

LA AYUDA COMUNITARIA AL DESARROLLO EN LOS TERRITORIOS PALESTINOS. DE UNA COOPERACIÓN ASISTENCIAL A LA COOPERACIÓN REGIONAL

M^a Carmen Alegría Vitalla

I. Introducción.

Con la desaparición del bloque del Este y el fin de la guerra fría, los países en vías de desarrollo (PVD) han perdido su papel geoestratégico entre bloques antagónicos y el apoyo que podían reclamar de uno u otro campo.

La interdependencia adopta ahora formas distintas y aparecen otras dimensiones importantes como la población, el medio ambiente, las drogas o las grandes pandemias. Si la solidaridad no se plantea sobre nuevas bases, las relaciones Norte-Sur podrían ser percibidas por los países desarrollados, cada vez más en términos de riesgos y reducidas a problemas de seguridad. Por esta razón, en los últimos años se han ido creando las condiciones para una cooperación diferente en un marco internacional renovado.

Según el Tratado de la Unión Europea la cooperación al desarrollo, al igual que todas las políticas comunitarias, debe basarse en los valores fundamentales que han dado origen a la existencia de la Comunidad. Es decir la promoción de la paz en el mundo y la búsqueda de solución de los conflictos mediante el diálogo, el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales¹.

La política de cooperación al desarrollo entra además en un marco más amplio, el de las relaciones exteriores de la Comunidad. En este sentido contribuye a la defensa de sus intereses, consideración que se ejerce especialmente en la concesión de facilidades comerciales y mediante acciones de cooperación económica. Además se utiliza para realzar la presencia de la Comunidad a escala mundial, facilitando así el reconocimiento de la identidad europea en los países terceros y en las Organizaciones Internacionales².

Sin embargo, la política comunitaria de cooperación no cumple en la práctica todos estos objetivos, puesto que no se trata de una política propia, sino únicamente de un complemento de las que llevan a cabo sus Estados miembros. Esta característica da a la cooperación comunitaria unas connotaciones especiales y explica no pocas de las peculiaridades y contradicciones de sus acciones en favor de los PVD.

¹.- El Tratado de la Unión Europea consagra la cooperación al desarrollo en el Título XX, (antiguo Título XVII). Define sus objetivos en el artículo 177, (antiguo art. 30 U) y precisa sus métodos en los artículos 178 a 180, antiguos 130 V a 130 X- el 179 modificado por el TA.

².- Las ideas centrales de esta introducción, en lo referente a la CE, se encuentran en: COMISIÓN CE, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000". SEC (92) 915 final, de 15 de mayo de 1992.

Si bien la Comunidad puede ejercer una acción de ayuda al desarrollo con mayor objetividad, y con unas previsiones de futuro a más largo plazo que sus Estados miembros, también es cierto que su capacidad de financiación es reducida y que el peso específico de sus acciones es frecuentemente contrarrestado por las políticas estatales de sus países. Así se convierte a menudo en un donante más y su influencia política, en relación a su potencial económico, es muy limitada. Este desequilibrio es ahora particularmente importante, por ser éste un periodo de redefinición de las zonas de influencia en el mundo, redefinición que afecta de forma especial el área mediterránea³.

Los Territorios Palestinos, conocidos durante la mayor parte del tiempo histórico que se analiza en este artículo como Territorios Ocupados⁴, presentan también unas características muy especiales. Se trata de zonas de pequeña extensión, densamente pobladas, con unos indicadores económicos y políticos -gran cantidad de personas viviendo en campos de refugiados, numerosa población en el exilio⁵- comunes a muchos otros PVD. Sin embargo una parte considerable de su población, especialmente la del exilio, presenta unos indicadores culturales y económicos mucho más altos de los que son propios en países de características similares. Además su entidad política es muy ambigua, puesto que su proceso de autonomía no está totalmente definido. Al mismo tiempo, por su significación dentro del mundo árabe, tienen una gran importancia política.

Durante los últimos años, los acontecimientos internacionales han situado muy a menudo a los Territorios en el centro de la actualidad, y hoy pueden ser considerados como un elemento clave en la estabilidad tanto del Mediterráneo como de Oriente Medio.

La cooperación comunitaria al desarrollo en los Territorios Palestinos es el resultado de las peculiaridades de ambos actores. Se trata de una cooperación amplia -la UE es el primer donante de los Territorios- y compleja que, especialmente en los últimos años, se ha visto muy afectada por los acontecimientos internacionales.

La ayuda abarca cinco ámbitos fundamentales:

- Ayuda a los refugiados, por intermedio del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas, para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS).

- Ayuda en cofinanciación con las Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ONGD) europeas.

- Ayuda para fomentar las exportaciones palestinas directas desde los Territorios a los mercados comunitarios.

- Intervenciones de ayuda de emergencia o con carácter excepcional.

- Ayuda directa al desarrollo.

³- Véase: MARÍN- Manuel. (1992) "La política de cooperación al desarrollo como parte de una política exterior y de seguridad de la Comunidad Europea", ICE, Cooperación al desarrollo 702: 43-49.

⁴- En este trabajo, los términos "Territorios Ocupados", "Territorios" y "Territorios Palestinos", se referirán siempre a Cisjordania y a la Franja de Gaza.

⁵- Se calcula que los palestinos que viven fuera de Palestina son unos cuatro millones. Algunas de estas personas han mantenido sus derechos de residencia y en principio, son libres de volver. El retorno del resto está sujeto a las negociaciones con Israel y su número dependerá, en gran medida, de sus percepciones sobre las oportunidades de futuro en los Territorios Palestinos.

El presente artículo, aunque incluya algunos datos sobre cada uno de los ámbitos antes mencionados, no pretende un análisis pormenorizado de los mismos. Su objetivo es dar una visión general de la ayuda directa al desarrollo en los Territorios Palestinos, de su evolución, especialmente durante la primera mitad de la década de los noventa, y de las variables que en ella se observan. Los cambios se han producido, no solamente en correspondencia con los factores internos comunitarios y de los propios Territorios, sino básicamente en función de los acontecimientos internacionales y del papel que ha jugado en ellos la Comunidad Europea.

El estudio se centra en la postura comunitaria ante los Territorios y su problemática, y las modificaciones derivadas de tres acontecimientos concretos: la Intifada, la crisis del Golfo y el proceso de paz. En el marco del proceso de paz se analiza la cooperación regional, como el nuevo marco de cooperación comunitaria con los Territorios Palestinos.

II. Los fundamentos de la ayuda financiera y técnica.

En un principio la cooperación comunitaria fue únicamente de tipo asistencial y con el tiempo ha ido evolucionando, hasta llegar a su situación actual.

Entre 1971 y 1980, la ayuda a los refugiados por intermedio del OOPS⁶ fue la única ayuda comunitaria al pueblo palestino. Esta cooperación se traducían oficialmente -y lo sigue haciendo en la actualidad- en la firma de convenios trienales, que suponían el aporte de contribuciones al presupuesto regular del Organismo, y se empleaban en educación, sanidad y programas de ayuda alimentaria⁷.

1. Declaración del Consejo Europeo de Venecia sobre Oriente Medio.

Con respecto al conflicto árabe-israelí, las directrices de la Europa comunitaria se dieron en la "Declaración de Venecia sobre Oriente Medio", del Consejo Europeo de 13 de junio de 1980⁸. En ella se consideraba que las tensiones crecientes en la región constituían un serio peligro, haciendo necesaria y urgente una solución global del conflicto. La Comunidad y sus Estados miembros, de acuerdo con los lazos tradicionales y los intereses que les unían al Medio Oriente, debían desempeñar un papel particular y concreto en favor de la paz.

El Consejo se basaba, como ya había hecho en anteriores ocasiones, en las resoluciones 224 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y consideraba que una solución pacífica debía basarse en los puntos siguientes:

- respeto a la soberanía, a la integridad territorial y a la independencia de todos los Estados de la región, incluyendo Israel, y a su derecho a vivir en paz dentro de unas fronteras seguras, reconocidas y garantizadas;

- obligación, por parte de Israel, de poner fin a la ocupación territorial que mantenía desde el conflicto de 1967. Se consideraba que las colonias de asentamientos israelíes en

⁶- Desde 1971 existe una cooperación con el United Nations Relief and Works Agency (UNRWA), que en la documentación comunitaria en español recibe el nombre de Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.

⁷- La ayuda se destina a la totalidad de los refugiados, incluyendo los que viven en los Territorios Palestinos que representan el 38% del total.

⁸-Bol. CE, nº 6 de 1980, punto 1.1.6.

los Territorios Ocupados representaban un grave obstáculo para el proceso de paz en el Medio Oriente y que -al igual que las modificaciones demográficas e inmobiliarias en dichos territorios- eran ilegales según el Derecho Internacional;

- necesidad de encontrar una justa solución al problema palestino, que no debía considerarse un simple problema de refugiados. El pueblo palestino, consciente de existir en cuanto tal, debía tener la posibilidad de ejercer plenamente su derecho legítimo a la autodeterminación, en el marco de un arreglo global de paz;

- resolución de la cuestión de Jerusalén, considerablemente importante para todas las partes. El Consejo subrayaba que no se aceptaría ninguna iniciativa unilateral, que tuviera como objetivo cambiar la situación de Jerusalén, y que todo acuerdo sobre la ciudad debería garantizar el derecho de libre acceso a todos los Lugares Santos;

- renuncia a la fuerza y a la amenaza de su empleo por todas las partes, como única condición para crear un clima de confianza en la región y por tanto, elemento fundamental para un arreglo global;

- garantías del arreglo de paz suministradas por la ONU, en base a la decisión del Consejo de Seguridad y, llegado el caso, en base a otros procedimientos mutuamente aprobados. Los Nueve apoyarían la celebración de una conferencia de paz, a la que estuviese asociada la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), bajo los auspicios de las Naciones Unidas.

En base a estas directrices, sin abandonar la cooperación anteriormente citada, empezó a practicarse un nuevo enfoque, que consistía en la ayuda comunitaria directa en beneficio de los palestinos, con cargo a diversas partidas presupuestarias. Esta posición se mantendría, sin cambios substanciales, en los siguientes Consejos Europeos y en las actuaciones comunitarias motivadas por acontecimientos que afectaban a la estabilidad de la región⁹.

Entre 1981 y 1986, la Comunidad llevó a cabo un programa *ad hoc* de ayuda a los Territorios Ocupados basado en el desarrollo rural, becas y otros proyectos. La financiación total de este programa ascendió a 8,98 millones de ECU (MECUs)¹⁰.

Sin embargo la postura comunitaria no guardaba un estricto paralelismo con la de sus Estados miembros. Estos por razones históricas, comerciales o políticas, tenían distintos grados de relación con Estados Unidos, Israel y los diferentes países árabes y, en consecuencia, se sentían más cercanos a las tesis árabes o israelíes. Esta situación daría lugar a comportamientos divergentes por parte de algunos países y a actuaciones inevitablemente ambiguas de la Comunidad en momentos de crisis¹¹.

2. La postura comunitaria acerca de los Territorios Ocupados.

En septiembre de 1986, la Comisión había transmitido una Comunicación al Consejo sobre la ayuda a las poblaciones palestinas de los Territorios. Se pronunciaba a favor de un

⁹.- Guerra árabe-israelí de 1982; emigración de seis mil judíos etíopes a Israel en 1984; ataque aéreo israelí a la sede de la OLP en Túnez en 1985, crisis del Líbano en 1989 etc.

¹⁰.-En esa cantidad se incluyeron las actividades cofinanciadas con ONGD con cargo al artículo 941, que tuvieron un valor total de 4 MECUs. COMISIÓN CE, Doc. COM (87) 261 final, de 12 de junio de 1987.

¹¹.- La Declaración de Venecia -que hay que situar en el contexto del Diálogo Euro-Árabe- fue interpretada como más pro-árabe que otras declaraciones anteriores, lo que no impidió que posteriormente, tanto la Comunidad como algunos de sus Estados miembros, apoyasen las tesis estadounidenses en muchas ocasiones.

reagrupamiento de la ayuda financiera y técnica en una única partida presupuestaria y, al mismo tiempo, proponía un reglamento dirigido a la concesión de un régimen preferencial a ciertos productos de los Territorios Ocupados, para su acceso a la Comunidad¹².

El Consejo de ministros de Asuntos Exteriores de Luxemburgo de 27 de octubre de 1986¹³, definió los principios fundamentales de la postura comunitaria, cuyas áreas de prioridad serían las siguientes:

- los proyectos a pequeña escala generadores de empleo y medidas en los sectores agrario e industrial. En particular el apoyo a las acciones en el sector agrario, que pudieran ser de utilidad para aumentar la autosuficiencia alimentaria;

- la educación y la formación, especialmente en los ámbitos de la formación profesional y técnica;

- la introducción de mejoras en las Instituciones palestinas locales, tales como ayuntamientos, universidades, facultades y organizaciones profesionales. El fomento de la vinculación a instituciones similares en la Comunidad Europea, formación en el extranjero, seminarios etc.

Decidió conceder una asistencia financiera de 3 MECUs, para que fuese utilizada en pequeños proyectos tendentes a la creación de empleo, formación y perfeccionamiento de los trabajadores y mejora de las instituciones. También acordaba la concesión, para los productos procedentes de los Territorios, de un régimen preferencial similar al acordado con los productos procedentes de los países mediterráneos¹⁴.

Siguiendo las resoluciones del Consejo antes citado, en el presupuesto de 1987 se creó el nuevo artículo 966, "Ayuda financiera a los territorios de Cisjordania y Gaza"¹⁵, destinado a cubrir la financiación de medidas en el ámbito de la producción (agricultura, pesca, industria), del desarrollo urbano y rural, de la salud y de la formación, en favor de la población palestina de los territorios de Cisjordania y la Franja de Gaza.

Esta medida suponía un intento de sistematizar la ayuda a los Territorios, diversificarla y darle una visión a más largo plazo que la de una ayuda meramente asistencial.

III. La ayuda durante la Intifada y la crisis del Golfo.

La cooperación financiera y técnica se ha visto afectada, cualitativa y cuantitativamente, por los acontecimientos internos y externos, tanto de los Territorios como de la propia Comunidad. Entre estos acontecimientos, dos de los más significativos han sido la Intifada y la crisis del Golfo.

¹².- SEC (86) 1274 final.

¹³.- En su epígrafe "Política de Desarrollo", el apartado: "Medidas que hay que adoptar en las poblaciones palestinas de la margen occidental del Jordán y la Franja de Gaza". Bol. CE nº 10 de 1986, punto 2.2.49.

¹⁴.- La directiva 3363/86 suponía considerar a los Territorios como una entidad "distinta" de Israel, al conceder a sus productos unas consideraciones específicas.

¹⁵.- Que en 1991 se convertiría en la partida B7-406. En 1994 desaparecería como tal partida y sería englobada en la B7-4083 (vinculada al proceso de paz), que a su vez fue sustituida en el presupuesto de 1995 por la partida B7-711 y en los de 1996 a 1999 por la partida B7-420.

1. La Intifada y sus efectos en la cooperación comunitaria.

El 9 de diciembre de 1987, estalló la revuelta de la población palestina en los Territorios Ocupados conocida con el nombre de "la Intifada", reclamando el reconocimiento de su derecho a la autodeterminación. Israel reaccionó ante este levantamiento con una dura represión, que empeoró considerablemente las condiciones de vida de los habitantes de la zona y favoreció en ella el desarrollo de organizaciones extremistas¹⁶.

El apoyo de la población palestina de los Territorios a movimientos de ideología radical, disminuyó la influencia preponderante de la OLP pero, al mismo tiempo, reforzó a la organización en su papel de elemento moderado y moderador ante las instancias internacionales¹⁷. Especialmente a partir del 13 de diciembre de 1988, en que Yáser Arafat reconoció, ante las Naciones Unidas, el derecho a la existencia del Estado de Israel y renunció al terrorismo como forma de lucha para conseguir sus objetivos¹⁸.

Bajo la presión de los acontecimientos, Israel lanzó la iniciativa de convocar unas elecciones en los Territorios Ocupados, para negociar una autonomía administrativa de los mismos. En octubre de 1989 el Secretario de Estado norteamericano James Baker propuso un plan de ampliación de la autonomía palestina. De esta forma Estados Unidos, que tradicionalmente había apoyado a Israel en todos sus conflictos, adquiría un protagonismo importante en el relanzamiento del proceso de paz.

La Comunidad y sus Estados miembros expresaron en diversas ocasiones su opinión ante la Intifada, y en especial su apoyo a las iniciativas encaminadas a disminuir la tensión en la zona. La cuestión de los Territorios afectaba, cada vez más, no solamente a la política comunitaria de cooperación al desarrollo, sino también a su política exterior.

Sin embargo, y a pesar de que el Parlamento Europeo solicitó a la CE y a los Doce que reconocieran a la OLP su condición de gobierno palestino en el exilio, estos adoptaron -en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE)- una ambigua declaración en la que aprobaban, pero no reconocían, la proclamación del Estado palestino. Dicha actitud supondría para la Comunidad como tal, una pérdida de posición política en el marco del proceso.

La ayuda financiera se amplió sensiblemente en 1989, en el que se dedicó a los Territorios la cantidad de 5 MECUs (casi doblando la de los años inmediatamente anteriores). La causa inmediata de este salto cuantitativo en la ayuda fue sin duda la Intifada, cuyos efectos habían deteriorado sensiblemente las condiciones de vida de los palestinos. Sin embargo, este mismo deterioro hizo que la mayor parte de ese presupuesto debiera volver a emplearse en la financiación de proyectos asistenciales, que aliviaran las penurias de primera necesidad de la población.

¹⁶.- Se constituye HAMAS (Movimiento de Resistencia Islámica de Palestina Harakat al-Muqawama al-Islamiyya Filastin) que se caracteriza por defender un antisionismo violento y fue uno de los principales incitadores de la Intifada.

¹⁷.- Jordania rompió los lazos administrativos y jurídicos que la unían a Cisjordania y transfirió a la OLP la total responsabilidad en unas futuras negociaciones sobre los Territorios Ocupados.

¹⁸.- El Consejo Nacional Palestino, en su sesión del 15 de noviembre de 1988, proclamó el Estado Árabe de Palestina, sobre la base de las resoluciones 181, 242 y 338 de las Naciones Unidas, lo que suponía aceptar la legalidad de la existencia del Estado de Israel. El 14 de diciembre de 1988 Estados Unidos inició el diálogo oficial con la OLP.

Entre 1987 y 1989 la Comunidad financió treinta y cinco proyectos dedicándoles 10,97 MECUs. Esta cantidad se invirtió preferentemente en créditos a pequeña escala (34,3 %), seguidos por infraestructuras sanitarias (29,6 %), formación técnica y profesional (10 %), proyectos de cooperativas de mujeres (5 %), desarrollo de proyectos de estudio (0,9 %) y asistencia técnica general (1,1 %). De estos proyectos las ONGD europeas realizaron siete, lo que equivalía a un 11,5 % del total, el OOPS llevó a la práctica tres -un 9,3 %- las medidas de asistencia técnica fueron cinco, realizadas por consultantes e instituciones europeas y el resto -hasta un total de setenta y una acciones que representaban un 78,1 %- estuvieron a cargo de organizaciones locales palestinas tales como entidades de crédito, agrupaciones sanitarias etc.¹⁹

Aunque los acontecimientos de 1989 en el Este de Europa centraron mucho la atención comunitaria, la persistencia de la Intifada y la represión israelí marcaron la mayoría de las actuaciones políticas de la Comunidad que continuaba manifestándose de acuerdo a sus posiciones de 1980, posiciones que -en lo referente al papel de Naciones Unidas en el proceso de paz- no eran compartidas ni por Israel ni por Estados Unidos.

La ayuda al desarrollo, de acuerdo a las directrices de 1986, aun incrementándose siguió siendo básicamente asistencial, sin contar con objetivos globales a largo plazo. A medida que la situación fue empeorando la Comunidad aumentó sus aportaciones económicas. En la Declaración de Estrasburgo, del Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre de 1989, se ratificaron las posturas anteriores y el compromiso de apoyar al pueblo palestino. La Comunidad y sus Estados miembros se mostraron decididos a aumentar su contribución económica, fijándose como objetivo la duplicación de las ayudas directas. La educación, la sanidad y el refuerzo de las Instituciones locales palestinas, fueron seleccionadas como áreas que precisaban de una especial atención para el desarrollo económico y social de la zona.

En el presupuesto comunitario de 1990²⁰ la ayuda financiera y técnica a los Territorios Ocupados estaba contemplada en el Título 9, "Cooperación con los países en vías de desarrollo y con terceros países"; capítulo 96, "Cooperación con los países del área mediterránea"; artículo o partida 966, "Ayuda financiera a los territorios de Cisjordania y Gaza".

La cantidad presupuestada era de 6 MECUs, y se especificaba que la financiación se realizaría a través de pequeños proyectos -seleccionados y concebidos mediante contactos directos con las organizaciones locales- que reflejasen fielmente las necesidades y esfuerzos de desarrollo propios de las poblaciones implicadas.

2. La crisis del Golfo y la cooperación comunitaria.

El 2 de agosto de 1990 Irak invadió Kuwait dando principio a la crisis del Golfo, que tendría importantes repercusiones en el proceso de paz y en los Territorios Ocupados.

A corto plazo el proceso de paz pasó a un segundo plano y todas las iniciativas que estaban en marcha quedaron en suspenso. Sin embargo, la implicación que Irak estableció entre la crisis de Golfo y el problema palestino, los ataques a Israel y la reacción de los

¹⁹.- Véanse: Bol. CE, nº 7/8 de 1987, punto 2.2.61.; Bol. CE, nº 10 de 1988, punto 2.2.60. y Bol. CE nº 10 de 1989, punto 2.2.1.

²⁰.- DOCE, nº L 24, de 29 de enero de 1990.

palestinos de los Territorios y la OLP ante el conflicto, volverían a dar un protagonismo importante a la zona en el plano internacional²¹.

La influencia creciente de los grupos radicales entre la población palestina, y sus acusaciones a la OLP²², llevó a esta organización a asumir también posiciones concretas en el conflicto. Así votó en contra de las resoluciones de la Liga Árabe contra la invasión de Kuwait, y se negó a participar en la coalición anti-iraquí.

En el Consejo de Roma I, de 28 y 29 de octubre de 1990, la Comunidad y sus Estados miembros expresaron su preocupación por la crisis del Golfo y su apoyo al cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, reiterando su postura sobre la problemática en los Territorios y sus vías de solución. En términos similares se manifestó el Consejo de Roma II de 14 y 15 de diciembre de 1990²³.

La crisis del Golfo afectó gravemente la economía de los Territorios, a causa de las medidas restrictivas de seguridad impuestas por Israel a los movimientos de personas y productos. También por la pérdida de recursos procedentes del exterior, dados los problemas sufridos por los emigrantes palestinos en la zona del Golfo, y por los donantes tradicionales de capitales a la causa palestina que se vieron envueltos en el conflicto. Sin embargo ni los Territorios Ocupados ni Israel -a pesar de que únicamente tenían un acceso parcial a los recursos presupuestarios de la Política Mediterránea Renovada- fueron incluidos en las medidas de excepción adoptadas en un primer momento por la Comunidad²⁴, para apoyar a los países más afectados por la crisis.

En el presupuesto comunitario de 1991²⁵ la ayuda financiera y técnica en favor de los Territorios Ocupados se contemplaba, de forma similar a la de años anteriores, en la subsección B7, "Cooperación con otros países terceros", capítulos B7-4, "Cooperación con los países de la cuenca mediterránea", partida 406, "Ayuda financiera a los territorios de Gaza y Cisjordania". Esta nueva partida se destinaría a cubrir la financiación anteriormente a cargo de la partida 966 aunque, en este presupuesto, se señalaban como sus prioridades los proyectos en el ámbito de la salud y la higiene. El crédito de compromiso para 1991 era de 10 MECUs, de acuerdo con el objetivo fijado de duplicar la ayuda directa en 1992. No obstante ésta era una cantidad claramente insuficiente, ante las dificultades a que estaba haciendo frente la población de los Territorios.

Los efectos de la crisis del Golfo llevaron al Consejo del 4 de Febrero de 1991 a rectificar la postura comunitaria, optando por el principio de una asistencia financiera simétrica para Israel y para los Territorios Ocupados, que combinase los recursos presupuestarios comunitarios con ayudas bilaterales de los Estados miembros. Con esta

²¹.- Véanse: COLLADO,- Andrés. (1992) "La guerra del Golfo. La recomposición de los equilibrios en Oriente Medio. La conferencia de paz". pp. 283-300; SÁNCHEZ,- Elvira. (1992) "Crisis y conflictos internacionales en una etapa de transición". pp. 308-309. Todos ellos en *Anuario Internacional CIDOB* 1991. (Barcelona: CIDOB), en cuya página 425 puede consultarse una cronología de la guerra del Golfo.

²².- Por reconocer al Estado de Israel sin haber exigido como contrapartida ni siquiera una ralentización en la política de asentamientos israelíes, que aumentaban de forma creciente desde comienzos de la Intifada.

²³.- Anexo II: "Declaración sobre la crisis del Golfo" y Anexo III: "Declaración sobre Oriente Medio". Bol. CE, n° 10 de 1990, punto 1.16 y SN 304/2/90.

Anexo II: "Declaración sobre Oriente Medio". Bol. CE, n° 12 de 1990, punto 1.17 y SN 424/1/90.

²⁴.- Reglamento (CEE) n° 3557/90 de 4 de diciembre de 1990, relativo a una ayuda financiera a los países más afectados por la crisis del Golfo (Egipto, Jordania y Turquía).

²⁵.- DOCE, n° L 30, de 4 de febrero de 1991.

finalidad, la Comisión procedió a evaluar las consecuencias financieras del conflicto del Golfo en ambas economías en su "Comunicado al Consejo sobre medidas financieras adicionales en favor de los países de Oriente Medio y del Mediterráneo, tras el conflicto del Golfo"²⁶.

En el caso de los Territorios, se consideraron como principales pérdidas financieras las de ingresos individuales debidas al toque de queda y a la prohibición de trabajar en Israel (sobre todo durante los primeros treinta días), las de transferencias de los trabajadores palestinos emigrados en el Golfo, las de transferencias financieras oficiales de los países de la zona en conflicto, las de exportaciones hacia Jordania y los países del Golfo, y las de ingresos diversos. Las pérdidas por ingresos individuales se evaluaron para cuatro meses -suponiendo que al final de ese periodo se levantarían las prohibiciones- mientras que el resto se estimaron para todo el año 1991, teniendo en cuenta la dificultad que suponía la reactivación económica. El total calculado fue de entre 500 y 580 MECUs.

La Comisión consideraba de forma especial el hecho de que no había existido ninguna iniciativa internacional en favor de Israel y los Territorios. Asimismo valoraba que ambos recibían tradicionalmente ayudas financieras de origen muy diferente y que tanto la Comunidad como alguno de sus Estados miembros tenían ya compromisos adquiridos en la zona²⁷. Por ello proponía al Consejo que decidiera la concesión de una ayuda financiera excepcional de 250 MECUs, que se repartiría entre Israel y los Territorios Ocupados. La aportación financiera para los Territorios, que se haría en forma de ayuda no reembolsable, debería contribuir a mejorar la situación económica y social y facilitar la integración de los nacionales repatriados de Kuwait (puestos de trabajo, viviendas, hospitales...). Los plazos de ejecución, dadas las limitaciones institucionales, serían de tres años²⁸.

El Consejo aprobó, el 22 de julio de 1991, la decisión 91/408/CEE²⁹ relativa a la concesión de una asistencia financiera en favor de Israel y de las poblaciones palestinas de los Territorios Ocupados. Estaba destinada a reducir las consecuencias negativas de la guerra del Golfo y llevada a cabo en forma de un préstamo de 160 MECUs -de los cuales el presupuesto de 1991 reservaría un importe de 27,5- y de bonificaciones de intereses por un importe de otros 27,5 MECUs en favor de Israel y de ayudas no reembolsables a las poblaciones palestinas por un importe de 60 MECUs -que se comprometerían en el presupuesto de 1991-, destinados principalmente a financiar viviendas sociales e instalaciones hospitalarias.

²⁶.- COMISIÓN CE, Doc. COM (91) 61 final, de 28 de febrero de 1991. Véase con mayor amplitud: SEC (91) 338 final.

²⁷.- En este sentido recordaba el compromiso adquirido por Alemania en favor de Israel de 15.000 millones de marcos -de los que 250 millones se dedicarían a ayuda económica-, las solicitudes de asistencia especial formuladas por el gobierno de Israel ante Estados Unidos (su donante tradicional más importante), y la disminución considerable de los flujos oficiales de ayuda procedentes de los países del Golfo, en detrimento de los Territorios Ocupados.

²⁸.- En el caso de Israel se consideraba que las pérdidas -calculadas entre 2.200 y 2.500 MECUs, para un periodo de cuatro meses y que excluían cualquier gasto de carácter militar- se referían a la actividad económica general: pérdidas de producción, de ingresos turísticos, de ingresos de las exportaciones de bienes y servicios, costes suplementarios de defensa civil y de reconstrucción y las pérdidas diversas tales como transportes e inversiones extranjeras. La aportación financiera, destinada a sostener la balanza de pagos, sería en forma de préstamo y debería ejecutarse antes de que acabara 1991.

²⁹.- DOCE, n° L 227, de 15 de agosto de 1991.

Atendiendo a esta directiva la Comisión aprobó, en noviembre de 1991, ayudas no reembolsables de 48 MECUs para la población palestina de los Territorios. De ellos se dedicarían 29 MECUs a viviendas, 13 MECUs a los sectores agrario, industrial y de servicios, 3 MECUs a educación, 2 MECUs a créditos para la exportación y 1 MECU a asistencia técnica general. En diciembre la Comisión aprobó una ayuda excepcional de 12 MECUs, destinada a la financiación de un hospital en la Franja de Gaza³⁰. Ambas ayudas suponían un total de 60 MECUs, lo que multiplicaba por seis el presupuesto comunitario de 1991, significando un salto cuantitativo muy importante que se vería también reflejado en los siguientes años.

El presupuesto de 1992³¹ presentó novedades en la ayuda financiera y técnica. Aparecían dos nuevas partidas en la subsección B7-70, "Ayuda financiera en favor de los países más afectados por la guerra del Golfo".

La partida B7-701, "Ayuda financiera en favor de Israel y de la población palestina de los Territorios Ocupados", se dedicaría a cubrir la asistencia financiera en favor de Israel y de las poblaciones palestinas de los Territorios, con el fin de paliar las consecuencias negativas de las hostilidades del conflicto del Golfo. La asistencia financiera destinada a la población palestina revestiría forma de préstamos no reembolsables, por un importe de 60 MECUs. La B7-703, "Ayudas comunitarias como consecuencia de la crisis del Golfo", estaba destinada a cubrir medidas cuyo objetivo principal fuera fomentar el fortalecimiento de la cooperación regional, especialmente en el ámbito institucional del agua, el medio ambiente, y la energía. Cubriría también la financiación de operaciones de asistencia técnica y de formación, necesarias para la ejecución de las medidas antes citadas. La ayuda financiera sería otorgada en forma de ayudas no reembolsables.

El crédito de compromiso con cargo al crédito disociado B7-406, ascendía a 17 MECUs que fueron distribuidos de la siguiente forma: 45% salud, 45% educación -especialmente universidades- y 10 % a otros proyectos (agrícolas, actividades en beneficio de cooperativas de producción y estudios) incluida la asistencia técnica .

Los efectos de la crisis del Golfo fueron muy importantes en el desarrollo del proceso de paz en Oriente Medio. En un primer momento paralizaron todo lo emprendido, supusieron una pérdida de interés hacia el tema palestino y una fuerte descalificación política para la OLP por su apoyo a Saddam Hussein. Sin embargo, la guerra mostró las contradicciones en que se encontraban los tradicionales actores del conflicto árabe-israelí, así como el grave peligro de desestabilización que representaba dicho conflicto en el nuevo panorama internacional.

Los Estados árabes habían actuado divididos, apoyando a los dos grupos contendientes en la guerra. Por tanto, no sólo habían actuado como enemigos, sino que la mayoría se habían encontrado en el mismo bando que Estados Unidos e Israel, asumiendo de forma implícita que estos no eran los únicos causantes de todos los problemas de Oriente Medio. Por primera vez en su historia como nación, Israel tuvo que enfrentarse a limitaciones en su poderío militar, viéndose políticamente forzado a renunciar a responder militarmente a ataques en su propio territorio. El tradicional apoyo de Estados Unidos exigía ahora más

³⁰.- Bol. CE, n° 11 de 1991, punto 1.3.34. y Bol. CE, n° 12 de 1991, punto 1.3.24.

³¹.- DOCE, n° L 26, de 3 de febrero de 1992.

³².- COMISIÓN CE, Doc. COM (94) 7 final, de 27 de enero de 1994.

contrapartidas, para contentar a sus aliados árabes en la guerra. La OLP, dado el auge de las organizaciones más radicales entre los palestinos, se convertía en un "mal menor" y en el único interlocutor posible para Occidente. La propia organización necesitaba recuperar protagonismo y afianzar su papel en las altas instancias internacionales.

El liderazgo indiscutible de Estados Unidos, le había convertido en la única potencia con la que era imprescindible contar en el futuro y, sin la competencia tradicional de la Unión Soviética, se mostraba dispuesta a liderar el proceso de paz. Esta situación ligaría irremisiblemente el final de la guerra del Golfo a un nuevo enfoque en la cuestión de Oriente Medio.

Tras la contienda la Comunidad Europea intentó retomar la iniciativa proponiendo la celebración de varias conferencias de paz. A lo largo de 1991 los acontecimientos de Oriente Medio generaron una gran atención por parte de las diferentes Instituciones comunitarias, especialmente en los aspectos referentes a los asentamientos ilegales de colonos israelíes en los Territorios Ocupados, a la crisis de los rehenes occidentales en el Líbano, y a la ronda de conversaciones que Estados Unidos estuvo realizando con vistas a la celebración de una conferencia de paz. La Comunidad reiteró sus posiciones pero acabó aceptando la iniciativa estadounidense, lo que suponía dejar el núcleo del proceso fuera del ámbito de las Naciones Unidas, en una clara contradicción con las tradicionales tesis comunitarias. Apoyó especialmente la propuesta, lanzada por los Siete en Londres, de suspensión del boicot comercial árabe hacia Israel a cambio de la congelación de la política de asentamientos israelíes en los Territorios.

IV. Las nuevas orientaciones de la ayuda y el proceso de paz.

Con el Tratado de la Unión Europea, la Comunidad ha adquirido un marco y unas orientaciones que deben llevarla a reformular su política de cooperación al desarrollo. Una política que, sin abandonar sus connotaciones asistenciales, pretende tener unos objetivos más amplios y globales. Para ello ha desarrollado un trabajo de reflexión y de fijación de objetivos a corto y a largo plazo, que dé a la cooperación comunitaria una mayor coherencia, coordinación y presencia en el panorama internacional.

En el caso de los Territorios Palestinos esta formulación viene apoyada por las implicaciones del proceso de paz y el desarrollo de la cooperación regional. La ayuda financiera y técnica vinculada al proceso de paz, se produce en una doble vertiente. La determinada por la participación de la UE en la agrupación internacional de donantes, y las acciones específicas de la Comunidad.

1. La participación comunitaria en la agrupación internacional de donantes.

La Conferencia de Paz de Madrid, patrocinada por los Estados Unidos y la Unión Soviética, tuvo lugar del 30 de octubre al 3 de noviembre de 1991. Su objetivo era la solución de todos los contenciosos bilaterales y de todas las cuestiones multilaterales de interés común, para conseguir -además de una situación de no-beligerancia- una cooperación globalmente provechosa para todos los Estados del área.

Las conversaciones multilaterales comenzaron en Moscú, en enero de 1992. En ellas se establecieron cinco grupos de trabajo sobre los temas siguientes: "Seguridad y Control de Armamentos", "Refugiados", "Desarrollo Económico y Regional", "Recursos Hidráulicos" y "Medio Ambiente". La Comunidad desempeñó un papel muy activo, participando en el comité de dirección y en los equipos de trabajo. Su protagonismo varió de unos grupos a

otros, siendo organizadora principal en el de "Desarrollo Económico Regional", coorganizadora en los de "Recursos Hidráulicos", "Medio Ambiente" y "Refugiados" y coparticipante (figura intermedia entre la de "observador no regional" y la de "participante", que se reservaba a los patrocinadores) en el de "Control de Armamentos".

En su papel de organizadora principal del grupo de Desarrollo Económico Regional (GDER/REDWG), la Comunidad dirige las actividades del "Grupo de Trabajo para el Desarrollo Económico Regional", que solicitó del Banco Mundial (BM) un análisis de las necesidades de desarrollo de la Franja de Gaza y Cisjordania. El BM envió cinco pequeños equipos de funcionarios a los Territorios, para realizar actividades sobre el terreno y recopilar datos sobre infraestructuras, recursos humanos, agricultura, promoción del sector privado y macroeconomía. En base a los resultados preliminares, señalaba el monto previsto de las inversiones prioritarias en infraestructura social y económica (transportes, energía eléctrica, agua, alcantarillado, salud y educación), durante los siguientes cinco años³³.

La primera reunión de donantes tuvo lugar en Washington, en octubre de 1993, y en ella se prometieron 2.100 millones de dólares para la reconstrucción de los Territorios Ocupados, cantidad que posteriormente se elevó a 2.400 millones. El Consejo Económico Palestino para la Reconstrucción y Fomento (PECDAR), creado con el apoyo de la comunidad de donantes y el Banco Mundial, fue designado como organismo encargado de la coordinación de la ayuda y la programación de la inversión pública durante el proceso de paz³⁴.

Tras el acuerdo alcanzado en mayo de 1994, acerca de la aplicación de la Declaración de Principios entre palestinos e israelíes³⁵, el Banco Mundial dio a conocer un programa de tres años para auxiliar a los palestinos en la transición a un gobierno autónomo³⁶. Tenía como objeto reconstruir la infraestructura de los Territorios, para fomentar así el crecimiento económico y despertar el interés de los palestinos expatriados, los inversionistas internacionales y los Estados árabes.

El Plan de Acción Tripartito (PAT), acordado el 25 de abril de 1995 por la Autoridad Palestina, Israel y la comunidad internacional de donantes, obligaba a todas las partes a actuar conjuntamente para hacer frente al déficit estructural de los Territorios y asegurar la financiación del autogobierno palestino³⁷, dedicando a este objetivo un mínimo del 25% de las aportaciones. Teniendo en cuenta que el enfoque de los donantes había sido poco sistemático, se consideraba necesario concebir una estrategia de desarrollo adecuada, completa y a largo plazo. Para ello era imprescindible que la Autoridad Palestina preparase, adoptase y presentase a los donantes sus propios planes que, en el contexto de un marco

³³.- BANCO MUNDIAL. (1993) "Developping the Occupied Territories. An Investment in Peace". 6 vol. Washington D.C.

³⁴.- En enero de 1994 se creó el Holst Peace Fund, fondo de corto plazo, que se dedicaría a financiar rubros tales como bienes de consumo que constituyeran suministros para la salud y la educación y los sueldos de los principales funcionarios palestinos. Sería administrado por el Banco Mundial.

³⁵.- Acuerdo Israel-OLP, de El Cairo de 4 de mayo de 1994.

³⁶.-La UE figuraba en dicho programa como donante de 300 millones de dólares en el periodo 1994-1998, a los que había que añadir otra cantidad igual a cargo del BEI. La aportación comunitaria se cifra en un 40% del total. BANCO MUNDIAL. (1994) "Emergency Assistance Program for the Occupied Territories". Washington D.C.

³⁷.- ANEXOS A y B: COMISIÓN CE, Doc. COM (95) 505 final, de 30 de octubre de 1995.

macroeconómico a plazo medio, estableciesen las condiciones previas necesarias para atraer flujos de inversión extranjera -no generadora de deudas- con objeto de fomentar la inversión privada y crear empleos. Deberían tomarse medidas de política económica general y fiscal, tanto por parte de la Autoridad Palestina como del gobierno de Israel.

En este contexto la Comunidad abogaba por la creación de un grupo de trabajo especial constituido por la Autoridad Palestina, los tres principales donantes bilaterales (la UE, Japón y Estados Unidos), la Oficina Especial de Coordinación de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, que ayudasen a preparar una estrategia de desarrollo que garantizase un equilibrio presupuestario duradero, la reactivación de la inversión productiva y la inserción de la nueva economía palestina en los intercambios regionales y mundiales.

2. La acción comunitaria.

Las acciones propias que la Comunidad lleva a cabo en apoyo al proceso de paz, básicamente se producen en dos frentes teóricamente complementarios: las acciones institucionales y las medidas presupuestarias.

A. Las actuaciones institucionales.

Durante 1992 -aunque la Comisión creó una oficina de asistencia técnica en Jerusalén Este- las actuaciones de ayuda comunitaria hacia los Territorios fueron básicamente indirectas, en la medida en que pudieron verse afectados por la existencia de marcos legales comunitarios más favorables para los Países Terceros Mediterráneos.

El año 1993 fue decisivo en el proceso de paz dado que las conferencias habían generado grandes expectativas, pero también recelos y suspicacias. Los diferentes actores del proceso medían muy bien sus posiciones y las de sus contrarios, antes de avanzar en el camino emprendido. La Comunidad siguió los acontecimientos, tanto en lo que afectaba a las negociaciones de paz como a los hechos desestabilizadores en ambos bandos. Aumentó sus aportaciones económicas con ayudas extraordinarias y vinculó éstas al respeto a los derechos humanos. La evidencia de que se estaban realizando contactos secretos entre las partes en conflicto, aumentó las actuaciones de las diferentes Instituciones comunitarias: visitas, declaraciones, resoluciones etc.

La Comisión aprobó una comunicación sobre "El futuro de las relaciones y la cooperación con Oriente Medio"³⁸, en la que definía el marco general del apoyo comunitario a la cooperación regional, para consolidar el proceso de paz. Reunidos en sesión informal en Alden Biesen los días 11 y 12 de septiembre, los ministros de Asuntos Exteriores aprobaron las grandes líneas del plan de la Comisión y en consecuencia se concedieron 20 MECUs suplementarios, para ayudar a los palestinos de la Franja de Gaza y Cisjordania.

Con la firma en Washington del acuerdo de 13 de septiembre entre Israel y la OLP, estableciendo una autonomía palestina para los cinco años siguientes, que se iniciaría en la Franja de Gaza y la ciudad y el área de Jericó, el proceso de paz entró en una nueva

³⁸.- COMISIÓN CE, Doc. COM (93) 375 final, de 8 de septiembre de 1993.

dimensión³⁹. Tras la "Declaración de Principios sobre los Acuerdos Provisionales" entre Israel y la OLP, la actividad comunitaria se incrementó.

La Comisión precisó el contenido de su plan de apoyo en una nueva comunicación, "Comunicación sobre el apoyo comunitario al proceso de paz en Oriente Medio"⁴⁰. Para el periodo 1994-1998, proponía la movilización de 500 MECUs, en forma de subvenciones y préstamos a largo plazo. La mitad de esta cantidad correría a cargo del presupuesto comunitario y se esperaba que el resto fuera un préstamo del Banco Europeo de Inversiones (BEI), con las correspondientes garantías en el presupuesto comunitario. Esta cantidad respondía a las necesidades globales y a la capacidad de absorción del pueblo palestino, así como a la capacidad financiadora de la Comunidad. Se contribuiría así con un tercio de la cantidad total calculada por el Banco Mundial, que sería completada por el resto de los donantes.

Se consideraban objetivos a corto plazo los proyectos en curso de realización que abordaban ámbitos como la vivienda, los créditos de cuantía reducida para las empresas y asistencia para las mismas, la eliminación de residuos sólidos, el alcantarillado y el hospital de Gaza. A estos podrían añadirse la construcción de aulas de clase y la finalización de las obras de los parques industriales creados por la administración civil israelí. A medio plazo, los recursos comunitarios habrían de contribuir a la mejora de las infraestructuras económicas y sociales (vivienda, escuelas, suministro de agua). Al mismo tiempo deberían ayudar a los palestinos a generar con rapidez los puestos de trabajo que con tanta urgencia precisaban. En particular aportando infraestructuras modernas para las actividades del sector privado -telecomunicaciones, conexiones por carretera, electricidad suelo industrial etc.- y creando un entorno favorable para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

La cooperación financiera se canalizaría por intermedio del futuro Consejo Palestino, de acuerdo con las prácticas habituales en la Comunidad y en los Estados miembros. La coordinación necesaria entre los donantes debía estar a cargo de la Comunidad. Para capacitar a los palestinos en el manejo de volúmenes importantes de asistencia internacional, se consideraba necesario ayudarles a crear los mecanismos técnicos y financieros necesarios, y a establecer una autoridad encargada de la planificación y la financiación. La Comisión se declaraba dispuesta a poner a disposición de los palestinos la asistencia técnica necesaria.

El Consejo Europeo de Bruselas de 10 y 12 de diciembre de 1993⁴¹, establecía directrices comunitarias para una acción común en apoyo al proceso de paz en Oriente Medio. La Comunidad y sus Estados miembros deberían:

- participar en aquellos arreglos internacionales que pudieran favorecer el proceso de paz;
- fortalecer el proceso de democratización de la zona, a través de la ayuda a la celebración y supervisión de procesos electorales;

³⁹.- Pese a su indudable importancia, la declaración de principios de Washington fue muy ambigua e imprecisa y dio plazos muy largos para la resolución de los problemas más graves.

Los anexos I y II de los acuerdos trataban de la cooperación bilateral israelo-palestina y de la puesta en marcha de programas de desarrollo.

⁴⁰.- COMISIÓN CE, Doc. COM (93) 458 final, de 29 de septiembre de 1993.

⁴¹.- En su anexo II. Bol. CE, nº 10 de 1993, punto 1.4.

- consolidar la paz mediante la cooperación regional, en particular en los grupos de trabajo multilaterales;
- apoyar al gobierno autónomo provisional palestino con programas de ayuda;
- cooperar con las partes en las conversaciones bilaterales;
- seguir colaborando en las medidas tendentes a conseguir la creación de un clima de confianza;
- utilizar la influencia de la Unión Europea para recabar un apoyo al proceso de paz.

La aplicación de la Declaración de Principios se vio amenazada y retrasada tanto por la actuación de grupos extremistas palestinos e israelíes, como por los problemas derivados de la propia negociación palestino-israelí y de las negociaciones paralelas entre Israel y Siria e Israel y el Líbano. Aunque en algunos momentos se llegó a puntos muertos, el proceso no se detuvo nunca del todo. Las partes más directamente afectadas parecieron llegar a la convicción de que la única forma de salvar el camino hacia la paz, era introducir en él una nueva dimensión.

Israel y la OLP rubricaron en Taba un acuerdo que fue firmado en Washington el 28 de septiembre de 1995, conocido con el nombre de Oslo B u Oslo II. Este nuevo acuerdo suponía en la práctica, que los palestinos controlarían el 30% del territorio de Cisjordania a finales de 1995 y que, tras completarse la retirada israelí en mayo de 1997, la autonomía se extendería al 90% de todo el territorio. Las elecciones palestinas se celebrarían el 20 de enero de 1996. Además del presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), habría un presidente del Consejo Autónomo Palestino, que sería elegido entre sus miembros y que negociaría con Israel el futuro de los Territorios. La ANP se comprometía a desarmar a los grupos violentos. En sus ciudades y aldeas se crearían treinta comisarías, con una fuerza policial de 12.000 agentes armados. La "seguridad exterior" y las relaciones exteriores permanecerían en manos de Israel.

En principio los acuerdos de Oslo empezaron a cumplirse con una cierta regularidad. Las elecciones palestinas se celebraron, con una participación cercana al 70%, y la mayoría conseguida por Arafat y sus seguidores no sólo les consolidó democráticamente como representantes de los Territorios, sino que les vinculó fuertemente al éxito del proceso de paz⁴². Sin embargo las acciones de grupos radicales y la llegada al gobierno israelí de partidos conservadores, han complicado y ralentizado mucho el desarrollo de los acuerdos. Las acciones violentas desmoralizan mucho a la población y crean una gran inseguridad e indefinición, la presión de los colonos, la construcción de nuevas viviendas israelíes en territorio palestino y la lentitud en la excarcelación de presos contribuyen a aumentar la tensión y la sensación de fragilidad del proceso de paz. Todo ello, a pesar de los esfuerzos realizados, está frenando las aportaciones financieras procedentes del exterior.

Se siguen viviendo momentos de extrema tensión en todos los órdenes, que están afectando de forma muy especial el desarrollo de los Territorios no sólo en el ámbito económico, sino también en el de la consolidación de sus instituciones democráticas. Tanto

⁴².- Arafat, como presidente de la ANP, obtuvo el 81,1% de los votos. Sus seguidores controlan directamente 50 escaños del Consejo.

En marzo de 1996, el Consejo Nacional Palestino decidió enmendar la Carta Palestina eliminando de ella la negación del derecho de existir del Estado de Israel.

el gobierno israelí como la OLP tienen fuertes movimientos opositores en sus propios pueblos. Israel, apelando a las medidas de seguridad, impide frecuentemente la entrada a los trabajadores palestinos y dificulta la salida de sus productos al exterior, con el perjuicio económico que eso supone para la economía palestina⁴³. La ANP simultanea un papel negociador y constructivo con otro exigente y amenazador. Además de hacer frente a los israelíes, debe ejercer medidas represoras contra su propio pueblo -utilizando para ello unas fuerzas de seguridad de creación muy reciente, que están siendo acusadas de no pocos abusos- que no favorecen su imagen interna ni externa. Continuamente debe recabar ayuda de la ONU, de los países árabes que le son favorables y de la UE. Aunque con matices, Israel sigue recibiendo el apoyo de Estados Unidos en los momentos críticos.

En el marco del proceso de paz, la Comunidad está especialmente interesada en el desarrollo de las instituciones democráticas en los Territorios. Con esta finalidad jugó un importante papel en las elecciones palestinas, a las que contribuyó con 300 observadores y la creación de la Unidad Electoral Europea, encargada de la coordinación de todos los observadores internacionales. Son habituales los contactos con Arafat, las visitas a los Territorios de miembros de la Comisión y del Parlamento y la presencia comunitaria en lo relacionado con la paz en la zona. La postura comunitaria, expresada a través de declaraciones y resoluciones, sigue siendo básicamente la de condenar todas las acciones que pongan en peligro el proceso y, aceptando el papel protagonista de Estados Unidos, fomentar la resolución pacífica de los conflictos de acuerdo a las resoluciones de la Organización de Naciones Unidas.

Atendiendo una petición de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Asuntos Generales de 28 de octubre de 1996, designó como enviado especial de la Unión Europea, para el proceso de paz en Oriente Medio, al embajador Miguel Ángel Moratinos, y definió los términos de su mandato. Deberá establecer y mantener estrechos contactos entre todas las partes, observar las negociaciones, contribuir cuando se solicite en la aplicación de los acuerdos internacionales y promover el respeto de las normas fundamentales de la democracia, incluidos los derechos humanos y el Estado de Derecho⁴⁴.

La nueva situación se analizaba en la "Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, relativa a la futura asistencia económica de la Unión Europea a Cisjordania y la Franja de Gaza"⁴⁵ cuyos objetivos eran los de poner en marcha un programa de acción global en favor de los Territorios Palestinos, que contribuyese a lograr un desarrollo económico y social duradero, consolidar la democracia y el Estado de derecho, crear una entidad política unificada y consolidar las estructuras administrativas, sociales, económicas y financieras. Citaba como prioridad de la asistencia el apoyo a la transferencia de competencias políticas, institucionales y económicas a los palestinos y proponía desarrollar relaciones bilaterales con la Unión Europea, a través de la celebración de un acuerdo interino que permitiese a los Territorios gozar de una posición similar a la de otros Países Terceros Mediterráneos (PTM). Consideraba imprescindible que los mercados europeos y de otros países industrializados se abriesen a los productos palestinos, y destacaba la importancia de fomentar las inversiones privadas y la cooperación regional en materia de transporte y abastecimiento de agua y energía.

⁴³.- Los trabajadores palestinos en Israel son el 40% de la fuerza laboral de la Franja de Gaza y el 31% de la de Cisjordania. Sus ingresos suponen el 35% del PNB palestino.

⁴⁴.- Acción común 96/676/PESC. DOCE, n° L 315, de 4 de diciembre de 1996.

⁴⁵.- COMISIÓN CE, Doc. COM (95) 505 final, de 30 de octubre de 1995.

B. Las medidas presupuestarias.

En el presupuesto de 1993⁴⁶ la ayuda financiera y técnica de la Comunidad en favor de los Territorios Ocupados, contemplaba una nueva partida, la B7-4083 (que englobaba a la anterior partida B7-703) directamente relacionada con las conversaciones de paz. Además se redefinían los objetivos de las partidas de presupuestos anteriores, con la finalidad de adaptarlos mejor a las nuevas situaciones.

Así a la partida B7-406, "Ayuda financiera a los territorios de Gaza y Cisjordania" que ascendía a 15 MECUs, además de sus anteriores objetivos, se le imputaban los gastos de estudios, reuniones de expertos, conferencias, congresos, información y publicaciones, realizados en la consecución de objetivos de la actividad de la que formaban parte integrante. La nueva partida de créditos disociados B7-4083, "Medidas comunitarias vinculadas al proceso de paz de Oriente Medio" incluida en el capítulo 408, "Aplicación de un enfoque global en el Mediterráneo", se dedicaría a cubrir medidas cuyo objetivo principal fuera el de fomentar, en el marco del proceso de paz en Oriente Medio, el refuerzo de cooperación regional entre Israel y sus vecinos. Se consideraban prioritarios los sectores institucionales, económicos, hidráulicos, medioambientales y energéticos. La partida B7-701, para la que se comprometían 10 MECUs, debía finalizar su ejecución en 1994.

De acuerdo a las directrices anteriores, en el presupuesto de 1994⁴⁷ todas las partidas que afectaban directamente a los Territorios, se encontraban enmarcadas en el proceso de paz. La partida B7-406 había desaparecido y sus objetivos se habían integrado en la partida B7-4083. Le correspondía la financiación de proyectos de desarrollo en los ámbitos de la producción (agricultura, pesca, industria), el desarrollo urbano y rural, la sanidad, el agua, el medio ambiente, la formación y la educación de la población palestina en los territorios de Cisjordania y la Franja de Gaza, que no estuviesen cubiertos por acuerdos de cooperación celebrados entre la Comunidad y los Estados limítrofes. También se destinaría a fomentar una intensificación de la cooperación regional, en relación con el desarrollo de instituciones, y el fomento de la democracia y los derechos humanos. El crédito, que ascendía a 50 MECUS, cubriría también la financiación de operaciones de asistencia técnica necesarias para la ejecución de esas medidas. Había una nueva partida, la B7-710, "Programa de ayuda financiera y técnica al proceso de paz de Oriente Medio", en base a la Decisión 94/276/PESC. Estaba destinada a cubrir la financiación de los proyectos de ayuda financiera y técnica en los ámbitos siguientes: agua, energía, comercio, finanzas, transportes, agricultura, industria, sanidad, vivienda y protección del medio ambiente.

A medida que las partidas de compromiso asignadas a los Territorios habían aumentado cuantitativamente sus pagos se habían ralentizado, situándose entre 1991 y 1994 alrededor del 60% del total comprometido. Las razones de esta situación derivaban tanto de la inestable situación política y económica, como de la mayor concesionalidad a que estaban ligadas las partidas presupuestarias.

A partir del presupuesto de 1995 la Comunidad está dedicando partidas importantes a la cooperación en el ámbito regional, la creación de la nueva administración palestina, al sector educativo y a la rehabilitación de infraestructuras. Se está colaborando en la puesta en marcha de organismos como la Oficina Central Palestina de Estadística, la Corporación Palestina de Radiodifusión, la Unidad de Gestión del Proyecto para la Rehabilitación de

⁴⁶.- DOCE, n° L 31, de 8 de noviembre de 1992.

⁴⁷.- DOCE, n° L 34, de 7 de noviembre de 1994.

antiguos presos y el Centro Palestino de Energía, así como a programas de apoyo técnico a los ministerios de la Autoridad Palestina y de asistencia a las autoridades locales.

Entre 1993 y 1996 la contribución comunitaria a los costes ordinarios de la administración palestina se cifró en unos 80 MECUs, se dedicaron al sector educativo 126 MECUs, y se comprometieron fondos del BEI, por un importe de 86,4 MECUs, en forma de créditos para pymes palestinas, y en apoyo a la construcción del puerto y la mejora del abastecimiento de agua y el alcantarillado de Gaza. La contribución de la Unión Europea al proceso de paz, entre 1993 y 1997, ha sido de 1.680 MECUs, lo que supone un 54% del total de la ayuda internacional⁴⁸.

V. La ayuda a la cooperación regional.

Los anexos I y II de la Declaración de Principios de Washington, trataban de la cooperación bilateral israelo-palestina y de la puesta en marcha de programas de desarrollo en materia energética, industrial, comercial, tecnológica, financiera y de protección al medio ambiente. La implementación de proyectos a escala regional se consideraba muy importante. Entre estos proyectos se contemplaba la construcción de viviendas, el desarrollo de la pequeña y la mediana empresa, el aprovechamiento de recursos humanos y la creación de un Fondo de Desarrollo de Oriente Medio, como primer paso hacia el establecimiento de un Banco de Desarrollo Regional.

De acuerdo a su papel en el grupo de cooperación regional, la Comunidad ha estado llevando a cabo una serie de actuaciones institucionales y presupuestarias, inscritas en un marco general de apoyo comunitario, destinadas a favorecer la inserción de los Territorios en el desarrollo regional.

1. El marco general.

El 8 de septiembre de 1993, la Comisión aprobó una comunicación sobre "El futuro de las relaciones y la cooperación con Oriente Medio"⁴⁹ en la que definía el marco general del apoyo comunitario a la cooperación regional, para consolidar el proceso de paz. El punto de vista expresado era que la cooperación regional, entendida como el resultado de unir las capacidades de desarrollo comunes y de afrontar los problemas comunes, era la única solución para conseguir la paz y el desarrollo económico en la zona. Tras un diagnóstico y un análisis de los problemas, planteaba las posibles soluciones y el papel que la Comunidad podía desempeñar en su consecución.

A. Aunar las capacidades comunes.

a) Poner las bases para una zona económica en Oriente Medio.

En todo lo relacionado con bienes y servicios, el fomento del comercio regional se consideraba prioritario para promover una división óptima del trabajo entre los países. El nivel de **intercambio comercial** entre Israel y el Mashrek se estimaba mínimo -unos dos mil millones de dólares estadounidenses al año- de los que un 80 % correspondía al comercio israelí-palestino. Esta situación, económicamente absurda, se debía a obstáculos

⁴⁸.- COMISIÓN CE, "Informe General 1998 sobre la actividad de la UE".

⁴⁹.- COMISIÓN CE, Doc. COM (93) 375 final, de 8 de septiembre de 1993.

de orden político, a los altos niveles de proteccionismo y a unas conexiones de transporte inadecuadas. Las escasas relaciones comerciales entre Egipto e Israel, demostraban que la indispensable paz no era un estímulo suficiente para el incremento de los intercambios comerciales.

La perspectiva de una zona de libre comercio, que incluiría unos 120 millones de personas en el año 2020, suponía un atractivo para los inversores privados. Sin embargo las dificultades por las que atravesaba la zona, inspiraban más temor que confianza a los potenciales interlocutores. Para superar dicha situación parecía indispensable tender hacia una zona de libre comercio asimétrica. Israel reduciendo sus niveles de proteccionismo en un periodo corto de tiempo (tres a cinco años), y el resto de los países haciéndolo en uno más largo (diez a doce años). La Comunidad debería ofrecer al Mahsrek -como hacía con Israel desde 1989- el establecimiento de libre comercio recíproco de productos industriales. Así estos países estarían unidos a un grupo más amplio lo que les evitaría reticencias, les obligaría centrarse en una competencia mayor, y les permitiría atraer más inversión y conocimientos técnicos.

En el **mercado de trabajo**, los movimientos de mano de obra eran uno de los factores clave para el desarrollo económico y social de la región. En el pasado habían suavizado la situación de desempleo crónico de la zonas más pobres como Gaza, Egipto y Jordania, y habían contribuido a compensar la escasez de mano de obra no cualificada en países con ingresos elevados, como Israel y los países del Golfo Pérsico. Sin embargo también habían supuesto un factor de fuerte tensión. Durante la crisis del Golfo muchos trabajadores fueron devueltos a su país sin recibir compensaciones ni acumular derechos de seguridad social y, a menudo, perdiendo gran parte de sus ahorros. De acuerdo a los criterios occidentales las condiciones materiales y jurídicas en que se encontraba esta población eran muy deficientes. Estas migraciones, aunque continuaran existiendo, podrían disminuir en el futuro si las empresas conjuntas, las subcontrataciones y el comercio intrarregional absorbiesen parte de la mano de obra. Los países de la región deberían reunirse y negociar un convenio o carta multilateral para la protección de los trabajadores migrantes, similar a los vigentes en Europa. En el caso de Israel y los Territorios estos temas se consideraban prioritarios, ya que existían unos 120.000 trabajadores palestinos⁵⁰ en Israel cuyas condiciones de trabajo eran muy inestables.

En Oriente Medio coexistían unos pocos grandes exportadores de **capitales** (Arabia Saudí, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos), con el resto de los países que precisaban de grandes importaciones. En el pasado, sólo un 10% del excedente global de capital se había invertido en los países más pobres de la zona. Las causas fundamentales fueron la inestabilidad y tensión política que generaba el conflicto árabe-israelí, la mala gestión y el bajo rendimiento económico de muchos países de la región. Esta situación podría cambiar mediante la paz y las reformas económicas, y así retener en la zona una mayor parte del excedente de capital. Para ello tendrían que levantarse las restricciones nacionales sobre el capital extranjero, fomentar las inversiones directas, las empresas conjuntas de participación y reducir la burocracia.

⁵⁰.- Cálculos de 1992. Su número se está reduciendo al ser sustituidos por trabajadores de otras procedencias.

b) Crear infraestructuras comunes.

Una circulación rápida y eficaz de mercancías y personas, precisaría una mejora importante de la infraestructura de **transporte** existente. Aunque resultaría económicamente interesante considerar el tendido de vías ferroviarias entre los países del Golfo y el Mashrek, sería prioritario trabajar en el tendido interior del Mashrek y entre éste e Israel, por ser la zona en la que cabía esperar un mayor aumento del volumen de tráfico en el siguiente decenio. También habría que negociar acuerdos de tránsito entre los países, y realizar interconexiones de carreteras entre los centros urbanos de la región. A más largo plazo, construir un sistema de carreteras que conectase la zona con Europa, vía Turquía. Todo ello requeriría esfuerzos de coordinación y planificación conjunta, como controles fronterizos, especificaciones técnicas en las autopistas internacionales, diseño de las interconexiones, financiación, tarifas para los usuarios etc. Para ello resultaría esencial llevar a cabo un estudio global de la infraestructura de transportes y comunicaciones de toda la región.

Las relaciones de transporte entre Israel, Jordania y los Territorios habrían de considerar además la utilización conjunta de las facilidades portuarias y aeroportuarias, teniendo en cuenta las excelentes infraestructuras internacionales existentes en Israel y Jordania e inexistentes en Palestina. Esto resolvería el problema que supondría para los palestinos dotarse de puertos y aeropuertos propios, en los que necesitarían invertir enormes cantidades. En consecuencia, convendría examinar cuidadosamente todas las opciones, con sus costes y sus beneficios. Los jordanos quizá podrían estar interesados en utilizar los puertos mediterráneos israelíes, y los israelíes en utilizar el puerto y el aeropuerto de Aqaba para algunas operaciones.

Las únicas **conexiones eléctricas** existentes en la región, eran las de Israel y los Territorios Palestinos y algunas entre Siria y Líbano. Teniendo en cuenta las cortas distancias entre los principales centros urbanos y los diferentes modelos de consumo entre los distintos países, revestiría un interés económico inmediato que todos los países interesados interconectasen sus redes nacionales. Ello permitiría a cada uno mantener una capacidad generadora relativamente inferior, que podría reflejarse en unas tarifas eléctricas más bajas. La interconexión no supondría inversiones elevadas, por tanto ésta podría ser una de las primeras medidas a poner en práctica una vez conseguida la paz. Además permitiría a las administraciones de electricidad de los países afectados iniciar un diálogo regular sobre aspectos prácticos relacionados con la producción y el consumo, las tarifas, las normas técnicas, y los modelos de generación de energía.

La perspectiva de paz abría un nuevo horizonte para la realización de un ambicioso proyecto hidráulico (alrededor de 88mgW) que conectaría Israel, Jordania y los Territorios Palestinos. Este proyecto aprovecharía la diferencia de altura de 400 metros entre el Mediterráneo y el Mar Muerto. Convendría llevar a cabo un estudio previo para descubrir si resultaría viable desde el punto de vista técnico, económico y político.

Al restablecerse la paz podría reactivarse la Topline desde Magraq en Jordania, hasta Haifa en el Mediterráneo. El coste de esta operación -alrededor de 70 millones de dólares estadounidenses para una capacidad de 25 millones de toneladas anuales de **petróleo**- sería mucho más rentable que el transporte a través del canal de Suez⁵¹. El conjunto de la región

⁵¹.- La Topline, concebida como medio principal para exportar petróleo de Arabia Saudita al Mediterráneo, debería haberse construido a principios de la década de los cuarenta. Se trataba de un oleoducto de 2050 Km. entre

poseía recursos importantes de **gas natural**, especialmente en algunos países del Golfo y en menor cuantía en Egipto y Siria. Ninguno de ellos estaba conectado a los centros urbanos de los países vecinos. La red regional de interconexiones de gas podría abarcar dos fases. En primer lugar, el sistema egipcio de gasoductos podría ampliarse a Israel, los Territorios Palestinos y tal vez Jordania y el Líbano. En segundo lugar, en un plazo mucho más largo, podría darse la conexión de las ricas reservas de gas del Golfo con el Mediterráneo, con el fin de suministrar al Mashrek reservas petroquímicas o energía alternativa para sus plantas generadoras.

La utilización racional de la **energía** se consideraba indispensable, teniendo en cuenta que las previsiones de aumento demográfico, de tendencia a la urbanización y de aceleración de la actividad económica, producirían un aumento considerable de la demanda. Sería esencial que los países con un elevado nivel de dependencia energética (Israel, Jordania, Líbano y Territorios Palestinos) racionalizasen su legislación y sus cargas energéticas y llevasen a cabo, con el apoyo de la comunidad internacional, programas conjuntos de tecnologías de ahorro que favorecieran también la conservación del medio ambiente. Sobre esta misma base podrían también coordinar su planificación a largo plazo y sus intentos de fomentar la utilización de nuevas fuentes renovables de energía, especialmente la solar.

c) Aprovechar los recursos comunes.

Los **atractivos turísticos** de la región son importantes (mar, desiertos, montañas, monumentos históricos, centros de interés religioso...). El fin de las tensiones permitiría promover el turismo para cada país en concreto y para todos ellos de forma colectiva. Además se consideraba que el turismo interregional disminuiría los prejuicios mutuos, lo que haría más improbable en el futuro la aparición de conflictos. Los gobiernos habrían de facilitar el turismo en la región. Entre otras actuaciones sería necesario mejorar las infraestructuras de transporte y comunicaciones, facilitar el paso de fronteras, simplificar o eliminar los requisitos de los visados, conservar los lugares históricos, campañas conjuntas de publicidad, medidas de seguridad y protección del medio ambiente. Para ello resultaría muy adecuado contar con un Comité de Promoción del Turismo en Oriente Medio, formado por los Jefes de las Oficinas Nacionales de Turismo, con el fin de intercambiar información y llevar a cabo acciones conjuntas.

La Comunidad Europea había conseguido establecer una gama creciente de programas transfronterizos de **cooperación técnica y cultural** en varios ámbitos: gobierno local, universidades, pequeñas y medianas empresas, institutos de investigación, y medios de comunicación, que podía intensificarse en el futuro. Este enfoque presentaría las ventajas de facilitar la transferencia de conocimientos técnicos y de contribuir al establecimiento de un clima positivo de confianza en la región. Con excepción de Israel, que dedicaba casi el 3% de su PIB a investigación y desarrollo, la ciencia y la tecnología no desempeñaban un papel muy importante en Oriente Medio. Ello era debido fundamentalmente al bajo nivel de desarrollo económico y social, al número relativamente pequeño de científicos y a la escasa prioridad dada a la ciencia y la tecnología en términos presupuestarios.

el Golfo Pérsico y Haifa, cuyo proyecto inicial se trasladó al Líbano en 1947. Sin embargo la permanente inestabilidad de Siria y el Líbano motivó que el oleoducto tuviera un bajo rendimiento y se fuera abandonando en favor de otras conexiones más seguras y rentables.

Una cooperación más intensa permitiría a los países árabes de la región beneficiarse de los logros conseguidos por los científicos israelíes en áreas tan vitales como la agricultura, las energías renovables, la hidrología y la medicina. Todas las partes podrían aunar sus recursos humanos y de financiación y desarrollar, mediante proyectos científicos conjuntos, un vehículo importante para un mejor entendimiento. Iniciar esta cooperación, que podría organizarse a muchos niveles, no exigiría unas estructuras administrativas o institucionales sofisticadas. Si el trabajo se llevase a cabo en un contexto regional indudablemente podría beneficiarse del apoyo exterior, tanto científico como de financiación. En este aspecto la UE podría desempeñar un papel catalizador importante, ya que contaba con la mayor experiencia en cooperación científica regional.

La cooperación cultural supondría un elemento fundamental para apuntalar los trabajos de paz en Oriente Medio, especialmente si consiguiese reunir a jóvenes procedentes de distintos entornos culturales. Con este fin podría crearse un Fondo de Intercambio de Estudiantes de Oriente Medio, que cofinanciaría las operaciones. Ya se habían probado con éxito dos posibles programas de intercambios culturales regionales en distintos marcos europeos. En primer lugar uno en la misma línea que los programas Erasmus y Tempus, para el intercambio de licenciados universitarios e investigadores entre los países de Oriente Medio. En segundo lugar, un programa para fomentar el intercambio de jóvenes, en edades comprendidas entre los 16 y los 25 años, especialmente entre israelíes y palestinos.

B. Afrontar los problemas comunes.

Existía una necesidad urgente de cooperación en el **sector hidrológico**, pero se trataba a la vez de un problema muy sensible y controvertido. Con la excepción de Turquía, Irak y Egipto, todos los países de la región tenían escasos recursos hídricos y el aumento de población reduciría todavía más la disponibilidad *per capita*. Por tanto, si no se tomaban a tiempo las medidas adecuadas, el agua constituiría en el futuro una fuente potencial de conflictos. En teoría se consideraba la existencia de tres posibilidades para afrontar el problema del agua en la región: la reducción de la demanda, la mejora de recursos técnicos y el intercambio entre los países excedentarios y los deficitarios. Casi todos los países de la región malgastaban el agua y los precios no eran un reflejo de los costes reales. La subida de los precios, en un enfoque ideal coordinado regionalmente, reduciría la demanda y fomentaría la aparición de tecnologías para el ahorro.

Con la posible excepción de Turquía, ningún país estaba dispuesto a exportar su excedente temporal de agua a los países vecinos, teniendo en cuenta el seguro aumento de la demanda en el futuro. En consecuencia la desalinización parecía ser la única posibilidad viable para aumentar el suministro a largo plazo, al menos en las regiones costeras. No obstante, ésta seguiría siendo una fuente muy cara aunque se recurriese a innovaciones técnicas. A pesar de ello se podrían iniciar actividades conjuntas de investigación, con el fin de desarrollar tecnologías más eficaces de desalinización. Los países del Golfo contaban con experiencia a gran escala en este tema, e Israel había llevado a cabo investigaciones avanzadas para desarrollar nuevas tecnologías más eficaces. Sería de gran utilidad aunar todos estos conocimientos.

Existía una necesidad urgente de que Siria, Jordania, Israel y los Territorios Palestinos afrontasen la gestión conjunta de la Cuenca del Jordán, y la de los acuíferos de la montaña

palestina que fluían sobre las planicies costeras israelíes⁵². Una solución podría ser la creación de una Empresa Conjunta de Aguas, que se gestionara de forma comercial y suministrara al menos a Israel y a los Territorios. Ello implicaría que los palestinos adquiriesen intereses en la Empresa Nacional Israelí de Aguas, que se ampliaría a Gaza y a la Rivera Occidental. De esta forma, tanto los usuarios israelíes como los palestinos dispondrían de agua de forma no discriminatoria. En una etapa muy posterior la construcción y gestión conjunta de plantas de desalinización a lo largo de la costa, podría contribuir a afrontar el problema de la creciente escasez.

La región no había experimentado todavía **problemas medioambientales** importantes. No obstante, la contaminación ambiental transnacional se convertiría en un problema en las décadas siguientes, como consecuencia del aumento de la población y la urbanización. Por tanto era necesario que los países establecieran una cooperación a través de sus ministerios u organismos de medio ambiente. Podría abarcar una amplia gama de temas, desde las mediciones de los niveles de contaminación, hasta la gestión de residuos, las normas para el aire o el agua, el alcantarillado y la reutilización del agua. La Comunidad, con su gran experiencia en políticas medioambientales, ofrecería su asistencia técnica para ayudar a establecer distintas formas de cooperación.

1. Las actuaciones institucionales.

En las comunicaciones de 1993 anteriormente citadas⁵³ se presentaban propuestas de directrices de negociación bajo un doble enfoque: a) ayudar a los países de la región para que avanzasen en su cooperación a nivel regional; b) intensificar sus relaciones contractuales con cada Estado de la región que así lo deseara.

Desde 1992 la Comunidad venía ofreciendo a estos países un importante volumen de asistencia financiera y técnica para la cooperación regional, en el marco de su nueva política mediterránea, aunque sólo una pequeña parte de estos recursos había podido ser utilizada a causa de los problemas de la zona. Sin embargo, la esperanza de paz abriría posibilidades de cooperación y surgirían necesidades nuevas de financiación de infraestructuras y de proyectos intrarregionales. La Comunidad se mostraba dispuesta a apoyar este proceso asignando -como parte de una acción internacional a mayor escala- los medios económicos adecuados y ofreciendo su experiencia en materia de cooperación regional⁵⁴.

Las actuaciones comunitarias encaminadas a conseguir englobar los Territorios Palestinos en la cooperación regional, han tenido como objetivos la reforma de los reglamentos necesaria para la integración de los Territorios en la nueva política comunitaria hacia los Países Terceros Mediterráneos (PTM) y su inclusión en la Asociación Euromediterránea. El 11 de julio de 1994 el Consejo aprobó el reglamento (CE) 1734/94 de cooperación con los Territorios Palestinos, con el objetivo de poner en marcha una cooperación financiera y técnica de cinco años (1994-1998), para contribuir de forma

⁵².- Estos recursos se distribuían de forma muy desigual entre las partes, puesto que Israel absorbía más del 23% del total de los recursos hidrológicos subregionales.

⁵³.- "El futuro de las relaciones y la cooperación con Oriente Medio" y "Comunicación sobre el apoyo comunitario al proceso de paz en Oriente Medio".

⁵⁴.- Tanto palestinos como israelíes, aunque por distintas razones, consideran muy importante el papel que la Unión Europea puede desempeñar en este proceso, dada su experiencia en materia de soberanía, de armonización legislativa, de creación de empresas mixtas y de coordinación de políticas monetarias.

duradera a su desarrollo económico y social. Asimismo aprobó el reglamento (CE) 1735/94 que les permitiría beneficiarse de la cooperación financiera con el conjunto de Países Terceros Mediterráneos y que modificaba el reglamento anterior (CEE) 1763/92⁵⁵.

Los citados reglamentos permitirán a los Territorios mayores facilidades para llevar a cabo programas de:

- reformas económicas y sociales y para modernizar la industria;
- lucha contra el paro;
- formación profesional;
- resolución de problemas demográficos;
- lucha contra la droga;
- desarrollo y cooperación a nivel universitario en la región mediterránea;
- becas de estudio reservadas para los PTM en universidades europeas;
- ayuda a ONGD que trabajen en defensa de la democracia y los derechos humanos.

La Comisión presentó, en octubre de 1994, la comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo "Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una Asociación Euromediterránea"⁵⁶, que señalaba la importancia y la necesidad de replantearse la política mediterránea de cara a su renovación para el periodo 1995-1999. Se fijaba como objetivo construir una Zona Económica Euromediterránea, y para ello la ayuda financiera debía concentrarse en cuatro objetivos prioritarios: 1) proceso de paz en Oriente Medio; 2) cooperación regional; 3) cooperación regional Norte-Sur y 4) cooperación regional entre los propios países del Mediterráneo. Específicamente se proponía apoyar el proceso de paz en Oriente Medio, especialmente en el marco del Grupo de Trabajo para el Desarrollo Económico Regional, y atender el programa de ayuda a la poblaciones palestinas de los Territorios.

El Consejo Europeo de Essen de 31 de octubre⁵⁷, suscribió el concepto general y los objetivos de la Asociación Euromediterránea, que afectaría las relaciones con Marruecos, Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y los Territorios Palestinos. Apoyó el establecimiento de una zona Euromediterránea de estabilidad política y seguridad y remarcó que el fortalecimiento del diálogo político debía basarse en el respeto a la democracia y los derechos humanos. La cooperación regional sería el factor determinante del éxito y por ello debería ser apoyada con importante ayuda financiera. Recomendaba la convocatoria en la segunda mitad de 1995 de una Conferencia Interministerial Euromediterránea, que debería alcanzar un acuerdo sobre una serie de directrices económicas y políticas, de cara a la cooperación futura y establecer un diálogo permanente y regular sobre los asuntos de interés común.

En marzo de 1995, la Comisión presentó la comunicación "Reforzar la Política Mediterránea de la Unión Europea. Propuestas para el establecimiento de una Asociación

⁵⁵.- DOCE, nº L 182, de 16 de julio de 1994.

⁵⁶.- COMISIÓN CE, Doc. (94) 427 final, de 19 de octubre de 1994.

Ver también la Resolución del PARLAMENTO EUROPEO en DOCE, nº C 305, de 31 de octubre de 1994.

⁵⁷.- SN 300/94. Anexo V. pp. 26-28.

Euromediterránea"⁵⁸, en la que se definían como principales ejes: la transición económica, un mejor equilibrio socioeconómico y la integración regional. Anunciaba la creación de una nueva cobertura presupuestaria, MEDA (B7-410), que tendría como objetivos reemplazar a los Protocolos financieros que expirarían en 1996 y favorecer la cooperación regional. Los Territorios Palestinos estarían cubiertos por el futuro programa e incluidos en los préstamos del BEI. En octubre el Consejo de Asuntos Generales⁵⁹ invitó a la Comisión a iniciar conversaciones con la ANP, a fin de llegar a la celebración de un acuerdo euromediterráneo de asociación cuando lo permitieran las circunstancias. También decidió preparar una conferencia interministerial internacional de asistencia económica en apoyo al pueblo palestino, cuyo objeto sería estudiar las necesidades y los medios para favorecer el desarrollo económico y social en los Territorios.

La Conferencia Euromediterránea se celebró, bajo la presidencia española de la UE, en Barcelona el 27 y el 28 de noviembre de 1995. Reunió a los ministros de Asuntos Exteriores de los países comunitarios y a representantes de doce de las naciones mediterráneas del sur. La Declaración de Barcelona⁶⁰ prevé una futura asociación política económica y cultural, entre las dos riberas del Mediterráneo -la Asociación Euromediterránea- que contribuirá a combatir la inestabilidad política, la pobreza y las emigraciones masivas del sur hacia el norte.

En política y seguridad las metas son la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el cumplimiento de los acuerdos de desarme y el reconocimiento de los derechos de los pueblos, respetando los principios de la Carta de Naciones Unidas. En el campo de la economía y las finanzas se irán aplicando medidas de liberalización progresivas, con el objetivo de instaurar un área de libre intercambio alrededor del año 2.010. Los Quince prevén una asistencia de 4.405 MECUs, durante el periodo 1995-1999, a la que se sumarán préstamos y contribuciones bilaterales de los países de la UE. En el área de sociedad y cultura se espera conseguir el fomento de la tolerancia, a través de la integración de los inmigrantes.

La Autoridad Nacional Palestina fue admitida como socio de pleno derecho en la Asociación Euromediterránea y, a pesar de las limitaciones jurídicas, se exploraron soluciones adecuadas para la creación de un nuevo marco bilateral. En enero de 1996 se anunció la apertura de negociaciones entre la UE y la Organización para la Liberación de Palestina (por parte de la ANP), para llegar a un acuerdo euromediterráneo para los Territorios, que se firmó el 24 de febrero y fue ratificado por el Parlamento Europeo el 9 de abril de 1997. El acuerdo -que deberá renegociarse una vez que la situación de Palestina esté definida, para transformarse en un Acuerdo de Asociación de pleno derecho- regula el conjunto de las relaciones económicas y comerciales entre las partes, y contempla en particular disposiciones relativas a la cooperación en los sectores financieros, sociales, culturales, medioambientales, de energía y transportes. Permite además la financiación de proyectos con los fondos MEDA.

Aunque, en el aspecto práctico las relaciones experimentan pocos cambios, el acuerdo tiene una importancia política que deriva del hecho de situar al pueblo palestino en el

⁵⁸.- COMISIÓN CE, Doc. COM (95) 72 final, de 8 de marzo de 1995.

⁵⁹.- Bol. UE, n° 10 de 1995, punto 1.4.84.

⁶⁰.- Cuyo texto íntegro puede consultarse en el anexo n° 11 del Consejo Europeo de Madrid y en Bol. UE, n° 11 de 1995, punto 1.4.56. y Documentación punto 2.3.1. pp. 149-160.

mismo nivel de relaciones institucionales, económicas, financieras y de cooperación que el resto de los países mediterráneos. Teniendo en cuenta el incremento de tensión en la zona, la rapidez en la tramitación del acuerdo evidencia una vez más la posición política de la UE, de apoyo a los palestinos y al cumplimiento de los acuerdos de Oslo.

2. Las medidas presupuestarias.

En el presupuesto de 1995⁶¹ la ayuda financiera y técnica de la Comunidad, en favor de los Territorios, se contemplaba en la subsección B7, capítulo B7-70, "Ayuda financiera en favor de los países más afectados por la guerra del Golfo", partidas B7-701, B7-710, y B7-711, "Acciones comunitarias vinculadas al acuerdo de paz celebrado entre Israel y la OLP".

Las partidas B7-701 y B7-710 no presentaban nuevos créditos, limitándose a los compromisos de pago ya contraídos que en 1995 ascendían a 31.161.107 ECU.

La partida B7-711, que sustituía a la anterior partida B7-4083, se basaba en el reglamento (CE) nº 1734/94 del Consejo, de 11 de julio de 1994. Se destinaría a cubrir las medidas financiadas, con arreglo al programa comunitario de apoyo a los Territorios de Cisjordania y la Franja de Gaza, entre 1994 y 1998, en el contexto del proceso de paz en Oriente Medio. El crédito de compromiso autorizado fue de 52 MECUs. Su principal objetivo era el desarrollo socioeconómico de la zona, particularmente en los ámbitos de la producción, el desarrollo urbano y rural, la sanidad, el agua, el medio ambiente, la formación y la educación. Cubriría el desarrollo de instituciones palestinas, de la democracia y los derechos humanos. Asimismo se ocuparía de la financiación de las actividades que intentaran influir sobre la opinión pública en favor del proceso de paz, en tres campos en particular: a) actividades comunes para los jóvenes palestinos e Israel; b) información clara en las dos lenguas; c) actividades de información y cooperación palestino-israelí. Se haría cargo además de las medidas relativas a la cooperación regional en los ámbitos institucionales, económicos, hídricos, medioambientales y energéticos.

En los últimos tiempos la Comunidad ha estado llevando a cabo una serie de actuaciones, destinadas a favorecer la cooperación regional en la zona, así como el desarrollo de instituciones y el fomento de la democracia y los derechos humanos. Los Territorios Palestinos se benefician de la cooperación financiera con el conjunto de Países Terceros Mediterráneos y están incluidos en los préstamos del BEI, que ha firmado con Arafat un Memorándum de Acuerdo para una garantía de la Autoridad Palestina, respecto a la financiación de los préstamos.

La tendencia comunitaria es ir reduciendo el número de partidas presupuestarias y concentrar sus objetivos en la partida MEDA⁶² que, además de apoyar a la transición económica y la integración regional, debe tener en cuenta -en la ejecución de sus créditos- la situación en cada país del respeto de los principios democráticos y del Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y de los derechos de las minorías, las disposiciones del Derecho Internacional, así como el respeto de la integridad territorial y de las fronteras

⁶¹.- DOCE, nº L 369, de 31 de diciembre de 1994.

⁶².- Reglamento (CE) nº 1488/96, de 23 de julio de 1996, relativo a medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales y de la colaboración euromediterránea. DOCE, nº L 189, de 30 de julio de 1996.

Directrices 96/706/CE del Consejo, de 6 de diciembre de 1996, para los programas indicativos MEDA.. DOCE, nº L 325, de 14 de diciembre de 1996.

exteriores de los Estados miembros y de los Países Terceros Mediterráneos. El programa MED-URBS cubre los aspectos referidos a los centros urbanos, MED-CAMPUS el área educativa, MED-MEDIA las comunicaciones, y MED-INVEST la inversión y gestión especialmente de las pymes.⁶³ Desde 1996⁶⁴ los presupuestos de la UE muestran claramente las perspectivas de futuro en la cooperación comunitaria. Presentan todas las partidas que hacen referencia a los Territorios Palestinos en la parte B, "Créditos de operaciones", subsección B7, "Acciones Exteriores", línea B7-4, "Cooperación con los Países Terceros Mediterráneos".

La línea B7-410 corresponde al crédito disociado "Medidas de acompañamiento de las reformas de las estructuras económicas y sociales de los Países Terceros Mediterráneos" (MEDA). El crédito autorizado fue de 403 MECUs en 1996, 836,7 MECUs en 1997, 848,5 MECUs en 1998 y 973,5 MECUs en 1999.

Se destina a cubrir la financiación del apoyo a:

- la transición económica y el proceso de modernización y reestructuración económica de los PTM -con vistas a la creación progresiva de una zona de libre comercio- fomentando las inversiones directas, a través de la creación de empresas conjuntas (MED-Invest European Community International Investment Partners capitales de riesgo);

- un mayor equilibrio socioeconómico, contribuyendo a: la mejora de los servicios sociales, el progreso en el mundo rural, el compromiso de las sociedades civiles al servicio del desarrollo, la enseñanza y los intercambios culturales, el refuerzo de la democracia y los derechos humanos y la protección del medio ambiente, así como a la promoción de una participación activa de las mujeres en la vida económica y social.

- la integración regional, particularmente el fomento a la cooperación regional y el proceso de paz de Oriente Medio.

La partida B7-420 corresponde a la anterior B7-711, "Acciones comunitarias vinculadas al acuerdo de paz celebrado entre Israel y la OLP". Su crédito de compromiso fue de 52 MECUs en 1996, 50 MECUs en 1997, 50 MECUs en 1998 y 50 MECUs en 1999. La línea B7-422, anterior B7-701, "Ayuda financiera en favor de Israel y de la población palestina de los Territorios Ocupados", se destina a cubrir la liquidación de los gastos derivados de los compromisos contraídos. En el presupuesto de 1999 estos pagos ascendían a 1.500.000 ECU.

Las diferentes partidas llevan importantes retrasos en su aplicación, debido tanto a la capacidad financiadora de la Comunidad como a la de absorción del pueblo palestino, muy condicionada por los acontecimientos políticos. En la práctica los objetivos urgentes se cubren prioritariamente, y en ocasiones llegan a desplazar a los objetivos a medio y largo plazo⁶⁵.

⁶³.- COMISIÓN CE, "The MED Programmes Handbook". Bruselas 1995.

⁶⁴.- DOCE, nº L 22, de 29 de enero de 1996. DOCE, nº L 44, de 14 de febrero de 1997. DOCE, nº L 44, de 16 de febrero de 1998. DOCE, nº L 39, de 12 de febrero de 1999.

⁶⁵.- En el presupuesto de 1999 la partida presupuestaria B7-420 presentaba unos compromisos pendientes de liquidación, contraídos con anterioridad a 1998, de 94,810 MECUs.

VI. Conclusiones.

En un principio la cooperación al desarrollo comunitaria se basaba en asumir las especiales relaciones de sus Estados miembros con algunos países en vías de desarrollo y en una ayuda de carácter humanitario, que se realizaba básicamente a través de organismos interpuestos, especialmente aquellos dependientes de la Organización de Naciones Unidas y de Organizaciones no Gubernamentales europeas. Sin abandonar este tipo de cooperación, en los últimos años se ha ido desarrollando una nueva política, con unos objetivos que combinan la ayuda a los PVD con un mayor protagonismo comunitario, facilitando así el reconocimiento de la identidad europea en los países terceros y en las Organizaciones Internacionales.

La acción comunitaria tiende cada vez en mayor medida a la concesionalidad y a la coparticipación con instituciones, preferentemente locales, que aseguren una mayor objetividad y efectividad. También se vincula al progreso de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Consciente de su prestigio internacional y de la influencia que puede ejercer como modelo -dada su experiencia en materia de soberanía, de armonización legislativa, de creación de empresas mixtas y de coordinación de políticas monetarias-, la Comunidad está dirigiendo sus políticas de ayuda hacia el fomento de la cooperación regional, entendida como el resultado de unir las capacidades de desarrollo, para afrontar los problemas comunes. Paulatinamente van desapareciendo de las partidas presupuestarias comunitarias las líneas individualizadas por países, y van siendo sustituidas por otras de ámbito de aplicación regional. Este nuevo enfoque es particularmente importante en aquellas zonas que, geográfica y políticamente, resultan más cercanas como los países del Este de Europa y el Mediterráneo. Sin embargo la propia dinámica de funcionamiento comunitaria ralentiza la puesta en práctica de la cooperación, que además exige una complejidad burocrática considerable. El hecho de que la política de cooperación al desarrollo sea complementaria de la de los Estados miembros, le permite una mayor objetividad y el planteamiento de metas a más largo plazo. El aspecto negativo es que reduce las cantidades presupuestarias y el papel de la Comunidad al de un donante más, muy por debajo de sus posibilidades generales.

La cooperación comunitaria al desarrollo en los Territorios Palestinos es amplia, compleja y, especialmente en los últimos años, está fuertemente influida por los acontecimientos internacionales. Desde la Intifada todos los ámbitos de la cooperación comunitaria se han incrementado cuantitativamente. A raíz de la crisis del Golfo y especialmente de la aceleración del proceso de paz y de acuerdo al papel jugado por la Comunidad, la ayuda se ha ido decantando hacia una mayor concesionalidad, ligada a los acuerdos y al desarrollo de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

Paralelamente se ha ido incluyendo a los Territorios Palestinos en la ayuda al desarrollo regional, en una doble vertiente. Por una parte, la Comunidad, como participante en la agrupación internacional de donantes, apoya las medidas tendentes a una mayor integración socioeconómica y cultural de los países de la zona. Colabora en la consecución de este objetivo no solamente con su ayuda económica, sino adoptando un papel dinamizador dentro del grupo y aportando planes y estudios propios acerca de los objetivos a alcanzar. Por otra parte los Territorios Palestinos se están incorporando a la nueva Política Mediterránea Comunitaria. Esto ha implicado su participación en partidas presupuestarias y

reglamentos de aplicación regional y la realización de un tratado de asociación euromediterránea con la Unión Europea.

Sin embargo el marco regional comunitario para la zona se basa en unas perspectivas de futuro, aunque ciertamente deseables, bastante utópicas desde la óptica presente. El proceso de paz está atravesando una fase muy crítica que, a menudo, hace temer por su desaparición. Lejos de avanzar en el camino de la confianza las poblaciones israelí y palestina parecen cada vez más alejadas y la situación más insegura e indefinida. Las aportaciones financieras previstas, procedentes del ámbito de la inversión privada no se han producido. Las aportaciones desde la comunidad de donantes se están concentrando en el desarrollo institucional de la Autoridad Palestina y en ayuda asistencial, incidiendo muy poco en la producción de cambios estructurales significativos que permitan asociar el proceso de paz a mejoras en la vida cotidiana de la población afectada.

La desconfianza mutua hace que, tanto en Israel como en los Territorios Palestinos, se prefieran otros interlocutores y se antepongan las opciones políticas a las soluciones económicas y sociales. Consecuentemente no se han producido avances para la creación de una zona de libre comercio asimétrica en la zona. La situación de la mano de obra palestina en Israel no hace más que empeorar, por las continuas restricciones a su circulación, y está siendo sustituida por otros trabajadores. La Autoridad Nacional Palestina, como forma de avanzar en la soberanía, ha optado por la construcción de puertos y aeropuertos propios, aún a costa de invertir en ellos enormes cantidades y de abrir nuevos frentes en la confrontación. Tampoco hay avances significativos en los proyectos hidráulicos comunes, en los intercambios turísticos, ni en la cooperación técnica y cultural. El tema de la capitalidad de Jerusalén, lejos de resolverse, agudiza las tensiones entre las partes.

No parece pues que la mayoría de las acciones previstas por la Unión Europea en los Territorios Palestinos puedan ser realizadas en un futuro próximo, aunque sería imprescindible -tanto para el éxito del proceso de paz como para el desarrollo de Palestina- que pudieran llevarse a cabo con rapidez las que afectan a las infraestructuras básicas.

El diseño de la cooperación comunitaria hacia los Territorios Palestinos es muy unilateral, respondiendo básicamente a decisiones comunitarias, estimuladas por acontecimientos internos y externos, en las que los Territorios aparecen como receptores. Como se ha explicitado la cuantificación, planificación y objetivos de la cooperación se toma por parte de los donantes que deciden, además de la temporalidad, los términos de la condicionalidad. Los Territorios solicitan, reclaman y aceptan una ayuda sobre la que tienen muy poca capacidad de decisión y sólo una relativa capacidad de control.

Aunque la Comunidad y sus Estados miembros son los primeros donantes de los Territorios, su influencia política en los acontecimientos de los mismos es reducida. Sus actuaciones de cooperación, aunque importantes, se han situado siempre *a posteriori* y como consecuencia de la marcha de los acontecimientos. La Comunidad es requerida con frecuencia con el objetivo de acelerar el cumplimiento de sus compromisos financieros. Sin embargo, en orden a la resolución de conflictos las partes suelen dar prioridad a otros interlocutores.

En el ámbito del proceso de paz las posiciones comunitarias -que abogaban por un mayor protagonismo de la ONU- se han visto sobrepasadas una y otra vez por las iniciativas estadounidenses. Los buenos oficios comunitarios en el Grupo de Trabajo de Desarrollo Económico Regional, se ven oscurecidos por otros protagonismos -como el del Banco Mundial y los organismos creados por la agrupación internacional de donantes- y lo

mismo sucede con la labor de Miguel Ángel Moratinos, enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Medio.

Hoy por hoy la paz en la zona y su desarrollo son importantes para el futuro de Europa, tanto desde el punto de vista económico, como político y de seguridad. La propia dinámica histórica parece llevar a la Comunidad a adoptar un papel activo y práctico en el futuro. Sin embargo las variaciones en el panorama internacional y en el interior de la propia Unión Europea están desviando su atención e interés hacia otras zonas y hacia otros enfoques.

Es una ventaja para los Territorios Palestinos su inclusión en grupos de cooperación regional, tanto el de Oriente Medio como el Mediterráneo, porque liga su futuro al de grupos más extensos. El aspecto negativo es que Palestina tiene poca influencia económica y política, y debe su importancia únicamente a su papel de símbolo. En este sentido tanto la persistencia de su actual situación política como posibles modificaciones sustanciales podrían suponerle importantes problemas en el futuro.