

La Unión Europea y los refugiados palestinos

Es necesario revisar la retórica de la UE sobre los refugiados palestinos, un verdadero desafío teniendo en cuenta la prioridad de las relaciones con Israel y EE UU.

Terry Rempel

A finales de febrero, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, António Guterres, avisó a los miembros del Consejo de Seguridad de que la crisis de refugiados en Siria había alcanzado dimensiones desproporcionadas debido a que el número de desplazados se había multiplicado casi por 30 en los últimos 10 meses. En un llamamiento a la solidaridad internacional para ayudar a la creciente población refugiada, Guterres rogó además a los miembros del Consejo que no se olvidaran de los refugiados palestinos afectados por el conflicto en Siria. Un mes más tarde, en la Conferencia Internacional sobre Ayuda Humanitaria y Desarrollo de Dubai, Filippo Grandi, comisionado general de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos (UNRWA), subrayó la necesidad de realizar un esfuerzo coordinado y exhaustivo para atender las consecuencias catastróficas del conflicto. A principios de mayo, cuando el número de refugiados sirios se había duplicado y el número de desplazados internos triplicado, la UNRWA alertó de que se estaba “matando, hiriendo y forzando a desplazar a un número mucho mayor y sin precedentes de refugiados palestinos”, más de la mitad había experimentado algún tipo de desplazamiento secundario, incluyendo 50.000 que huyeron a Líbano, otros 6.000 a Jordania y alrededor de 235.000 desplazados dentro de Siria.

El desplazamiento de palestinos dentro y fuera de Siria forma parte de una crisis de refugiados mucho más amplia y duradera que ha marcado a la región y las vidas de sus habitantes durante más de seis décadas. Las consecuencias más inmediatas han sido para los propios refugiados, muchos de los cuales han experimentado múltiples desplazamientos a lo largo de su vida con el daño, el trauma, la pérdida de potencial humano y de recursos materiales derivados y reiterados que ello conlleva. La crisis de los refugiados palestinos también continúa configurando la (in)seguridad de Israel, que se hace evidente con la construcción de muros/barreras, carreteras de circunvalación y puestos de control en Cisjordania; con la “desconexión” de la Franja de Gaza; la adopción de una

legislación que evita el retorno y reprime la memoria del desplazamiento palestino; el embargo vigente de archivos aún clasificados relacionados con la guerra de 1948; y en su reivindicación por el reconocimiento del carácter judío del Estado. Con los refugiados dispersados por toda la región, la crisis sin resolver no solo ha sido fuente de inestabilidad, interior y entre países, sino que también ha obstaculizado el desarrollo de unos sistemas de asilo e inmigración a nivel nacional y regional preparados para responder de manera efectiva, tanto ante antiguas como nuevas olas de desplazados. Más que los 45 años de ocupación militar israelí, como reza el *Informe de Desarrollo Humano en el Mundo Árabe de 2002*, se puede considerar que los 65 años del viejo “problema” de los refugiados palestinos constituyen “uno de los obstáculos que más contamina la seguridad y el progreso en la región geográficamente (ya que afecta a toda la región), temporalmente (pues se ha prolongado durante décadas) y en cuanto a desarrollo (por el impacto en casi todos los aspectos del desarrollo y la seguridad humanos, de forma directa para millones e indirecta para otros)”.

Comúnmente relacionado con el resultado de las guerras arabo-israelíes de 1948 y 1967, la asociación del “problema” de los refugiados palestinos con las dos guerras —comprensible dado el número de palestinos afectados, la proliferación de etiquetas para describir y categorizar a los desplazados, la construcción de docenas de campos para acogerlos y el establecimiento de un régimen especial o mixto para asistir y proteger a los refugiados— pasa por alto lo que, sin duda, implica un patrón mucho más amplio y continuado de desplazamiento forzado. Menos visibles son los palestinos desplazados dentro y desde Israel y los Territorios Ocupados Palestinos en 1967, tras las dos grandes guerras, a raíz de la naturaleza creciente de los fenómenos de desplazamiento, de un número inferior de palestinos afectados y menos categorizados, además de una ausencia relativa de campos de refugiados e instituciones específicas para protegerlos y asistirlos. Los estudios ponen aún más de manifiesto el impacto conti-

Terry Rempel es investigador independiente y miembro fundador del Centro de Recursos para los Derechos de Residencia y de los Refugiados Palestinos.

nuado del desplazamiento forzado de los descendientes de palestinos desplazados durante las décadas del Mandato Británico, que condujeron a la guerra de 1948. Lejos de limitarse al desplazamiento inicial dentro y desde su patria histórica, los desplazados internos y los refugiados palestinos, incluyendo a los que están en Siria, han experimentado frecuentemente múltiples olas de desplazamientos provocados por varios y diversos factores, como la discriminación, la ocupación militar, la inestabilidad política y los conflictos armados en la región. El desplazamiento masivo inicial de 1948 fue calificado como *Nakba* o catástrofe, pero no es de extrañar que muchos palestinos describan, cada vez más, su difícil situación como una *Nakba* continua.

Proliferación de definiciones y etiquetas

Resulta difícil determinar el número exacto de desplazados palestinos por la falta de una definición universalmente aceptada de lo que es un refugiado y una base de datos exhaustiva. Administradas por la UNRWA y ACNUR, las bases de datos más detalladas utilizan diferentes definiciones de refugiado, distintos registros y excluyen a varios grupos –por ejemplo los refugiados de 1967 y los desplazados internos dentro de Israel y los de los Territorios Ocupados Palestinos de 1967. La proliferación de definiciones y etiquetas (refugiados árabes, refugiados palestinos, refugiados de 1948, refugiados registrados/no registrados, otras personas registradas, refugiados de 1967, ausentes, ausentes presentes, personas desplazadas, ex habitantes de Gaza, refugiados post 1967, refugiados del Artículo 1A y 1D, otros refugiados, personas sin Estado, personas desplazadas internas, refugiados sin identificación, personas atrapadas internas) añade todavía mayor confusión a una situación ya de por sí compleja.

Para complicar aun más el tema, está la propia identificación de los palestinos (a menudo por generaciones, pero también por ideología, religión, género, edad o como retornados y no refugiados o en función de una combinación de varias de las etiquetas anteriormente mencionadas) que se superpone y evoluciona a lo largo de este conflicto de dilatada duración, en el que la identidad se configura también en función de las distintas experiencias en un exilio prolongado. Las múltiples formas y las repetidas experiencias de desplazamiento, las restricciones en la movilidad que afectan a la gran mayoría y la insistencia en el derecho al retorno, acentúan el problema de definir a los palestinos como una diáspora, por lo que los estudios los describen como una “diáspora inacabada”, “diáspora a medias”, “momentos de diáspora” o que tienen “dimensiones de diáspora”. Aunque el número de registrados por la UNRWA (5,27 millones en enero de 2013) es citado a menudo como el total de población refugiada, este podría perfectamente sobrepasar los siete millones, si se incluyen otros grupos de refugiados y de desplazados palestinos

que suponen alrededor de dos terceras partes de toda la población palestina.

Fracaso en la búsqueda de una solución negociada

Desde el primer desplazamiento masivo de palestinos, en 1948, las iniciativas internacionales han fracasado a la hora de encontrar una solución negociada a la crisis. Entre 1949 y 1952, Naciones Unidas facilitó una serie de encuentros y conferencias entre Egipto, Jordania, Líbano, Siria e Israel para encontrar una solución al conflicto, basada en la Resolución 194 de la Asamblea General. En dos partes, el párrafo 11 exponía los principios que debían regir la solución (retorno a casa, compensación y elección del refugiado) y luego ordenaba a la Comisión de Conciliación de Naciones Unidas para Palestina, el organismo encargado de implementar la resolución, que facilitara su repatriación, reasentamiento, compensación y rehabilitación. Las conversaciones bilaterales entre Jordania e Israel en 1967, facilitadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja, condujeron al primer y único “acuerdo de repatriación” que preveía el retorno a Cisjordania de un pequeño grupo de refugiados de 1967 durante el otoño de ese mismo año. Un acuerdo de 1978 mediado por Estados Unidos entre Egipto e Israel, basado en la Resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que apela a una “solución justa” para la crisis de los refugiados, estableció un marco para una solución por fases del conflicto, que incluía foros separados para los refugiados del 48 y del 67, y que se convirtió en un modelo para las negociaciones mediadas por EE UU una década y media después. Inicialmente copatrocinado por la Unión Soviética/Rusia, con unas primeras negociaciones extraoficiales con mediación noruega, el proceso que empezó en 1991 y acabó en 2001 propició conversaciones bilaterales (Israel, Organización para la Liberación de Palestina-OLP) sobre los refugiados de 1948, negociaciones a cuatro bandas (Egipto, Jordania, Israel, OLP) sobre los refugiados de 1967, y un proceso multilateral que incluía a un grupo de trabajo sobre aspectos humanitarios relacionados con la cuestión de los refugiados. Los esfuerzos para restablecer las negociaciones en un marco con patrocinio internacional (Hoja de Ruta de 2003) y las conferencias internacionales de 2007 (Anápolis) y 2010 (Washington DC) no han logrado hasta el momento avanzar hacia una solución a la cuestión de los refugiados y del conflicto en general. Centrados solamente en los refugiados de las guerras de 1948 y 1967, ellos mismos, y hasta los años noventa la OLP, estuvieron excluidos de las conversaciones sobre su futuro.

Los refugiados insisten desde hace tiempo en que se les permita regresar, recuperar sus casas, tierras y otras propiedades, y recibir compensación por pérdidas y daños. Cuántos escogerían volver es motivo de debate, puesto que la perspectiva del retorno varía en función

del factor generacional. Sin embargo, existen iniciativas de base que revelan una riqueza de conocimientos e ideas –en su mayoría sin explotar– para convertir dicha perspectiva en realidad. Aunque fuera históricamente un valedor de los derechos de los refugiados, la voluntad y capacidad de la OLP para representar los derechos e intereses de los refugiados en el marco de las negociaciones con Israel –a pesar de su posición oficial– se encuentra ahora bajo estrecha vigilancia, como consecuencia de las concesiones (por ejemplo la exclusión de la Resolución 194 de los primeros acuerdos con Israel), de las declaraciones oficiosas de los negociadores (aludiendo a que la mayoría de refugiados serían reubicados), de las filtraciones de negociaciones oficiales y secretas y del anquilosamiento de las estructuras democráticas de la organización en las últimas décadas. Los refugiados y la OLP, a pesar de todo, están de acuerdo en que Israel debería aceptar una responsabilidad legal y moral por la crisis de los refugiados.

La postura de Israel y de los Estados árabes

Israel ha renunciado desde hace mucho tiempo a contemplar el retorno, exceptuando su aquiescencia en las últimas décadas respecto a la “entrada” de refugiados provocados por la ocupación de Cisjordania y la Franja de Gaza. Además del retorno, Israel se opone a la indemnización y rechaza aceptar responsabilidades legales o morales por la crisis de los refugiados mediante la reubicación (incluso en un futuro Estado palestino) y compensación (limitada a los bienes inmuebles de propiedad privada), lo que se considera como la solución más apropiada al problema de los refugiados. Parte del conflicto sin resolver sobre la autodeterminación es la posición de Israel, que se debe a su deseo de mantener su “carácter judío”, definido por su Tribunal Supremo como una mayoría judía permanente, que garantiza privilegios especiales a los judíos (los más destacables sobre derecho a retorno y propiedad) y mantiene una relación especial con la diáspora judía. También influyen en la postura israelí las reclamaciones concomitantes y conflictivas sobre Cisjordania que incluyen Jerusalén Este. Más flexible frente a la reagrupación familiar a pequeña escala, la falta de soluciones para los refugiados de 1948 y de 1967 también va en detrimento de las soluciones para los desplazados internos en Israel y los de los Territorios Palestinos Ocupados de 1967, a causa de la inquietud de Israel frente a la posibilidad de sentar precedentes respecto a los refugiados.

Los Estados árabes donde residen la mayoría de refugiados palestinos, generalmente se han opuesto a la integración local y a la reubicación, mientras se les deniegan la oportunidad de regresar a sus lugares de origen. Las condiciones de vida y el alcance de los derechos otorgados a los refugiados palestinos, parecen mejorar cuanto más lejos están de sus lugares de origen. Por el contrario, los que residen en Líbano y dentro de los Territorios

Palestinos Ocupados de 1967, hasta que comenzó el conflicto en Siria, han sido los más vulnerables en cuanto a la conculcación de sus derechos humanos. Además de carecer de ciudadanía (con algunas excepciones, Jordania en particular), la falta de libertad de movimiento (dentro y entre países de acogida y a otros lugares dentro y fuera de la región) es común en la vida cotidiana de la mayoría de refugiados y personas desplazadas. Si los refugiados palestinos se han integrado o no décadas después de su desplazamiento es motivo de controversia, y las opiniones israelíes y árabes se argumentan en función de sus posturas respectivas en relación con la solución de la crisis de los refugiados. Los Estados árabes han pedido además una compensación por acoger a los refugiados durante el conflicto. Acostumbrados a enfrentarse a numerosas situaciones de emergencia en los últimos años, incluyendo la situación de los refugiados palestinos en Irak, el reasentamiento fuera de Oriente Medio ha resultado ser una solución únicamente para un pequeño número de ellos. Aunque algunos oficiales de las dos partes han expresado divergencias respecto a dichos posicionamientos, no dejan de ser un reflejo de las preferencias oficiales de cada parte.

Los principales puntos de disputa giran en torno a tres cuestiones clave –retorno, indemnización y responsabilidad– cada una de las cuales comprende formas ampliamente reconocidas de reparación. Diferencias a parte, los comités de derechos humanos de Naciones Unidas han considerado consecuentemente que la autodefinición de Israel como Estado judío y las leyes relacionadas que rigen la ciudadanía y la propiedad, (y que discriminan a los refugiados), son incoherentes con las obligaciones contraídas por el país según los tratados firmados. Por eso, han instado a Israel a rectificar su legislación para permitir a los refugiados reestablecer un domicilio, recuperar sus propiedades y, cuando sea imposible, compensarles por las pérdidas y el daño. A pesar de que existen puntos de acuerdo sobre la indemnización (otra forma de reparación), las partes difieren en qué pérdidas deberían cubrirse, cómo valorarlas, cuáles serían los métodos de pago y respecto a la relación entre indemnización, retorno, restitución y responsabilidad. Se han ignorado (o considerado inaplicables) otras formas de reparación (procesamiento, comisiones de la verdad, satisfacción, investigación, etc.), al igual que lo ha sido la complementariedad de las formas de reparación antes mencionadas, a pesar de ser un hecho ampliamente reconocido. El apoyo de Israel a las reclamaciones judías, junto con la política y práctica general, proyectan, sin duda, una oscura sombra sobre los continuos esfuerzos para resolver la situación de los refugiados palestinos, pero rara vez se tiene en cuenta. Las negociaciones (oficiales y extraoficiales), los debates y buena parte de la investigación existente, además, se centran de manera predominante en la situación de los refugiados originados desde el interior de Israel, y prestan poca aten-

ción a otros grupos de refugiados palestinos y personas desplazadas.

La retórica de la UE

La Unión Europea (UE), a menudo descrita como pagador más que como actor político, es el segundo contribuyente del presupuesto de la UNRWA (ordinario y no ordinario) cuyo apoyo total, incluyendo las contribuciones individuales de sus miembros, es más del doble del de EE UU, el financiador y actor principal en los perennes esfuerzos para resolver el conflicto. Pero como explica un reciente análisis del European Institute for Security Studies (EISS), las múltiples dimensiones del compromiso de la UE con el conflicto –directo (a través de su política exterior y de seguridad común) e indirecto (a través de vínculos bilaterales con las partes–, también revelan un actor muy complejo en términos de instituciones y políticas. Miembro del grupo de trabajo multilateral sobre refugiados (que ya no está activo), la UE también ha jugado un papel en la promoción de una solución sobre la cuestión de los refugiados a través de su apoyo a varias iniciativas extraoficiales/de Segunda Vía sobre los refugiados palestinos. Sin embargo, es igual de significativa su contribución como miembro del Cuarteto para Oriente Medio en el desarrollo de un lenguaje que respalda una solución “justa, viable y consensuada” al tema de los refugiados. Suficientemente ambiguos para dar lugar a interpretaciones diversas, estos términos (a pesar de la exclusión del término realista que se utiliza en otros lugares) son, sin embargo, interpretados ampliamente como una solución basada en el reasentamiento y la indemnización. La retórica de la UE sobre el asunto de los refugiados, en contraposición con la promoción de una solución al conflicto basada en las normas (a partir del derecho a la autodeterminación y el respeto a los derechos humanos y al derecho Internacional), parece imprimir un cambio notable respecto a las normas ampliamente reconocidas que rigen las soluciones duraderas en otros casos, según las observaciones relevantes de los comités de derechos humanos de Naciones Unidas antes mencionados, así como respecto a las condiciones de adhesión aplicadas a algunos de sus vecinos del sur.

La brecha entre “retórica y realidad” es igualmente honda y, en las condiciones actuales, las perspectivas de una solución de dos Estados o el retorno de los refugiados palestinos a sus ciudades, pueblos, hogares y tierras de origen dentro de Israel y en los Territorios Palestinos Ocupados de 1967 son escasas. Los autores del informe del EISS achacan el fracaso de la UE a la hora de promover una solución al conflicto a la prioridad que otorga a sus relaciones con Israel, a un énfasis predominante por la seguridad regional y a la priorización de las relaciones (transatlánticas) con EE UU, y le recomiendan reenfocar sus esfuerzos en promocionar el respeto por los derechos humanos y el derecho Internacional en lugar de centrarse en un punto final constitutivo (por ejemplo, la solución de los dos Es-

tados). De este modo, la UE no solo recuperaría algún tipo de coherencia entre políticas y práctica, sino que además ayudaría a crear las condiciones necesarias para una eventual solución del conflicto, independientemente de sus parámetros constitutivos. En última instancia esto requiere revisar la retórica de la UE sobre los refugiados palestinos, un verdadero desafío teniendo en cuenta la prioridad de las relaciones con Israel y EE UU. Cuestiones sobre migración, asilo y seguridad regional ofrecen una oportunidad paralela para el compromiso de la UE. Los últimos artículos e informes sobre la crisis de migraciones/desplazamientos forzados en la región subrayan la necesidad de un enfoque integral (que aborde las cuestiones de migración y asilo y las tres soluciones duraderas), cooperativo (haciendo partícipes a los países de origen y al refugiado) y coordinado (trabajando con instituciones internacionales y ONG conjuntamente) con una legislación y unas instituciones efectivas a nivel nacional y regional. Basándose en los esfuerzos recientes para involucrar a Estados en las crisis de migración, asilo y migraciones forzadas, gracias al mecanismo de protección civil del Mediterráneo y a una experiencia más amplia a partir de los enfoques integrales aplicados en crisis de refugiados prolongadas en otros lugares –Indochina, América central y la Confederación de Estados Independientes– la UE, en colaboración con los países de la región, podría explorar formas de reforzar la cooperación nacional, regional e internacional para desarrollar un enfoque integral sobre los desplazamientos forzados en Oriente Medio que, a la larga, podría crear un marco para aportar soluciones duraderas para los refugiados palestinos.

Asimismo, los autores de la publicación del EISS argumentan que el papel de los movimientos civiles para facilitar una solución al conflicto es cada vez más importante, a medida que viran hacia la promoción del respeto de los derechos humanos y el derecho Internacional, en lugar de centrarse en un determinado punto final del conflicto. Desde el fin de la guerra fría, los actores de la sociedad civil, incluyendo a los refugiados, van cobrando cada vez más interés, reciben el crédito de poder contribuir a la construcción de la paz de muchas maneras: creando el contexto para las negociaciones, abriendo canales de comunicación, facilitando iniciativas no oficiales y conversaciones oficiales, participando en negociaciones oficiales o directas y ayudando a respaldar los acuerdos alcanzados. Aunque hay que reconocer los muchos obstáculos y retos a los que se enfrenta su participación, la reciente investigación empírica demuestra que hay una relación entre inclusión de los actores de la sociedad civil y sostenibilidad de los acuerdos alcanzados. Tradicionalmente excluidos de los intentos para resolver el largo conflicto de Oriente Medio, el apoyo de la UE a las iniciativas de los refugiados y de la sociedad civil puede también proporcionar medios para establecer el marco y el sostén a la solución del conflicto, y a la cuestión de los refugiados de forma coherente con los derechos humanos y el derecho Internacional. ■