

Paolo Napolitano

Palestina: i rapporti Fatah-Hamas e la prospettiva di un accordo limitato

Negli ultimi anni, la frammentazione politica sembra essere il tema dominante di ogni analisi relativa alla Palestina. In effetti gli eventi del giugno 2007 (scontro militare tra Hamas e Fatah e conseguente espulsione dei rappresentanti militari del movimento nazionalista dalla Striscia di Gaza) hanno restituito l'immagine di una situazione politica profondamente divisa e altamente instabile. In questa breve trattazione proveremo ad analizzare la situazione politica palestinese da tre diversi punti di vista: gli aspetti giuridico-istituzionali della crisi, il livello politico dello scontro tra Hamas e Fatah e infine le ripercussioni di questo scontro sul più generale processo di pace.

Aspetti giuridico-istituzionali e la riforma delle istituzioni palestinesi

Gli anni di Oslo potranno essere ricordati come gli anni della costruzione delle istituzioni palestinesi, tuttavia questo processo ha incontrato numerosi ostacoli e molto spesso le sovrapposizioni e la confusione tra istituzioni e competenze hanno notevolmente complicato il quadro della situazione. In questo senso possiamo riscontrare una prima importante singolarità: negli anni del suo governo, Arafat veniva spesso accusato di intraprendere azioni volutamente contrarie alle regole fissate dal nascente sistema politico; gli ordini del presidente costituivano infatti la principale fonte del diritto palestinese e la legislazione d'emergenza rappresentavano la regola anziché l'eccezione. Nel 2003, prima della morte del leader palestinese, per controbilanciare in questo modo l'eccessivo peso della presidenza rispetto all'esecutivo, era stato introdotto il ruolo politico del primo ministro. La modifica della Costituzione palestinese, avvenuta nel 2003, stabilisce pertanto le caratteristiche dell'ordinamento giuridico-istituzionale palestinese: un sistema che unisce caratteristiche di tipo presidenziale e di tipo parlamentare, con la possibilità di veto del presidente sugli atti del Consiglio legislativo (che può essere superato solo da una maggioranza di 2/3 del Clp) così come l'istituto del voto di sfiducia.

Con la vittoria di Hamas alle elezioni del 2006, che ha conferito al movimento islamista la maggioranza all'interno del Consiglio legislativo palestinese (Clp), il sistema politico ha sperimentato per la prima volta un particolare tipo di coabitazione: la presidenza con Abu Mazen, espressione del movimento Fatah, e il governo, espressione del movimento islamista di Hamas. I fatti del giugno 2007 sono stati oggetto di diverse analisi, molto spesso contraddittorie, tra coloro che sostengono che il movimento islamista abbia dato inizio a un'azione preventiva nei confronti di Fatah, intenzionato ad attaccare Hamas nella Striscia di Gaza, e chi sostiene invece che il movimento abbia agito direttamente nel tentativo di prendere il controllo della Striscia. Dal punto di vista

N. 4 - MARCH 2010

Abstract

The events of June 2007 marked the start of political fragmentation among Palestinian factions, revealing the image of a deeply divided and highly unstable political situation.

On the one hand the legal aspects of the crisis show the nature of political deadlock, harshly positioned between external pressure and tough internal bargaining, whereas on the other the political argument appears to be more intricate, with no practical solutions in the long term.

Reforming the Palestinian administration, with a progressive detachment of the institutions from their dependence on the movement, can have positive effects on managing the situation in the short term, but has little effectiveness on the whole political system. Instead, looking at the historical paths of Fatah-Hamas relations allows us to consider how the entire Palestinian national movement can be seen to be divided into different stages, in which institutionalization, negotiation and radicalization have alternated.

Fatah-Hamas relations represent one such stage, in which a power-sharing mechanism must be found in order to solve the main issues. As regards the peace process, even though the status quo strategy still seems the best option for all the actors involved, prospects for a limited agreement in the short term are now appearing.

Paolo Napolitano is Ph.D. Candidate Political Science and International Relations, Università di Torino

istituzionale tuttavia la questione è piuttosto complicata in quanto l'Autorità Palestinese si trova a sperimentare una duplicazione di istituzioni governate da due regimi diversi per la Cisgiordania e per la Striscia di Gaza, con l'intero processo legislativo bloccato ormai da qualche tempo, ma soprattutto con il crescente ricorso alla legislazione d'emergenza per permettere alle istituzioni palestinesi di amministrare il territorio e di provvedere ai servizi ordinari¹. Il ricorso alla legislazione d'emergenza, in generale si tratta dei decreti del presidente che vengono emessi e che richiederebbero l'approvazione del Clp (art. 43 della Costituzione), è diventato pertanto una regola del sistema politico palestinese in cui due diversi regimi operano all'interno delle istituzioni, ma in un quadro istituzionale completamente extralegale (il decreto perde di efficacia nel momento in cui non è approvato dal Clp).

Dopo la cattura del soldato israeliano Gilad Shalit nel 2006, la reazione israeliana si è concentrata sull'incarcerazione dei membri del movimento islamista, tra cui 44 deputati eletti al Clp nella lista Cambiamento e Riforma collegata a Hamas, bloccando di fatto la convocazione del Parlamento palestinese (il numero legale è di 67 su 132 deputati) e compromettendo l'intero iter legislativo. Tra gli alti e bassi delle negoziazioni segrete per la liberazione dell'ostaggio, lo stato ebraico ha deciso di liberare gran parte dei deputati detenuti (attualmente vi sono ancora 15 deputati nelle carceri israeliane) anche se questo evento ha avuto poco seguito tra le fila palestinesi, soprattutto perché questa volta i membri di Fatah hanno deciso di boicottare le sedute del Parlamento, considerato ormai alla fine del proprio mandato². La divisione tra Cisgiordania e Gaza restituisce pertanto il senso pieno della frammentazione politica e territoriale, ma riserva altre importanti implicazioni, soprattutto se esse sono lette nel contesto più ampio della difficile situazione politica, in cui appellarsi al rispetto delle regole formali sembra davvero improbabile nonché una soluzione sostanzialmente impraticabile.

La riforma delle istituzioni palestinesi

Nel 2003 nasce, fortemente sponsorizzato dal Quartetto e dagli Stati Uniti in particolare, il Movimento per la Riforma, una sorta di cartello politico-istituzionale che avrebbe dovuto condurre alla riforma dell'intero apparato istituzionale palestinese, sconvolto dagli scandali di corruzione e nel pieno della seconda Intifada. L'obiettivo evidente anche se non dichiarato di questo progetto era quello di contribuire alla progressiva depoliticizzazione delle istituzioni palestinesi partendo dal principio in base al quale solo la separazione di queste dai movimenti avrebbe consentito un rapido ed efficace raggiungimento degli obiettivi posti dalla *Road Map*, preludio, almeno sulla carta, della costituzione del futuro stato palestinese³.

Si trattava di un obiettivo particolarmente ambizioso che si scontrava, in quel momento, da un lato con la rioccupazione da parte di Israele di gran parte della Cisgiordania e dall'altro con un sempre maggiore malessere negli ambienti vicini ai movimenti di liberazione nazionale. Al di là delle difficoltà, palesi in quel periodo, di pensare alla riforma delle istituzioni nel momento di maggiore criticità dal punto di vista del controllo del territorio e del settore economico-finanziario, il Movimento per la Riforma sembra aver monopolizzato il dibattito politico e accademico degli ultimi anni. Il percorso tracciato sembra essere chiaro: separando le istituzioni dal controllo politico dei movimenti sarà possibile fornire le garanzie di stabilità necessarie per rispettare gli obblighi internazionali e per poter riavviare il processo di pace, determinando in questo modo un contemporaneo sviluppo di istituzioni democratiche. Questo tipo di percorso ha avuto degli effetti positivi come la ristrutturazione del sistema fiscale e il riavvio di importan-

¹ Lo stato d'emergenza è regolamentato dall'art. 110 della Costituzione che prevede che tale istituto non possa durare più di trenta giorni. In questo caso è necessaria per l'approvazione la maggioranza dei 2/3 del Clp.

² In Cisgiordania Aziz Dwaik, lo speaker del Parlamento in quota Hamas aveva proposto di riprendere una sessione del Clp incontrando il rifiuto dei membri di Fatah.

³ Sul punto si vedano i lavori di N. BROWN, *Requiem for Palestinian Reform. Clear Lessons from a Troubled Record*, «Carnegie paper», 81, 2007, <http://www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=19031> e J.F. LEGRAIN, *L'impasse politique et institutionnelle palestinienne*, in «Critique Internationale», 36, 2007, pp. 1-28. Dello stesso autore si veda *Palestine: un État? Quel État?* consultabile sul sito http://www.gremmo.com/fr/legrain/20091211_etat_palestinien.pdf.

ti progetti di sviluppo economico in Cisgiordania; tuttavia presenta dei lati oscuri piuttosto significativi: innanzitutto esclude di fatto la Striscia di Gaza, governata da Hamas, segnando una battuta d'arresto in quella che possiamo definire come la riconciliazione nazionale, inoltre non considera un elemento di fondamentale importanza: il sistema palestinese è un sistema limitato per natura; esso non può legiferare sulle materie che sono sottoposte alla risoluzione del conflitto con Israele, per cui sul lungo termine non viene risolta la questione dell'autonomia del futuro stato palestinese.

Infine un progetto di questo tipo deve essere supportato dalla crescita degli apparati di sicurezza palestinese (in effetti la crescita di questi apparati è l'elemento più visibile in questo momento in Cisgiordania), ma rischia ancora una volta di compromettere la questione della riconciliazione nazionale, trasformando il futuro stato palestinese in uno stato securitario, lasciando in questo modo poco spazio allo sviluppo di istituzioni sottoposte al controllo democratico. Per questo motivo gli aspetti politici diventano ancora una volta determinanti per poter pensare di affrontare la questione palestinese.

Aspetti politici della frammentazione e i rapporti Fatah-Hamas

La partecipazione di Hamas al sistema politico palestinese con la vittoria alle elezioni del 2006 ha complicato notevolmente il progetto di riforma (che si basava tra l'altro sullo sviluppo di istituzioni democratiche): se da un lato quel tentativo celava l'interesse del presidente Abu Mazen di dare legittimità al progetto di riforma e di coinvolgere tutte le forze politiche (così come di porre fine alla violenza della seconda Intifada⁴), dall'altro la vittoria del movimento islamista ha posto sin dall'inizio numerosi problemi. Hamas ha vinto le elezioni perché è riuscito a capitalizzare gran parte del consenso popolare, fondando la propria iniziativa politica sul crescente richiamo antipolitico che suscitava tra la popolazione palestinese, ormai stanca della leadership di Fatah al potere, ma non è stato capace di uscire da una grande contraddizione: come è possibile infatti governare l'Autorità se quest'ultima deve relazionarsi con Israele per gran parte della sua legislazione? Sull'impossibilità di eludere questa domanda si è basata la breve esperienza istituzionale di Hamas al governo di Cisgiordania e Gaza, bloccata all'esterno dalla comunità internazionale e al suo interno dall'emergere della competizione con Fatah, ma soprattutto dall'incapacità di uscire dalla contraddizione ideologia/pragmatismo, che ha sempre caratterizzato il movimento islamista, per poi risolversi verso la netta separazione dei due governi tra le due porzioni di territorio.

La riconciliazione nazionale è stata tentata a più riprese: prima con il vertice del Cairo nel 2005 e successivamente con quello della Mecca del 2007, per poi sfidarsi apertamente in occasione del controllo di Gaza. Diverse sono state poi le mediazioni egiziane per tentare di riportare all'accordo le due fazioni. L'ultimo tentativo a ottobre 2009 si è risolto nuovamente in un nulla di fatto⁵, tanto che questo tema appare non essere più al primo posto tra gli obiettivi della presidenza e del governo, mentre invece l'ipotesi di un consolidamento delle posizioni in Cisgiordania sembra essere il percorso scelto dalla leadership palestinese, dalla comunità internazionale e dallo stesso stato ebraico. In breve, l'agenda politica si è spostata essenzialmente sulla Cisgiordania con l'obiettivo di ottenere risultati concreti su questo fronte per poi dedicarsi successivamente alla più spinosa questione di Hamas a Gaza. Escludere completamente i movimenti dal percorso politico può essere un errore con possibili conseguenze nel medio e nel lungo termine: solo la creazione di un super stato palestinese, limitato alla Cisgiordania, forte nel suo controllo verso l'interno potrebbe assicurare tale percorso. Questo elemento, unito allo sviluppo di condizioni economiche più favorevoli, consentirebbe alla società palestinese di smobilitare completamente.

A ben vedere, questo tipo di progetto ricalca, almeno in parte, il medesimo percorso politico iniziato con gli Accordi di Oslo, in cui l'insieme della sicurezza di Israele doveva essere garantito attraverso il progressivo controllo militare dei palestinesi sui palestinesi, uno sviluppo economico basato sull'integrazione, che si è però ben presto trasformata in dipendenza, e lo sviluppo di istituzioni libere e democratiche. Questo

⁴ L'accordo del Cairo del 2005 viene generalmente considerato come l'accordo che ha posto fine alla violenza della seconda Intifada.

⁵ Il testo finale dell'accordo, approvato inizialmente da entrambe le parti, è stato sostituito *in extremis* con un nuovo documento imposto dall'Egitto, che Hamas ha rifiutato di accettare.

schema ha da tempo esaurito le sue prerogative per cui la sua riproposizione sotto altre sembianze risulta di difficile applicazione. La questione delle forze di sicurezza, ad esempio, difficilmente può essere regolata dalla sola presidenza e se non coinvolge tutte le forze politiche in campo rischia di ripresentarsi nel lungo periodo.

I rapporti Fatah-Hamas in prospettiva storica

Uscire da questa *impasse* politico-istituzionale sembra impossibile. Tuttavia se osserviamo le traiettorie storiche dei due movimenti possiamo provare a comprendere qualcosa in più del loro percorso politico, che va oltre la sola attualità politica, che ci permette anche di analizzare lo stato e i possibili sviluppi della crisi, così come essa si lega al più generale processo di ricostruzione del progetto nazionale palestinese.

Pensare a Hamas e Fatah in prospettiva storica significa guardare all'intera storia del movimento nazionale palestinese che può essere osservato nel complesso avvicendamento di fasi storiche, in cui momenti di istituzionalizzazione e pragmatismo si sono alternati a momenti di radicalismo più marcato. La dinamica politica che oppone Hamas e Fatah si basa essenzialmente su un particolare tipo di percorso che ha segnato entrambe le formazioni politiche che competono per l'appropriazione di risorse economiche, politiche e simboliche. Brevemente ecco quelle che possono essere le similitudini e le divergenze tra i due movimenti:

- ✓ entrambi (Fatah e Hamas) hanno utilizzato (e utilizzano) la lotta armata nel loro percorso politico. Nella dimensione religiosa di Hamas il movimento può essere considerato come islamo-nazionalista, all'interno del quale ai consueti richiami al fondamentalismo di tipo neotradizionalista si uniscono le rivendicazioni nazionali sul territorio della Palestina;
- ✓ in diversi momenti storici entrambi i movimenti si sono posti come sfidanti all'interno del campo politico palestinese: Fatah in opposizione ai paesi arabi subito dopo la guerra dei sei giorni del 1967, conquistando i vertici dell'Olp, e Hamas contro l'Olp e Fatah, nel tentativo di sostituirsi alle fazioni nazionaliste-secolari come rappresentanti della causa palestinese. In entrambi i casi la rivendicazione è posta sull'esigenza dell'autonomia della questione palestinese;
- ✓ l'analisi sociologica dei membri dei due movimenti ci permette di osservare, ad esempio, come molti seguaci di Fatah, nella sua formazione iniziale, provengano dalla Fratellanza Musulmana; islamisti e nazionalisti hanno in più occasioni avuto esperienza comune sia all'estero sia in Palestina: partecipazione ai comitati studenteschi di rappresentanza, esperienza dell'esilio e della prigione (lo stesso documento dei prigionieri di cui spesso si parla per la riconciliazione nazionale è espressione della condivisione dell'esperienza della prigione da parte dei membri di Fatah e di Hamas);
- ✓ Hamas ha sempre tentato di massimizzare il proprio consenso, utilizzando un particolare tipo di visione del mondo e del conflitto, che gli ha permesso di guadagnare posizioni nel campo politico. Fatah aveva fatto lo stesso in passato, elaborando un tipo di movimento piuttosto flessibile, inclusivo e che faceva della propaganda nei campi profughi il principale mezzo di azione e mobilitazione politica;
- ✓ Fatah è passato da una visione intransigente del conflitto con Israele a una visione più moderata di coesistenza (sebbene questo processo coinvolga l'intera istituzione dell'Olp e non solo Fatah). Anche Hamas ha alternato nella sua storia momenti di radicale intransigenza a momenti di moderazione e pragmatismo come la proposta della *tahdiya* (periodo di calma) o l'accettazione implicita della soluzione dei due stati;
- ✓ come in passato Fatah, Hamas rappresenta un ricambio generazionale per la leadership palestinese, costituendo uno spostamento dell'azione politica verso i Territori Occupati e determinando una generale riconsiderazione dell'intero progetto nazionale palestinese, che non riguarda solo i palestinesi dei Territori, ma tutti i palestinesi universalmente considerati (almeno questo era lo spirito dell'Olp);
- ✓ Fatah si è trovato in qualche modo spiazzato dalla vittoria di Hamas e dalla scomparsa del leader carismatico Arafat, alternando più volte il richiamo generico alle forme di resistenza e di mobilitazione politica al crescente desiderio di consolidare le proprie posizioni all'interno del campo politico. La Sesta Conferenza di Fatah, tenuta in agosto nei Territori Occupati, non ha sciolto le riserve riguardo

questi problemi: Fatah non ha una visione politica ben precisa, ma risulta suddiviso in più orientamenti, che per il momento sembrano essere controllati dal presidente Abu Mazen.

Su quest'ultimo punto si gioca la partita del confronto con Hamas: da un lato il movimento nazionalista intende consolidare il proprio potere all'interno dei Territori, dall'altro non riesce a placare alcune tendenze verso un'azione di tipo movimentista (che peraltro è difficile da interpretare nel lungo periodo). Tuttavia il percorso di Fatah può essere letto proprio in relazione al progetto di riforma voluto da Abu Mazen, rendendo allo stesso tempo più difficile immaginare il passo successivo. Abu Mazen aveva infatti provato a separare in maniera brutale Fatah dalle istituzioni, azzerando di fatto le posizioni dei membri dell'Ap, eliminando i quadri intermedi e cercando di coinvolgere solo i livelli più bassi del movimento all'interno del progetto di riforma, accelerando al contempo sull'ingresso di tecnocrati nel governo e nelle sfere più importanti dell'amministrazione. Questa strategia non ha dato molti frutti, infatti Fatah è ancora ben radicato tra la popolazione e tra le diverse famiglie, ma soprattutto un simile progetto di riforma aveva bisogno proprio del sostegno del movimento per poter essere portato a termine.

Per questo motivo il presidente palestinese ha accelerato il passo sul versante della Sesta Conferenza, durante la quale sono emerse le diverse tendenze politiche, ma sostanzialmente ha avuto l'effetto conseguente di formare una serie di blocchi di coalizioni che si autolimitano. L'incentivo sul quale Abu Mazen ha fatto leva durante il congresso si basa sul fatto che un eventuale passo indietro del movimento, con un ritorno a posizioni radicali o movimentiste sarebbe controproducente per il movimento stesso, e avrebbe come conseguenza quella di far perdere terreno al movimento per ciò che concerne il rapporto con Hamas e più in generale sull'organizzazione del potere in Palestina. Sebbene esista all'interno del movimento una tendenza movimentista e disposta al dialogo con la parte islamista, quest'ultima ha poche carte da giocare, ma sostanzialmente è bloccata dalle altre coalizioni.

Fatah e Hamas vivono in questo momento una fase di rinegoziazione della rappresentazione della causa palestinese, così come è avvenuto in passato nel campo politico palestinese e il motivo principale della lotta consiste anche nella possibilità che Hamas possa in futuro (non immediato naturalmente) sostituirsi a Fatah nel costituire un interlocutore politico, così come si è già sostituito nel rappresentare la resistenza palestinese. L'alternarsi di fasi di moderazione e radicalizzazione sembra essere pertanto la chiave di lettura più convincente dell'attuale crisi politica.

Le implicazioni per il processo di pace

A questo punto le implicazioni per la riattivazione del processo di pace sembrano piuttosto difficili da immaginare. Le questioni fondamentali (le colonie, Gerusalemme, il diritto al ritorno, le risorse) sono più o meno sempre le stesse, tuttavia senza la rivitalizzazione di un processo politico che coinvolga tutte le forze in campo, le prospettive di una soluzione condivisa e duratura nel tempo sono lontane e la strategia dello status quo permanente appare come la soluzione preferita da tutte le parti. Allo stesso tempo sembra delinearsi un orizzonte diverso e nuovo: pensare a un accordo con Israele in questo momento, infatti, è possibile solo escludendo Gaza dall'accordo, rinviando in tempi successivi e con negoziazioni allargate la questione di Hamas. Tuttavia si tratterebbe di un accordo limitato e ancora una volta basato su una logica di breve periodo, affidando tutte le altre questioni relative al rapporto tra Hamas e Fatah a un futuro non meglio precisato. Ad esempio, com'è possibile pensare a nuove elezioni se non si trova l'accordo tra le due fazioni? Com'è possibile pensare a un processo politico che non includa la questione dell'integrazione di tutte le forze di sicurezza all'interno della più generale sicurezza dello stato palestinese? Hamas in questo momento si mostra attendista e sebbene governi la Striscia di Gaza, in Cisgiordania il movimento è ritornato nella clandestinità e attende un momento migliore per ripresentarsi sulla scena politica⁶. Al di là del processo di riforma istituzionale quindi la necessità di trovare un meccanismo di condivisione del potere appare come la questione più significativa e ancora lontana dall'essere risolta.

⁶ O. AL-RISHEQ, *Where is Hamas in the West Bank?*, 2009, <http://carnegieendowment.org/arb/?fa=show&article=24120>.

Conclusioni

L'*impasse* politico-istituzionale che vede opposti Fatah e Hamas va letta in una logica di lungo periodo in cui viene riconsiderata l'intera traiettoria storica del movimento nazionale palestinese, che passa necessariamente attraverso lo spostamento del centro politico ai soli Territori Occupati, e, nel caso di un accordo limitato, alla sola Cisgiordania; quest'ultima ipotesi costituisce naturalmente una conseguenza negativa per il complesso del movimento palestinese. La contrapposizione va osservata nella più generale riconsiderazione dell'intero progetto nazionale palestinese, che si trova nella fase di ricostituzione del potere e della fissazione di nuove quote di rappresentanza tra i movimenti. Escludere Hamas dal processo politico potrebbe rivelarsi un errore nel lungo periodo così come è necessario che il movimento islamista esca dalle sue contraddizioni interne e decida di contribuire alla creazione di un meccanismo stabile di condivisione del potere.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali e articolati in:

- ✓ Programma Africa
- ✓ Programma Caucaso e Asia Centrale
- ✓ Programma Europa
- ✓ Programma Mediterraneo e Medio Oriente
- ✓ Programma Russia e Vicini Orientali
- ✓ Programma Sicurezza e Studi Strategici
- ✓ Progetto Argentina
- ✓ Progetto Asia Meridionale
- ✓ Progetto Cina e Asia Orientale
- ✓ Progetto Diritti Umani
- ✓ Progetto Disarmo
- ✓ Progetto Internazionalizzazione della Pubblica Amministrazione

ISPI
Palazzo Clerici
Via Clerici, 5
I - 20121 Milano
www.ispionline.it