

Europa y la Democracia Palestina

Democracia "En Contexto"

La publicación de FRIDE Democracia "En Contexto", proporcionará información sobre los acontecimientos internacionales de actualidad relativos a la democratización y analizará las implicaciones para las políticas de la comunidad internacional.

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

Gran parte del debate reciente viene centrándose, lógicamente, en la cuestión de cómo deberían reaccionar los gobiernos occidentales ante la victoria de Hamas en las elecciones palestinas de enero de 2006. Los comentarios de la prensa se han ocupado exhaustivamente del dilema que afronta ahora la Unión Europea (UE), en concreto: como el mayor donante de la Autoridad Palestina (AP), sus decisiones sobre si va a continuar apoyando (y en qué condiciones) a una administración dirigida por Hamas podrían tener una enorme influencia. Este número de Democracia "En contexto" contribuye al debate analizando lo que viene siendo, de hecho, la postura europea en curso, si bien cambiante, en relación con Hamas, y resumiendo los factores relevantes para las opciones políticas de la UE.

Europa y Hamas: ¿Una relación desaprovechada?

El dilema que afronta actualmente la UE tiene su origen de los aparentes intentos europeos de desarrollar una postura propia hacia Hamas desde el estallido, en el 2000, de la Intifada de Al Aqsa. Como parte integral de los debates intensificados sobre la reforma palestina, la UE desarrolló y consolidó una línea hacia Hamas inicialmente diferente de la de Estados Unidos e Israel. Sin embargo, las medidas europeas, cautas pero significativas, encaminadas a entablar una relación de bajo nivel con dirigentes de Hamas fueron revocadas, y el apoyo oficial a la inclusión de Hamas en el proceso político sólo tuvo un seguimiento limitado. La evolución de la política europea hacia Hamas es crucial para entender la actual situación postelectoral en la que se encuentran los donantes de la UE. Entre los puntos clave de esta relación en evolución figuran los siguientes:

- A partir de finales de los años noventa, los diplomáticos europeos comenzaron a sostener de forma más enérgica que Hamas no podría ser derrotada por la fuerza y la represión, y que debía ser incluida en el proceso político. Por una parte, se justificaba el apoyo de la UE a los servicios sociales palestinos de carácter local como un medio para fomentar fuentes de asistencia social como alternativas a las redes que eran clave para la creciente popularidad de Hamas. Por otra parte, Estados Unidos e Israel se quejaban de que se estaban encauzando fondos europeos a organizaciones de asistencia social vinculadas a Hamas.
- En el 2003, la UE expresó cierta simpatía hacia la decisión del entonces primer ministro, Mahmoud Abbas, de ofrecer a Hamas una asociación política a cambio de un alto el fuego. Por el contrario, Estados Unidos presionó a Abbas para que desarmase inmediatamente a Hamas. Los diplomáticos de la UE alegaron con una creciente convicción que existía la necesidad de reconocer la presencia social de la organización y de incorporarla al proceso político. La UE afirmaba que, en términos de financiación, era tanto posible como deseable aislar únicamente a las organizaciones islámicas que tenían lazos demostrados con el brazo armado de Hamas.
- Se profundizaron contactos de bajo nivel entre dirigentes de Hamas y funcionarios de la UE, especialmente con su asesor de seguridad. Estos contactos adoptaron la forma, en concreto, de facilitar el diálogo entre Hamas y diversos líderes locales en reuniones celebradas en los ayuntamientos.
- Fue en este contexto en el que, en septiembre de 2003, se produjo un importante cambio en la política de la UE, cuando Hamas fue incluida en la lista de organizaciones terroristas de la UE. Esta medida —que posteriormente resultaría ser muy importante a la hora de determinar las opciones políticas después de las elecciones de enero de 2006— fue adoptada con reticencia por varios Estados miembros. Hasta cierto punto, fue un reflejo de la presión estadounidense; hasta cierto punto, fue el resultado de que Hamas se hubiera retractado de los compromisos del alto el fuego que había formulado ante el alto representante de la UE, Javier Solana. Francia fue el país que más tiempo se resistió al cambio de política e insistió en incluir una cláusula que hiciera más fácil sacar a Hamas de nuevo de la lista de terroristas.
- De forma crucial, los vínculos que habían comenzado a establecerse entre funcionarios de la UE y dirigentes de Hamas en esta fase quedaron oficialmente

interrumpidos. Estos lazos no habían sido bien recibidos ni por Israel ni por algunos miembros de la AP. No estaba claro (y era polémico) el verdadero alcance de los vínculos que continuaron uniendo con posterioridad de forma encubierta a los gobiernos europeos y Hamas; pero en general se reconocía que no existía una relación sistemática.

- Sin embargo, durante el año 2005, en el ámbito municipal, los gobiernos europeos entablaron contactos de hecho con autoridades locales de Hamas recién elegidas, necesarios sencillamente para mantener en marcha los proyectos de ayuda existentes. Previendo problemas futuros, algunos Estados miembros de la UE sí propugnaron la eliminación de Hamas de la lista terrorista de la UE. Sin embargo, esta presión no tuvo la suficiente fuerza.

Las elecciones: la ambivalencia europea

El cambio de las posiciones europeas hacia Hamas tuvo repercusiones sobre los debates acerca de la celebración de unas elecciones democráticas. Hasta la muerte de Yasir Arafat en noviembre de 2004, no se hicieron realidad las promesas de la AP de celebrar una nueva ronda de elecciones, aplazadas desde 1996. Una cuestión que afecta a la credibilidad europea actual es la relativa a la otrora falta de claridad de la UE a la hora de apoyar unas elecciones democráticas en Palestina:

- A principios de 2004, algunos Estados miembros de la UE comenzaron de hecho a presionar a favor de la celebración de una nueva ronda de elecciones

palestinas; Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido fueron los más insistentes en este respecto. Pero para otros países, la presión a favor de unas elecciones era considerada un reflejo de "la agenda estadounidense" de tratar de deshacerse de Arafat. Algunos Estados miembros bloquearon la ayuda de la UE para las elecciones locales por miedo a que Hamas obtuviese escaños. A la inversa, varios Estados enviaron equipos de observadores electorales a los Territorios Ocupados con el fin de preparar el censo electoral.

- Después de que el fallecimiento de Yasir Arafat desencadenó finalmente una nueva ronda de elecciones, la UE envió a 260 observadores para supervisar las elecciones presidenciales de enero de 2005, su mayor misión electoral hasta la fecha. La misión de la UE criticó la manipulación por Al Fatah de la votación, así como las restricciones impuestas por Israel a la libertad de circulación. Sin embargo, muchos consideraron que la UE había dado su bendición a que continuase la dominación de Al Fatah, de la que daba fe la victoria de Mahmoud Abbas, así como a que continuase siendo poco clara la división entre Estado y partido dominante.

- Cuando el nuevo presidente Mahmoud Abbas aplazó las elecciones parlamentarias que debían celebrarse en julio de 2006 –más o menos abiertamente como respuesta a las predicciones sobre los buenos resultados que obtendría Hamas– la reacción de la UE no fue muy crítica. Durante el otoño de 2005, los diplomáticos europeos presionaron silenciosamente, según dijeron, para que no se aplazasen de nuevo las elecciones. La UE apoyaría el fortalecimiento del marco legal para las elecciones, el aumento de la inscripción de votantes y el empoderamiento de la Comisión Electoral Nacional.

- En enero de 2006, la hospitalización de Ariel Sharon suscitó preocupación por la posibilidad de un nuevo retraso de las elecciones. Estados Unidos insistió públicamente en que las elecciones de enero debían continuar según lo previsto. La UE también mantuvo su postura sobre la necesidad de celebrar elecciones y ofreció 1,4 millones de euros para su organización. Fue en esta fase cuando los funcionarios de la UE comenzaron a insinuar que se podría retirar la ayuda en el caso de que hubiera una presencia de Hamas en el nuevo gobierno.
- Tras las elecciones, los gobiernos europeos adoptaron la postura de “esperar a ver”. Aunque formalmente se estipularon firmemente las condiciones de que Hamas debería renunciar a la violencia y reconocer el derecho de Israel a existir, informalmente los encargados de formular la política alegaron que tenían interés en no retirar la financiación de forma precipitada. La postura era esperar a ver qué tipo de nuevo gobierno palestino se formaba.
- Este fue el contexto en el que la UE decidió, el 27 de febrero, conceder 120 millones de euros en concepto de ayuda. Las mayores partes de esta cantidad estarán destinadas a la UNRWA (Agencia de Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos en Próximo Oriente) y para el pago de facturas inmediatas. Esto sitúa a la UE frente a Estados Unidos e Israel al mismo tiempo: Israel ha interrumpido las transferencias destinadas a los palestinos y la administración estadounidense exige el pago de 50 millones de dólares cuando Hamas forme gobierno formalmente. La postura declarada de la UE era que esta asignación de la ayuda cubriría pagos a corto plazo mientras continuaban las negociaciones sobre la formación de un nuevo gobierno palestino, y no prefiguraba las decisiones sobre la ayuda a largo

plazo una vez que finalizase la creación de la nueva administración y ésta comenzase a revelar sus intenciones.

La victoria de Hamas en enero fue una sorpresa cuya onda expansiva afectó a toda la región. Sin embargo, como muestra lo expuesto, la cuestión de la relación entre la UE y Hamas viene considerándose desde hace tiempo. Dado que algunos palestinos habían sugerido durante un tiempo que la dirección general de la política hacía totalmente factible esta victoria, la aparente ausencia de una estrategia preparada de la UE fue sorprendente.

El cambio de las pautas de la ayuda europea

La importancia de la asistencia económica europea a la Autoridad Palestina ha suscitado muchos comentarios. Aun así, también es esencial comprender cómo ha cambiado desde el 2001 la naturaleza de la ayuda de la UE a los palestinos. La creciente orientación de la ayuda a imperativos a corto plazo ha contribuido a una cultura más marcada de dependencia por parte de la AP, al mismo tiempo que desmerece del enfoque sobre la reforma política a más largo plazo: exactamente el tipo de reforma cuya extrema importancia subrayan ahora los donantes ante la victoria de Hamas. Las características clave del perfil de la ayuda europea incluyen:

- Tras centrar la inmensa mayoría de la financiación en el desarrollo de estructuras institucionales palestinas formales tras los Acuerdos de Oslo, la UE res-

pondió al estallido de la Intifada de Al Aqsa en el 2000 desviando gran parte de sus fondos de los proyectos de creación de instituciones al apoyo de ayuda de emergencia y a la provisión de servicios básicos en los Territorios Ocupados.

- Formalmente, la reforma política era la principal política de la UE en relación con la Autoridad Palestina. Pero en la práctica, el apoyo para ayudas de emergencia se convirtió en la principal respuesta europea a las incursiones israelíes. Fue en esta fase cuando la UE aumentó las transferencias directas al presupuesto palestino, para mantener en funcionamiento la capacidad institucional básica ante las tácticas israelíes de línea dura. Estas transferencias se destinaron crucialmente a pagar salarios de funcionarios y otras facturas mensuales. En septiembre de 2000, cuando estalló la Intifada de Al Aqsa, los donantes europeos duplicaron la ayuda de emergencia a la Autoridad Palestina, y la Comisión comenzó a encauzar 10 millones de euros al mes para apoyar el presupuesto de la AP. En el 2001, los seis máximos donantes de la AP eran todos europeos. La UE también convenció a Estados Unidos para que reanudara el envío de una modesta asistencia a la AP.
- Algunos acogieron estas iniciativas como algo vital para prevenir el derrumbamiento completo de la AP. Otros se preguntaban si la UE comenzaba a agravar inadvertidamente los problemas, al eximir a Israel de su obligación de invertir fondos en los Territorios Ocupados y reducir el enfoque sobre la reforma democrática palestina.
- La UE desempeñó un importante papel en la elaboración de la Hoja de Ruta hacia un acuerdo final del conflicto israelí-palestino. En octubre de 2002, se presentó la Hoja de Ruta en tres fases bajo los aus-

picios del Cuarteto (integrado por Estados Unidos, la ONU, la UE y Rusia). Esta Hoja de Ruta provocó diferencias trasatlánticas sobre la reforma democrática. El presidente Bush insistió en que debía producirse la reforma institucional y, en concreto, un cambio del presidente palestino, antes de las negociaciones para un acuerdo definitivo. La UE rechazó la idea de que se debía presionar a favor de los cambios democráticos como vía para eliminar a Arafat del poder. Los Estados miembros de la UE sostenían que la creación de un Estado palestino debía producirse paralelamente a la reforma de la Autoridad Palestina, pero también que la democracia era deseable para avanzar hacia un acuerdo definitivo. La postura de la UE se basaba en la convicción de que Arafat tenía legitimidad como símbolo de la lucha por la independencia, pese a la necesidad de un cambio en su estilo de gobernar. La Hoja de Ruta representaba un equilibrio incómodo y poco claro entre estas perspectivas de Estados Unidos y la UE.

- De forma concomitante con el enfoque sobre la reforma integrado en la Hoja de Ruta, en el 2003-2004 la UE –incluida la mayoría de sus Estados miembros y la Comisión Europea– expresó el compromiso de remover la ayuda para la acción humanitaria a corto plazo y dedicarla a la creación de instituciones a largo plazo. Se elaboró un paquete de ayuda de la Comisión Europea de 250 millones de euros, aparentemente para este fin.
- Cierta aumento del compromiso de presionar a favor de la reforma política quedó reflejado en las condiciones adjuntas por la Comisión Europea a algunos elementos de este paquete de ayuda. Esto logró hacer que la AP aprobase una nueva ley de reforma judicial, así como nuevos compromisos con la buena gobernabilidad y la independencia electoral. Sin

embargo, la puesta en práctica de estos compromisos de reforma fue irregular.

- Desde el 2004, algunos gobiernos europeos –sobre todo los de Alemania, Dinamarca, Suecia y el Reino Unido– ofrecieron fondos adicionales para proyectos de reforma política en Palestina. Un área destacable de nueva prioridad fue la reforma del sector de la seguridad. La intervención inicial del Reino Unido y Suecia en esta área quedó finalmente reforzada en una nueva iniciativa de la UE para la formación policial y la reforma del sector de la seguridad.
- En el 2005, la distribución del paquete de ayuda de 250 millones de euros de la Comisión Europea fue la siguiente: 70 millones para el Fondo del Banco Mundial para la Reforma y otra parte para la UNRWA; 7 millones para el poder judicial palestino, a través de fondos MEDA; 14 millones para respaldar la introducción de una nueva ley electoral y el reforzamiento de la Comisión Electoral Central; y 5 millones de euros para el grupo especial anticorrupción, para la formación de auditores y directores financieros.
- En la práctica, la preocupación por la corrupción y la ausencia de capacidad institucional hizo que –totalmente aparte del actual debate sobre si deberían retirarse las asignaciones formales– algunas partes de la ayuda no se hayan desembolsado según lo previsto.

Consideraciones políticas

Detrás de los debates en curso –y de la observación habitual de que la retirada internacional podría debilitar en este momento a las fuerzas moderadas tanto de dentro como de fuera de Hamas– hay otra serie de consideraciones subyacentes que deberían informar las opciones políticas que contemplan los gobiernos europeos:

- Las elecciones de enero fueron aclamadas por muchos como las primeras elecciones democráticas celebradas en el mundo árabe. Sin embargo, no se puede considerar que representen una transición democrática con todas las de la ley porque las instituciones del Estado siguen siendo débiles y persisten los problemas de gobernanza. El apoyo externo a la reforma no es menos necesario tras las elecciones, sino más bien todo lo contrario.
- La decisión del 2003 de la UE de incluir a Hamas en la lista de organizaciones terroristas parece haber restringido el campo de actuación de la UE. Incluso si todos los Estados miembros de la UE decidieran que había razones políticas para seguir apoyando a la AP, las complicaciones legales podrían ser un factor. Una vía hacia delante contemplada es desviar más fondos a organizaciones de la sociedad civil y a la UNRWA.
- El desafío que tiene ante sí la UE es justificar por qué impone ahora unas condiciones que no introdujo como requisitos para apoyar la participación de Hamas en el proceso electoral. La UE apoyó la participación de Hamas en las elecciones sin presionar a la organización para que asumiera unos compromi-

tos previos; pero cuando se aplazaron las elecciones, tampoco defendió ese derecho a la participación política de ningún modo tangible.

- La victoria de Hamas tendrá repercusiones clave en la política de otros Estados de Oriente Medio, donde proporcionará un punto de encuentro tanto para los partidarios como para los detractores de la reforma democrática. La UE deberá tener en cuenta el hecho de que las decisiones que adopte hacia Hamas tendrán ramificaciones regionales más amplias; en realidad, podrían ser significativas sobre todo para estas ramificaciones. Aquí aparece el conocido fantasma de la doble moral, tras el relativo optimismo que mostraron los gobiernos europeos ante la entrada de Hezbollah en el gobierno del Líbano.
- Los Estados árabes han subrayado que intervendrán para cubrir cualquier reducción de la financiación internacional. Por tanto, puede que la UE tenga que afrontar la decisión, éticamente incómoda, de si es conveniente mantener la financiación a un gobierno liderado por Hamas para evitar que sea financiado por Irán y Siria. Las promesas anteriores de los Estados árabes de aumentar de forma significativa su financiación a la AP no se han hecho realidad en la práctica.
- Lo irónico es que Hamas ha construido su apoyo sobre una reputación de gobierno limpio y, por tanto, podría administrar la ayuda de la UE con más transparencia que la mostrada por Al Fatah. Un problema importante es que gran parte de la asistencia internacional no ha llegado a los sectores más pobres de la sociedad palestina; precisamente aquellos que, lógicamente, votaron en gran número a Hamas. Aquí se puede detectar a grandes rasgos un acuerdo mutuamente beneficioso: tanto la UE como Hamas

han expresado el deseo prioritario de mitigar el sufrimiento cotidiano de la población palestina, y se podría buscar un formato para la relación a este nivel que no echen por tierra las diferencias en el ámbito político.

- Se ha debatido mucho la supuesta conveniencia de la formación, en la actual coyuntura, de un gobierno tecnocrático. Cuando se redactan estas líneas, las negociaciones para la formación de nuevo gobierno siguen sin resolverse y están sometidas a cambiantes especulaciones sobre la posibilidad de que los representantes de Al Fatah y los independientes accedan a participar en la administración. Se ha alegado que la presencia de tecnócratas no pertenecientes a Hamas en cargos ministeriales clave proporcionaría un medio para que la UE continuara prestando apoyo... sobre la base de que la asistencia podría dirigirse a las áreas cubiertas por tecnócratas sin relación directa con Hamas. Unido a esto, otra opción que se ha promocionado ampliamente es que la comunidad internacional respalde el reforzamiento de la presidencia (aún en manos de Abbas) frente al (nuevo) parlamento, dominado por Hamas. Cabría advertir que esta política sería aparentemente contradictoria con todo el desarrollo de la política de la UE y de Estados Unidos a partir del 2001-2002, consistente en reforzar al primer ministro frente a la presidencia. Es probable que se acusara a los gobiernos europeos de haber apoyado el parlamentarismo cuando consideraron que tendría beneficios directos para ellos, para después, de forma confusa y oportunista, apoyar el presidencialismo cuando parece convenirles más. Por otro lado, hablar ahora de garantizar la separación entre el Estado y el (nuevo) partido dominante, Hamas, suena a falso a muchos, cuando la comunidad internacional lleva tanto tiempo aceptando una fusión de hecho entre el Estado y Al Fatah, precisa-

mente para mantener a raya a Hamas. Algunos alegrarían también que el predominio de un gobierno tecnocrático, insensible y distante, es una de las causas de la frustración que ha llevado al poder a Hamas.

- Habrá un problema muy real, incluso si se continúa enviando alguna ayuda, en relación con la labor de la UE en el sector de la seguridad. Cuando aún hay partes de los servicios de seguridad palestinos reticentes a aceptar la legitimidad de la victoria de Hamas, y dada la posibilidad de que combatientes radicales de

Hamas se conviertan en miembros de las fuerzas de seguridad, esto podría convertirse en foco de gran tensión en el futuro. Podría ser el sector en el que la presencia de la UE se encuentre más directamente en contacto con los autores de atentados terroristas.

Por otra parte, parece que la propia naturaleza de Hamas hace que el objetivo de aumentar el control civil y democrático sobre las fuerzas de seguridad sea más importante que nunca, y un objetivo en relación con el cual la formación y la influencia externa en la fijación de normas es la más imprescindible.

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid — SPAIN. Tel.: +34 915 22 25 12 — Fax: +34 915 22 73 01. Email: fride@fride.org