

Proceso de paz en crisis: ¿Es necesario una nueva política europea en Palestina?

Richard Youngs

>> Tras la salida de Hosni Mubarak, el ejército egipcio ha prometido seguir manteniendo el acuerdo de paz entre Egipto e Israel. Pero el proceso de paz en Oriente Medio ya ha fracasado tras la ruptura de las conversaciones de paz a finales de 2010. Se cree que EE UU podría estar a punto de lanzar un nuevo plan, que podría cambiar algunos parámetros fundamentales del proceso de paz post-Oslo. Al mismo tiempo, ha surgido un nuevo debate sobre el posible reconocimiento del Estado palestino. Según el primer ministro Salem Fayyad, en agosto de 2011 Palestina contará con las instituciones necesarias para declarar la existencia del Estado. Pero la Autoridad Palestina se ha visto afectada por los disturbios políticos que están teniendo lugar a lo largo de Oriente Medio, y ha decidido cambiar por completo su gabinete con el fin de evitar las protestas.

La Unión Europea (UE) se enfrenta a una difícil elección política. La Comisión Europea y los Estados miembros de la Unión han invertido miles de millones de euros en mejorar las instituciones palestinas, siguiendo la lógica de que la mejor manera de aprovechar la modesta influencia de la UE era ayudar a crear un Estado palestino *de facto* en el terreno. Este enfoque indirecto era considerado más productivo que castigar o presionar directamente a Israel para llegar a una solución final. En vistas del desarrollo de las negociaciones de paz, ¿hasta qué punto es necesario revisar este enfoque?

Tras la ruptura de las negociaciones, los Veintisiete deberían ser aún más solidarios con los palestinos. La alta representante de la UE, Catherine Ashton, ya ha realizado dos viajes a los Territorios Ocupados este año. Pero, ¿qué tipo de apoyo deberían prestar? Se acercan varios momentos decisivos y la Unión Europea debe reflexionar sobre qué hacer con

CLAVES

- Se avecina una serie de momentos decisivos en el conflicto Israel-Palestina que requerirán un nuevo enfoque europeo
- La UE no debería disminuir su apoyo a la construcción estatal palestina, sino fomentar más la democracia
- El apoyo europeo al sector de la seguridad palestina debería centrarse en una estrategia policial más participativa y fomentar una mayor apropiación local

2

»»»»» relación a tres cuestiones en particular: el reconocimiento directo de un Estado palestino, los próximos pasos en sus relaciones con Israel y el apoyo europeo a la construcción estatal palestina.

¿RECONOCER AL ESTADO PALESTINO?

En su visita a la región en enero de 2011, Catherine Ashton ha afirmado que el apoyo a la construcción estatal palestina seguirá siendo el elemento principal de la política europea. No obstante, algunos analistas y responsables de la formulación de políticas opinan que la UE debería dejar de lado esta estrategia y ejercer una presión más directa con el fin de lograr la soberanía palestina en el corto plazo. Recientemente, EE UU ha vetado una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU que criticaba a los asentamientos ilegales israelíes, lo que hace más patente la necesidad de que la UE analice cómo mantener su presión sobre Israel.

Son cada vez más los que consideran que la política europea de “preparar primero el terreno” le ha servido de pretexto a Israel para emplear tácticas evasivas. Ahora es necesario redirigir los esfuerzos con el fin de lograr una solución final, incluso, si fuera necesario, sin el consentimiento israelí en las negociaciones. Para muchos analistas, es urgente presionar a Israel para que acabe rápidamente con la ocupación, en vez de andar moviéndose con pies de plomo mediante la construcción estatal.

Muchos diplomáticos y parlamentarios europeos se muestran actualmente frustrados ante el enfoque indirecto de construcción estatal. Muchos dicen que los palestinos ya están bien entrenados en términos de capacidades democráticas. Otros lamentan que la construcción estatal se haya convertido en un fin en sí mismo desesperado, en vez de lo que supuestamente debería ser, una contribución a una estrategia política más integral dirigida a lograr una solución final. A otros les preocupa que las normas democráticas de la UE podrían estar de hecho disminuyendo la solidaridad europea para con los palestinos en un momento de extrema necesidad.

El presidente Abbas ha considerado la opción de disolver la Autoridad Palestina y pedirle a Israel que reasuma las obligaciones financieras del control directo. En entrevistas recientemente llevadas a cabo por FRIDE, los palestinos se mostraron escépticos ante la posibilidad de avanzar con la construcción de instituciones sin que se produzcan avances paralelos en materia de soberanía. La Unión Europea podría estar a punto de tener que tomar una decisión fundamental si los palestinos deciden cambiar de estrategia. Apoyar la construcción del Estado en lugar de la soberanía inmediata ha sido la manera europea de intentar reconciliar las posiciones palestina e israelí. Si esta opción se vuelve inviable, la estrategia de los Veintisiete podría desmoronarse por completo.

Por tanto, la primera elección de la UE tiene que ver con la posibilidad de que Palestina declare la independencia. Recientemente, una serie de Estados latinoamericanos han reconocido Palestina como Estado independiente. Asimismo, en una visita a Jericó en enero de 2011, el presidente ruso reafirmó el reconocimiento de Rusia. Muchos piden que la Unión apoye la aprobación de una resolución en pro de la independencia palestina en el Consejo de Seguridad de la ONU. Dado que EE UU bloquearía dicha medida, el apoyo sería meramente simbólico, pero no por ello menos importante. Los palestinos agradecen que muchos Estados miembros, incluidos Francia, España, Portugal y Grecia (así como Noruega) hayan recientemente elevado el rango de la representación palestina en sus respectivas capitales europeas. Pero es poco probable que la ONU avance con medidas para declarar la soberanía palestina, independientemente de la posición europea sobre la cuestión.

Ello nos lleva a la segunda cuestión: ¿cómo debería la Unión Europea gestionar la siguiente fase en sus relaciones con Israel? El fracaso de las negociaciones el año pasado se debe, en gran parte, al Gobierno de Benjamín Netanyahu. Un importante número de diplomáticos en la UE están dispuestos a considerar medidas más duras hacia Israel. Tras la salida de Mubarak, éste podría ser un buen momento para ejercer presión sobre

Israel para que ponga fin al bloqueo de Gaza y ceda sobre la cuestión de la soberanía palestina, antes que opiniones menos favorables cobren fuerza en Egipto.

Tras la incursión militar israelí en la Franja de Gaza en enero de 2009, la Unión Europea rompió las negociaciones sobre una mayor cooperación, pero hasta ahora la medida no ha tenido un impacto visible sobre la actitud de Israel. Ahora, es menos probable que se logre un acuerdo de asociación UE-Israel sobre un estatuto avanzado

para el país. Pero, aún así, es poco probable que el castigo tenga efectos tangibles.

Se dice que los Veintisiete ejercerían más presión sobre Israel si simplemente retiraran su apoyo a los palestinos, dado que los israelíes cuentan con ese apoyo para contener el conflicto y evitar que

se torne inmanejable. O, por lo menos, la UE podría condicionar su apoyo a las instituciones palestinas a una mejor disposición por parte de Israel hacia el auto gobierno de la Autoridad Palestina en su propio territorio.

Asimismo, muchos proponen excluir a Israel de los programas científicos y de I+D europeos. Desde hace algún tiempo, la Comisión analiza áreas de la política comercial que requieren solamente una mayoría cualificada para la aplicación de sanciones. Un dictamen del Tribunal de Justicia Europeo de 2010 en contra de las preferencias comerciales sobre las importaciones provenientes de asentamientos israelíes ilegales también podría sentar las bases para medidas comerciales sancionadoras. Pero es muy probable que los gobiernos italiano, polaco, checo, holandés y alemán bloqueen cualquier medida coercitiva contra Israel. A pesar de reiterar en numerosas ocasiones la ilegalidad de los asentamientos israelíes, la Unión Europea no ha esta-

do dispuesta a negar la entrada de productos provenientes de dichos asentamientos al mercado europeo. Sobre todo, predominan las medidas *ad hoc* e ineficaces, que confían en que los controles aduaneros identifiquen los productos que provienen de los asentamientos ilegales, sin obligar a Israel a marcar o a retener dichos productos. Además, los Veintisiete no han apoyado el boicot palestino a dichos productos.

En otoño de 2009, una declaración más pro palestina por parte de la UE fue muy comentada y rápidamente reprochada por Israel. Aún así, no reconoció Jerusalén Este como la capital de un futuro Estado palestino. Los Estados miembros que frenaron la propuesta original de la presidencia sueca sobre la cuestión siguen reacios a ceder ahora.

Harían falta declaraciones de principios más claras sobre los detalles de una solución final, pero al parecer, existen obstáculos políticos insuperables. La UE podría justificar la presión sobre Israel en base a cuestiones éticas. Más difícil es saber qué tipo de estrategia conducirá a los resultados deseados.

A largo plazo, un mayor compromiso entre la UE e Israel tiene más posibilidades de influenciar las tendencias hacia el camino deseado que una política de ostracismo. La Unión Europea debe trabajar para diseñar una asociación más estratégica con Israel. Los israelíes reconocen que necesitan amigos, especialmente ante la incertidumbre a la que actualmente se enfrentan los regímenes en Oriente Medio. La Unión Europea debería ofrecer a Israel una asociación más política, con el fin de tranquilizar al país y hacerle ver así que su futuro está atado al apoyo europeo. Es necesario ir más allá de las pocas mejoras que ofrecía el ahora estancado acuerdo de asociación. Pero una asociación estratégica no significa ignorar las infracciones de Israel, sino todo lo contrario. La Unión debe imponer condiciones más estrictas. Es necesario primero desarrollar un sentimiento común de valores compartidos para poder luego sentar las bases para que las críticas de la UE surtan efecto.

Es necesario presionar a la Autoridad Palestina para que adopte una política más democrática

4**»»»»» REFORMAR LAS INSTITUCIONES**

En tercer lugar, la UE debe analizar detenidamente la naturaleza de su apoyo a la construcción estatal en Palestina. Los palestinos llevan tiempo debatiendo sobre cuál es su mejor opción: la resistencia o la construcción estatal. Pero ésta es una falsa dicotomía. La construcción de una democracia genuina todavía puede contribuir a alcanzar los objetivos de la resistencia. El error de la comunidad internacional no reside en su apoyo a la construcción estatal palestina, sino en haber puesto, desde 2007, sus esperanzas en Salem Fayyad. La Unión Europea debe continuar apoyando su proyecto de construcción estatal, pero también debe guiarlo hacia el camino de la democracia.

Se ha logrado mucho con el Plan de Reforma y Desarrollo Palestino (PRDP). Bajo el impresionante liderazgo de Fayyad, la Autoridad Palestina ha avanzado mucho en materia de la provisión de servicios, la coordinación de políticas y la integridad de la gestión financiera. A medida que se pone en marcha la segunda fase del Plan Nacional Palestino para 2011-2013, no hay duda de que ya se puede apreciar el marco de un Estado palestino que funciona.

La comunidad internacional ha invertido fondos considerables en el PRDP y esta financiación ha contribuido a mejorar la capacidad institucional básica de las instituciones proto-estatales. Los donantes europeos han sido, con diferencia, los mayores contribuyentes. Actualmente, la Comisión y los Estados miembros aportan 1,5 mil millones de euros anuales a los Territorios Ocupados, casi dos tercios de la cantidad total aportada por la comunidad internacional. La financiación a la Autoridad Palestina se ha destinado, sobre todo, a la capacitación del poder judicial y la policía.

Por otro lado, la política en la Franja de Gaza es cada vez más autoritaria. Las elecciones han sido canceladas, los opositores políticos de Fatah han sido acosados hasta el punto de verse obligados a dejar sus puestos de trabajo, la libertad de prensa ha sido restringida, el Consejo Legislativo Palesti-

no ha sido suspendido y ha habido abusos de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad. Incluso después del cambio de gabinete a mediados de febrero y las promesas preventivas de reforma, la celebración de elecciones este año es una posibilidad, pero no una certeza.

Es desalentador que la comunidad internacional no haya podido prevenir este retroceso democrático a la vez que apoya de manera tan eficaz al PRDP. De hecho, el apoyo europeo ha contribuido a consolidar la Autoridad Palestina en detrimento de la rendición de cuentas democrática.

Los donantes europeos están tomando medidas para corregir este desequilibrio político. Suecia, Holanda y Canadá están financiando un nuevo Secretariado para los Derechos Humanos, supervisado por el Centro de Desarrollo de ONG palestino. El Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DfID), ha estipulado que un porcentaje del apoyo presupuestario debe destinarse a mecanismos de rendición de cuentas. El programa Seyada de apoyo judicial de la Comisión Europea está centrándose más en la ayuda legal. La misión policial de la UE ha presionado para que se cree un nuevo código penal con una mayor protección en materia de derechos y un mayor control por parte de la sociedad civil.

Pero hace falta hacer mucho más. El presupuesto de todos los donantes europeos todavía está muy orientado a cubrir los sueldos y otros gastos de la Autoridad Palestina. El apoyo a la construcción de instituciones está enfocado en la construcción de edificios y equipamiento para los ministerios y las fuerzas de seguridad. Se alega que ese tipo de gastos es necesario para sentar las bases para la democracia. Pero en la práctica, hasta ahora ha contribuido a minar el pluralismo. En palabras de un cooperante: “un porcentaje mínimo de lo que gastamos en proporcionar coches patrulla a los palestinos es lo que se contribuye a la democracia”.

Representantes del Ministerio de Planificación de la Autoridad Palestina admiten que la próxima fase de la ayuda internacional debe pasar del apo-

yo presupuestario a proyectos de desarrollo de largo plazo. Hablan de la “sobre-saturación” del apoyo a la capacitación, especialmente en el sector de la justicia. En conversaciones extra oficiales, muchos representantes de los donantes ahora admiten que, después de 2007, gran parte de la financiación empezó a destinarse a la Autoridad Palestina.

Algunos críticos opinan que las exigencias democráticas de la UE de hecho le han servido a Israel, en la medida que “culpan” a los palestinos de la falta de progreso en materia de reforma. Es de hecho necesario alcanzar un equilibrio, puesto que algunos en Israel sí se aprovechan de las carencias que sufre la democracia palestina para justificar posturas intransigentes en las negociaciones de paz. Israel (y, con frecuencia, también Estados Unidos), ha presionado a Abbas para que tomara medidas drásticas contra diversos grupos de la oposición y, posteriormente, ha usado esa misma represión de la democracia para justificar la negativa a aceptar un Estado palestino.

No obstante, a pesar de esta preocupación, el error de la Unión Europea no es el no haber sido lo suficientemente estricta en cuanto a la democracia palestina, sino el no haber reconocido cuán importante es la democracia. La UE no sólo no ha impuesto serias condiciones políticas a la Autoridad Palestina, sino que casi podría decirse que ha actuado como su cómplice al relegar la democracia a un segundo plano. Los Veintisiete no deben ni abandonar a la Autoridad Palestina ni actuar en su contra. Pero tampoco deben temer ampliar su apoyo y usar su buena relación con la elite política de Fatah para ejercer presión y cambiar el rumbo autoritario que viene tomando Palestina. La Autoridad Palestina es ahora lo suficientemente fuerte para pasar a esta próxima fase más pluralista del proyecto de construcción estatal.

La UE debería cambiar diversos ámbitos de su política. La financiación europea debe depender menos del primer ministro. Durante su visita oficial en enero de 2011, Catherine Ashton anunció que la Unión destinaría 100 millones de euros directamente a la Autoridad Palestina para el pago

de salarios y la provisión de servicios esenciales. Esa ayuda es bienvenida, pero la UE parece no haberse dado cuenta que es necesario prestar más atención a la estructura de poder subyacente en los Territorios Ocupados.

Asimismo, los gobiernos europeos deben ejercer presión para asegurar que se vuelvan a convocar elecciones municipales en 2011. Las organizaciones de la sociedad civil ya han declarado que si en los próximos meses no se celebran los comicios municipales, cancelados en julio de 2010, el propósito de Fayyad de declarar la existencia de un Estado palestino antes de agosto de 2011 carecerá de legitimidad. El jefe de la Comisión Electoral Central lamenta que la comunidad internacional le haya otorgado tan poca importancia al monitoreo de las elecciones locales en comparación con las nacionales. Los gobiernos europeos han destinado una cantidad generosa de fondos a la Comisión Electoral y ahora deben asegurarse de que sus decisiones no sean revocadas por el presidente Abbas.

Quizás más importante, la Unión debe ampliar su apoyo al sector de la seguridad. Tiene que empezar a presionar a la Autoridad Palestina para que fortalezca el control democrático civil sobre las fuerzas de seguridad y que así se vea reflejado en un marco estándar de Estado de derecho, aún pendiente. Existe la percepción general de que la “reforma del sector de la seguridad” ha servido básicamente para que las fuerzas palestinas hagan el trabajo policial de Israel. Mientras que esto podría formar parte de la fórmula para alcanzar la paz, la comunidad internacional también debe asegurarse de que la agenda de seguridad se diseñe de manera participativa y responda a las prioridades locales de los palestinos. El ejemplo reciente de la disolución, por parte de las fuerzas de seguridad palestinas, de las protestas en apoyo de los demócratas tunecinos y egipcios va exactamente en la dirección equivocada. Human Rights Watch ha pedido que se responda con un recorte en la ayuda. Aunque ésa sería una medida demasiado drástica, la Unión debe insistir en que una mayor parte de su apoyo al sector de la seguridad se destine a la supervisión civil para evitar los abusos.

6

»»»»» Aún más urgente es volver a un sólo programa de construcción estatal que cubra tanto Gaza como Cisjordania. No existe una solución fácil. Se ha criticado mucho la decisión de no reconocer la victoria de Hamás en las elecciones de 2006 y los encargados de la formulación de políticas de la UE reconocen el precio de su decisión. No obstante, es poco probable que se dé un cambio radical en la política de no contactar con Hamás. Extraoficialmente, la Unión ha sido un poco más flexible en el terreno, pero de momento el apoyo a Gaza se limita a la ayuda humanitaria de emergencia.

En 2006, Hamás estaba listo para la democracia. Es necesario convencerlo de que podría tener un lugar en la estructura democrática del Estado si vuelve a la democracia. La UE podría, por lo menos, contribuir a la formación de un comité conjunto entre los regímenes de Cisjordania y la Franja de Gaza. Si surgiera la posibilidad de una reconciliación entre Fatah y Hamás, los Veintisiete deberían apoyarla y aprovechar la oportunidad para volver a participar en la construcción de la democracia en la Franja. Se estima que más de la mitad de la población de Gaza está simplemente desilusionada con ambas organizaciones, y podrían estar dispuestos a apoyar un tercer movimiento formado por Fatah y Hamás. No se debe abandonarlos.

CONCLUSIÓN

Tienen razón los que piden que se abran rutas más directas hacia la paz y, desde luego, existen opciones a tener en cuenta. Pero no existen grandes perspectivas de avanzar en ese sentido. Además, sería un error pensar que se puede posponer la política en Palestina hasta alcanzar un acuerdo final, especialmente en el contexto actual de caos que vive la región. El enfoque progresivo hacia la paz ha fracasado y es necesario complementarlo. Pero la UE debe y puede ayudar apoyando la construcción institucional palestina. Su generoso apoyo a esa base fundamental de una solución de dos Estados no debería ser abandonado, sino que debería adoptar otra forma. Una mayor democra-

tización acabaría con uno de los principales argumentos usados contra la Autoridad Palestina durante las negociaciones.

El primer ministro Salem Fayyad quiere contar, hasta agosto de 2011, con un aparato estatal *de facto* para obligar a las partes a reanudar las negociaciones. La ruptura de las conversaciones de paz implica un mayor apoyo europeo hacia la consecución de su objetivo. Pero es necesario presionar a Fayyad, al presidente Abbas y a la Autoridad Palestina para que vuelvan a emplear una política más democrática.

El hecho de que se haya avanzado en la construcción del proto-estado palestino ha llevado a los encargados de formular las políticas de la UE a pensar que pueden dejar la agenda en piloto automático y seguir ofreciendo el mismo tipo de ayuda técnica. La Unión debe cambiar de táctica y ampliar su enfoque hacia la política palestina antes que sea demasiado tarde.

Richard Youngs es director general de FRIDE.

**e-mail: fride@fride.org
www.fride.org**
