

EL FIN DE OSLO: UNA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA PARA ISRAEL Y PALESTINA

Hugh Lovatt

February 2021

SUMMARY

- Este año, la política europea obtuvo unos triunfos importantes en el conflicto Israel-Palestina: contribuir a impedir el plan de “paz” de Donald Trump y evitar que Israel aplicara la anexión *de iure* de territorios palestinos.
- Sin embargo, Europa no ha conseguido contrarrestar en lo esencial la situación sobre el terreno, que está agravándose, creando las bases de una mayor inestabilidad para el futuro y poniendo en peligro los intereses europeos.
- El proceso de Oslo está agotado y cada vez está más lejos la posibilidad de una solución de dos Estados que sea viable.
- En lugar de seguir con su rígida adhesión al proceso de paz de Oslo, la UE tiene que elaborar un nuevo paradigma de paz basado en la igualdad y el fin de la ocupación.
- La falta de una solución de dos Estados significa que Israel tiene que garantizar igualdad de derechos para los palestinos en un Estado democrático. Además, la UE debe impedir la actividad de los asentamientos israelíes y empujar a los palestinos a que emprendan una renovación política como requisitos previos para una futura resolución del conflicto.

INTRODUCCIÓN

Este año hemos visto un par de victorias poco frecuentes para la política europea sobre Israel y Palestina. En primer lugar, los países europeos se opusieron a la idea que tenía el gobierno de Estados Unidos de resolver el conflicto entre Israel y Palestina mediante la formalización de un bantustán palestino. Después, Europa ayudó a agrupar la oposición internacional contra los planes israelíes de anexionarse oficialmente Cisjordania. Las dos amenazas han disminuido gracias en gran parte a la Unión Europea. Y estos dos fueron logros importantes. Pero no cambian mucho las cosas sobre el terreno, donde sigue existiendo la realidad de un solo Estado con una ocupación indefinida y sin igualdad de derechos: las características de un apartheid contemporáneo.

Este deterioro está sirviendo de caldo de cultivo para intensificar el conflicto y plantear aún más obstáculos a la visión que propone la UE para su entorno más próximo y las relaciones con Israel. La normalización de las relaciones entre Israel y el mundo árabe demuestra que la cuestión palestina ha dejado de ser la línea divisoria en Oriente Medio, pero eso no quiere decir que el conflicto entre Israel y Palestina vaya a terminar. Si se deja que continúe enconándose, seguirá perjudicando los intereses europeos y siendo terreno fértil para la inestabilidad, la radicalización y la violencia (tanto allí mismo como en el entorno inmediato). Un conflicto sin resolver seguirá limitando las perspectivas europeas de profundizar las relaciones con Israel y Palestina y constituirá un fracaso permanente del orden legal internacional.

Para contrarrestar esta tendencia negativa es necesario crear un paradigma nuevo “post-Oslo”, que dé prioridad a la retirada de los territorios ocupados y a la igualdad de derechos. Eso no significa renunciar a apoyar una solución de dos Estados. Pero Europa debe decir categóricamente que, si Israel sigue obstruyendo dicha solución, tendrá que garantizar la igualdad de derechos en un solo Estado democrático. En cualquier caso, los líderes europeos deben dejar claro que la situación actual de un apartheid cada vez más acentuado no puede ser la única opción y deben mostrarse más dispuestos a hacer mejor uso de las amenazas y los incentivos para impedir que sea así.

Las autoridades europeas disponen de las herramientas necesarias para construir una visión nueva y de futuro, que promueva una transformación positiva en ambos lados del conflicto y ayude a encontrar una resolución. El debate mantenido este verano sobre las consecuencias de la anexión de territorios cisjordanos por parte de Israel ofrece directrices importantes. Lo que falta, como tantas veces, es la voluntad política de emprender un nuevo rumbo.

Un deseo malentendido de evitar los prejuicios en lo que queda del proceso de paz ha hecho que la UE desperdicie, una y otra vez, las oportunidades de alcanzar una solución de dos Estados mediante medidas prácticas para poner fin a la ocupación e impulsar la soberanía palestina. En la práctica, lo que ha hecho Europa ha sido respaldar con todo su peso político un marco provisional establecido por los Acuerdos de Oslo de 1993, que nunca pretendió ser más que un escalón más para lograr un acuerdo político.

El apoyo de la UE al marco de Oslo podría justificarse si hubiera generado avances sostenidos hacia un triunfo diplomático o, por lo menos, hubiera impedido un mayor deterioro sobre el terreno. A la hora de la verdad, no ha contribuido ni a pacificar ni a gestionar el conflicto. Más bien, el fracaso del proceso ha tenido el efecto contrario, al ayudar a sostener lo que representa la mayor amenaza contra la solución de dos Estados: los asentamientos israelíes en territorios palestinos, que infringen el derecho internacional. Por otra parte, la ocupación indefinida está creando en Palestina un sistema político disfuncional, frágil y en crisis. Y estas dos tendencias son caldo de cultivo para el conflicto en el futuro.

Los políticos europeos, que fueron los inventores de la solución de dos Estados, están desesperados por recuperar empuje diplomático. El gobierno de Trump decidió que la solución era asumir las desigualdades y una ocupación indefinida. Europa debe adoptar la estrategia opuesta y reorientar su visión hacia la igualdad y el fin de la ocupación como elementos básicos de una resolución justa al conflicto. Para ello, la UE tendrá que transformar los fundamentos de su relación con Israel y con la Autoridad Palestina (AP). La estrategia europea se ha vuelto obsoleta e inflexible; darle nueva vida no solo es una condición indispensable para progresar sino que es algo perfectamente asequible.

El “día de la marmota” de la UE

Los diplomáticos europeos, como Bill Murray en la película “Atrapado en el tiempo”, están encerrados en un bucle perpetuo. Durante muchas décadas se han regido por una rutina muy bien ensayada: la situación sobre el terreno empeora sin cesar y provocan alarmas periódicas en las capitales de los Estados miembros, que entonces se lanzan a la acción para defender su idea de la solución de dos Estados. Aunque a veces han conseguido desactivar sucesivas crisis, los gobiernos europeos no han alterado en lo esencial la trayectoria global del conflicto. Como consecuencia, los europeos acaban repitiendo el mismo tipo de intervenciones cada vez que hay un choque diplomático o un problema de

seguridad, salvo que, en cada ocasión, lo hacen desde una posición ligeramente peor.

Es lo que volvió a suceder en la primera mitad de 2020. La UE obtuvo victorias importantes en la defensa de la solución de dos Estados frente a los esfuerzos coordinados de los gobiernos de Estados Unidos e Israel para acabar con ella. Y en el proceso superó divisiones internas. Su exhibición de unidad, pese a ser endeble y superficial en ocasiones, contribuyó a reunir apoyos internacionales contra el concepto “Paz para la prosperidad” de Donald Trump para el conflicto entre Israel y Palestina. Este plan, dado a conocer en enero de 2020, constituía un vuelco de los parámetros acordados por la comunidad internacional como marco para una solución de dos Estados y, en su lugar, proponía un “falso Estado” palestino atrofiado y desconectado, es decir, una entidad autónoma bajo la ocupación permanente de Israel y que carecería, entre otras cosas, de soberanía y el control de sus propias fronteras.

Después, la UE desempeñó un papel importante en la oposición a los planes israelíes para anexionarse oficialmente alrededor del 30 por ciento de Cisjordania. A pesar de las eternas diferencias entre los Estados miembros, los diplomáticos europeos lograron congregar la oposición internacional y movilizar la maquinaria diplomática de la UE. Entre otras cosas, hicieron repetidamente advertencias de que “si se dan pasos hacia la anexión, serán inevitablemente cuestionados”; un recurso a la amenaza poco frecuente en los europeos.

En todas las ocasiones, la iniciativa en las medidas de los europeos fue de Estados miembros con ideas afines (a menudo encabezados por Francia) y el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Sin embargo, varias consultas internas prolongadas sirvieron para incorporar gradualmente a Alemania y la mayoría de los demás miembros —con la excepción fundamental de Hungría—, redujeron las discrepancias internas y permitieron que la UE presentara un frente relativamente unido en público. Más en concreto, los Estados miembros encargaron al SEAE que elaborase un informe interno sobre las opciones posibles para una reacción de la UE.

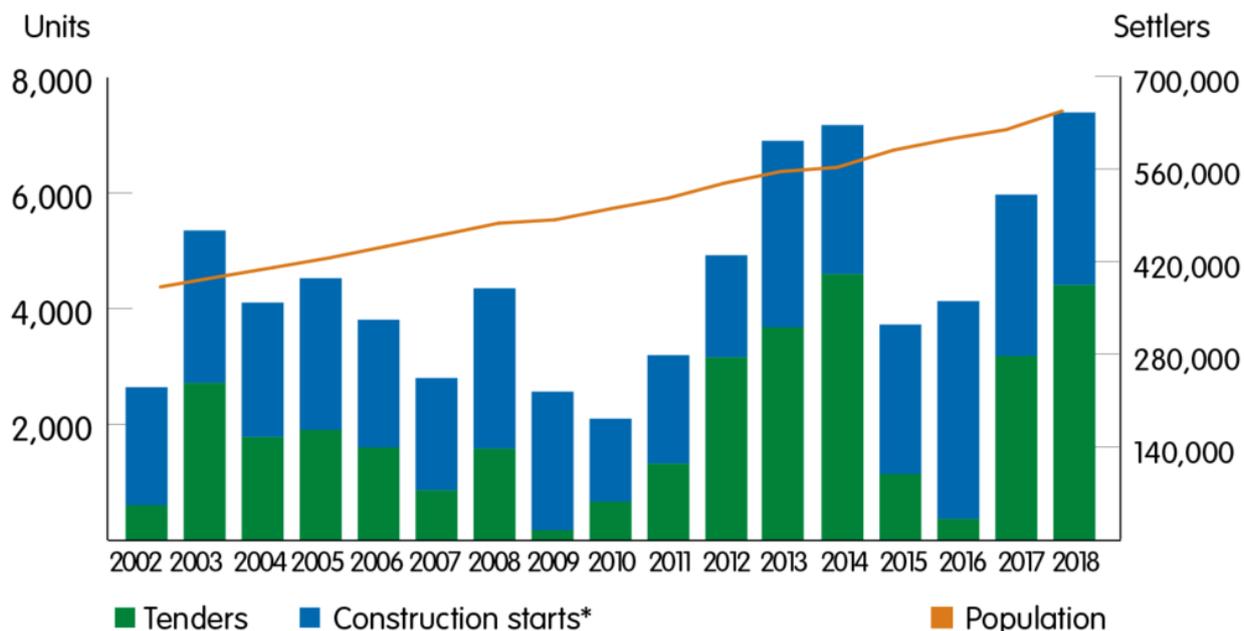
Hace unos meses, las consultas preliminares entre los Estados miembros perfilaron cómo podría intensificar la UE su “política de diferenciación”, consistente en excluir los asentamientos de las relaciones bilaterales con Israel. También se sugería la posibilidad de medidas restrictivas como la reevaluación de los fondos que recibe Israel a través del Instrumento Europeo de Vecindad, la suspensión del Acuerdo de Asociación UE-Israel y la revisión de los acuerdos comerciales y el acceso de Israel a programas comunitarios como Erasmus y Horizonte Europa. El ministro francés de Exteriores, Jean-Yves Le Drian, confirmó esta intención en junio.

A la preocupación de una mayoría de gobiernos europeos se unió un activismo creciente de los parlamentos nacionales que supuso un nuevo rumbo. Ese mismo mes, más de mil parlamentarios de los Estados miembros exigieron a sus gobiernos que tomaran medidas si Israel hacía realidad su amenaza. Y los parlamentarios belgas, británicos, holandeses y franceses exigieron, además, sanciones.

Al final, en agosto, Israel decidió posponer la anexión oficial a cambio de normalizar las relaciones con los Emiratos Árabes Unidos. Ahora bien, no hay que descartar que pesaran las advertencias de los líderes europeos sobre el hecho de que la anexión *de iure* iba a tener consecuencias para las relaciones bilaterales y las indicaciones de que estaban dispuestos a cumplir sus amenazas. Estas advertencias fueron objeto de intensas especulaciones diplomáticas y periodísticas en Israel y su gobierno, evidentemente, las tuvo en cuenta en sus cálculos.

Estas fueron intervenciones europeas importantes. Pero tampoco sirvieron mucho para alterar la dinámica del conflicto. Aunque el gobierno israelí acordó suspender temporalmente cualquier paso hacia la anexión *de iure*, la anexión *de facto* —mediante la expansión de los asentamientos en los Territorios Palestinos Ocupados (TPO)— mantiene su ritmo. En lugar de aprovechar el impulso adquirido para oponerse más enérgicamente a la actividad de los colonos, la UE dio por zanjada la cuestión y, en cuanto se dejó al margen la anexión formal, restableció las relaciones normales con Israel.

Settlement expansion West Bank and East Jerusalem



*The number of construction starts for the West Bank is based on data from Israel's Central Bureau of Statistics; for East Jerusalem, it is based on Peace Now's count of permits issued by Jerusalem Municipality.

Source: ECFR calculations based on data from B'Tselem and Peace Now
ECFR · ecf.eu

Como consecuencia, las autoridades europeas han vuelto a propugnar el Proceso de Paz de Oriente medio (PPOM) y a hacer recaer la mayor parte de responsabilidad sobre los palestinos, a los que instan a reanudar las negociaciones al mismo tiempo que hablan de su deseo de intensificar la cooperación bilateral con Israel, que incluye la posible convocatoria del Consejo de Asociación UE-Israel por primera vez desde 2012. En este tiempo, la UE ha interrumpido sus esfuerzos para desarrollar más su lista de respuestas a la anexión, a pesar de que, por el momento, la anexión formal solo está detenida de forma provisional.

El problema fundamental es que la UE está intentando dar marcha atrás, volver a un statu quo anterior que es ilusorio. Pero esta estrategia es insostenible y tan problemática como la situación que intenta evitar. Al centrarse en ella, la UE ha desperdiciado la mínima ventaja que había obtenido durante la primera mitad de 2020. Mientras se oponía enérgicamente a la perspectiva de la anexión formal, ha demostrado que puede tolerar perfectamente la anexión en la práctica. Es decir, ha demostrado que es muy capaz de soportar el agravamiento de la desigualdad de derechos y la ocupación indefinida de los territorios, a pesar de que se opusiera a hacer oficial esta situación, que era lo que proponía el plan de Trump.

Desde el acuerdo de normalización entre Israel y los EAU se ha disparado la actividad relacionada con los asentamientos. En este tiempo, las autoridades israelíes han aprobado al menos 6.205 viviendas nuevas, casi todas en zonas que Israel tendría que evacuar si se aprobara la solución de dos Estados. Según Paz Ahora, una organización israelí que se opone a la ocupación, esa cifra convierte 2020 en el año con el mayor número de viviendas de colonos aprobadas desde que el grupo empezó a documentarlas, en 2012. A ello hay que sumar la demolición constante de propiedades y viviendas de palestinos, entre las que hay muchas construidas con dinero de la UE y de sus Estados miembros.

La UE se enfrenta a una larga lista de problemas de política exterior, muchos de ellos en Oriente Medio. Dado lo irresoluble del conflicto entre Israel y Palestina y que la política exterior tiene un margen de maniobra limitado, es comprensible que la Unión no dedique todos los recursos a este problema. Además existe la necesidad pragmática de mantener una relación funcional con Israel en medio de toda la inestabilidad de la región. Pero, mientras que el personaje de Bill Murray aprovecha cada repetición de su día para perfeccionar sus reacciones (y acabar huyendo del bucle), hay pocos indicios de que la UE esté aprendiendo o adaptándose a las circunstancias.

Precisamente porque disponen de un tiempo y un capital político limitados, los europeos deben asegurarse de que sus inversiones tengan la máxima repercusión posible, es decir, impulsar una transformación positiva del conflicto en vez de intentar mantener una estrategia esencialmente fracasada. A largo plazo, pues, la única forma de defender los intereses europeos es revisar la estrategia, no solo respecto a una paz sostenible entre los israelíes y los palestinos, sino también como catalizador para tener una mayor estabilidad en una región vecina de Europa y relaciones bilaterales más prósperas.

LAS CAUSAS DE LA PARÁLISIS ESTRATÉGICA EUROPEA

En la base del estancamiento estratégico de Europa se encuentra la inflexible obsesión por el PPOM elaborado en Oslo. Este plan, después de 27 años, ha fracasado, puesto que ni ha proporcionado la paz ni ha permitido gestionar el conflicto. Como resumí con Omar Dajani en el informe de julio de 2017 “[Rethinking Oslo: How Europe can promote peace in Israel-Palestine](#)”, la situación es consecuencia sobre todo del hecho de que el PPOM prescindía del derecho internacional y unos verdaderos mecanismos de ejecución para centrarse en las negociaciones bilaterales. Eso ha permitido que Israel pudiera vetar las aspiraciones palestinas.

Oslo congeló la situación política que había en 1993 —al poner en suspenso la independencia de Palestina mientras se negociaba un acuerdo—, pero no ha conseguido contener la actuación de Israel ni mantener el statu quo sobre el terreno. Por el contrario, ha proporcionado a Israel la cobertura diplomática necesaria para atrincherarse en Cisjordania (incluida Jerusalén Este) mientras mantiene una aparente disposición a hablar con los palestinos al tiempo que intensifica la actividad de los asentamientos y les arrebató sus propiedades (mediante demoliciones constantes de casas, incautaciones de tierras y restricciones de acceso), lo que les obliga a desplazarse. Estas tendencias han paralizado las negociaciones, han reducido la presencia territorial necesaria para que sea viable el acuerdo de dos Estados y en su lugar han afianzado la realidad de un Estado único.

A la hora de la verdad, el PPOM sigue vigente, como un complejo sistema de mantenimiento de la ocupación que ha dado a Israel una base eficaz para controlar a los palestinos y ha asumido gran parte de la carga económica, política y de seguridad que, en caso contrario, quizá habría tenido que recaer sobre Israel. Todo ello se apoya en un supuesto proceso de paz que ha facilitado el maximalismo de Israel y que sus demandas políticas y territoriales hayan ido en aumento entre una ronda negociadora y la siguiente, un sistema político palestino —empezando por la AP— que está cooptado y se limita a administrar la ocupación y un entorno internacional propicio.

A través de su aplauso diplomático y su generosa financiación para la AP, Europa ha aceptado en la práctica el modelo de Oslo de mantenimiento de la ocupación y ha eludido las difíciles conversaciones que serían necesarias para contrarrestar la realidad actual. El modelo creado en Oslo, que solo debía ser un marco provisional de cinco años para llegar a un acuerdo de paz definitivo, se ha convertido en un fin en sí mismo. Y, mientras tanto, la UE ha pasado a considerar que promover el autogobierno

palestino bajo el control supremo israelí, tal como preveía Oslo, es la mejor alternativa a un resultado negociado.

El deseo de trabajar ateniéndose estrictamente a los límites del proceso de Oslo —que margina el derecho internacional y aplaza el reconocimiento del Estado palestino hasta que culminen las negociaciones— ha quitado a la UE y los gobiernos europeos pocos incentivos para tomar medidas que ayuden a afianzar la soberanía palestina. En lugar de ello, hablan de la necesidad de ayudar a la construcción del Estado en espera de un acuerdo negociado con Israel.

Al preferir el autogobierno a la autodeterminación, la UE no ha sabido aprovechar uno de sus pocos logros tangibles, que es el de haber hecho una gran inversión en ayudar a que las instituciones palestinas estén preparadas para administrar un Estado. Así lo reconocieron ya en 2011 la Alta Representante Catherine Ashton, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Pese a ello, a excepción de Suecia, los Estados miembros se niegan sistemáticamente a dar el paso definitivo y reconocer oficialmente al Estado palestino, a menudo porque creen que eso suplantaría al resultado de las negociaciones. Desde entonces, el peso de la ocupación continua y la falta de control sobre sus propios recursos han minado los frágiles avances de la construcción del Estado palestino y han supuesto el despilfarro de las inversiones europeas, incluidos más de dos mil millones de dólares asignados al presupuesto de la AP desde 2007. Con esta ayuda, la UE, de hecho, ha depositado en la AP las responsabilidades de gobernar un Estado, como la provisión de servicios a los palestinos y de seguridad a los israelíes, sin ninguna de sus ventajas, como el reconocimiento político y la soberanía territorial.

Los dos grupos gobernantes, Al Fatah y Hamás, que son los que dominan la política y la seguridad en Palestina, han acabado administrando la ocupación en nombre de Israel. En Cisjordania eso ha supuesto la aparición de una estrecha colaboración en materia de seguridad entre la AP, dominada por Al Fatah, e Israel, que ha impedido cualquier movilización popular real contra la ocupación. Por su parte, Hamás ha firmado varios acuerdos de alto el fuego que han permitido una relativa relajación de las restricciones israelíes en la Franja de Gaza a cambio de que vigilen a los grupos palestinos locales. Ha habido estallidos ocasionales, por supuesto (sobre todo en Gaza), pero, en comparación con décadas anteriores, da la impresión de que son excepciones a la regla. En todo este tiempo, ambos grupos han sabido aprovechar el poder y el clientelismo propios del autogobierno, lo que ha hecho que estén interesados en mantener el sistema actual de ocupación y les ha otorgado dinero y legitimidad.

Si bien es destructivo para las aspiraciones de Palestina, el proceso de Oslo ha permitido a la UE

profesar su compromiso con los derechos palestinos al mismo tiempo que intensifica sus lazos con Israel y sus asentamientos. Esta relación se ha fortalecido en las últimas décadas a pesar de la preocupación de los europeos por las políticas de Israel en los TPO. Es decir, la UE, en la práctica, ha socavado los fundamentos del Estado palestino con sus acciones al permitir que los asentamientos israelíes no tengan que rendir cuentas ni ante la comunidad internacional ni ante las leyes de la propia UE, incluida la plena aplicación de su exigencia de diferenciación, consagrada en la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de la ONU.

Ha habido ciertos avances importantes con la exclusión de los Territorios Ocupados de los acuerdos bilaterales con Israel. Sin embargo, las autoridades europeas, tanto los cargos electos como los designados, suelen justificar erróneamente su inacción por el deseo de no dificultar las perspectivas de las negociaciones de paz y proteger el papel que se atribuye Europa como intermediaria neutral a la que Israel hace caso. Eso significa pasar por alto que no hay un auténtico proceso de paz en estos momentos y que Israel sabe desde hace mucho tiempo que puede ignorar las preocupaciones de Europa porque son palabras huecas.

Incluso cuando se veía que luchar para preservar sus objetivos políticos fundamentales, como la solución de dos Estados, era cada vez más inviable, los europeos han caído en las trampas tendidas por Israel y el gobierno de Trump (así como por el Congreso y las cámaras legislativas de los estados). El gobierno de Trump e Israel se han unido para defender la campaña de asentamientos y cambiar el statu quo sobre el terreno con el fin de impedir una solución de dos Estados acorde a los parámetros internacionales. Lo han conseguido con una mezcla de intimidaciones diplomáticas, quid pro quo, cambios en las políticas públicas, amenazas económicas contra la UE, sus Estados miembros y sus empresas privadas y sanciones contra funcionarios de la Corte Penal Internacional (CPI), que está llevando a cabo una investigación preliminar sobre la situación en Palestina.

Evidentemente, la construcción de consensos entre los 27 miembros de la UE, cada vez más frágil y laboriosa, complica esta estrategia, dado que algunos Estados miembros orientales como Hungría tienden a apoyar más las políticas propuestas por Israel y el gobierno de Trump. Pero destacar las dificultades de los consensos internos desvía la atención del problema más preocupante: el compromiso firme e incondicional con la arquitectura diplomática en la que se han basado los intentos internacionales de lograr la paz desde 1993.

Cuando la UE consigue adoptar una postura colectiva, como ha pasado la mayoría de las veces contra el plan de Trump y la anexión formal, lo ha hecho sobre todo para proteger la apariencia de un

proceso de paz en el que casi todos sus miembros siguen creyendo. Pero, dado que ese paradigma general está totalmente destruido, esos éxitos relativos sirven para poco más que imponer una realidad desigual de ocupación prolongada.

EL GIRO DE ISRAEL HACIA EL CONTROL Y LAS DESIGUALDADES PERMANENTES

Desde que comenzó la ocupación en 1967, Israel ha desarrollado gradualmente un doble régimen legal que favorece a los israelíes y sus colonos frente a los palestinos y mantiene a las dos poblaciones separadas y en situación de desigualdad. Desposeídos de sus derechos como ciudadanos de un Estado soberano propio, los palestinos que viven en Cisjordania, Jerusalén Este y Gaza ven que también les niegan los derechos civiles y políticos de los que disfrutaban los israelíes que viven en la misma zona. A diferencia de sus vecinos colonos, más de cinco millones de palestinos que viven bajo el control israelí no tienen derecho al voto en las elecciones del país. Se les niega la capacidad de influir en el sistema que rige su destino y que, cada vez con más frecuencia, elabora las leyes que gobiernan su territorio. Por su parte, aunque sin la misma severidad, los palestinos que son ciudadanos de Israel también sufren una mezcla de discriminación práctica y oficial, concretada en la Ley del Estado-Nación Judío de 2018.

Ya antes de que surgiera la reciente amenaza de la anexión formal, la combinación de todos estos elementos produjo en enquistamiento de lo que la UE llama “una realidad de un Estado único con desigualdad de derechos, ocupación perpetua y conflicto”. Dicho más sencillamente, Israel ha creado una situación de escandalosas violaciones de los derechos humanos y discriminación institucionalizada que equivale a un apartheid moderno.

En la cuestión palestina, los israelíes gozan de un cómodo contexto internacional, regional y local que ha hecho que la retirada de los territorios ocupados sea una de sus prioridades menos importantes. En lugar de afrontar los costes de una ocupación indefinida, la situación regional ha avanzado en una dirección que favorece a Israel gracias a su peso militar y tecnológico y al estrechamiento de sus relaciones con los Estados árabes.

En el plano internacional, Israel siempre cuenta con un ambiente político favorable en Estados Unidos, independientemente de quién ocupe la Casa Blanca. Europa también ha demostrado que se

resiste a limitar sus relaciones con Israel y sus asentamientos por el trato a los palestinos. Tanto Estados Unidos como los países europeos han protegido demasiadas veces a Israel de los mecanismos internacionales de rendición de cuentas. A nivel local, los israelíes, incluidos los que viven en Cisjordania, tienen una situación de seguridad relativamente buena gracias, en parte, a las fuerzas de seguridad de la AP. Además, la red de infraestructuras segregada y el complejo sistema de permisos para los palestinos en los TPO mantienen en pie el apartheid cotidiano y permite que los palestinos no existan, a efectos prácticos, para los israelíes.

La sensación de sostenibilidad y tranquilidad derivada de esta situación distorsiona el análisis de costes y beneficios para muchos judíos israelíes, que han empezado a opinar que la ocupación continuada es la opción menos mala y han restado prioridad al conflicto. Como consecuencia, el “bando de la paz”, partidario de la solución de dos Estados, ha disminuido: según una encuesta de agosto de 2018, solo el 39% de los judíos israelíes está en favor de los dos Estados, la cifra más baja de las dos últimas décadas. Hoy, los únicos partidos que incluyen las posiciones tradicionales en favor de los dos Estados en sus programas electorales son la Lista Conjunta, predominantemente árabe, y el pequeño y progresista Meretz, es decir, dos partidos que ocupan, entre los dos, 18 escaños de los 120 de la Knesset.

En lugar de discutir cuál es la mejor forma de poner fin a los 50 años de ocupación, la conversación pública en Israel se centra en cuál es la mejor forma de tratar con los palestinos para evitar la amenaza demográfica de la solución del Estado único. Como dice Yehuda Shaul, cofundador de la organización de derechos humanos Romper el Silencio, hay dos corrientes de pensamiento sobre lo que deber hacer Israel al respecto.[1] Ninguna de las dos defiende una solución de dos Estados basada en los parámetros internacionales. Ambas respaldan el proyecto de los asentamientos y el control militar sobre los palestinos. Ambas creen también que la segregación y el autogobierno palestino son fundamentales para evitar los peligros de un Estado binacional. Las dos corrientes, en conjunto, reflejan la opinión pública y política mayoritaria en Israel.

La primera —los partidarios del control— está en favor del modelo actual de control indefinido de la seguridad y anexión de facto, que pretende conservar cierta ambigüedad en el estatus de Cisjordania y, al tiempo, permitir la expansión de los asentamientos. Entre sus defensores hay personajes de la vieja derecha como el primer ministro, Benjamin Netanyahu, y miembros del aparato de seguridad (oficiales de las fuerzas armadas y responsables de los servicios de inteligencia). A ellos se han unido en los últimos tiempos algunos políticos de centro izquierda —como el primer ministro en alternancia, Benny Gantz, el líder de la oposición, Yair Lapid, y el prácticamente difunto Partido Laborista— que propugnan la separación política y física de las poblaciones israelí y palestina en los Territorios

Ocupados y el mantenimiento del control militar general de los territorios.

Esta idea contrasta con la que propone la segunda corriente, el bando de la soberanía, que propone medidas prácticas para aplicar la soberanía israelí mediante la anexión de iure de Cisjordania en parte o en su totalidad. Un grupo minoritario dentro de esta corriente, que incluye al presidente Reuven Rivlin, está en favor de conceder la ciudadanía y los correspondientes derechos civiles a los palestinos de Cisjordania, pero no derechos colectivos como nación (no dice nada sobre la suerte de los palestinos de Gaza). La mayoría —representada por una generación más joven de políticos de derechas como el líder de la alianza política Yamina (Derecha), Naftali Bennett— no quiere ofrecer a los palestinos más que la continuación del autogobierno bajo el control israelí.

El bando partidario del control domina la estrategia israelí respecto a los palestinos desde hace más de cinco décadas. Sin embargo, a medida que Israel se escora más hacia la derecha y la construcción de asentamientos reduzca la huella territorial de un Estado palestino, su enfoque basado en la evasiva estratégica —sin ninguna inclinación concertada ni hacia la anexión formal ni hacia la retirada de los territorios ocupados— será cada vez más difícil de mantener. Dado que el sucesor de Netanyahu al frente de la derecha y (con toda probabilidad) como primer ministro saldrá de las filas del bando partidario de la soberanía, es de prever que esta va a ser la tendencia predominante en los próximos años.

La derecha israelí del bando de la soberanía (y el gobierno de Trump) han acogido con satisfacción este momento de fuerza israelí y debilidad palestina sin precedentes como una oportunidad para lograr que la cuestión palestina caiga de una vez por todas en el olvido e imponer la soberanía israelí en Cisjordania. Han jugado a su favor los acuerdos de normalización con varios Estados árabes que hoy están más preocupados por construir frentes comunes contra Irán y Turquía que por los derechos de los palestinos.

Aunque los miembros del bando del control seguramente son más conscientes de los peligros demográficos derivados de una solución de Estado único, su solución consiste sobre todo en reconfigurar el modelo de ocupación israelí en función de las realidades físicas y políticas creadas por la construcción de los asentamientos. En lugar de defender una retirada importante de Israel, están presionando a los palestinos para que renuncien a los parámetros establecidos para la solución de dos Estados y acepten las realidades impuestas por Israel.

Es tal el alcance de la campaña de asentamientos y su dominio de la política israelí que la futura retirada tendrá un coste político cada vez mayor para sus dirigentes. Ese ha sido siempre el propósito

innegable del movimiento de los colonos y sus defensores dentro de los sucesivos gobiernos, que han intentado asentar una “realidad sobre el terreno” para eludir la retirada de los territorios en Cisjordania. Como argumenta Daniel Seidemann, uno de los principales expertos en el conflicto y en la geopolítica de la Jerusalén contemporánea: “Si Israel tiene la voluntad y la capacidad de reubicar a 180.000 colonos, la solución de dos Estados seguirá teniendo vida. Si no, estará muerta”. A juzgar por las tendencias actuales en la política y la opinión pública, las perspectivas no son halagüeñas.

Los líderes de los colonos y las autoridades del gobierno están dedicándose a promover nuevos proyectos de infraestructuras con el objetivo de aumentar su presencia hasta el millón de personas. Además, se dice que el gobierno ha asignado 5,9 millones de dólares al Ministerio de Construcción, encargado de los asentamientos, para trazar un mapa de construcciones palestinas “ilegales” en el Área C de Cisjordania, un primer paso hacia otra ola de demoliciones e incautaciones de propiedades privadas. En paralelo, la Knesset ha extendido su jurisdicción legal a Cisjordania en varias ocasiones y las autoridades de urbanismo no dejan de hacer planes de asentamientos más permanentes para zonas geográficas delicadas dentro y alrededor de Jerusalén Este. De hacerse realidad, separarían la ciudad de Cisjordania y harían todavía más imposible la solución de dos Estados. Aunque las presiones internacionales han frenado en cierta medida este proceso, el pasado otoño las autoridades israelíes impulsaron iniciativas de asentamientos en las zonas clave de Har Homa E, Givat Hamatos y Silwan.

UN CALDO DE CULTIVO DE INESTABILIDAD

Hasta ahora, el sistema de mantenimiento de la ocupación instaurado por el proceso de paz ha permitido a los israelíes (y a la comunidad internacional) eludir toda conversación seria sobre el apartheid que está desarrollándose en la práctica en los TPO. Pero no puede haber complacencia israelí ni internacional sobre la sostenibilidad del control cada vez más férreo que tiene Israel en los territorios palestinos. Los pilares fundamentales de este sistema están empezando a desmoronarse bajo el peso de la ocupación indefinida. Y eso puede tener un coste muy elevado, incluso para los intereses europeos. La elección de Joe Biden como presidente de Estados Unidos contribuirá a crear la percepción de que la situación es insostenible, pero no servirá para mitigar la inestabilidad en el futuro.

Además de imposibilitar cualquier proceso real de paz entre los israelíes y los palestinos, la trayectoria actual constituye una amenaza directa para la supervivencia de Israel como democracia. A medida

que la ruta hacia dos Estados con igualdad de derechos está cada vez más enterrada, los judíos israelíes —que se encuentran más o menos en paridad de población con los palestinos pero con una tendencia demográfica que favorece a estos últimos— tendrán que escoger entre el futuro de Israel como Estado democrático o como Estado de mayoría judía.

Los interlocutores judíos israelíes, en su mayoría, están poco convencidos de que alguna vez puedan ceder voluntariamente el control en un Estado único. Como indica un veterano activista por la paz y antiguo diplomático israelí: “Si deja de ser posible la solución de dos Estados, entonces no habrá más opción para Israel que el apartheid”. [2] Es la misma conclusión a la que llega Michael Sfard, destacado abogado israelí especializado en derechos humanos. En un estudio reciente advierte en tono pesimista de que la prolongación de la anexión legal, para no hablar de la anexión oficial, puede reforzar el argumento de que “el crimen del apartheid no se comete solo en Cisjordania, que el israelí es un régimen de apartheid en su totalidad: que Israel es un Estado basado en el apartheid”.

Los europeos que desean mantener una relación estrecha con Israel deberían estar muy preocupados por este rumbo. Muchos responsables políticos, comentaristas y analistas políticos en Israel están diciendo a los europeos que tienen que mirar más allá de la cuestión palestina y pensar en las oportunidades que supone una relación bilateral reforzada y la normalización regional de Israel. Pero la dura realidad sigue siendo que una situación de apartheid cada vez más arraigada, con el tiempo, acabará siendo un obstáculo invencible para las relaciones entre la UE e Israel, como sucedió con Sudáfrica.

Además, la UE está demasiado involucrada en el tejido de la ocupación para mirar hacia otro lado, si se tiene en cuenta hasta qué punto sus relaciones bilaterales con Israel se han visto en peligro por la expansión de los asentamientos y sus compromisos de financiación con los palestinos. El hecho de que la UE siga sin hacer sentir su voluntad también perjudicaría su ambición de tener una actuación geopolítica de más peso en el escenario mundial. Y seguirá habiendo en la opinión pública europea, en ambos lados del debate, una fuerte presión para exigir a los gobiernos que actúen.

Mientras tanto, ante este deterioro de la situación, es probable que el movimiento palestino adopte unas tácticas y estrategias menos conciliadoras, con una situación en la que algunos activistas y líderes se sitúen junto a una nueva movilización popular para exigir igualdad de derechos y otros adopten un regreso más nihilista a la violencia. Este complejo panorama se volverá aún más enrevesado debido a una serie de factores como las divisiones políticas internas (incluso dentro del propio Al Fatah), una transición en la dirección de la AP y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) después de Mahmud Abbas que puede estar plagada de tensiones, la volatilidad

intrínseca del lento derrumbe de Gaza, la reducción de la ayuda internacional y una burbuja económica palestina que se aproxima al estallido.

En este contexto, las enormes posibilidades de que aumenten la inestabilidad y los conflictos volverán a poner en juego intereses muy importantes para Europa, por el papel que tiene el conflicto israelo-palestino como causa de inestabilidad, radicalización y violencia en los países vecinos de la UE. Otro ejemplo de la repercusión que puede tener el conflicto es el aumento del número de palestinos que huyen de Gaza a Europa. Según una investigación llevada a cabo por el periódico israelí *Haaretz*, “solo en 2018, casi 2.500 residentes de Gaza pidieron asilo político en Bélgica, el segundo mayor grupo después de los sirios”.

PALESTINA EN CRISIS

Los diplomáticos europeos están acostumbrados a las predicciones de una crisis inminente en Palestina. Una alarma que muchas veces ha resultado infundada. No obstante, como en el cuento de Pedro y el lobo, el hecho de que se repitan los avisos no quiere decir que nunca ocurra lo peor.

El duopolio de Al Fatah y Hamás en la política palestina ha frustrado la aparición de otras alternativas políticas o estratégicas de consideración a la actual dirección palestina. Como consecuencia, el movimiento nacional palestino se encuentra en su peor momento, al menos, desde la expulsión de la OLP de Beirut, en 1982. Se ha quedado entre dos aguas, incapaz de renovarse ni de identificar una vía alternativa hacia la liberación nacional tras el fracaso de la violencia armada y la diplomacia internacional.

Hasta ahora, las amenazas periódicas de dismantelar la AP que hacen sus líderes en Ramala no han sido más que faroles, dado que a ellos mismos les interesa que siga existiendo. Pero la exasperación con la falta de una vía diplomática viable o un giro estratégico en el futuro puede hacer que un día cumplan sus amenazas. Quizá no tengan más remedio, con la gran cantidad de palestinos que opina que la AP es un obstáculo para la liberación nacional y sus líderes, corruptos, ineficaces y nada representativos.

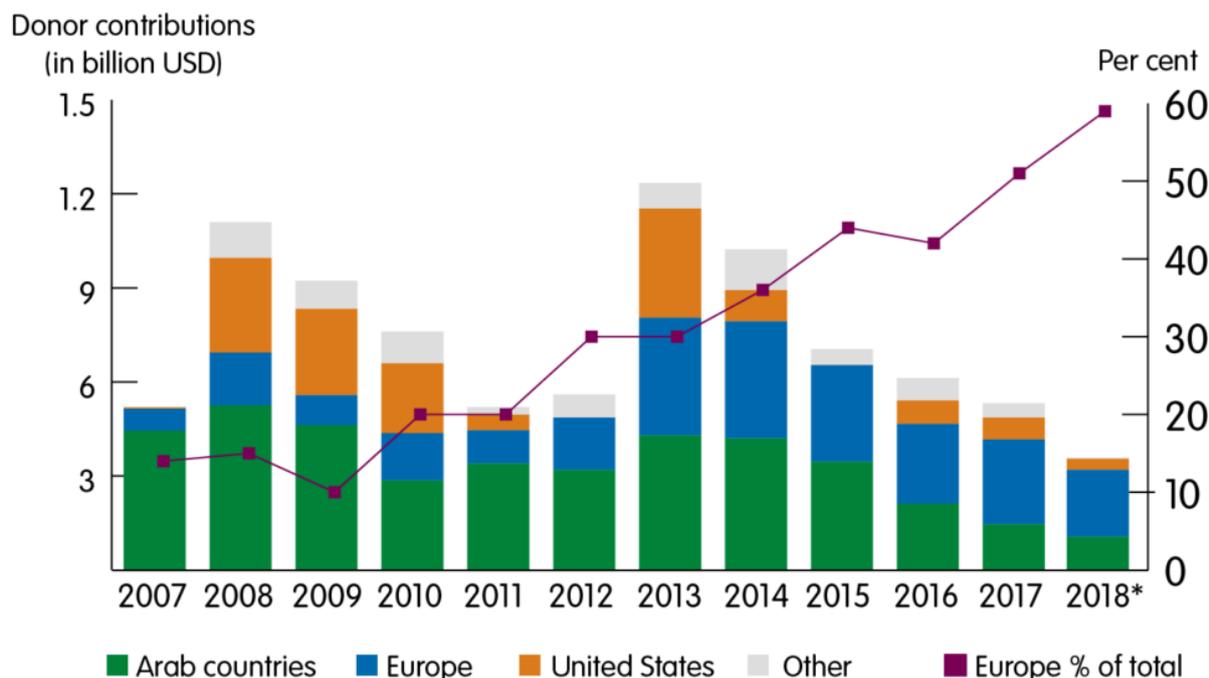
A medida que crece la crisis de gobernanza en Palestina, el descontento popular con el orden político establecido y el autoritarismo creciente ha explotado a veces en protestas como las de Ramala en junio de 2018 y Gaza en marzo de 2019. De momento, esas protestas no han alcanzado la dimensión masiva

de otros lugares de Oriente medio, debido a las características concretas de la ocupación.

En Cisjordania, el motivo es en gran parte la dinámica general creada por las redes internas de titulación y clientelismo que garantizan la sumisión de la población a los ancianos y enfermos líderes de Al Fatah. Estos dependen enormemente del dinero de los donantes internacionales, canalizado a través de la AP. Desde las divisiones palestinas internas desembocaron en violencia en 2007, Hamás se ha atrincherado en Gaza mediante la fuerza de las armas y con unos recursos económicos obtenidos, en parte, de los fondos internacionales de estabilización. A cambio, Hamás y Al Fatah han podido comprar una tranquilidad considerable para sí mismos y para Israel.

Sin embargo, la ayuda internacional es cada vez más escasa. En comparación con su máximo de 2013, los fondos internacionales destinados a la AP disminuyeron aproximadamente un 60% en 2017, según cálculos del autor. A ello hay que añadir las penalidades que sufren muchos palestinos como consecuencia de las restricciones por la Covid-19, el recorte de servicios en los campos de refugiados debido a la crisis presupuestaria de la UNRWA y la grave situación en Gaza, donde lo único que está impidiendo una crisis humanitaria más grave y el regreso a la violencia con Israel son las inyecciones de dinero de Qatar, que ascienden a 17 millones de dólares mensuales.

Funding to the Palestinian Authority 2007-2018



*Funding data for 2018 is partial.

Source: ECFR calculations based on data from the Palestinian Ministry of Finance
ECFR · ecf.eu

Por si fuera poco, Israel retiene aproximadamente 138 millones de dólares al año en ingresos por liquidación de impuestos que corresponden a la AP (en violación de los Acuerdos de Oslo) por su apoyo a las familias de los “mártires” y los presos. Esta retención ha aumentado el déficit presupuestario que ya existía, de 800 millones de dólares en 2019 (el 4,6% del PIB) después de la financiación externa. También se han disparado las alarmas por la economía palestina, que se caracteriza por el incremento de la deuda pública y privada y de la que se prevé que se contraerá un 20,3% en 2020.

Una posible crisis económica, unida al descontento popular generalizado con las élites políticas y la ocupación tendría graves consecuencias para la seguridad, dado el gran número de armas almacenadas y de fácil acceso en Cisjordania y Gaza. La mejor forma de imaginar cómo sería esa circunstancia es compararla con una crisis de la deuda al estilo de la griega en 2009 bajo una ocupación militar. La ira popular que desataría el desmoronamiento económico de Palestina se dirigiría en gran parte contra la AP y las principales autoridades, lo que seguramente obligaría a un cambio acelerado de estrategia y de dirigentes nacionales.

La estabilidad palestina, en definitiva, depende mucho de la ayuda extranjera. Por eso Europa da enorme importancia a mantener los niveles de financiación de la AP. Sin embargo, a pesar de todo lo que está en juego, y a medida que se acumulan los problemas económicos de Palestina, Europa tendrá que asumir una parte cada vez mayor de esa financiación, además de su participación sustancial en la ayuda humanitaria, los proyectos de desarrollo y la UNRWA.

La AP puede tener un respiro temporal gracias al fondo de emergencia catari (además de la ayuda económica que presta Qatar a Gaza), su decisión de volver a aceptar de Israel ingresos parciales por liquidación de impuestos y la renovación de las donaciones de Estados Unidos cuando tome posesión Biden. Ahora bien, estos salvavidas pueden no ser suficientes para mantener a la AP a flote a largo plazo si no se encuentran soluciones políticas. Por más que todos estos síntomas sean económicos, las causas están ligadas a la capacidad israelí de vetar iniciativas comerciales y de desarrollo, el desvanecimiento del horizonte político para alcanzar la independencia palestina y recuperar el control de sus recursos naturales y el retroceso en el desarrollo de Gaza, debido en gran parte a las sanciones israelíes. Las nuevas olas de violencia en Sáhara Occidental y Nagorno-Karabaj deben servir de recordatorio de las consecuencias que tiene dejar que los conflictos se enconen sin una vía política viable para resolver los problemas de fondo.

Los perfiles de un nuevo paradigma

La disfuncionalidad del llamado proceso de paz obliga a los europeos a adoptar una nueva perspectiva que reconozca y trate de mitigar los peligros inherentes a la situación actual. Si a los europeos les preocupan verdaderamente su asociación con Israel, los derechos de los palestinos y los riesgos de la inestabilidad, ha llegado el momento de que cambien de rumbo. Deben reconocer los perfiles de un paradigma de paz alternativo, no centrado en el proceso de Oslo, y actuar en consecuencia.

Este nuevo enfoque no tiene por qué significar el abandono del programa político de la UE, consistente en lograr una solución de dos Estados conforme a las posiciones de la comunidad internacional, pese a que está claro que no es una perspectiva inminente. Y no cabe duda de que, mientras la solución de dos Estados siga siendo el foco de la OLP, habrá poco margen para girar hacia una solución de Estado único. No obstante, ante la consolidación de la realidad del Estado único que está imponiendo Israel, la inclinación de las actitudes públicas de ambos bandos en direcciones opuestas y el cambio de las prioridades políticas de los Estados árabes, la UE debe, como mínimo, ser consciente de que debe adaptar su estrategia.

Los europeos deben tener muy claro cuáles son las circunstancias y empezar a presionar con el fin de lograr la igualdad para los palestinos, en consonancia con el derecho internacional. Eso significa dar prioridad a la igualdad en los derechos civiles y la capacidad de actuación política. Esta posición es absolutamente imprescindible para tener alguna esperanza de revivir, con el tiempo, la solución de dos Estados. Pero además contribuirá a alterar en sentido positivo la dinámica sobre el terreno si queda patente que ya es demasiado tarde para sostener un Estado palestino viable y soberano. Esa situación exigiría a las dos partes un esfuerzo para decidir cómo convivir en pie de igualdad, como preparación para una solución de Estado único que sea justa y proporcione estabilidad y seguridad a todos.

En este sentido merece la pena escuchar a palestinos más jóvenes como Inès Abdel Razek, exasesora del Gabinete del Primer Ministro, que explica cómo se puede elaborar un nuevo paradigma político basado en el derecho internacional si se asegura la igualdad de derechos y la autodeterminación tanto para los palestinos como para los israelíes: “Independientemente de que al final se logre con un solo Estado o dos, el nuevo paradigma tiene que cuestionar ante todo la realidad actual de un Estado con un colonialismo sin fin y oponerse a toda discriminación étnica”. Esta opinión la comparten algunos judíos, que advierten de que Israel no puede tener democracia si no se acaba con la ocupación y con el apartheid; pero en general pertenecen al sector más progresista y contrario a la ocupación.

Como es lógico, empezar a aceptar la igualdad como piedra angular de cualquier disposición futura no es algo que pueda suceder de la noche a la mañana. Habrá una importante resistencia local y surgirán numerosos obstáculos, incluso entre los activistas palestinos que están en favor de un solo Estado. Muchos de ellos siguen resistiéndose a dialogar con la corriente principal de la política sionista porque se oponen a la discriminación inherente al sistema político israelí. Como explica un destacado pensador y activista: “¿Cómo voy a hablar con alguien que me niega mi tierra y mis derechos fundamentales?”[3]

Por su parte, la posible exigencia palestina de sus derechos nacionales y una misma capacidad de actuación política dentro de un solo Estado, así como la descolonización (incluida la necesidad de restituir las tierras o indemnizar a los palestinos expulsados de sus hogares en la actualidad), topan con la oposición sustancial de muchos judíos israelíes, incluso algunos del sector pacifista que son profundamente sionistas y comprometidos con la solución de dos Estados. Es posible que ganarse el favor de la opinión israelí, incluso de una minoría significativa, sea el mayor obstáculo que tendrá que superar una estrategia para lograr la igualdad. Como alega Yuli Novak, importante activista israelí, para ello sería necesaria “una nueva identidad política judía que reconozca los errores del pasado pero no quede supeditada a ellos”.

La respuesta de Europa a este problema no puede ser permitir que perdure el legado del gobierno de Trump. Es decir, los europeos tendrán que evitar que se tergiverse el significado de “dos Estados” y oponerse a la manipulación de las circunscripciones palestinas para hacer sitio al maximalismo israelí. Incluso dejando de lado la moral y el derecho internacional, es imposible que una estrategia basada en la discriminación étnica y la ocupación prolongada obtenga el apoyo de la opinión pública palestina, un elemento crucial para llegar a cualquier solución sostenible que se ajuste a los intereses y valores europeos.

RECOMENDACIONES

Dar prioridad a la igualdad de derechos como piedra angular de cualquier acuerdo político

Europa debe recuperar su papel histórico como impulsor de la política internacional para resolver el conflicto entre Israel y Palestina mediante la atención a la igualdad de derechos para las dos

poblaciones, en consonancia con el derecho internacional, y con el rechazo inequívoco de la ocupación indefinida y el apartheid como resultado predeterminado.

Las autoridades europeas están aún a tiempo de presentar una solución de dos Estados como la mejor forma de conseguir un acuerdo de paz duradero y la igualdad para los palestinos y los judíos israelíes, en particular para proteger sus respectivos deseos de autodeterminación. Al mismo tiempo, los europeos deben dejar claro que, si Israel continúa obstruyendo una solución de dos Estados, la única forma alternativa aceptable de garantizar la igualdad de derechos será un solo Estado democrático. Aunque este no sea un resultado idóneo para la UE a corto plazo, tiene que dejar muy claro que puede verse obligada a adoptar esta postura si Israel rechaza la solución de dos Estados.

A la hora de la verdad, una estrategia europea centrada en la igualdad y el fin de la ocupación, en lugar de la obsesión dogmática con las negociaciones y el marco de Oslo, es compatible con los dos paradigmas, el de un Estado y el de dos. Permitirá que la UE siga trabajando hacia su ideal de dos Estados mientras trata de sacar a los palestinos del apartheid real actual y sienta las bases para un giro futuro de Europa hacia la solución del Estado único, si es necesario. De esa forma, Europa puede ayudar a clarificar a los israelíes las consecuencias de la anexión gradual y quizá a ampliar el sector israelí que apoya el fin de la ocupación más allá de los estrechos límites actuales de la izquierda progresista.

Este giro estratégico no constituiría una ruptura política sino que sería la evolución lógica de los pronunciamientos de la propia Europa desde hace décadas. Entre ellos, las deliberaciones más recientes, ante la amenaza de la anexión oficial, sobre temas que antes eran tabú, como la realidad de la vida en el apartheid y la alternativa a los dos Estados. Los acontecimientos de 2020 ya han desencadenado un primer paso hacia la formulación de la igualdad de derechos como requisito indispensable para una solución futura, al margen de cuál sea el resultado político definitivo. Por ejemplo, en Naciones Unidas, Bélgica, Francia, Alemania, Estonia y Polonia, en febrero de 2020, hicieron pública una declaración conjunta en apoyo de “un proceso político conforme al derecho internacional, que garantice la igualdad de derechos y sea aceptable para las dos partes”.

Dados los continuos bloqueos entre Estados miembros en el Consejo Europeo, tendrán que ser los gobiernos nacionales, de forma individual o dentro de grupos homogéneos, los que propugnen esta reorientación. En ese aspecto, los máximos responsables del SEAE tienen un papel importante, el de orientar la conversación; me refiero al Alto Representante, Josep Borrell, y la representante especial de la UE para el Proceso de Paz de Oriente Medio, Susanna Terstal. Ya en julio de 2020, durante una sesión del comité de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, Terstal presentó las opciones: “No

hay más que una alternativa [a los dos Estados], que es un Estado único [...] en el que los dos pueblos convivan con igualdad de derechos y en seguridad”.

Estos son elementos importantes para las discusiones internas que deben celebrarse a varios niveles: en las capitales europeas y a partir de ahí en los debates entre los Estados miembros, incluidos los jefes de las misiones de la UE en Jerusalén y el formato recién creado de los “Pequeños grupos”, que reúne a los Estados miembros bajo los auspicios del SEAE con el fin de limar las diferencias estratégicas en este tema.

Reconfigurar las relaciones con Israel

Dados los numerosos obstáculos de seguridad que afronta Oriente Medio, tanto a la UE como a Israel les interesa mantener un diálogo positivo y fluido. Si no se controla la tendencia actual a una anexión sigilosa, las relaciones entre los dos entrarán en un terreno resbaladizo. Las autoridades europeas deben ser francas con sus colegas israelíes —y la población israelí en general— sobre los retos que inevitablemente supondrá esa situación para promover los intereses bilaterales y la colaboración a propósito de otros problemas regionales. Aunque ninguna de las dos partes lo desee, la cuestión palestina seguirá teniendo un gran peso.

Los europeos tienen cierta influencia ante Israel. Y necesitan utilizar la mezcla apropiada de incentivos y elementos disuasorios antes de que sea demasiado tarde. La experiencia demuestra que Europa puede obtener reacciones positivas de Israel cuando pone en cuestión el acceso a las relaciones con Europa en ámbitos como el comercio, I+D, la financiación al desarrollo y otros. Esta capacidad disuasoria volvió a quedar clara con la respuesta de Europa ante la perspectiva de la anexión formal, que tuvo gran eco en el debate político israelí. Ahora Europa debe centrarse en poner fin a la anexión de facto.

Para ello, los gobiernos europeos deben poner de manifiesto que el mantenimiento y la expansión de las relaciones de la UE con Israel son incompatibles con la negativa a conceder a los palestinos sus justos derechos. Una faceta importante es que el SEAE y la Comisión Europea reanuden sus trabajos para completar el informe interno de la UE sobre opciones —con una lista de posibles medidas restrictivas contra Israel—, que constituye una fuente importante de elementos para mejorar la capacidad disuasoria de Europa. La UE podrá aprovechar además la experiencia de su reacción cuando Rusia se anexionó Crimea, en 2014, y el Régimen Global de Sanciones en materia de Derechos Humanos recién aprobado, dirigido contra los responsables de graves violaciones de los derechos

humanos.

Todo esto no debe impedir la acción inmediata de la UE y los Estados miembros para profundizar y ampliar la política de diferenciación de la Unión. Esta es una base aún poco utilizada de poder normativo para la Unión y ha demostrado en varias ocasiones su utilidad para socavar los cálculos de Israel sobre costes y beneficios y responder a la anexión. Por ejemplo, en varios casos ha obligado a los gobiernos de Netanyahu a aceptar posturas de la UE que reconocían la Línea Verde de 1967 y acordaban excluir los asentamientos israelíes y sus actividades del alcance de los acuerdos bilaterales.

Pero la estrategia de diferenciación de la UE debe hacerse más ambiciosa e incluir medidas para excluir los productos de los asentamientos y restringir las transacciones económicas privadas. Para ello debe inspirarse en las medidas basadas en el derecho internacional que se tomaron para obligar a no reconocer las reivindicaciones de soberanía de Sudáfrica en Namibia entre 1969 y 1990.

Para reforzar la capacidad de disuasión de Europa también es necesario dejar de proteger a Israel y sus asentamientos del debido funcionamiento de las leyes europeas y los mecanismos internacionales de rendición de cuentas. Y eso significa respaldar las investigaciones preliminares de la CPI y activar la base de datos de la ONU sobre empresas vinculadas a los asentamientos israelíes.

Los gobiernos europeos prefieren hablar de incentivos positivos para cambiar el comportamiento de Israel. Sin embargo, la verdad es que Israel ya ha recibido la mayoría de los incentivos más sabrosos (en particular, un Acuerdo de Asociación con la UE que implica ventajas como aranceles preferenciales y el acceso a Horizonte 2020 y otros programas comunitarios).

A pesar de los intentos europeos de encontrar nuevos incentivos, parece que no hay mucho más, aparte de la incorporación a la UE. Un ejemplo significativo fue el ofrecimiento hecho en 2013 por la UE de una Relación Privilegiada Especial, que cayó en saco roto. Aun así, continúan las labores para encontrar nuevas ofertas. En un documento oficioso y confidencial que dieron a conocer a los demás miembros de la UE en octubre de 2020, Hungría y Croacia volvieron a defender una estrategia plagada de incentivos para facilitar una solución negociada de dos Estados y sugirieron que “la Comisión reflexione sobre las posibilidades existentes y estudie otras nuevas para profundizar nuestra cooperación [con Israel] en los ámbitos actuales o en otros nuevos”.

Si la UE coloca incentivos nuevos y atractivos sobre la mesa, hay que recordar que la lección de la firma del Acuerdo de Asociación UE-Israel en 1995 es que esos incentivos deben estar condicionados a avances reales de Israel hacia el fin de la ocupación y la exclusión total de los asentamientos y sus

actividades. Aparte de eso, los Estados miembros deberían señalar que mantener las actuales e intensas relaciones de Israel con Europa será cada vez más difícil de justificar si el país sigue afianzando la realidad de un Estado único sin igualdad de derechos. Borrell lo dio a entender cuando explicó que las recientes “demoliciones y [la expansión] de los asentamientos son un sólido impedimento” para celebrar una nueva reunión del Consejo de Asociación.

Presionar a los palestinos para que hagan reformas

Mientras el movimiento nacional palestino discute opciones estratégicas, las autoridades europeas deben insistir en dialogar con todos los actores políticos, desde la dirección de Al Fatah y la AP hasta Hamás, para apoyar los intentos de reunificación y las reformas políticas. Asimismo deben escuchar a activistas y pensadores de la generación más joven —los *millennials* palestinos—, que representan un centro de liderazgo alternativo y dirección estratégica positiva que tiene cada vez más influencia. Este diálogo se está produciendo ya localmente con los diplomáticos europeos y es necesario intensificarlo. Dentro de él podría incluirse un mayor apoyo a la sociedad civil palestina, especialmente a los grupos juveniles no violentos y las estructuras de liderazgo. Es una estrategia importante para garantizar que los avances se hagan en coordinación con los palestinos, tanto sus dirigentes políticos como la sociedad civil.

Las autoridades europeas deben hacer todo eso sin despolitizar las iniciativas palestinas, que es una de las consecuencias del modelo de financiación de Oslo. Entre otras cosas, deben resistirse a la tendencia creciente a restringir y deslegitimar el activismo palestino no violento, al que el gobierno israelí y sus partidarios han difamado y acusado de antisemitismo y terrorismo. El centro lo constituye el Movimiento de Boicot, Desinversiones y Sanciones, que tiene un gran poder de movilización de base en defensa de los derechos de los palestinos.

Un factor especialmente delicado —pero importante— en cualquier revisión europea será la reforma de la ayuda económica de los donantes. A medida que desaparecen las perspectivas de alcanzar una solución de dos Estados y la soberanía palestina, los responsables políticos deben reevaluar el propósito de la financiación europea para asegurarse de que el dinero se invierte en labores de paz y no en la ocupación. Los interlocutores europeos deben dejar claro que el dinero que entrega actualmente la UE a la AP está condicionado a que haya una transformación política positiva. En lugar de obligar a Abbas a retomar un proceso de paz roto, la UE debe dar prioridad a las medidas para reformar la gobernanza de Palestina. Entre ellas pueden estar una reforma positiva del sector de la seguridad y la justicia y el fortalecimiento de los mecanismos de representación popular, que

pueden contribuir a crear más margen para la aparición de fuentes alternativas de liderazgo político.

Por supuesto, la UE debe hacer lo que esté de su parte para respaldar esos cambios en vez de inhibirlos, como ha ocurrido con demasiada frecuencia. El acuerdo firmado entre Al Fatah y Hamás en Estambul en septiembre de 2020, que implica avanzar hacia la celebración de elecciones al Consejo Legislativo Palestino, la presidencia de la AP y el Consejo Nacional Palestino de la OLP, fue una señal positiva, aunque con pocas posibilidades de resolver las quejas de fondo sobre el gobierno. En los últimos meses, esta iniciativa se ha apagado, pero la UE puede ayudar a darle nuevo impulso, no solo ofreciendo asistencia técnica consistente en una misión de observadores electorales, sino creando una atmósfera política propicia e inclusiva. Para ello debería revocar su política de no contacto con Hamás (aunque siga condicionando ese contacto a los compromisos de comportamiento) y entablando un diálogo de buena fe con cualquier futuro gobierno que surja de unas elecciones libres e inclusivas.

Por otra parte, Europa no puede aplazar indefinidamente la decisión sobre el futuro de su financiación mientras espera la transformación palestina. Si no se da esa transformación, la UE tendrá que empezar a reducir poco a poco los fondos procedentes de las partidas presupuestarias que más benefician a la ocupación israelí —como el inflado sector de la seguridad de la AP— y dar más importancia a la conservación de la presencia política, cultural y económica palestina sobre el terreno (incluso en las zonas más vulnerables a la actividad de los colonos, como Jerusalén Este y el Área C de Cisjordania).

Convertirse en socio en pie de igualdad de Estados Unidos

La elección de Biden ha fomentado la idea europea de que es posible remediar los errores del gobierno de Trump y que puede estar próxima la reanudación de un proceso diplomático más tradicional. Quizá haya algo de verdad en ello, aunque lo más probable es que Biden mantenga varias posiciones de Trump, como conservar la embajada de Estados Unidos en Jerusalén. Ahora bien, sin una revisión estratégica a fondo, ninguna de estas cosas va a alterar de forma esencial el rumbo negativo de las cosas sobre el terreno.

Los europeos deben apoyar a Biden si y cuando impulse del proceso de paz. Pero deben hacerlo con el propósito de sostener una transformación del conflicto más a largo plazo, que contribuya a sentar las bases de una paz duradera basada en la igualdad legal, la emancipación política y el fin de la presencia militar, y no esforzarse con la esperanza de una gran victoria política inmediata.

La UE no debe actuar desde los márgenes, como una entusiasta animadora de los intentos de Estados Unidos —como ha hecho demasiadas veces—, sino como verdadero socio en el proceso de paz que haga sus propias aportaciones y plantee exigencias a Estados Unidos. En el plano político, eso significa proponer un marco diplomático basado en el derecho internacional y la igualdad de derechos. Sobre el terreno, quiere decir recurrir a verdaderos factores de disuasión contra las actividades colonizadoras de Israel y trabajar para respaldar la renovación interna palestina.

Aunque no esté atada a las posiciones de Estados Unidos, la UE debe esforzarse en sumar a la Casa Blanca de Biden por la vía de la igualdad de derechos, basándose en las dudas expresadas por el antiguo secretario de Estado John Kerry en diciembre de 2016 sobre la posibilidad de que Israel pudiera conciliar la ocupación permanente con sus ideales democráticos. De paso, la UE tiene que presionar a Estados Unidos para que anule sus sanciones a la CPI, permita mayores acciones internacionales contra las políticas de asentamientos de Israel y apoye unas elecciones libres e inclusivas en Palestina.

Entablar con el mundo árabe un diálogo de expectativas realistas

La UE se ha mostrado satisfecha por el reciente proceso de normalización entre Israel y los EAU, Bahréin y Sudán. Hay que reconocer que ha intentado vincular este proceso a la reanudación de los avances hacia un acuerdo de paz entre Israel y Palestina. Pero lo cierto es que lo que ha fomentado estas relaciones no ha sido el interés por la autodeterminación palestina, sino la geopolítica y los intereses bilaterales. Más bien, estos acuerdos han reforzado las posiciones más duras del gobierno israelí, debilitado las aspiraciones palestinas y entorpecido la Iniciativa Árabe de Paz de 2002, que ponía como condición para la normalización entre Israel y los países árabes que hubiera un acuerdo entre israelíes y palestinos. De modo que los europeos deben ser realistas respecto a lo que estos avances pueden suponer para Palestina.

Ahora bien, aunque la normalización entre Israel y los países árabes no suponga una transformación positiva del conflicto entre Israel y Palestina, sí debería hacer que se intensifique el diálogo entre la

UE y los árabes sobre la materia. En especial, los europeos deben centrarse en hacer que los Estados del Golfo se atengan a sus posiciones, sobre todo en cuanto a los asentamientos israelíes y la política de diferenciación de la UE, que es un aspecto importante para los Estados que se encuentran en pleno proceso de profundización de sus relaciones con Israel como son los EAU y Bahréin.

Además, la UE debe seguir dialogando con sus interlocutores árabes tradicionales: Jordania, como custodio de los Santos lugares de Jerusalén y por ser el país árabe más vulnerable a la inestabilidad en Cisjordania, y Egipto, que ha estado siempre muy involucrado como mediador en los acuerdos de alto el fuego entre Israel y las facciones palestinas en Gaza, así como en los esfuerzos de reconciliación entre los propios palestinos. Además, la UE debe seguir coordinándose con Qatar, que hoy es probablemente la mayor fuente árabe de financiación de los palestinos.

LA VIDA EMPIEZA DESPUÉS DE OSLO

Los diplomáticos europeos tienen una predisposición natural a las negociaciones sobre Israel y Palestina. Esa es una tendencia positiva, basada en una valoración realista de que es la única forma de conseguir una solución total para el conflicto. Ya sea con un Estado o dos, la paz solo llegará mediante un proceso político integrador. Sin embargo, cuando han pasado más de 50 años desde que comenzara la ocupación israelí, los responsables europeos tienen que hacer una evaluación más sincera de la situación. Sin un cambio en los cálculos israelíes y una reforma del cuerpo político palestino, ninguna negociación logrará acabar con el conflicto ni dar la vuelta a la ola de inestabilidad.

Para crear un verdadero impulso capaz de sostener un acuerdo de paz duradero y equitativo serán necesarios tiempo y valentía política, empezando por los gobiernos europeos. A la hora de la verdad, por muy enérgicas que sean sus políticas sobre el papel, significan poco si no muestran la voluntad de llevarlas a cabo, no solo como financiadores complacientes, sino como auténticos actores políticos, un papel que han rehuido en demasiadas ocasiones. Los europeos tendrán que mantener esa postura pese a los fuertes vientos internacionales en contra, en el contexto de un panorama regional en plena transformación y en unos momentos en los que el orden legal no deja de sufrir presiones. No será fácil. Pero, si no son capaces de actuar como es necesario, habrá todavía menos motivos para confiar en que los israelíes y los palestinos puedan eludir otro medio siglo de conflictos.

SOBRE EL AUTOR

Hugh Lovatt es investigador estratégico del programa de Oriente Medio y el Norte de África en el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores. Desde que se incorporó a ECFR, Lovatt se ha centrado ampliamente en la política de la UE sobre el Proceso de Paz de Oriente Medio, la política interna palestina y la política regional israelí. Lovatt codirigió en 2016 una iniciativa de vía II para redactar una nueva serie de parámetros para el estatus definitivo y se ha dedicado a propugnar el concepto de “diferenciación” de la UE, que figuraba en la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de la ONU.

AGRADECIMIENTOS

El autor desea dar las gracias a los numerosos diplomáticos, analistas, investigadores y activistas que han ofrecido generosamente su tiempo y sus opiniones en los últimos años. Especialmente el director del programa de Oriente Medio y el Norte de África en ECFR, Julien Barnes-Dacey, por su apoyo y sus consejos. Como siempre, las opiniones expresadas en este artículo, así como los errores u omisiones que pueda haber, son exclusivos del autor.

[1] Conversación con el autor, Cisjordania, julio de 2019

[2] Conversación con el autor, Tel Aviv, febrero de 2020

[3] Conversación con el autor, Ramala, febrero de 2020

ABOUT ECFR

The European Council on Foreign Relations (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy. ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- A pan-European Council. ECFR has brought together a distinguished Council of over two hundred Members – politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU’s member states and candidate countries – which meets once a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR’s activities within their own countries. The Council is chaired by Carl Bildt, Lykke Friis, and Norbert Röttgen.
- A physical presence in the main EU member states. ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris, Rome, Sofia and Warsaw. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- Developing contagious ideas that get people talking. ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to carry out innovative research and policy development projects with a pan-European focus. ECFR produces original research; publishes policy reports; hosts private meetings, public debates, and “friends of ECFR” gatherings in EU capitals; and reaches out to strategic media outlets.

ECFR is a registered charity funded by the Open Society Foundations and other generous foundations, individuals and corporate entities. These donors allow us to publish our ideas and advocate for a values-based EU foreign policy. ECFR works in partnership with other think tanks and organisations but does not make grants to individuals or institutions. ecfr.eu

The European Council on Foreign Relations does not take collective positions. This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents only the views of its authors. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations. © ECFR February 2021. ISBN: 978-1-913347-58-1. Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 4th Floor, Tennyson House, 159-165 Great Portland Street, London W1W 5PA, United Kingdom.