

El enfoque de la UE hacia Israel y los palestinos: Un paso en el buen camino

Clara Marina O'Donnell

>> El presidente estadounidense, Barack Obama, está firmemente comprometido con avanzar hacia la paz en el conflicto árabe-israelí. Desde que asumió el poder, el presidente ha hecho hincapié, en repetidas ocasiones, en la necesidad de trabajar en pos de una solución de dos Estados; más recientemente, en su primer discurso al mundo musulmán pronunciado en El Cairo el pasado 4 de junio, afirmó que “buscaría personalmente” ese objetivo. Asimismo, el presidente Obama parece listo para asumir un papel de mediador más neutral que sus predecesores. Ha dejado claro que aunque Israel y Estados Unidos tienen vínculos inquebrantables, espera que el país cumpla con sus compromisos hacia la paz, en particular con la suspensión de la construcción de asentamientos en los Territorios Ocupados Palestinos.

No obstante, las condiciones en Oriente Medio están lejos de ser propicias para las negociaciones de paz. Durante los últimos tres años, los palestinos han estado sumergidos en divisiones y disputas. Hamás, a pesar de haber sido aislado por la comunidad internacional, sigue siendo fuerte y aún mantiene el control sobre la Franja de Gaza. El desorden y la radicalización se extienden a lo largo de la Franja, donde el tejido social ha sido duramente debilitado por la crisis humanitaria causada por el cierre de las fronteras por parte de Israel y el conflicto militar entre Hamás y el ejército israelí.

Mientras tanto, el nuevo Gobierno israelí está aprobando, de forma reacia, una solución de dos Estados. En un discurso el 14 de junio, el primer ministro Benjamin Netanyahu hizo una concesión significativa. Rompiendo con su tradicional oposición, Netanyahu aceptó el objetivo de un Estado palestino independiente. No obstante, algunas de sus condiciones –entre ellas su insistencia en que todo Jerusalén

CLAVES

- Las divisiones entre los palestinos y la renuencia del nuevo Gobierno israelí de trabajar en pos de una solución viable de dos Estados debilitan las perspectivas de paz en Oriente Medio. No obstante, la UE debería hacer todo lo posible para apoyar los esfuerzos estadounidenses dirigidos a traer a ambas partes a la mesa de negociación.

- La UE debería dirigirse a Israel con una política de “amor severo”. Presentándose como un verdadero amigo, la UE debería dejar claro que desea profundizar las relaciones bilaterales y proporcionar una asistencia completa en las negociaciones de paz, pero a la vez insistir en la necesidad de que Israel se comprometa plenamente de nuevo con el proceso de paz.

- La realización de negociaciones de paz serías será imposible mientras los palestinos continúen divididos. La UE debe apoyar, de manera activa, la reconciliación palestina y considerar la suspensión de su asistencia a las fuerzas policiales hasta que se establezca un Gobierno de unidad nacional, con el fin de evitar el aumento de las divisiones entre Hamás y Fatah.

»»»»» debería permanecer como la capital de Israel— lo harían inaceptable para los palestinos, mientras que otras incluso plantean dudas sobre la viabilidad de dicho Estado. En particular, Netanyahu continúa oponiéndose a congelar el crecimiento de los asentamientos, a pesar de la presión sin precedentes de Estados Unidos. Además, el Gobierno israelí no ha dado indicios de querer suavizar el duro bloqueo de Gaza, mientras que algunos partidos en la coalición se muestran hostiles a la minoría árabe de Israel.

La UE, que desde hace mucho intenta ayudar a acabar con el conflicto en Oriente Medio, acogerá con agrado el compromiso de Estados Unidos con el logro de la paz, en particular dado que la nueva administración tiene más en común con la visión europea del mundo que otras anteriores. No obstante, para que haya esperanzas de un avance hacia la paz, la UE debe hacer todo lo posible para apoyar los esfuerzos estadounidenses. Para que la Unión sea un socio eficaz, los Estados miembros deben establecer un consenso sobre cómo relacionarse con el nuevo Gobierno israelí y sobre sus condiciones para tratar con un nuevo Gobierno de unidad nacional palestino.

LA RELACIÓN ENTRE ISRAEL Y LA UE

Siempre ha sido difícil para la UE ejercer presión sobre Israel. A pesar de las fuertes afinidades culturales y las mejoras significativas en las relaciones bilaterales a lo largo de los últimos años, muchos israelíes no ven a la UE como un peso pesado diplomático, y muchos consideran que algunos países europeos no tienen en cuenta sus intereses de seguridad. Por consiguiente, Israel se ha mostrado reacio a otorgar a la UE un papel importante en la vía diplomática del proceso de paz.

De todas formas, los gobiernos europeos no deberían dejar de alentar a Israel a comprometerse plenamente con las negociaciones de paz. La UE debería seguir una política de “amor severo” hacia el país: la Unión debería presentarse como un verdadero amigo, entusiasta en profundizar las relaciones bilaterales y de proporcionar una asistencia

completa al proceso de paz, incluido un firme apoyo a la seguridad de Israel. Pero porque es un amigo, y porque una solución de dos Estados es esencial para garantizar la seguridad de Israel a largo plazo, la UE debe dejar claro que no puede profundizar las relaciones europeo-israelíes si el país no demuestra su compromiso con el proceso de paz mediante sus acciones en el terreno.

La UE ha debatido en numerosas ocasiones sobre si debería vincular sus relaciones bilaterales con Israel al progreso en el proceso de paz en Oriente Medio. Algunos Estados miembros, como Bélgica, Irlanda y Grecia, prefieren condicionar la consolidación de las relaciones europeo-israelíes a la buena voluntad de Israel respecto del proceso de paz. Otros, como Holanda y la República Checa, se han opuesto firmemente cualquier vinculación de este tipo. Así, la UE ha desarrollado el hábito de ocultar la cuestión en sus acuerdos bilaterales con Israel mediante el uso de un lenguaje lo suficientemente ambiguo como para satisfacer a ambos grupos.

En 2008, la UE e Israel empezaron a negociar una mejora de sus relaciones bilaterales. Algunos países europeos ya se sintieron incómodos al inicio de esas conversaciones: Israel no estaba tomando medidas para congelar los asentamientos y estaba haciendo poco para mejorar el tránsito y el acceso a Cisjordania, a pesar del proceso de paz de Anápolis. Los acontecimientos sucesivos han aumentado las frustraciones de la UE. Los gobiernos europeos han suspendido informalmente las negociaciones en respuesta a la incursión israelí en Gaza de enero, que resultó en la muerte de más de 1.000 palestinos y dañó gravemente las infraestructuras, incluyendo proyectos financiados por la Unión. La actitud del nuevo Gobierno israelí hacia el proceso de paz, incluyendo su falta de voluntad de frenar el crecimiento de los asentamientos y abrir plenamente las fronteras de Gaza por motivos humanitarios, ha aumentado aún más la renuencia de la UE a discutir la mejora de las relaciones. Durante el Consejo de Asociación UE-Israel el 15 de junio, la Unión Europea informó al ministro de Asuntos Exteriores israelí, Avigdor Lieberman, que la oferta para profundi-

zar las relaciones seguía sobre la mesa, pero que el Gobierno israelí tenía que comprometerse plenamente con el proceso de paz a fin de concluir las negociaciones. Los Estados miembros consideraron la aprobación de Netanyahu de una solución de dos Estados un paso importante en la buena senda, pero creen que Israel necesita ir más allá.

Fue un logro importante el que la UE adoptara dicha posición. Incluso antes de que Netanyahu apoyara oficialmente una solución de dos Estados, algunos Estados miembros se habían opuesto fuertemente a la suspensión de las negociaciones sobre la mejora de las relaciones. El ministro de

La UE y sus socios internacionales están, de hecho, condenados a apoyar la política de “Cisjordania primero”.

Asuntos Exteriores de Italia, Franco Frattini, y el entonces primer ministro checo, Mirek Topolánek, habían declarado públicamente con anterioridad que se debería seguir con el proceso de mejora de las relaciones, independientemente del

progreso del proceso de paz. Además, Israel amenazó con cesar la participación de la UE en los esfuerzos de paz si se suspendían las negociaciones sobre la mejora. Pero las relaciones bilaterales son la única fuente de ventaja estratégica que los Estados miembros pueden usar para influenciar a Israel. Por lo tanto, la UE tenía razón en detener por el momento la mejora, y al mismo tiempo mantener su extensa cooperación bilateral actual.

A lo largo de los próximos meses, los Estados miembros deberán mantenerse firmes. Deben insistir en un claro progreso en el terreno, tanto con relación a los asentamientos como con la apertura de las fronteras con Gaza para la ayuda humanitaria y el comercio sin restricciones. A cambio, la UE debería no solo acordar profundizar sus relaciones con Israel, sino también ofrecer ayuda al país para acabar con el contrabando de armas hacia Gaza, restaurar su misión de control

fronterizo en la Franja y asumir un papel de liderazgo en cualquier misión de mantenimiento de la paz que se solicite en el largo plazo.

Asimismo, la UE debería aprovechar la fuerte posición de Barack Obama sobre los asentamientos para reforzar su propia presión sobre Israel. Además de recordar a los funcionarios israelíes la necesidad de avances, la UE debería fortalecer sus propios esfuerzos de monitoreo para asegurarse de no apoyar el establecimiento de asentamientos sin darse cuenta. Israel se beneficia de un acceso preferencial a los mercados europeos, pero no los productos de los asentamientos israelíes. Ha habido diversas acusaciones —más recientemente en un memorandum del Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido— de que algunos bienes provenientes de los asentamientos están haciendo uso ilegalmente de los acuerdos comerciales preferenciales. La UE debería explorar cualquier evidencia de mal uso y, si es necesario, considerar una renegociación de los mecanismos de monitoreo con Israel. Asimismo, existen acusaciones de que ciertos fondos para la investigación de la Comisión Europea han sido otorgados involuntariamente a colonos en Cisjordania. Una vez más, la UE debería investigar esas acusaciones y, si es necesario, acabar con esa práctica. Puede que la cantidad de fondos otorgada a los asentamientos sea mínima, así como los impuestos de importación perdidos, pero al actuar los gobiernos europeos estarán enviando una importante señal política a Israel de que toman en serio la cuestión de los asentamientos.

APOYAR LA RECONCILIACIÓN PALESTINA

Aun si el Gobierno israelí se compromete plenamente con una solución de dos Estados, no será posible avanzar en las negociaciones de paz si los palestinos siguen divididos. Un acuerdo de paz estable sólo puede negociarse con un socio palestino unido, que pueda hablar en nombre de todos los palestinos y tenga la autoridad para implementar cualquier decisión.



4

»»»» El último intento de negociar un acuerdo de paz –el proceso de paz de Anápolis, lanzado en noviembre de 2007 por el ex presidente estadounidense, George W. Bush– estaba destinado al fracaso puesto que estaba basado en el enfoque de “Cisjordania primero”. Se celebraron conversaciones de paz entre Israel y el presidente de la Autoridad Palestina, Mahmoud Abbas, mientras la comunidad internacional continuó aislando a Hamás. Se supone que las perspectivas de paz y mejores condiciones de vida en Cisjordania debilitarían la base de apoyo de Hamás entre los palestinos. Pero la base de poder de Abbas era tan débil que apenas podía hablar en nombre de Cisjordania, y mucho menos en nombre de todos los palestinos.

No solo las conversaciones de paz no dieron frutos sino que, al apoyar la política de “Cisjordania primero”, Estados Unidos, la UE y muchos Estados árabes contribuyeron a aumentar las divisiones entre los palestinos debido a la reducción de incentivos para la reconciliación (Estados Unidos e Israel incluso dejaron claro que suspenderían las negociaciones si Abbas entablaba conversaciones con Hamás).

Frente al fracaso de Anápolis y de la política de aislamiento, la opinión internacional sobre cómo tratar a los palestinos ha estado cambiando. Egipto, que fuera fuerte partidario de aislar a Hamás, ha estado intentando establecer un Gobierno de unidad nacional palestino mediante diversas rondas de mediación.

La UE ha apoyado los esfuerzos para promover una reconciliación palestina. Además, muchos Estados miembros han estado revisando sus términos para las relaciones con un Gobierno de unidad nacional. De manera oficial, con el fin de proporcionar apoyo financiero a un Gobierno que incluya a Hamás, la UE (y Estados Unidos) requiere que el grupo respete los tres principios establecidos por el Cuarteto: el reconocimiento de Israel, la aceptación de los acuerdos de paz anteriores y el final de la violencia. Pero extra oficialmente, varios Estados

miembros estarían abiertos a una mayor flexibilidad, como por ejemplo trabajar con un Gobierno de unidad nacional que reconozca solo implícitamente los tres principios, o requerir que sólo los miembros de Hamás que estén en el Gobierno (y no todo el movimiento) reconozcan las condiciones. Sin embargo, Holanda y la República Checa lideran un grupo de países miembros que todavía se oponen firmemente a aflojar los principios del Cuarteto.

Una consecuencia desafortunada del fracaso de las facciones palestinas de establecer un Gobierno de unidad nacional es que la UE y sus socios internacionales están, de hecho, condenados a apoyar la política de “Cisjordania primero”. El presidente Abbas sigue siendo el único socio con quien la UE y los demás dialogan.

Por lo tanto, la contribución clave que puede hacer la Unión ahora es promover, de manera más activa, la formación de un Gobierno de unidad nacional palestino. Esto presupone que la UE llegue a un consenso interno sobre las condiciones que tendría que cumplir ese Gobierno. Hasta que lo haga –y esté de acuerdo sobre sus términos para restaurar su misión de control fronterizo en Rafah– la UE carecerá de credibilidad ante los ojos de palestinos e israelíes.

Algunos oficiales de la UE creen que Hamás y Fatah están tan reacios a una reconciliación que la mejor esperanza es esperar a las elecciones nacionales de 2010. Eso sería una equivocación. Gaza no puede permitirse quedar aislada por tanto tiempo sin una reconstrucción. Además del inaceptable coste en materia de sufrimiento humano, es probable que la alienación y la radicalización aumenten, y no se puede excluir la posibilidad de otra guerra con Israel. La UE debería apoyar plenamente una mayor mediación inmediata por parte de Egipto. Asimismo, la Unión debería considerar contribuir, de manera más activa, a las conversaciones de reconciliación a través de enviados especiales o la participación de terceros. Como el mayor donante a los Territorios Palestinos, la

UE será el actor clave en los esfuerzos de reconstrucción de Gaza. Asimismo, es probable que la Unión se involucre en el monitoreo de la frontera entre Gaza y Egipto. Con el fin de facilitar un futuro desarrollo económico, la UE debe participar, de manera más proactiva, en las negociaciones.

Por último, hasta que no se forme un Gobierno de unidad nacional, la UE podría asegurarse de no contribuir involuntariamente a aumentar las divisiones entre los palestinos. Es importante que la Unión reflexione sobre la suspensión de su labor con las fuerzas de seguridad palestinas. La misión policial de la UE en Cisjordania –EUPOL COPPS–, diseñada para desarrollar las fuerzas policiales palestinas, es bien intencionada. Pero debido a las divisiones en Palestina, la misión actualmente asiste sólo a las fuerzas de seguridad que responden a Fatah. Esto podría tener implicaciones negativas de largo plazo, incluido un debilitamiento de la ya frágil neutralidad política de las fuerzas de seguridad.

CONCLUSIÓN

La UE ya está profundamente involucrada en el proceso de paz de Oriente Medio, mediante su gran ayuda financiera a los palestinos, su participación en el Cuarteto y sus diversas misiones en el terreno. Si quiere maximizar el valor de su generosa asistencia, deberá aumentar su influencia diplomática. Europa debería alejarse del limitado papel de suministrador financiero benevolente que ha asumido con demasiada frecuencia.

Estados Unidos, la Unión Europea y otros actores internacionales, incluida la Liga Árabe, deberían aprovechar la aceptación condicional de Netanyahu de una solución de dos Estados para empujar a los palestinos e israelíes de vuelta a la mesa de negociación. La inestabilidad en Gaza podría empeorar en cualquier momento. La autoridad del presidente Abbas es débil y su partido Fatah está desorganizado. La gran

minoría árabe en Israel se siente cada vez más alienada, como demuestran las protestas en Akko en octubre de 2008. Al mismo tiempo, Hezbollah sigue suponiendo una amenaza para Israel, y la creciente influencia de Irán y sus ambiciones nucleares corren el riesgo de desestabilizar toda la región. Puede que la situación en el terreno en Oriente Medio no sea la más propicia a las negociaciones de paz. Pero sin presión externa, la situación podría empeorar mucho más.

Clara Marina O'Donnell es investigadora del Centre for European Reform (CER)

Este documento es una publicación conjunta de FRIDE y CER.

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