

LA UE, ¿ACTOR PRINCIPAL O SECUNDARIO EN EL PRÓXIMO ORIENTE? LA CONFERENCIA DE BARCELONA DE 1995

Javier Lión Bustillo

Universidad de Cádiz, Spain. E-mail: jlion3@hotmail.com

Recibido: 21 Septiembre 2006 / Revisado: 24 Octubre 2006 / Aceptado: 30 Octubre 2006 / Publicación Online: 15 Febrero 2007

Resumen: En las últimas décadas, el Mediterráneo Oriental ha ido convirtiéndose en una zona cada vez más relevante para la UE, lo que explica su interés en desarrollar un papel político creciente en la región con vistas a cooperar en la estabilización de la misma, tratando de evitar el verse afectada por las consecuencias de las recurrentes crisis que han tenido lugar en ella. Pero este proyecto ha chocado continuamente con un decisivo obstáculo: la persistencia del conflicto árabe-israelí. Si los europeos manejaban la hipótesis de que la construcción de una red de interrelaciones entre los países y los pueblos del Próximo Oriente facilitarían la creación de unas condiciones favorables para la paz, la realidad demostró que el orden de los factores era el inverso. De ahí que, en la práctica, Europa optara por intentar sacar adelante iniciativas de colaboración bilaterales o subregionales, eludiendo el permanente escollo del conflicto árabe-israelí. En cualquier caso, una política mediterránea de la UE en un marco de permanencia de ese contencioso se verá permanentemente lastrada en sus resultados, impidiendo la construcción de una comunidad basada en los valores de paz, estabilidad y seguridad proclamados en Barcelona.

Palabras Clave: Conferencia de Barcelona de 1995, Unión Europea, Próximo Oriente, Israel, conflicto palestino-israelí.

1. LA EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA EUROPEA HACIA EL PRÓXIMO ORIENTE

En las últimas décadas, el Mediterráneo Oriental ha ido convirtiéndose en una zona cada vez más relevante para la UE,

lo que explica su interés en desarrollar un papel político creciente en la región con vistas a cooperar en la estabilización de la misma, tratando de evitar el verse afectada por las consecuencias de las recurrentes crisis que han tenido lugar en ella. Y para lograrlo, se ha tratado de configurar un esquema de seguridad regional similar a la CSCE, capaz de ir creando con el tiempo un tejido de relaciones entre los diferentes Estados que permitiera afrontar los riesgos para la seguridad de carácter no militar, así como aumentar los niveles de prosperidad¹. Pero este proyecto ha chocado continuamente con un decisivo obstáculo: la persistencia del conflicto árabe-israelí, por lo cual si la Unión Europea pretendía crear en el Mediterráneo una zona de seguridad, era necesario promover antes que nada la paz entre Israel y sus vecinos.²

Hasta los años 70, la cuestión palestina apenas había calado en la sensibilidad de la opinión pública occidental, viéndose el conflicto más bien como una lucha religiosa. Pero la Guerra del Yom Kippur tuvo el efecto de distanciar a algunos países europeos con respecto a Israel³, con lo cual la CEE se hallaba más dividida que nunca ante el problema de Oriente Medio. El resultado fue que Europa se mostró incapaz de articular una respuesta común a un problema que afectaba de forma muy directa a sus intereses, lo que la marginaba automáticamente para convertirse en un actor destacado en el mismo.

Además, la creciente influencia soviética en la zona situaba cada vez más las coordenadas de la disputa dentro de la confrontación Este-Oeste, lo que provocaba que hubiera un margen de actuación más restringido para otros actores exteriores que no fueran las superpotencias.

El primer paso significativo de la CEE para consensuar una toma de posici3n com3n lo constituy3 la Declaraci3n de Venecia, que implicaba un reconocimiento de lo que ser3an las dos l3neas b3sicas de la posici3n europea hacia el conflicto de Oriente Medio. Por un lado se afirmaba el derecho a la existencia del Estado de Israel, dotado de unas fronteras seguras, reconocidas por sus vecinos. Por otro, se apoyaba el derecho de los palestinos a alcanzar una soluci3n justa al problema, dando satisfacci3n a sus reivindicaciones nacionales.

Durante los A3os 80, al mismo tiempo que progresaban las relaciones econ3micas entre Israel y la Comunidad, en el plano pol3tico 3stas se enturbiaron. Ante la invasi3n israel3 del L3bano la diplomacia europea jug3, al lado de la norteamericana, un importante papel a la hora de lograr el acuerdo que permiti3 la retirada de los combatientes palestinos. No obstante, la p3rdida de influencia europea en el Pr3ximo Oriente result3 evidente, limit3ndose a seguir las iniciativas norteamericanas⁴.

El panorama pol3tico para los intereses europeos en el Medio Oriente no pod3a ser m3s sombr3o a mediados de los A3os 80, ya que el clima de inestabilidad en el 3rea no hab3a hecho sino acentuarse. Tal situaci3n conllevaba importantes efectos negativos para Europa, los cuales no se limitaban a crear inseguridad en el abastecimiento de petr3leo, sino que adem3s causaban la proliferaci3n de grupos extremistas que atacaban los intereses occidentales y que creaban serias dificultades a los gobiernos aliados en la zona. El integrismo isl3mico se fue configurando cada vez m3s como una fuerza pol3tica en expansi3n y sus efectos empezaban a dejarse sentir en pa3ses vecinos de la CE, como Marruecos, T3nez o Argelia. Todo ello condujo a tomar una mayor conciencia de la necesidad de jugar un papel m3s activo en la cuesti3n del Pr3ximo Oriente, una vez vistos los fracasos de Estados Unidos. Un factor determinante en esta toma de conciencia lo constituy3 el ingreso de los pa3ses meridionales, con lo cual la CE vio desplazarse su centro de gravedad hacia el Sur, lo que se sum3 al creciente inter3s de Francia e Italia.

En definitiva, exist3a una fuerte sensibilidad en la Europa del Sur hacia la seguridad en el Mediterr3neo y una voluntad de avanzar en la cooperaci3n y el desarrollo de los pa3ses vecinos. Para Israel, este nuevo inter3s pod3a tener un doble efecto.

Por un lado, constitu3a una probabilidad de incrementar sus lazos con Europa, permitiendo el progreso en l3neas de cooperaci3n no s3lo comerciales. No obstante, se trataba de un arma de doble filo, ya que Europa sin duda buscar3 favorecer las iniciativas de paz tendentes a la celebraci3n de una conferencia internacional en la que pretender3 estar representada. Esto chocaba con la visi3n israel3, que desconfiaba ante cualquier negociaci3n multilateral⁵.

En cuanto a las cuestiones relativas a la paz, la CE apostaba por la autonom3a de los Territorios Ocupados. Una vez alcanzado esto, Israel deber3 negociar con sus vecinos una soluci3n definitiva al conflicto. Esta postura era ambigua, por cuanto no implicaba un reconocimiento expl3cito del derecho de autodeterminaci3n ni tampoco dejaba claro el papel que la OLP deb3a jugar en la b3squeda de acuerdos.

Con el inicio de la Intifada, se acentu3 el aislamiento internacional de Israel, por cuanto la violencia con que eran reprimidas las manifestaciones palestinas suscit3 un amplio rechazo en la opini3n p3blica europea. Esta nueva sensibilidad tuvo en cuenta las dif3ciles condiciones de vida en las que se encontraba la poblaci3n de los Territorios. Por ello, la CE decidi3 incrementar de modo sustancial la ayuda financiera para esa zona, benefici3ndose adem3s del establecimiento de un r3gimen comercial especial de car3cter unilateral. Esa ayuda estaba destinada a la cofinanciaci3n de proyectos de car3cter econ3mico y social, que sirvieran para mejorar las condiciones de vida de la poblaci3n y para incrementar la capacidad exportadora⁶. Esta nueva visi3n se vio beneficiada por las decisiones del Consejo Nacional Palestino de Argel, que mencion3 por vez primera la idea de una soluci3n biestatal. Tal avance fue favorablemente por el Consejo Europeo de Rodas de modo que la CE trataba de estimular el que la OLP prosiguiera en una l3nea de moderaci3n que la condujera al completo abandono de las actividades terroristas y a la aceptaci3n franca del derecho de Israel a existir dentro de fronteras seguras⁷. Esta nueva visi3n comunitaria desemboc3 en la configuraci3n de la denominada "Alternativa europea", consistente en la elaboraci3n de un marco pol3tico que aportara las condiciones necesarias para la consecuci3n de una paz justa y duradera para la regi3n, conciliando los intereses leg3timos de todas las partes. As3, la Declaraci3n de Madrid implic3 ciertas novedades, ya que se reconoc3a el derecho de autodeterminaci3n

palestino, si bien el camino para que se hiciera realidad pasaba por una negociaci3n entre las partes basada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, participando la OLP como representante del pueblo palestino. Adem1s, la CE reafirm3 su no reconocimiento de las anexiones territoriales del Gol1n y Jerusalem Oriental, rechazando tambi3n la condici3n de capital de esta 3ltima. De igual modo, se catalogaba a los asentamientos en Gaza y Cisjordania de ilegales, debiendo ser desmontados en el futuro. En definitiva, se ponía en cuesti3n el “constructivismo sionista”, que implicaba la creaci3n paso a paso de Israel m1s all1 de las fronteras anteriores a la Guerra de los Seis Días.

No obstante, la Declaraci3n de Madrid tambi3n contenía aspectos interesantes para Israel. En este sentido, al tradicional llamamiento en favor de su derecho a contar con fronteras seguras se a1adi3 la idea de que 3stas fueran garantizadas internacionalmente. Tambi3n es necesario subrayar que los europeos mostraban su colaboraci3n en la b3squeda de una mejora de las relaciones entre Israel y sus vecinos 1rabes. Este escenario debía conducir a crear lazos de confianza que permitieran a la larga la consecuci3n de una paz s3lida para la regi3n. No obstante, desde los A1os 80 los l3deres israelíes veían cada vez m1s a la CE como un “mediador deshonesto”⁸ en el conflicto de Oriente Pr3ximo que se inclinaba visiblemente a favor de una de las partes. Por tanto, Israel se opondría a1n con m1s fuerza a cualquier intento europeo de mediaci3n.

Sobre la nueva base de la Declaraci3n de Madrid, la Comunidad Europea pas3 a desarrollar una iniciativa pol3tica mucho m1s activa en el Oriente Medio, que fue m1s fructífera en lo relativo a mejorar sus contactos con los palestinos del interior, cre1ndose una estructura de cooperaci3n econ3mica y t3cnica con vistas a canalizar las ayudas comunitarias, las cuales fueron duplicadas. De este modo, quedaban ya perfiladas las característic1s de lo que sería la participaci3n europea en el proceso de paz: falta de influencia en el terreno pol3tico en raz3n de la oposici3n israelí y actuaci3n muy activa en lo econ3mico, como gran financiador de la paz.

La mayor implicaci3n respondía tambi3n a un importante cambio de perspectiva respecto a la regi3n. En un momento en que Europa se congratulaba por la progresiva eliminaci3n de la

divisi3n en la que se había visto sumido el continente, algunas naciones meridionales subrayaban la importancia de los nuevos riesgos para la seguridad en el Mediterr1neo. Durante los 3ltimos a1os, la zona oriental de este mar se encontraba bajo el control de Estados Unidos, que mantenía una s3lida alianza con Israel y otros países de la zona (Egipto, Arabia Saudí, Turquía), situaci3n que había permitido cerrar el paso a los intentos sovi3ticos de extender su influencia, pero que se había mostrado incapaz de crear un 1rea de estabilidad pol3tica y econ3mica, de tal suerte que la miseria de la poblaci3n y las oleadas de violencia se habían convertido en comunes. Tal como expres3 Jorge Dezcallar, “[...] las frustraciones que genera la falta de soluciones al conflicto 1rabe-israelí y lo que se percibe como indiscriminado apoyo occidental a Israel, dan lugar a la aparici3n de grupos de fanáticos que utilizan con frecuencia el terrorismo, tanto en la regi3n como en suelo europeo”⁹. El fundamentalismo islámico era percibido en Europa como una seria amenaza que podía alcanzar el interior del continente, habida cuenta de la abundante poblaci3n musulmana existente en algunos países. Adem1s, esa situaci3n de inestabilidad en el Mediterr1neo creaba un clima poco propicio para la inversi3n y el desarrollo econ3mico, lo que agravaba el problema de las migraciones. Pero si se pretendía desarrollar v3nculos de cooperaci3n que permitieran hacer frente a esos problemas, la persistencia del conflicto 1rabe-israelí se erigía como un obst1culo insalvable.

Estas circunstancias impulsaron a que Espa1a e Italia lanzaran en 1990 la iniciativa de crear en el Mediterr1neo un 1rea de cooperaci3n econ3mica y pol3tica similar a la que había surgido en Europa con la firma del Acta Final de Helsinki. La propuesta ítalo-espa1ola fue acogida favorablemente en el seno de las instituciones europeas, pero la lentitud con la que avanz3 posteriormente evidenciaba las distintas sensibilidades existentes. Por una parte, fue difícil obtener el respaldo indiscutible de los propios países de la Europa mediterr1nea, ya que Francia se encontraba por aquellas fechas sumida en profundas dudas sobre el futuro de su pol3tica exterior ante el proceso de unificaci3n alemana, no sabiendo si debía centrar sus esfuerzos en la Europa del Este o profundizar su dimensi3n mediterr1nea. Por otra parte, tambi3n Espa1a, Portugal e Italia desconfiaban de un hipot3tico liderazgo franc3s, lo que supuso que hasta 1991 estos cuatro países no fueran capaces de crear una l3nea de acci3n com1n en este tema.

Pero sobre todo existían reticencias entre los países del Norte, quienes no percibían la situación en el Mediterráneo como una amenaza común¹⁰. Además, sospechaban que una mayor implicación europea en la zona podría suponer una sangría de recursos en un momento en que éstos eran necesarios en la ayuda al Este.

Sin embargo, un acontecimiento internacional supuso un brusco cambio en la situación existente: la invasión iraquí de Kuwait y la posterior Guerra del Golfo, que evidenció los peligros de la prolongación del conflicto árabe-israelí, de modo que ello condujo a la convocatoria de una Conferencia Internacional (Madrid, octubre de 1991) a cargo de Estados Unidos y la URSS. Ante la situación de profunda crisis interna en la que vivía por entonces la segunda, era evidente que toda la labor de dirección y mediación recaería en manos americanas. A la Comunidad Europea se le reservó un papel de escasa significación como participante, quedando al margen de las tareas de mediación, ya que Israel únicamente aceptaba a Estados Unidos en ese papel. En la Conferencia, el representante europeo, Hans Van Den Broek, propugnó el establecimiento de medidas de confianza entre las partes, sugiriendo que los árabes renunciaran a su boicot contra Israel, en tanto que este país debería detener su política de asentamientos en los Territorios Ocupados y cumplir en ellos con lo establecido en la IV Convención de Ginebra. Además, la Comunidad contribuiría a la creación de un ámbito de cooperación económica en la zona, ofreciendo para ello su experiencia en dicho terreno, aunque sugirió que se debería ir más allá, de manera que “Los elementos del proceso establecidos por la CSCE deberían servir de inspiración y ejemplo”¹¹.

La insistencia israelí en negociaciones bilaterales hizo que el papel europeo en el proceso quedara muy oscurecido. Sin embargo, su apoyo financiero y el atractivo de su mercado para los exportadores de Oriente Medio propiciaron la asociación de la CE al proceso negociador, pero limitando su labor a la participación en los foros multilaterales, los cuales debían crear unas condiciones socioeconómicas favorables para la paz. El núcleo de esa cooperación regional se centraría en el terreno económico, en el cual, desde la perspectiva israelí, se podían alcanzar dos modelos diferentes. El primero de ellos consistía en crear en el futuro un área económica integrada entre Israel, Jordania y los Territorios

Palestinos. Las fronteras de la región deberían tener un carácter “blando” que permitiera la libre circulación de personas y mercancías, de tal manera que se convirtiera en una especie de Benelux en los asuntos económicos¹². Por su parte, el segundo modelo propugnaba la creación de una vasta área de cooperación que abarcara todo el Próximo Oriente, de manera que se liberalizaran los intercambios y se acometieran proyectos de alcance regional con vistas a lograr un mayor nivel de desarrollo. En realidad, ambas propuestas no eran en sí mismas contradictorias, ya que era posible conciliar la cooperación a escala regional con la mayor integración del antiguo mandato de Palestina¹³.

Sin embargo, estas negociaciones multilaterales no podían avanzar en tanto en cuanto no se registraran aproximaciones bilaterales en el campo político y, como esto no sucedió, los resultados fueron irrelevantes. Pero, mientras las conversaciones oficiales se hallaban estancadas, una negociación secreta entre Israel y la OLP permitió el inicio de una nueva etapa en la región. La Comunidad Europea no tuvo ninguna implicación destacada en este giro y fue la diplomacia de Noruega la que cooperó en el acercamiento entre los antagonistas. A partir de entonces, la actuación europea sí experimentó un reforzamiento facilitado por los avances políticos obtenidos. El Acuerdo de Oslo, que estableció el futuro acceso a la autonomía para Gaza y Jericó, implicaba la necesidad de asumir un importante esfuerzo financiero que permitiera la puesta en marcha del autogobierno palestino. Por ello, tanto Arafat como el propio Peres recorrieron Europa en un esfuerzo por conseguir fondos que aseguraran la viabilidad económica del proyecto. Los líderes europeos dieron toda clase de seguridades en lo relativo a la ayuda financiera, e incluso mostraron su interés en promover la creación de una infraestructura económica sólida y el desarrollo de proyectos viables. En definitiva, las ideas de crear un nuevo marco de cooperación en el Mediterráneo podían ahora encontrarse más cerca de hacerse realidad en razón de que el nuevo entorno político era más apto para tal logro¹⁴.

Así, las ideas europeas a favor de la creación de un espacio económico que abarcara el Mediterráneo y el Próximo Oriente fueron presentadas a los distintos interlocutores en las Conferencias de Casablanca (1994) y Ammán (1995). Esta visión fue vista también favorablemente en Israel¹⁵, de tal manera que ya

no se mostr3 tan reticente a la posibilidad de una Conferencia de Seguridad y Cooperaci3n en el Mediterr3neo. Lo que no deseaban los israel3es era que tal conferencia pudiera inmiscuirse en la negociaci3n de la paz, pero al encontrarse eliminado tal riesgo, una vez que dicha negociaci3n posea ya un cauce propio de tipo bilateral, no haba obst3culos para crear un marco regional de car3cter complementario¹⁶. En este contexto de avances en el proceso de paz es en el que se fue forjando la Nueva Estrategia Mediterr3nea de la UE. Las bases de 3sta se pusieron ya en la Cumbre de Lisboa de 1992, en la cual el Mediterr3neo fue caracterizado como un 3rea en la cual se desarrollar3a una acci3n prioritaria de la Pol3tica Exterior y de Seguridad Com3n (PESC), pudiendo llevarse a cabo en ella acciones comunes¹⁷. La Cumbre de Bruselas de octubre de 1993 incluy3 el proceso de paz en Pr3ximo Oriente como una de las 3reas en las que era preciso elaborar una acci3n com3n, tarea ejecutada pocos meses despu3s¹⁸, si bien fue el Consejo de Essen el que marc3 las l3neas generales de esa Nueva Estrategia¹⁹. As3, se defin3an como objetivos prioritarios el refuerzo de las relaciones pol3ticas con la regi3n y la aproximaci3n en mayor medida de su econom3a a la europea, lo cual se conseguir3a mediante acuerdos de libre comercio con cada uno de los Estados de la zona.

Tambi3n se esperaba que esos pa3ses suscribieran entre s3 tratados similares, con lo que podr3a crearse un 3rea de libre comercio entre Europa y el Mediterr3neo. Adem3s, se consideraba necesario incrementar los recursos financieros hacia la regi3n y celebrar nuevos Acuerdos de Asociaci3n que sustituyeran a los entonces vigentes, y que incluir3an cl3usulas financieras, de cooperaci3n t3cnica, cultural, medioambiental, etc., adem3s de abordar la dinamizaci3n del di3logo pol3tico entre las partes²⁰.

Esta l3nea de acci3n comunitaria satisfac3a las expectativas de Israel, lo que explica la rapidez con la que se firm3 su Acuerdo de Asociaci3n.

3ste presentaba tambi3n un innegable contenido pol3tico, lo cual respond3a a una tendencia cada vez m3s evidente a condicionar las relaciones econ3micas y pol3ticas a la actitud israel3 en temas como el respeto a los derechos humanos o la pol3tica de asentamientos. Israel siempre rechaz3 tal relaci3n, ya que consideraba que era esa insistencia europea la que imped3a avanzar m3s en el camino de una amistad m3s estrecha.

2. LA CONFERENCIA DE BARCELONA

Sobre este nuevo clima de entendimiento entre la UE e Israel fue posible en 1995 la celebraci3n en Barcelona de la primera Conferencia de Seguridad y Cooperaci3n en el Mediterr3neo. El solo hecho de haber sido capaces de reunir ante una mesa de negociaciones a pa3ses que manten3an entre s3 violentas disputas constitu3a en s3 mismo un 3xito para la diplomacia europea. Por su parte, los debates fueron altamente pol3micos, debido a que todas las partes implicadas deseaban avanzar m3s en unos temas que en otros. El factor determinante para conseguir el consenso final consisti3 en que todos cedieron en algunos aspectos con vistas a lograr el reconocimiento de otros puntos que consideraban 3tiles para sus intereses. As3, los israel3es aceptaron el principio del respeto a la integridad de los Estados, ya que 3ste supon3a que sus enemigos reconocieran indirectamente el derecho a la existencia del Estado jud3o. Otro tema pol3mico fue el de la condena del terrorismo, que los israel3es restring3an a las actividades de grupos clandestinos, en tanto que los 3rabes la hac3an extensiva a las acciones de los servicios de inteligencia o del ej3rcito.

Surgieron asimismo diferencias en torno a cuestiones como el derecho de autodeterminaci3n (que para los israel3es no supon3a la posibilidad de crear un Estado palestino) o la inmigraci3n, pero las principales discusiones se dieron en el campo de la seguridad y el desarme. Los europeos consideraban que era preciso proceder a una progresiva reducci3n de los arsenales de la zona, especialmente los relativos a armas de destrucci3n masiva. Los 3rabes pusieron a su vez gran inter3s en exigir que todos los pa3ses participantes suscribieran el Tratado de No Proliferaci3n Nuclear, lo que supon3a poner en cuesti3n el programa nuclear israel3. As3, aunque la Declaraci3n Final mencion3 el compromiso de lograr la no proliferaci3n de armas de destrucci3n masiva, la delegaci3n israel3 discrep3 de ella en posterior rueda de prensa. Finalmente, tampoco hubo consenso en lo relativo al control del comercio armament3stico y a la desmilitarizaci3n del Mediterr3neo. En definitiva, la cuesti3n de la seguridad quedaba limitada a que las partes se compromet3an a respetar los principios de "transparencia" y "suficiencia". El primero implicaba la adopci3n de medidas de confianza y seguridad, en tanto que el segundo exig3a a los Estados el abstenerse de desarrollar su capacidad militar m3s all3 de

las legítimas necesidades de su defensa²¹. Si para la Unión Europea los resultados eran satisfactorios, también lo eran para Israel, que veía cada vez crecer sus posibilidades de integración con los países de su entorno. Además, los avances en el proceso de paz se iban haciendo más sólidos, al lograrse en septiembre de 1995 la firma de un Acuerdo Interino de autonomía que extendía ésta a Cisjordania. Si a ello se une el establecimiento de relaciones diplomáticas con Jordania y la suscripción de un tratado de paz con dicho país, vemos que las negociaciones comenzaban a dar frutos tangibles.

3. EL HUNDIMIENTO DE LA PAZ

No obstante, seguían existiendo ciertos puntos oscuros. La política israelí de asentamientos continuaba provocando la ira de los palestinos y debilitaba las expectativas de paz. A su vez, los europeos reafirmaron su oposición frontal a las iniciativas de judaización de Jerusalem y a la política de expropiaciones de tierras árabes²². Además, a partir del otoño de 1995 una oleada de violencia se desató en Israel, con el asesinato del Primer Ministro Rabin y con la comisión de diversos atentados con bombas contra la población civil a cargo de las organizaciones Hamas y Yihad Islámica. El clima de inseguridad se extendió por todo el país y buena parte de la población comenzó a cuestionarse hasta qué punto la paz resultaba positiva.

La labor europea durante esos meses destacó en la supervisión de las primeras elecciones palestinas, mediante la coordinación y el despliegue de un equipo internacional de observadores y la creación de una Unidad Electoral Central. Por otra parte, en París se celebró en enero de 1996 una Conferencia de donantes para la Autoridad Palestina que perseguía el recaudar los fondos necesarios para garantizar la viabilidad económica de los territorios. La puesta en marcha de estos planes no fue sin embargo suficiente para mejorar el clima político. Los atentados de las organizaciones integristas contra Israel se multiplicaban, siendo respondidos con represalias cada vez más duras por parte del Gabinete Peres, que deseaba no mostrarse débil ante la opinión pública de su país en vísperas de las elecciones. Pero los resultados electorales condujeron a la formación de un Gobierno del Likud, dirigido por Benjamin Netanyahu, que modificó la posición israelí hacia el proceso de paz. Así, la idea laborista de proceder a la

separación física de ambos pueblos, aplicando las líneas generales del Plan Allon (mantenimiento de las colonias en los lugares estratégicos de Cisjordania, anexión de Jerusalem Oriental y creación de una confederación jordano-palestina, cuyas fuerzas armadas se situarían al Este del Jordán) fue modificada por una nueva estrategia de acción, basada en el principio de “régimen autonómico de personas sobre un territorio discontinuo”²³. De acuerdo con él, la Autoridad Palestina ejercería sus atribuciones sobre personas, pero no sobre territorios. De este modo, Cisjordania y Gaza se conformarían como zonas en las cuales se entremezclaran poblaciones árabes y asentamientos judíos. Otro aspecto destacable de la nueva actitud israelí fue la no aceptación de los resultados de los acuerdos suscritos previamente²⁴, lo que provocó el bloqueo de cualquier avance hacia la paz y la prolongación de la etapa transitoria. Finalmente, cabe destacar que la política de asentamientos experimentó una fase de revitalización, con lo cual el clima de desconfianza creció entre las partes.

La reacción europea ante esta evolución de los acontecimientos fue de profundo desagrado, ya que suponía una marcha atrás que cuestionaba todo el esquema europeo de seguridad en el Mediterráneo, el cual descansaba sobre la base de avanzar en el proceso de paz. Las demandas de la UE a Israel giraban en torno a la paralización de los asentamientos y a evitar cualquier modificación de la situación de Jerusalem, pero para Netanyahu éstas eran áreas en las que deseaba libertad de acción y por ello decidió otorgar incentivos económicos a los colonos que se trasladaran a vivir a los asentamientos²⁵.

La Unión Europea observaba con creciente preocupación el desarrollo de los acontecimientos con el temor de que estallara una nueva guerra ante el evidente callejón sin salida en que se hallaba sumido el proceso de paz. De ahí que se buscara una implicación más directa, mediante el nombramiento de Miguel Ángel Moratinos como representante permanente de la UE en dicho proceso, constatando los pobres resultados obtenidos por la diplomacia estadounidense²⁶. Y es que tras cuatro años transcurridos desde la firma de los Acuerdos de Oslo, el panorama negociador era decepcionante. Israel sólo había podido firmar un tratado de paz con un Estado vecino (Jordania), en tanto que las perspectivas de acuerdo con Líbano y Siria parecían más lejanas

que nunca. Por lo que se refiere al caso palestino, el r3gimen de autonomía establecido constituía un paso adelante, pero el problema surgía cuando se hacía necesario alcanzar compromisos territoriales, aspecto en el cual no se había avanzado en absoluto.

En esas circunstancias se reafirmó la política de apoyo de la UE hacia la Autoridad Palestina, expresándose un creciente malestar hacia la actitud israelí. Así, en febrero de 1997 la UE suscribió con los territorios palestinos un Acuerdo de Asociación económica que debía contribuir a la creación de una economía palestina más competitiva y capaz de hacer frente a las necesidades de su pueblo. De forma paralela, la UE denunció los proyectos de construcción de nuevos asentamientos, lo que no implicaba una falta de sensibilidad hacia las inquietudes israelíes en el tema de la seguridad. De hecho, la UE consideraba imprescindible que la Autoridad Palestina hiciera cuanto estuviese en su mano por combatir el terrorismo. Con vistas a lograr este objetivo, los europeos ofrecieron a Arafat el asesoramiento de un experto en materia terrorista y la cooperación de sus servicios de información. No obstante, pensaban que no era posible que Arafat garantizase por completo la seguridad israelí, y que resultaba contraproducente la adopción de fuertes medidas de castigo contra la población de los Territorios cada vez que se producía un atentado, ya que ello favorecía la estrategia integrista.

Pero el Gobierno Netanyahu hacía oídos sordos a tales peticiones y se embarcó en masivas campañas de represalia, con habituales cierres de los Territorios al paso de personas y de mercancías que suponían un enorme daño para la economía local, lo que hacía inútil la cuantiosa ayuda destinada a la zona y echaba por tierra las pretensiones europeas de mejorar las condiciones de vida de la población con vistas a ganar apoyos para el proceso de paz. De ahí que el ministro francés de Asuntos Exteriores, Hubert Védrine, declarara que la política de Netanyahu resultaba catastrófica para Oriente Próximo y que fomentaba el terrorismo de Hamas y de la Yihad Islámica²⁷.

La labor de Miguel Ángel Moratinos consistió no tanto en la mediación como en los buenos oficios, con vistas a animar a las partes a moderar sus actitudes, de tal suerte que no se incrementara la tensión entre ellas. En esa línea, propuso la aceptación de un código de conducta

por las partes, aprobado por la Unión Europea. Dentro de éste, se pedía a la Autoridad Palestina el poner todos los medios para hacer frente al terrorismo, en tanto que los israelíes debían abstenerse de construir nuevos asentamientos o ampliar los ya existentes²⁸. Los israelíes rechazaron de plano el código, ya que el Gobierno del Likud no reconocía ninguna clase de limitación al ejercicio de su soberanía sobre los Territorios.

La capacidad de presión europea era considerable en el terreno económico, por cuanto la CE seguía siendo el principal socio comercial del Estado de Israel y porque ese país se beneficiaba de la cooperación financiera, además de poder acceder a ciertos proyectos de investigación científica en colaboración con Europa que difícilmente podían ser abordados de forma unilateral. Pero, por otra parte, la balanza comercial con Israel era netamente favorable a la Unión, y parecía poco probable que los países miembros se encontraran dispuestos a sacrificar tales intercambios aplicando sanciones al régimen de Tel Aviv. Por otra parte, existían claras diferencias en este terreno, de manera que los países europeos más partidarios de la necesidad de profundizar en la PESC eran también los que más decididos se mostraban a la hora de apoyar el incremento de su implicación en el Oriente Medio. Por el contrario, las naciones firmemente atlantistas escogieron una línea más cauta, de manera que las iniciativas europeas fueran a remolque de las de Estados Unidos. Ambas posturas no hacían sino evidenciar una nítida falta de coherencia en la política europea, que se derivaba de las propias carencias de la PESC y de la falta de consenso entre sus miembros sobre la situación en el Próximo Oriente y las posibles vías de solución para el contencioso árabe-israelí.

Desde la Unión Europea siempre se había pensado que, para avanzar en el proceso de creación de un área de seguridad en el Mediterráneo, era imprescindible alcanzar ciertos logros con vistas a la resolución del conflicto árabe-israelí. Si los acuerdos de Oslo habían servido como estímulo para que se pudiera celebrar en Barcelona la primera reunión de la CSCM, el bloqueo acaecido desde entonces condujo a un evidente fracaso en el segundo encuentro de dicho foro, llevado a cabo en La Valetta en 1997. Allí se discutieron medidas prácticas con vistas a trasladar a la realidad los principios establecidos en Barcelona, pero las reticencias israelíes a

desarrollar unos vínculos que cuestionaban de algún modo el dominio militar ejercido por el eje Washington-Tel Aviv condicionaron la posibilidad de lograr avances más significativos²⁹. Si a todo ello unimos la existencia de un clima de creciente desconfianza entre árabes e israelíes y entre éstos y la UE, podemos comprender la falta de resultados. Este fracaso condujo a los países europeos a abandonar toda esperanza de que el Gobierno Netanyahu estuviera dispuesto a realizar concesiones significativas en el proceso de paz, de modo que comenzó a hablarse de su “encapsulamiento”³⁰. Por otra parte, la impresión que tenía la UE de la gestión de la Autoridad Palestina no era tampoco muy positiva³¹. El grado de corrupción que se detectaba en su actuación era muy alto, hecho reflejado en la escasa transparencia con la que se gestionaban las ayudas procedentes de Europa. Tal circunstancia debilitaba enormemente el crédito de los líderes palestinos entre su pueblo. Las condiciones de vida de la población no habían mejorado desde la firma de los Acuerdos de Oslo, sino que continuó su deterioro tanto en el terreno sanitario como en el nutricional. Si la política europea en la zona había centrado sus esfuerzos en la creación de una situación económica que permitiera mejorar la vida de los palestinos, con vistas a que éstos apoyaran el proceso de paz, el desarrollo de los acontecimientos parecía indicar su inutilidad, ya que el descontento crecía cada vez más.

Pero este fracaso ponía también en evidencia un hecho claro: si los avances políticos en el proceso de paz no llegaban, la cooperación económica y la ayuda financiera no servirían más que para mitigar algo el sufrimiento de la gente, pero no serían capaces de colocar a los Territorios Ocupados en el camino del desarrollo y el bienestar. De este modo, los esfuerzos europeos en Oriente Próximo se hallaban supeditados a los resultados de unas negociaciones políticas en las que la UE se encontraba ausente e incapaz de ejercer una influencia significativa.

De este modo, la UE perdió buena parte de su interés por el conflicto, ante la falta de estímulos motivada por su marginación política, la percepción de que el Gobierno israelí no se sentía interesado en alcanzar avances significativos y la combinación de creciente pobreza y administración ineficiente en Gaza y Cisjordania.

La decepción suscitada por el pobre papel europeo provocó también un endurecimiento en las condenas contra Israel, a quien se veía como principal responsable del bloqueo negociador. Un buen ejemplo de ello lo constituyó el Consejo Europeo de Berlín, en el cual la UE expresó que “La Unión Europea está convencida de que la creación de un Estado palestino soberano, democrático, viable y pacífico, sobre la base de los acuerdos existentes y por medio de las negociaciones sería la mejor garantía para la seguridad de Israel [...]”³². Con esta declaración se completaba un camino que se inició en los Años 70, cuando se hablaba de manera ambigua de los “derechos palestinos”, alcanzándose ahora un pleno reconocimiento del principio de autodeterminación e independencia. Resultaba asimismo novedoso el que se justificara tal apoyo en el mantenimiento de la seguridad del propio Israel, dando así una prueba más de la visión europea del concepto de seguridad, el cual se basa actualmente más en la consecución de unas condiciones de bienestar material, cooperación y estabilidad política, que en el soporte de medidas de fuerza.

En cualquier caso, a finales de los años 90 se puso en evidencia que el modelo de seguridad que Europa trataba de trasladar al Próximo Oriente carecía del respaldo necesario entre los actores regionales. Ante la falta de unos claros beneficios derivados del proceso de paz, la tendencia que se impuso entre israelíes y palestinos fue la del retorno al empleo de la fuerza. Y en un escenario de esas características sólo Estados Unidos poseía una considerable capacidad de influencia ante ambas partes, por lo que la UE pasó a desempeñar un papel evidentemente marginal, a pesar de sus esfuerzos desplegados.

En definitiva, si los europeos manejaban la hipótesis de que la construcción de una red de interrelaciones entre los países y los pueblos del Próximo Oriente facilitarían la creación de unas condiciones favorables para la paz, la realidad demostró que el orden de los factores era el inverso: al no existir un acuerdo sobre las características de esa paz, resultó imposible la creación de un área de cooperación en el Mediterráneo. De ahí que, en la práctica, Europa optara por intentar sacar adelante iniciativas de colaboración bilaterales o subregionales, eludiendo el permanente escollo del conflicto árabe-israelí. En cualquier caso, una política mediterránea de la UE en un marco de permanencia de ese contencioso se verá

permanentemente lastrada en sus resultados, impidiendo la construcci3n de una comunidad basada en los valores de paz, estabilidad y seguridad proclamados en Barcelona.

NOTAS

¹ Vid. Gillespie, R., "Northern European Perceptions of the Barcelona Process". *CIDOB*, 37 (1997), 67. Marquina, A., "La asociaci3n de seguridad de la Conferencia Euromediterr3nea 10 a3os despu3s: la An3basis". *UNISCI Discussion Papers*, 2005, 70-71.

³ Ben-Ami, S.; Medin, Z., *Historia del Estado de Israel*. Madrid, Rialp, 1991, 267.

⁴ Ravenel, B., "¿Se3ales de paz en el Mediterr3neo?". *Tiempo de Paz*, 13 (1989), 53.

⁵ Cohen, Y., "Paz y cooperaci3n en Oriente Pr3ximo". *Tiempo de Paz*, 29-30 (1993), 79.

⁶ Recogido en la Directiva N3 3363/86.

⁷ Khader, B., "De la Intifada a la proclamaci3n del Estado palestino". *Tiempo de Paz*, 13 (1989), 71.

⁸ Ben-Ami, S., *Israel, entre la paz y la guerra*. Barcelona, Ediciones B, 1999, 251.

⁹ Dezcallar, J., "La pol3tica exterior de Espa3a. Pol3tica espa3ola hacia los pa3ses 3rabe", en D. Garc3a Cant3s (ed.), *El Mediterr3neo y el mundo 3rabe ante el nuevo orden mundial*. Valencia, Diputaci3 y Universitat de Val3ncia, 1994, 104.

¹⁰ Buffotot, P., "La perception de la menace par les Europ3ens: une vision eclat3e". *CIDOB*, 27 (1994), 17.

¹¹ Discurso del ministro Van den Broek ante la Conferencia de Madrid. *Tiempo de Paz*, 22 (1993), 76-78.

¹² Peres, S., *Oriente Medio. A3o cero*. Barcelona, Grijalbo, 1993, 179 y 182.

¹³ Cohen, Y., "Paz...", op. cit., 81

¹⁴ Vid. Munuera, G., "La CSCM a la luz del acuerdo entre la OLP e Israel". *Pol3tica Exterior*, 41 (1994), 193-205.

¹⁵ Ben-Ami, S., *Israel...*, op. cit., 149.

¹⁶ Peres, S., *Oriente...*, op. cit., 83.

¹⁷ *Bolet3n de las CCEE*, 6 (1992), 19-22.

¹⁸ *Bolet3n de las CEE*, 10 (1993), 8 e id., 12 (1993), 12-13.

¹⁹ Comisi3n de las Comunidades Europeas, "Reforzar la pol3tica mediterr3nea de la UE mediante una Asociaci3n Euromediterr3nea". *COM*, 427 final, 19 de octubre de 1994.

²⁰ Sobre el contenido de estos acuerdos, vid. Bataller, F.; Jord3n, J. M., "El Mediterr3neo Sur y Oriental y la UE: las relaciones comerciales y su entorno estrat3gico". *Bolet3n ICE*, 744-745 (1995), 134-136. Gillespie, R., "Northern...", op. cit., 67 y 68.

²¹ Biad, A., "A Strategy for Conflict Prevention and Management in the Mediterranean". *CIDOB*, 37 (1997), 57.

²² Collado, A., "El proceso de paz en el Oriente Pr3ximo: evoluci3n hist3rica, situaci3n actual e incidencia en la presidencia espa3ola de la UE". *Tiempo de Paz*, 40 (1996), 42.

²³ Id., "La situaci3n en Pr3ximo Oriente y la crisis del proceso de paz". *Tiempo de Paz*, 44-45 (1997), 108.

²⁴ Nair, S., *Las heridas abiertas*. Madrid, El Pa3s Aguilar, 1998, 127-28.

²⁵ Solar, D., *El laberinto de Palestina*. Madrid, Espasa, 1997, 378. Hadas, S., "Israel, un voto de esperanza". *Pol3tica Exterior*, 70 (1999), 13.

²⁶ Ben-Ami, S., *Israel...*, op. cit., 154.

²⁷ Declaraciones recogidas en Hadas, S., "Israel...", op. cit., 31.

²⁸ Collado, A., "La situaci3n...", op. cit., 111.

²⁹ Biad, A., "A strategy...", op. cit., 61.

³⁰ Ben-Ami, S., *Israel...*, op. cit., 230.

³¹ Dupl3, T., "La autonom3a palestina: riesgos y esperanzas". *Papeles de Cuestiones Internacionales*, 52 (1994), 102.

³² Declaraci3n del Consejo Europeo de Berl3n, 25 de marzo de 1999.