedentes de países europeos. Reúne a organizaciones de la sociedad civil progresista y su objetivo general es incidir sobre las políticas europeas. Solidar trabaja temas de cooperación al desarrollo en áreas como Oriente Medio entre otras. Ver [www.solidar.org](http://www.solidar.org)

<sup>57</sup> Entrevista Sirvint, 2008.

<sup>58</sup> Inspirado por la victoria, a principios de los años noventa, de la lucha antiapartheid en Sudáfrica, el BDS cuenta con el respaldo general de la sociedad civil palestina, (más de 170 organizaciones: sindicatos, partidos políticos, movimientos de masas y organizaciones sociales firmaron a favor). Los firmantes representan a los tres principales grupos de palestinos: aquellos bajo ocupación en Cisjordania (incluyendo Jerusalén Este) y la Franja de Gaza, ciudadanos palestinos de Israel y refugiados palestinos.

jugará un papel importante la intensidad y amplitud de la campaña BDS.

En 2008 se creó el comité palestino para la campaña de boicot, desinversiones y sanciones (BDS). El Comité Nacional Palestino por el Boicot (BNC), encargado de implementar esta campaña, culminó un proceso que comenzó en julio de 2005 con la llamada palestina para el BDS en contra de Israel, sumando experiencia a los más de cien años de resistencia civil palestina.

El objetivo de reforzar la coordinación entre las diferentes organizaciones y redes de la sociedad civil española con el fin de dar más peso a su labor de incidencia

El bloqueo impuesto por Israel con el respaldo de la comunidad internacional a la Franja de Gaza ha alentado las organizaciones humanitarias a realizar también su labor de advocacy. En el marco de estructura de coordinación local como AIDA, las organizaciones internacionales humanitarias presentes en los Territorios Palestinos han adoptado en diferentes momentos posiciones comunes (como ejemplo, el comunicado del 5 de mayo de 2008 de un grupo de ONG trabajando en Gaza sobre su incapacidad para responder a la crisis humanitaria).

Una de las asignaturas pendientes es la implicación de las ONG palestinas en el proceso de incidencia política que se realiza en el ámbito español. En la etapa reciente, las iniciativas locales han tenido mayor calado, desde la campaña BDS, Mewando...

Sin embargo, la implicación de las contrapartes locales en las actividades de incidencia y sensibilización que las ONG españolas realizan en España depende de muchos factores: la relación que cada organización mantiene con su contraparte, la personalidad e implicación del expatriado en terreno.

El trabajo de incidencia política y de sensibilización en España sobre la cuestión palestina a pesar de tener una larga trayectoria sigue teniendo muchas asignaturas pendientes. El nivel de conocimiento de la sociedad española sobre el conflicto es insuficiente (Barreñada, 2009). La ausencia de estrategias colectivas y las divisiones entre las diferentes orga-

nizaciones españolas debilita la capacidad de incidencia política y movilización.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

El Territorio Palestino Ocupado es una referencia central en la cooperación española en Oriente Medio, tanto gubernamental como no gubernamental. La cuestión palestina al igual que la causa saharauí ha sido el motor de un importante movimiento de solidaridad en la sociedad española. La multiplicidad y variedad de actores implicados en la cooperación con los Territorios Palestinos plantean al mismo tiempo muchos retos, tratándose además de un ámbito de intervención complejo.

Gran parte de los esfuerzos de la comunidad internacional en el ámbito de la cooperación con el Territorio Palestino Ocupado (y España no es una excepción) han sido políticamente orientados a acompañar el proceso de paz iniciado a principios de los 90. Este objetivo político se ha plasmado en dos estrategias principales:

- Afianzar (sobre todo a principios de los 90) el proceso de paz, proporcionando a la población perspectivas de desarrollo económico y social necesaria: los dividendos de la paz. En el caso de España esta primera estrategia se ha traducido en una implicación importante en el suministro de servicios sociales básicos en el sector de la educación y sanidad.
- Mantener a flote la Autoridad Palestina como elemento clave del proceso de paz articulado en torno a la idea de dos Estados. En términos de cooperación se ha traducido en el caso español en un apoyo presupuestario.

Este carácter político de la cooperación con los Territorios Ocupados Palestinos permea también en la cooperación no gubernamental que se construyó alrededor de un núcleo de organizaciones con afilia-

ciones políticas de izquierda. Las contrapartes locales con las cuales trabajan también están vinculadas a fuerzas políticas.

A finales de los 80 la cooperación con los Territorios Palestinos empezó a articularse sobre la base de una convergencia de visiones e intereses respecto a la cuestión palestina. Esta sintonía ha ido sufriendo varios reveses. El gobierno español y de acuerdo con su objetivo de desempeñar un papel diplomático importante y convertirse en un mediador más activo intentó reequilibrar sus relaciones con las partes y para ello desvincularse más claramente del movimiento de solidaridad con la cuestión palestina que domina la sociedad civil española. La cuestión de la jurisdicción universal acabó consumiendo esta ruptura. Si para el gobierno se trataba de acabar con una anomalía que lastraba las relaciones hispano-israelíes, para las ONG españolas fue interpretado como una traición del gobierno que cedió ante las presiones de Israel.

La cooperación española en los Territorios Palestinos se caracteriza por la existencia de una gran diversidad de proyectos debido a la existencia de una multitud de financiadores y mecanismos de financiación. Un hecho que no facilita las labores de coordinación y la coherencia que debería sustentar el conjunto de las acciones en el ámbito de la cooperación.

La mayor parte de la cooperación no gubernamental con Palestina tiene cofinanciación pública o depende totalmente de la financiación pública lo que le resta autonomía y la hace más vulnerable a una posible instrumentalización por parte de la administración pública. Cabe destacar sin embargo que muchas de las ONG están contando con fondos europeos principalmente de ECHO para aminorar esta dependencia de los fondos públicos españoles.

La cooperación no gubernamental no supe las lagunas no cubiertas por la cooperación gubernamental al seguir a grandes rasgos las prioridades fijadas por esta última. En general esta cooperación tiene un carácter esencialmente reactivo y se desarrolla dentro de los límites establecidos por Israel. Esto se traduce en general por un desequilibrio en la

localización geográfica de la mayoría de los proyectos. A modo de ejemplo, en Cisjordania más proyectos han sido desarrollados en zonas A o B donde la AP tiene ámbitos de competencia (y casi ninguno en zonas C controladas por Israel). De la misma manera la cooperación española en Jerusalén ha tenido una presencia menor. Igualmente, algunas cuestiones permanecen invisibles en la agenda de la mayor parte de las ONG como algunos colectivos; las comunidades árabes del 48 dentro de Israel, los refugiados...

Se ha podido observar un continuo crecimiento de la cooperación con Palestina a lo largo de los años 90 y primeros años del siglo 21 pero también cabe destacar la escasa atención y recursos destinados a las poblaciones más vulnerables (árabes israelíes-refugiados de Líbano).

La cooperación internacional (incluida la española) está teniendo un impacto negativo sobre el conflicto al contribuir al afianzar la fragmentación territorial de los Territorios Ocupados Palestinos. Así mismo y porque ha sido más reactiva que proactiva ha contribuido también a consolidar las brechas dentro de la sociedad palestina. Se perciben los palestinos en compartimento estancos y la cooperación no ha contribuido a revertir esta tendencia y a reconstruir los vínculos entre las diferentes comunidades de palestinos. (Barreñada, 2009).

El DEP (2005-2008) no menciona específicamente a los refugiados palestinos asentados en los países vecinos así como la comunidad árabe dentro de Israel como objetivos prioritarios de la cooperación española. El documento más reciente de 2008 que describe las grandes líneas de actuación de la cooperación española en los Territorios Palestinos corrige esta omisión y menciona que el objetivo global de la cooperación española concierne tanto los Territorios Palestinos como la población palestina que vive fuera de ellos.

Aunque la mayoría de los actores de la cooperación española tanto donantes como ONG tienen claro que sin la resolución del conflicto su trabajo en los Territorios Palestinos tiene sobre todo un carácter

paliativo pocas organizaciones están planteando nuevas estrategias para salir de estos dilemas. Asimismo el trabajo de incidencia que las ONG realizan plantea serios retos a las organizaciones que suelen tener (cuando las tienen) posiciones estratégicas divergentes respecto al análisis del conflicto. En algunos casos estas divergencias de estrategias y sedes afloran en el mismo seno de las organizaciones entre las sedes y el equipo en terreno. En general cabe destacar una carencia de planteamiento estratégico por parte de las ONG<sup>59</sup> por área geográfica o países. En el caso de palestina parece aún más importante dado la compenetración entre las agendas de la sociedad civil, el proceso de paz y las dinámicas del conflicto. Cabe mencionar sin embargo la aparición de iniciativas más atrevidas que intentan responder en parte a las debilidades señaladas anteriormente como el convenio de la Plataforma 2015, una iniciativa pionera por el intento de consolidar una agenda común de paz entre las ONG españolas y palestinas.

---

## Recomendaciones

---

Aunque se han desplegado muchos esfuerzos diplomáticos en búsqueda de una solución política al conflicto palestino-israelí que desde el punto de vista de la “viabilidad, política, económica y humana” deja muchas cuestiones sin resolver, las iniciativas de la sociedad civil para promover otra agenda de paz son escasas.

Para resolver las brechas abiertas entre por un lado la sociedad civil y las posiciones gubernamentales sobre la cuestión palestina es necesario encontrar espacios de diálogo y de reflexión. En el mismo seno de la sociedad civil estas brechas son también evidentes y merman la capacidad de incidencia política y de sensibilización de las ONG sobre la cuestión palestina.

El proceso de fragmentación de la sociedad civil española sobre la cuestión palestina refleja en cierto modo las divisiones que han surgido en el seno de la sociedad palestina desde el inicio del proceso de paz. Las ONG españolas trasladan en cierto modo las posiciones ideológicas políticas de sus respectivas contrapartes en el ámbito español.

Al mismo tiempo sin embargo las ONG españolas siguen su propia agenda y el nivel de interlocución con las contrapartes no es siempre óptimo teniendo en cuenta la rápida rotación del personal en terreno. En muchas ocasiones las ONG españolas se limitan a ser meras intermediarias entre el donante y la contraparte local.

Pocas ONG españolas han realizado evaluaciones de su trabajo en el Territorio Palestino Ocupado y aún menos del impacto de los proyectos o programas desarrollados en las dinámicas del conflicto. Sería muy relevante a efecto de aprendizaje que las organizaciones españolas y los donantes empezaran a integrar una reflexión sobre el conflicto y el impacto de su trabajo en el mismo.

---

## Bibliografía

---

- ALVAREZ OSSORIO ALVARIÑO, Ignacio (2007), “España ante el gobierno de Hamas, Revista Cidob d’Afers Internacionals 79-80, p.189-206.
- ALVAREZ OSSORIO ALVARIÑO, Ignacio (2004), “La cooperación al desarrollo tras la Intifada: nuevas prioridades ante un futuro incierto”, Revista Española de Desarrollo y Cooperación (IUDC), nº14, primavera-otoño.
- ALGORA WEBER, María Dolores (2007), “España en el Mediterráneo: entre las relaciones hispano-árabes y el reconocimiento del Estado de Israel”, *Revista CIDOB de Afers Internacionals*, nº79-80, p.15-34.
- BARREÑADA, Isaías e Ignacio Álvarez-Ossorio (coords.), *España y la cuestión palestina*, Los Libros de la Catarata, 2003.

---

<sup>59</sup> Muy pocas ONG tienen un documento estratégico que define su posición respecto al conflicto. En muchas ocasiones si lo tienen son documentos internos que no tienen un cariz público.

- CARAPICO, Sheila (2002), "Foreign aid for promoting democracy in the arab world", *Middle East Journal*, Vol 56, nº3, verano, pp.379-395.ç.
- CASADO, Isabel (1995), "La cooperación agrícola española con los países árabes de la cuenca mediterránea con referencia especial a Oriente Medio", *Revista española de economía agraria*, nº172, pp. 213-221.
- CHALLAND, Benoît 2008, *Palestinian civil society, foreign donors and the power to promote and exclude*, Routledge Studies on the arab Israeli-conflict.
- CHALLAND, Benoît (2008), "The evolution of Western Aid for Palestinian Civil Society: Bypassing local Knowledge and resources", *Middle Eastern Studies*, Vol 44, nº3, mayo, pp.397-417.
- CHALLAND, Benoît 2006: " Civil society, autonomy and donors: International Aid to Palestinians NGO's", EUI Working Paper, nº2006/20, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Mediterranean Programme, consultado en <http://www.iue.it/>
- CARLAVILA, Mar 2003: "La cooperación gubernamental española con la población palestina" en Álvarez-Ossorio, Ignacio y Barreñada Isaías, *España y la cuestión palestina*, Los libros de la Catarata.
- DIWAN, 1999, *Development and adversity: the Palestinian economy in transition*, Palestinian Economic Policy research Institute, (MAS), World Bank.
- DOMÍNGUEZ, José Manuel, "El papel de España en el ámbito multilateral de la cooperación al desarrollo", *Memorando Opex*, nº96/2008.
- ESCUADERO ALDAY, Rafael, (2008), "Segregados y recluidos, los palestinos y las amenazas a su seguridad", Los Libros de la Catarata.
- LE MORE, Anne 2008, *International assistance to the palestinians after Oslo, political guilt, wasted Money*, Routledge Studies on the arab Israeli-conflict.
- NAKHLEH, Khalil, 2004, *The myth of Palestinian Development, political aid and sustainable deceit*, Passia, Jerusalem.
- NÚÑEZ VILLAVERDE, Jesús A., VALENTE HERVIER, Ximena y Balder HAGERAATS, (2006), "España constructor de paz: apuntes para una estrategia española de construcción de la paz", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.
- OLIVAN, Loles: "Prosionismo frente a propalestinismo: los gobiernos del PSOE, Israel y Palestina" en BARREÑADA, Isaías e Ignacio Álvarez-Ossorio (coords.), *España y la cuestión palestina*, Los Libros de la Catarata, 2003.
- ROY, Sara 2001, "Palestinian society and economy: the continued denial of possibility", *Journal of Palestinian Studies*, XXX, nº4, verano, pp.9-10.
- WALID, Salem, KAUFMAN, Edy y VERHOEVEN, Juliette (2006), "Bridging the divide, peacebuilding in the Israeli-palestinian conflict", Lynne Rienner, Colorado.
- SIRVINT GROEN, Luisa y MARTÍN CARRETERO, José Moisés, (2008), "La sociedad civil palestina y las redes de solidaridad internacional", en ESCUDERO ALDAY, Rafael, (2008), "Segregados y recluidos, los palestinos y las amenazas a su seguridad", Los Libros de la Catarata.
- UCELAY, Alberto, (2009) "España y la Unión Europea ante el Conflicto de Oriente Próximo", intervención en el curso de periodismo solidario, UAM.
- UNCTAD, Assistance to the Palestinian people report (2005, 2006, 2007, 2008, y 2009) consultados en: <http://www.unctad.org/Templates/StartPage.asp?intItemID=4746&lang=1>
- World Bank, 2002: "27 months Intifada, closure and economic crisis, an assessment", marzo.

---

## Iniciativas

---

Justice and reconciliation initiative. Dan Bar On (Universidad de Ben Gourion: Peace Research Institute for the Middle East (PRIM) (Adwan and Bar-On, 2006)

## Relación de tablas y gráficos

Cuadro nº1:	Principales receptores de donaciones de la cooperación española en 2007.
Cuadro nº2:	La AOD española en el Territorio Palestino Ocupado (2004-2007).
Cuadro nº3:	Evolución de la AOD española en el TPO (1997-2008).
Cuadro nº4:	Evolución del monto asignado en concepto de créditos FAD.
Cuadro nº5:	Evolución de la AOD reembolsable (1998-2008)(euros)
Cuadro nº6:	Desembolso bruto de AOD reembolsable (en €) 1998-2008.
Cuadro nº7:	Evolución de las contribuciones multilaterales de AOD española en el TPO.
Cuadro nº8:	Evolución de las contribuciones a organismos multilaterales
Cuadro nº9:	Mecanismos de coordinación de la ayuda internacional al TPO
Cuadro nº10:	Distribución sectorial de la ayuda al TPO (1998-2008).
Cuadro nº11:	Distribución sectorial de la AOD al TPO (1998-2001)
Cuadro nº12:	Distribución sectorial de la AOD al TPO (2002-2008)
Cuadro nº13:	Fondos públicos para el sector de gobernanza y sociedad civil (1998-2008).
Cuadro nº14:	Reparto por sub-sectores de los fondos públicos destinados al sector de gobernanza y sociedad civil (1998-2008) (euros) Total de fondos públicos para el sector de gobernanza y sociedad civil (1998-2007).
Cuadro nº15:	Fondos públicos para el sector de la promoción de los derechos humanos.
Cuadro nº16:	Fondos públicos destinados al sector educativo (1998-2008)
Cuadro nº 17:	Fondos públicos españoles destinados al sector salud (1998-2008)
Cuadro nº18:	Reparto de los fondos públicos en los sub-sectores de salud (1998-2008)
Cuadro nº19:	Cooperación española en el sector del agua y saneamiento (1998-2008)
Cuadro nº20:	Fondos públicos canalizados en el sector de la agricultura (1998-2008)
Cuadro nº21:	El trabajo de las ONGD españolas en el TPO
Cuadro nº22:	Canalización de fondos públicos por las ONGD activas en el TPO (1998-2008)
Cuadro nº23:	Evolución del número de entidades recibiendo fondos públicos.
Cuadro nº24:	Las 10 ONG españolas que más fondos públicos han canalizado (1998-2008)
Cuadro nº25:	Fondos canalizados por las ONG para la realización de proyectos o programas en el sector de la educación (1998-2007).
Cuadro nº26:	Fondos canalizados por las ONG por sectores de intervención (1998-2008)
Cuadro nº27:	Fondos canalizados por las ONG en el sector de los servicios e infraestructuras sociales (1998-2008)
Cuadro nº28:	Fondos públicos españoles canalizados por las ONG en el sector de la salud (1998-2008)
Cuadro nº29:	Fondos canalizados por las ONG para la realización de proyectos o programas en el sector de la educación (1998-2008)
Cuadro nº30:	Fondos públicos españoles canalizados por las ONG en el sector agrícola (1998-2008)
Cuadro nº31:	Fondos públicos españoles canalizados en el sector de la gobernanza y de la sociedad civil a través de las ONG españolas (1998-2008)
Cuadro nº32:	Evolución de los fondos públicos españoles canalizados en el sector de la gobernanza y de la sociedad civil a través de las ONG españolas
Cuadro nº33:	Evolución del balance desarrollo/acción humanitaria en la AOD internacional al TPO entre el periodo (1999-2000) y el periodo (2002-2004)
Cuadro nº34:	Evolución de los fondos públicos españoles destinados a la acción humanitaria
Cuadro nº35:	Evolución de los fondos canalizados por las ONGD para proyectos de Acción Humanitaria durante el periodo (1998-2008)
Cuadro nº36:	Fondos públicos españoles canalizados por las ONG para proyectos de Acción Humanitaria durante el periodo (1998-2008)
Cuadro nº37:	Evolución de los fondos públicos destinados a la Construcción de la paz en el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008)
Cuadro nº38:	Fondos públicos canalizados por las ONGD para la Construcción de la Paz en el Territorio Palestino Ocupado (1998-2008)
Cuadro nº39:	Tipo de proyectos de construcción de la paz con financiación pública española asumida por las ONG (1998-2008)
Cuadro nº40:	Evolución de la financiación pública española de proyectos de construcción de paz por tipo de proyectos
Cuadro nº41:	Los proyectos de construcción de paz (1998-2008): reparto por funciones

## Lista de entrevistas realizadas

---

Barbara Demurtas, responsable del Grupo de ONG por Palestina, Madrid, 19/2/2009.

Isaías Barreñada, investigador, responsable de educación en Casa Árabe, Madrid 24/2/2009.

Raquel Martí, Directora ejecutiva del Comité de la UNRWA, Madrid, 25/2/2009.

Luisa Sirvent Groen, responsable del Área de Oriente Medio y Próximo de la Asociación pro Derechos Humanos de España (APDHE), por teléfono, 24/2/2009.

Joana Modolell, coordinadora Oriente Medio, Asamblea de Cooperación por la paz, Madrid, 3/3/2009.

Carlos Cabo, coordinador Oriente Medio, Solidaridad Internacional, Madrid, 4/3/2009.

Jesús Sáenz, Responsable Área Sudeste de Europa y Oriente Próximo, Madrid, 4/3/2009.

Ana García, técnico de proyectos en los Territorios Palestinos en diferentes organizaciones (Mondubat, Solidaridad Internacional, ACSUR) durante 5 años, Madrid, 6/3/2009.

Jordi Pedret, Coordinador del Intergrupo parlamentario, Madrid, 11/3/2009.

Fabian Mc Kinnon, responsable de relaciones externas de la UNRWA, Madrid, 11/3/2009.

Rania Kharma, Responsable de relaciones internacionales y departamento proyectos de desarrollo, Ministerio de finanza palestina (2004-2007), Madrid, 13/3/2009.

Magali Thill, Directora de Acsur, Madrid, 18/3/2009.

Isabel Casado, Consejera técnica del área de Oriente Medio del Departamento de Cooperación con Mediterráneo y mundo árabe de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Madrid, 26/3/2009.

Elena García Reyes, jefa de servicio de cooperación con los Territorios Palestinos y Jordania de la AECID, Madrid, 26/3//2009.

Alberto Ucelay Urech, subdirector general de Oriente Próximo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 11/4/2009

Daniel Magrizos, responsable en terreno de Solidaridad Internacional, Jerusalén, 28/06/2009.

Fad al Hussein, responsable coordinación con el exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, Ramallah, 27/06/2009.

Nidal Fuqaha, Director ejecutivo del Palestinian Peace Coalition, Iniciativa de Ginebra, Ramallah, 27/06/2009.

Cristina Miñana, Coordinadora Territorios Palestinos, Médicos del Mundo, Jerusalén, 27/06/2009.

Fanny Martín Blondel, Coordinadora del Convenio Jerusalén, ACSUR, Jerusalén, 28/6/2009.

Hanady Muhiar, Coordinadora del Convenio de la Plataforma 2015 y más de construcción de la paz en el Territorio Palestino Ocupado, Beit Sahour, 1/7/2009.

Gershon Baskin, IPCRI: Israel Palestine centre for Research and information, Jerusalén, 28/6/2009.

Angel González, coordinador adjunto de la Oficina de Cooperación Técnica del Consulado General de España en Jerusalén y Regina Escudero, responsable de emergencia, Jerusalén, 29/06/2009.

Regina Escudero, responsable de proyectos, Ayuda humanitaria y de emergencia, Oficina de Cooperación Técnica del Consulado General de España en Jerusalén, 30/06/2009.

Khalid Zeidan, Ministerio de Planificación de la Autoridad Palestina. Consultor externo para la reforma de la AP, Ramallah, 29/06/2009.

Linda Sobeh, Responsable de relaciones con España-América Latina, Ministerio de Asuntos Exteriores de la Autoridad Palestina, Ramallah, 29/06/2009.

Nicola Harrison, responsable de operaciones, UNRWA, 30/06/2009. (Visita Hebrón y campamentos de Beduinos).

Laurianne Leca, relaciones externas y responsable de proyectos, UNRWA, 30/06/2009.

Daniel Seidemann, Consejero legal para asuntos relativos a Jerusalén, Jerusalén Oeste, 2/7/2009.

Mohamed Khatib, miembro de los comités populares de Bil'in, Ramallah, 2/7/2009.

Khalid Shikaki, director del Palestinian Center for Policy and Survey, Ramallah, 2/7/2009.

Golia Galan, Peace Now, Tel Aviv, 3/7/2009.

Álvaro Iranzo, Embajador de España en Israel, Tel Aviv, 3/7/2009.

## Encuentros colectivos.

### Reuniones

---

Plenaria del Convenio de la Plataforma 2015 y más: con la presencia de ONG españolas y palestinas<sup>60</sup>, Beit Sahour, 1/07/2009.

---

<sup>60</sup> Participaron en el encuentro plenario las siguientes organizaciones españolas: ACPP, ACSUR, IECAH, IEPALA, Mondubat, Solidaridad Internacional y las siguientes palestinas: ADDAMEER, AIC, BALADNA, BISAN, HRA, ICAHD, JLAC, PNGO, STW, UPWC.

---

# Cuadernos publicados

---

- 1** La acción humanitaria en la encrucijada. “Avanzando propuestas para reforzar la acción humanitaria en el siglo XXI”, Francisco Rey Marcos, Laurence Thieux y Víctor de Currea-Lugo.
- 2** El enfoque de la construcción de la paz y la prevención de conflictos violentos en el *Plan Director de la Cooperación Española (2005-08)*, Jesús A. Núñez Villaverde.
- 3** Informe propuesta para la elaboración del apartado de Acción Humanitaria del *Plan Director de la Cooperación Española (2005-2008)*, Francisco Rey Marcos.
- 4** La *Estrategia Europea de Seguridad* desde la perspectiva de la protección de civiles en conflictos armados, Jesús A. Núñez Villaverde.
- 5** Los recursos humanos en la acción humanitaria en España. *Panorama actual*, Ana Urgoiti Aristegui.
- 6** La acción humanitaria desde la universidad española. *Análisis de experiencias y propuestas de actuación futura*, Juncal Gilsanz Blanco.
- 7** Seguridad humana: recuperando un concepto necesario, Jesús A. Núñez Villaverde, Balder Hageraats y Francisco Rey Marcos.
- 8** Las prácticas de los actores humanitarios españoles en materia de evaluación y procesos de aseguramiento de la calidad, Ana Urgoiti Aristegui, Véronique de Geoffroy y Francisco Rey Marcos.
- 9** La política sectorial de construcción de la paz y prevención de conflictos violentos en las Oficinas Técnicas de Cooperación de la AECID. *Caso de Estudio: El Salvador*, Iñaki Juárez Velilla.
- 10** Darfur, entre la marginación y la ignorancia, Wouter Cools.
- 11** Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración. (Vol.1), Francisco Rey Marcos y Laurence Thieux (eds.)
- 12** Los retos de la acción humanitaria en los conflictos de larga duración. (Vol.2), Francisco Rey Marcos y Laurence Thieux (eds.)
- 13** Las iniciativas internacionales de calidad en la acción humanitaria: posibilidades de institucionalización en la cooperación española, Francisco Rey Marcos, Ana Urgoiti, Alberto Begué y la colaboración de Camille Nussba

