

ORIENTE MEDIO: La construcción progresiva de una agenda

Rina Weltner-Puig¹ y Eduard Soler i Lecha²

Introducción

El conflicto de Oriente Medio ha representado un factor de inestabilidad clave en el sistema internacional. Fue además uno de los escenarios de la guerra fría y, actualmente, un espacio privilegiado para aquellos que perciben la existencia de un "choque de civilizaciones".

Metáfora de los desequilibrios mundiales, donde la falta de democracia, la resistencia a la ocupación, la lucha religiosa, la explotación de recursos naturales, las alianzas internacionales, el derecho a la seguridad y a la propia existencia se entremezclan en un peligroso amalgama capaz de desestabilizar una región tan cercana a la Unión como el Mediterráneo. Conflicto complejo donde los haya y a menudo portada de los medios de comunicación, no puede sino condicionar la agenda de cualquier Presidencia de la Unión Europea. Y aún más en el caso español que, como demostró en sus anteriores presidencias (1989 y 1995), ha hecho del Próximo Oriente un tema de atención especial.

Estado de la cuestión

La ambición de la Unión Europea en el proceso de paz de Oriente Medio ha sido doble: convertirse en el protector más firme de una paz justa, duradera y global en la región y representar un papel político y económico importante en la misma.

La implicación política de la UE en el proceso de paz se ha traducido en diferentes iniciativas. En primer lugar, la diplomacia europea ha protagonizado encuentros regulares con los principales actores involucrados en el conflicto y el enviado especial de la UE para el proceso de paz, el embajador Miguel Ángel Moratinos, ha llevado a cabo múltiples actividades. En segundo lugar, ha adoptado posiciones comunes en los momentos decisivos del proceso y ha cooperado también con los EEUU en sus intentos de mediación en el conflicto. En tercer lugar, la UE ha realizado acciones conjuntas en la región como por ejemplo la supervisión de las elecciones palestinas en 1996 y la formación de la policía palestina. Finalmente, la UE

¹ Rina Weltner-Puig es licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Helsinki.

² Eduard Soler i Lecha es licenciado en Ciencias Políticas por la Universitat Autònoma de Barcelona y *Certificat d'Études Politiques* por el Institut d'Études Politiques d'Aix-en-Provence (Francia). Actualmente es doctorando en Relaciones Internacionales en la UAB e investigador en el IUEE.

ha promovido el diálogo y la cooperación regional en el marco de la asociación euromediterránea. A pesar de estas iniciativas, la posición de la UE en el ámbito político del proceso de paz ha sido secundaria respecto a la de EEUU. Ello no obsta para que algunos países, como Francia y también aquellos que sostienen la necesidad de una Política Europea de Seguridad y Defensa, hayan pedido una mayor implicación política de la Unión en el conflicto.

En el **ámbito económico** cabe destacar el papel de la UE como promotor no-militar más importante del proceso de paz mediante su apoyo directo a la Autoridad Nacional Palestina, a los refugiados y a los proyectos de desarrollo regional en los cuatro países vecinos de Israel, que refuerzan indirectamente el proceso de paz. A su vez, la UE es el socio comercial, económico y científico más importante de Israel.

En general, los países de la UE han mantenido una posición más próxima a los intereses de los países árabes que la de la administración estadounidense, aliada incondicional de Israel. No obstante, hay que mencionar que este posicionamiento europeo no ha sido siempre homogéneo. A finales de los años 60 y previo al inicio de la cooperación política en la Comunidad Europea (CE), los estados miembros adoptaban posturas muy diferenciadas respecto al conflicto de Oriente Medio. Por encima de todo, destacaba el contraste entre la orientación pro israelí de Alemania y de los Países Bajos y la más pro árabe de Francia. Estas diferencias se mantuvieron hasta la Guerra arabo-israelí del 1973, cuando el subsiguiente embargo energético llevó a los países de la CEE a adoptar una posición común³ y a lanzar el diálogo euroárabe⁴.

La expulsión de Egipto de la Liga Árabe tras la firma de **la paz de Camp David** en 1979 con Israel fue considerada como uno de los elementos que debilitaron el diálogo euroárabe. La estructura política del conflicto en Oriente Medio también experimentó cambios importantes. Se primó la bilateralidad por encima de una solución regional del conflicto y los Estados Unidos asumieron definitivamente el papel de principal mediador entre las partes implicadas, quedando Europa en un lugar marginal durante posteriores negociaciones.⁵

³ Declaración común en la cual reconocían los legítimos derechos de los palestinos como un elemento esencial a tener en cuenta para llegar a una paz justa y duradera en la región (Statement by the Nine Ministers on the situation in the Middle East, Bruselas, 6 de noviembre de 1973).

⁴ De este diálogo, los países del sur esperaban conseguir un apoyo político a la lucha palestina mientras que el interés europeo se centraba en las cuestiones económicas y energéticas. En 1977, otra declaración común de los nueve respecto a Oriente Medio reforzó su posicionamiento respecto a los palestinos al hacer constar que la solución del conflicto tendría que tener presente la necesidad de una patria para el pueblo palestino (Statement by the European Council on the Middle East, Londres, 29 de junio de 1977).

⁵ No obstante, tras la firma del acuerdo entre Egipto e Israel, continuaron defendiendo que la solución al conflicto no podía ser bilateral sino que debería hacerse en un marco regional

Un año después de Camp David, los nueve países de la CE eran conscientes de la necesidad de implicarse en el conflicto arabo-israelí y, en particular, de apoyar al pueblo palestino. Fruto de esta voluntad fue la **Declaración de Venecia**, de 1980, que todavía constituye la piedra angular de la posición europea en Oriente Medio. En ella se reconoció la existencia de "un pueblo palestino" y su derecho a la autodeterminación. Además, se consideró necesaria la implicación de la OLP en las negociaciones de paz. Finalmente, los miembros de la CE adoptaron una posición contraria a cualquier cambio unilateral del estatuto de Jerusalén y consideraron como ilegales los asentamientos judíos en los territorios ocupados⁶.

A pesar de la mejora de la cooperación política entre los miembros de la CEE en la década de los 80, su papel en Oriente Medio fue bastante limitado⁷. Las declaraciones de los estados miembros⁸ en este período, sin embargo, revelan una posición europea cada vez más preocupada por el empeoramiento de la situación en los territorios ocupados y las medidas represivas de las autoridades israelíes. Además, se critica a Israel por continuar la política de asentamientos y se considera esta actividad no solo como ilegal sino también como un creciente obstáculo en el camino hacia la paz en la región. A principios de los años 90, esta preocupación europea comportó una importante ayuda económica directa a la sociedad palestina.

Tras la Guerra del Golfo Pérsico de 1991, la situación política en Oriente Medio ofrecía una nueva posibilidad para mediar en el conflicto arabo-israelí por parte de los Estados Unidos. La CE y sus estados miembros expresaron su total apoyo a la iniciativa de la Conferencia de paz para Oriente Medio, fomentada conjuntamente por los norteamericanos y los soviéticos, pero también afirmaron su voluntad de participar plenamente en ella⁹. Al final esta participación en la **Conferencia de Madrid en 1991** no fue posible, a causa de la oposición israelí, y la CE se limitó a promover cuestiones económicas. Fruto de esta conferencia fueron **los acuerdos de Oslo en 1993**, que representaron el inicio de la política de intercambio de paz por territorios. La CE saludó

(Statement by the Nine Foreign Ministers on the Egyptian-Israeli Peace Treaty, París, 26 de marzo de 1979).

⁶ Declaration by the European Council on the Situation in the Middle East (Venice Declaration), Venecia, 12-13 de junio de 1980.

⁷ Como hechos destacables figuraría la participación de Francia, Italia, los Países Bajos y Gran Bretaña en la fuerza multinacional que siguió a la retirada de las tropas israelíes del Sinaí en 1981. Por otro lado, la invasión israelí de Líbano en 1982, condenada ahora por los diez miembros de la CEE (Statement by the Ten Foreign Ministers on the Situation in Lebanon, Bonn, 9 de junio de 1982), y el consiguiente estancamiento del proceso de paz dejó a los esfuerzos diplomáticos un papel secundario.

⁸ Los estados miembros repitieron la posición adoptada en Venecia en las declaraciones de Bruselas, 23 de febrero de 1987; de Madrid, 26-27 de junio de 1989 y de Dublín, 25-26 de junio de 1990.

este avance, ya que la Comunidad y sus estados miembros se habían convertido en el patrocinador económico más importante de los territorios ocupados¹⁰. Asimismo, una de las primeras acciones comunes de la recién creada PESC consistió en la implicación de la UE en el desarrollo económico y social de los territorios ocupados, incluidas la creación de una policía palestina y la preparación y observación de las elecciones palestinas¹¹.

A pesar de reveses como el que representó la masacre de Hebron¹², la parte palestina se fue organizando progresivamente a partir del **regreso de Yasser Arafat** y la dirección de la OLP a Palestina en mayo de ese mismo año. En colaboración con la UE se inició la creación de la policía palestina de la nueva Autoridad Nacional Palestina (ANP). En el ámbito internacional empezaron a surgir iniciativas para promover la economía y el desarrollo de Oriente Medio y África del Norte, como la cumbre de Casablanca a finales del año 1994. Al año siguiente, la primera **cumbre euromediterránea** integró tanto a Israel como a la Autoridad Nacional Palestina, Siria y Líbano en una nueva política mediterránea de la UE. Como parte integral de esta política, la UE decidió negociar un acuerdo de asociación bilateral con cada uno de los países implicados, incluida la ANP¹³.

En el año 1995, el proceso de paz entre Israel y la ANP continuó con un nuevo acuerdo provisional (**Oslo II o de Taba**) que reguló y extendió el régimen palestino en Cisjordania. Consecuentemente, las tropas israelíes se retiraron de las seis principales ciudades palestinas. La UE no tenía otra implicación en los acontecimientos que expresar su apoyo a los esfuerzos americanos. Durante ese año también se acentuaron también los dos elementos que más dificultan el proceso de paz: la continuación de los asentamientos judíos en los territorios ocupados y los atentados mortales por miembros de grupos islámicos radicales. El hecho más significativo de aquel año, en todo caso,

⁹Statement on the Middle East Peace Process, European Political Co-operation, 10 de octubre de 1991.

¹⁰ En la declaración sobre el proceso de paz de Oriente Medio, el 13 de setiembre de 1993, los estados miembros se comprometieron a reforzar su compromiso económico con los palestinos.

¹¹ Joint Action by the Council of the European Union Adopted on the Basis of Article J.3 of the Treaty on European Union in Support of the Middle East Peace Process, Luxemburgo, 19 de abril de 1994 (94/276/CFSP).

¹² La muerte de 29 palestinos en la masacre de Hebrón en febrero de 1994 por parte de un miembro de la extrema derecha religiosa judía concienció a las partes del conflicto y a la sociedad internacional sobre las enormes dificultades presentes en el proceso de paz. Por un lado, la actitud negativa de los colonos israelíes y sus representantes políticos contra el principio "paz por territorio" y la paralización y el abandono de los asentamientos en los territorios ocupados. Por otro lado, los diferentes movimientos y grupos palestinos como Hamas, Jihad islámica y Hezbollah rechazaron desde el principio el proceso de paz y adoptaron métodos violentos para obstaculizar su avance.

¹³ Las negociaciones con Siria son las únicas que aún no están concluidas al terminar la Presidencia española de 2002.

fue el asesinato de Yitzhak Rabin. La desaparición de esta figura clave de la política israelí provocó una profunda incertidumbre sobre el futuro del proceso de paz.

Tal y como habían previsto los acuerdos de Oslo, en 1996 se celebraron elecciones democráticas en el Consejo de la Autonomía Palestina o Parlamento Palestino y elecciones presidenciales de la ANP. En ambas, la UE actuó como observadora. En el proceso de paz se acordó iniciar las negociaciones sobre el estatuto final de los territorios palestinos y finalizarlas antes de mayo de 1999. Pese a lo manifestado por la Presidencia irlandesa, los intentos de la UE de equiparar su posición política en el proceso de paz a su papel económico no tuvieron éxito¹⁴. No obstante, en ese mismo año se acordó la creación del cargo de **enviado especial al proceso de Paz de Oriente Medio**¹⁵.

En los años siguientes, la extrema lentitud - si no paralización - del proceso de paz acompañada por las difíciles condiciones de vida en los territorios palestinos y la ineficacia y la corrupción de la ANP, siguieron generando simpatías hacia los grupos más radicales que recurrían a atentados suicidas. La condena internacional a estas acciones fue expresada en la Cumbre de Charm al-Cheikh en Egipto en abril de 1996, donde los países occidentales y árabes moderados se comprometieron a luchar contra el terrorismo en Oriente Medio¹⁶. No obstante, la cumbre no pudo impedir la continuación de las hostilidades que incrementaron el clima de violencia e inseguridad en la región.

Desde el año 1997, la tónica principal del proceso de paz ha sido la crisis de confianza generada por dos factores fundamentales. De un lado, la continuación de los asentamientos judíos en los territorios ocupados ha creado en la opinión palestina y árabe una sensación de expansión continuada del estado de Israel. De otro, los actos violentos y sobre todo los ataques suicidas por parte de extremistas islámicos han dado la impresión de que la ANP y su presidente Yasser Arafat no estaban haciendo todo lo posible para impedir estos ataques, castigar a sus autores o crear un clima moral contrario a la violencia. Los intentos de la diplomacia americana, europea y árabe para volver a encarrilar el bloqueado proceso de paz se han visto frustrados por nuevos atentados y las correspondientes medidas de represión de Israel.

La **cumbre de Wye Plantation**, bajo los auspicios de EEUU., en octubre de 1998 representó un primer intento de superar la falta de confianza y hacer volver a las partes a las negociaciones políticas sobre el estatuto definitivo de los territorios palestinos. En el ámbito económico, la UE continuaba con su compromiso de fomentar

¹⁴ Declaration by the Presidency on behalf of the EU on the Middle East peace Process, Dublín 1 de octubre de 1996 (PESC/96/83).

¹⁵ Joint Action by the Council of the European Union, 25 de noviembre de 1996 (96/676/CFSP). Desde su creación, el cargo ha sigo ocupado por el embajador Miguel Ángel Moratinos.

el desarrollo económico, político y social del pueblo palestino¹⁷. El año siguiente, las referencias al derecho palestino a la autodeterminación e incluso a la opción del estado propio se vieron reforzadas en las conclusiones del Consejo Europeo de Berlín, en marzo de 1999.

La cumbre de Wye Plantation fue seguida por encuentros en Charm al-Cheikh (1999), Camp David (2000) y Taba (enero 2001) pero las partes no llegaron a ningún acuerdo definitivo. La sucesión de cumbres oficiales fue interrumpida por dos cambios en el contexto del proceso de paz: la victoria electoral de Ariel Sharon en Israel y la expiración de la Presidencia de Bill Clinton en EEUU. La paralización de la vía política posterior a estos cambios ha sido acompañada por la movilización de las fracciones armadas y violentas palestinas por un lado (conocida ya como la segunda intifada o intifada de al-Aqsa) y la búsqueda desesperada de la seguridad por parte del gobierno israelí, conduciendo todo ello a una profunda espiral de violencia.

Ante esta situación, la actuación de la UE y los estados miembros se ha limitado a expresar su satisfacción por los acuerdos firmados y a manifestar su creciente preocupación por la escalada de tensión en la región a pesar de lo acordado. En la postura de la UE hacia los territorios ocupados se puede observar una acentuación de la importancia de tratar aspectos relacionados con el Estatuto Final y la opción del Estado Palestino, de acuerdo con lo establecido en el Consejo Europeo de Feira¹⁸. Desde principios de diciembre del 2000 el Alto Representante de la PESC, Javier Solana, se ha centrado en una actividad diplomática dirigida a frenar la violencia¹⁹. También, por primera vez, la UE participó, junto a los norteamericanos y otros diplomáticos, en la preparación del Informe Mitchell sobre la situación de Oriente Medio y las posibles salidas de la espiral de violencia.

La Presidencia belga del segundo semestre de 2001 estableció las líneas generales del posicionamiento de los Quince sobre la situación en Oriente Medio. Las conclusiones del Consejo Europeo de Laeken indican bien la percepción europea de que la paz en la región es difícilmente alcanzable sin el reconocimiento del derecho de Israel a vivir en paz y seguridad y el establecimiento de un estado palestino viable, independiente y democrático y, por lo tanto, sin la finalización de la ocupación de los territorios palestinos. La UE y sus estados miembros también reiteraron su convencimiento de que la ANP y Yasser Arafat son necesarios en el proceso de paz. Respecto a la escalada de violencia en la región, la UE pidió a la ANP desmantelar las

¹⁶ A esta reunión no asistieron ni Siria ni Líbano por exclusión propia e Irán, Libia y Sudán fueron excluidos por proporcionar apoyo a grupos terroristas.

¹⁷ Press Statement on the Middle East Peace Process, Luxembourg and Vienna, 26 de octubre de 1998.

¹⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de Feira, 19 de junio de 2000.

¹⁹ Declaration by the Heads of States and Governments of the European Union on the situation in the Middle East, 5 de diciembre de 2000 (PESC/00/156).

redes terrorista islámicas, arrestar a los activistas sospechosos de actos violentos y llamar al fin de la intifada. En relación con Israel, la UE pidió la retirada de sus fuerzas militares y la suspensión de las ejecuciones extrajudiciales, las restricciones de movimiento de los palestinos, la destrucción de las infraestructuras palestinas y la proliferación de los asentamientos²⁰.

Prioridades de la Presidencia española

España ha tenido un papel modesto pero significativo en el Conflicto de Oriente Medio. Ello es fruto de una interesante evolución histórica. El país que durante el franquismo mantuvo la retórica de la "tradicional amistad con los países árabes" y que no reconoció al estado de Israel hasta 1986 conseguiría ser aceptado como organizador de la Conferencia de Madrid. Esta circunstancia ayudaba a diversificar la política exterior española en el ámbito mediterráneo, centrada hasta entonces en la relación hispano-magrebí. Algunas pruebas concretas de la implicación española serían el aumento regular de ayuda dirigida a los territorios palestinos²¹ y una creciente cooperación militar con el estado de Israel²².

España ha jugado un importante papel indirecto dentro del marco de la UE. En este sentido destaca el hecho de que el enviado especial a la región de Oriente Medio es un diplomático español, Miguel Ángel Moratinos. También bajo Presidencia e impulso español se han desarrollado algunas iniciativas de mediación importantes puesto que el diálogo euromediterráneo puede considerarse, también, una herramienta para conseguir la paz en Oriente Medio.

Si bien la Presidencia española del año 2002 había confeccionado un amplio y ambicioso catálogo de prioridades en relación al partenariado euromediterráneo, las referencias al proceso de paz en el Próximo Oriente se reducían a dos grandes ideas: la concertación multilateral en la gestión de la crisis y el intento de que el conflicto no contaminase el proceso euromediterráneo. Aunque tampoco debemos olvidar que el gobierno español había asumido la Presidencia con una clara voluntad de situar la lucha contra el terrorismo como prioridad de las prioridades y con un alcance transversal. Así pues, al tratar el conflicto en Palestina, el debate sobre el terrorismo, su definición y su persecución se convierten en un terreno pantanoso. No es de extrañar que la Presidencia

²⁰ Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken, 14-15 de diciembre de 2001, Anexo III: Declaración sobre la situación de Oriente Medio.

²¹ Algunos datos cifran en cincuenta millones de dólares el apoyo financiero español a los palestinos en el período 1997-1999 representando el 4% del total español (Ver Núñez Villaverde, J., "The Mediterranean: a firm priority of Spanish Foreign Policy?" en Gillespie, R. y Youngs, R. *Spain; the European and International Challenges*, Londres, Frank Cass, 2001, pág. 140).

²² Para algunos datos del comercio de armas ver "España vende munición a Israel y le compra equipos de guerra electrónica", en *El País*, 15 de abril de 2002.

española abordara incómoda una escalada de tensión en Oriente Medio en que los atentados suicidas pero también las dudas sobre el alcance y definición del terrorismo de estado, podían resquebrajar la solidez del discurso español sobre la materia.

La prudencia de la Presidencia española se comprende si tenemos en cuenta el riesgo adicional de profundizar la fractura socio-política en el Mediterráneo y muy especialmente en la región de Oriente Medio. Los atentados del 11 de setiembre, así como la campaña de Afganistán pero también la política norteamericana de encasillar a países como Corea del Norte, Irán e Irak en un denominado "eje del mal", tensaban las relaciones entre el mundo arabo-islámico en general con los Estados Unidos aunque, colateralmente, también con sus aliados occidentales, entre ellos Europa. Este clima de inestabilidad internacional no hacía sino añadirse a la inestabilidad regional en Oriente Medio, descrita en el apartado anterior.

En vísperas de la Presidencia del Consejo de la Unión, tres grandes ideas sobre Oriente Medio dominaron el planteamiento del ejecutivo español. En primer lugar, la importancia en redoblar los esfuerzos para atajar la violencia y abrir una perspectiva de solución política en la grave situación a la cual se había llegado en Oriente Medio²³. En segundo lugar, la precisa concertación con los Estados Unidos, y subsiguientemente con Rusia, las Naciones Unidas y los países árabes, para llegar a una arreglo pacífico y duradero del conflicto. En tercer lugar, la voluntad de evitar que la escalada de tensión en Oriente Medio pudiera contaminar de nuevo el proceso de Barcelona, tal y como había sucedido en Malta, 1997, y en Marsella, 2000. Proceso que, como recordaba el presidente español en su discurso ante el plenario del Parlamento Europeo del 16 de enero de 2002, es "el único foro de diálogo que reúne a todos los implicados en el proceso de paz".

Resultados

El comienzo de la Presidencia española de la UE coincidió con una nueva acentuación de las tensiones en Oriente Medio. Por ejemplo, pocos días después de la visita del enviado especial de EEUU, Anthony Zinni, a la región a principios de año, Israel descubrió una embarcación palestina (Karine A) con 50 toneladas de armamento presuntamente de procedencia iraní. Aunque Yasser Arafat negó la acusación de que la ANP había ordenado el encargo, Israel y EEUU atribuyeron esta responsabilidad al máximo dirigente de la ANP. Desde entonces, la credibilidad de Yasser Arafat y la ANP en la lucha contra el terrorismo palestino ha sufrido un importante revés en Israel y en EEUU. La Presidencia de la UE, sin embargo, no hizo ninguna referencia directa al incidente en sus comunicados oficiales antes de las conclusiones del Consejo de

²³ "Más Europa". Programa de la Presidencia española de la Unión Europea. 1.1/30.6.2002.

Asuntos Generales, el 28 de enero, en las cuales la UE exigió sólo que la ANP acelerara la clarificación del caso Karine A.

Si la actuación de Yasser Arafat y la de la ANP estaban en el punto de mira de Israel y EEUU, las primeras intervenciones de la Presidencia española se centraron en las protestas contra la demolición de las casas e infraestructuras palestinas por parte del ejército de Israel²⁴. Además, en su encuentro con Yasser Arafat a mediados de enero, Piqué destacó la valoración por parte de la UE de los esfuerzos de la ANP y de su presidente para controlar el terrorismo, mantener el alto el fuego y aclarar aspectos que confundían aún más la situación (la cuestión del navío con armas). Con Ariel Sharon, Piqué enfatizó la necesidad de reanudar la vía del diálogo²⁵. Tras un atentado terrorista palestino en la ciudad de Hedera, Piqué describió el proceso de paz como "virtualmente moribundo", mientras todavía se encontraba en la región²⁶.

En la nueva situación de tensión y confusión política, agravada por la negativa de Yasser Arafat a entregar a los presuntos asesinos del ministro israelí de turismo, Rejavam Zeevi, y el confinamiento de Arafat, los Quince se alinearon tras la declaración de Laeken y exigieron la adopción del plan Tenet de alto el fuego y las recomendaciones del comité Mitchell²⁷. La firme defensa europea de la posición de Arafat como negociador palestino contrastó con algunas opiniones en Israel según las cuales Arafat ya no disponía de relevancia política como representante de su pueblo y que, dada su pasividad ante la violencia palestina contra la población civil israelí, más bien constituía parte del problema que de su solución.

A principios del mes de febrero, el alud de acontecimientos en Oriente Medio pareció desbordar la capacidad de reacción y de coordinación de la Presidencia española. Fruto de esta situación, en la reunión informal de los ministros de Asuntos Exteriores de la UE en Cáceres, el 8 de febrero, se debatió de forma vehemente la necesidad de la culminación del proceso de paz en Oriente Medio para que se reconociera el Estado palestino. La impresión informal parecía ser que no, ya que la creación del Estado palestino, aunque sin fronteras definidas, podría potenciar la pacificación de la región. Según Josep Piqué, se trataba de volver a poner la política en el centro de discusiones y no concentrarse exclusivamente en la seguridad. Fuentes próximas a Javier Solana, sin embargo, reconocieron que la proclamación del Estado palestino y su posterior reconocimiento debían hacerse de forma pactada con Israel y

²⁴ EU Council President Josep Piqué voices "protest and absolute rejection" of demolition of Palestinian houses and other infrastructure at Gaza airport, 14 de enero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

²⁵ President of the EU Council Josep Piqué asks Arafat for "zero tolerance" in fight against terrorism, 17 de enero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

²⁶ President of the EU Council Josep Piqué condemns latest attack against Israel and describes peace process as "moribund", 18 de enero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

²⁷ Las conclusiones del Consejo de Asuntos Generales de 28 de enero.

con Occidente²⁸. Posteriormente, las divergencias entre los socios de la UE y especialmente la opinión de Alemania, Holanda y Reino Unido de que sin plena seguridad no se podía hablar de soluciones políticas, impidieron que los Quince avanzaran hacia la elaboración de una iniciativa propia de paz.

Paralelamente, las evidentes diferencias entre las percepciones de EEUU y las de la UE sobre la situación en Oriente Medio llevaron al ministro Simon Peres a advertir del peligro de que se distanciaran las posturas de los dos mediadores²⁹. A finales de mes, un encuentro entre Josep Piqué y Colin Powell sirvió para asegurar que la armonía transatlántica era alta, a pesar de los desacuerdos puntuales³⁰. En esta reunión, tanto la UE como EEUU consideraron importante y positivo el reciente plan del paz saudí para Oriente Medio, en el que se vinculaba el reconocimiento de Israel por parte de los estados árabes a la retirada de las fuerzas israelíes a las fronteras anteriores a la guerra de 1967.

La incapacidad de la diplomacia europea - igual que la de EEUU - para frenar la violencia en Oriente Medio dio paso a una serie de declaraciones de la presidencia³¹. La UE, en concreto, denunció la entrada del ejército de Israel en los campos de refugiados palestinos y los intentos de destruir las infraestructuras de las milicias palestinas. Puesto que la situación en el terreno continuaba siendo grave y sin señales de mejora, la Presidencia empezó a enfatizar la necesidad de una coordinación más estrecha de la comunidad internacional para restaurar la calma y abrir una perspectiva de solución política. Este posicionamiento se concretó aún más en la Declaración sobre Oriente Medio del Consejo Europeo de Barcelona, de 15 y 16 de marzo, en la cual la UE expresó explícitamente su disposición a coordinar esfuerzos con los enviados especiales para Oriente Medio de EEUU, la Federación Rusa y la ONU.

A mediados del mes de marzo, el desarrollo de la situación llegó a un punto de inflexión cuando el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó una resolución (1397) en la que se hablaba, por primera vez, de un Estado palestino independiente. También los EEUU empezaron a mostrar su desacuerdo con las medidas del Gobierno de Israel cuando el presidente Bush expresó su opinión de que la actuación reciente de Israel no ayudaba a crear condiciones para la paz³².

²⁸ Salvador Enguix: “Los Quince coincidieron en centrar el enfoque en la política para no limitar la discusión a cuestiones de seguridad”, en *La Vanguardia*, 10 de febrero de 2002.

²⁹ “Peres warns of danger of drift in US and EU positions”, 11 de febrero de 2002. Fuente <http://www.ue2002.es>.

³⁰ “Piqué y Powell piden contención a Israel y mayores esfuerzos a Arafat para reducir la violencia”, 25 de febrero de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

³¹ Declaración de la Presidencia sobre la situación en Oriente Medio de 20 de febrero, de 1 de marzo y de 8 de marzo.

³² “Oriente Medio - Crisis/EEUU: Bush presiona a Israel antes de la llegada de Zinni”, 14 de marzo de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

Como era de esperar, en la cumbre de Barcelona la UE y sus estados miembros acogieron calurosamente la adopción de la resolución 1397. Su declaración sobre Oriente Medio, sin embargo, fue más moderada de lo que se podía esperar tras la reunión de Cáceres. La declaración no hacía ninguna referencia al calendario del Estado palestino ni exigía al gobierno de Ariel Sharon el respeto a los derechos humanos de los refugiados y civiles palestinos, tal y como se había hecho en el documento borrador³³. El texto definitivo se limitó también a considerar el "uso excesivo de la fuerza" en general, sin atribuir la responsabilidad a ninguna de las partes en particular³⁴. Esta postura puede entenderse como utilitaria y pragmática para mantener la puerta abierta a la cooperación con EEUU.

Las declaraciones políticas de la UE y los esfuerzos de la diplomacia norteamericana y europea no comportaron cambios esenciales en la situación de violencia sobre el terreno. Así, la apertura de la Cumbre de la Liga Árabe de Beirut, el 27 de marzo, resultó ensombrecida por un atentado suicida en el que 19 personas perdieron la vida. Por otra parte, el impacto político de la reunión quedó severamente limitado por la ausencia del rey de Jordania, el presidente de Egipto y el propio Yasser Arafat. La iniciativa de la Liga Árabe de invitar por primera vez a la presidencia de turno de la UE a la sesión inaugural de la cumbre dio un protagonismo inusual al presidente español y a la diplomacia europea.

La distancia entre los esfuerzos de la diplomacia internacional y los acontecimientos ocurridos en Oriente Medio, sin embargo, se convirtió en abismal a principios de abril cuando, bajo el nombre de Muralla Defensiva y con el objetivo de destruir infraestructuras terroristas, comenzó la mayor operación militar israelí contra los territorios palestinos desde la guerra del Líbano en 1982. Dada la magnitud de la operación, se temía una reacción violenta por parte de los países árabes, Siria e Irak en particular. Durante unos días se vivió un auténtico ambiente prebélico. Ante esta situación, tanto la diplomacia norteamericana como la europea reactivaron sus intentos de aliviar la tensión.

Por parte de la UE, Josep Piqué y Javier Solana viajaron a Jerusalén el 3 de abril con la finalidad de entrevistarse con el líder palestino y el jefe del gobierno de Israel. Su objetivo, sin embargo, fracasó ya que la administración de Sharon no autorizó la visita europea a Arafat. Alegando cuestiones urgentes de agenda, la delegación europea anuló su visita con Sharon y volvió rápidamente a Madrid sin haberse reunido ni con el primer ministro de Israel ni con el presidente de la ANP. El notorio deterioro en las relaciones

³³ Salvador Enguix y Marc Bassets: "La UE urge la creación de un Estado Palestino", en *La Vanguardia*, 16 de marzo de 2002.

³⁴P.E.: "Kofi Annan apoya la declaración de Barcelona sobre Oriente Medio", en *El País*, 17 de marzo de 2002.

entre la diplomacia europea y el Gobierno de Israel, causado por este incidente, fue finalmente rectificado por Shimon Peres en el encuentro euromediterráneo de Valencia, el 22 y 23 de abril. Sus gestiones permitieron a Javier Solana y Miguel Ángel Moratinos entrevistarse con Yasser Arafat a finales del mes³⁵. Previamente a ellos, el enviado especial de EEUU, Zinni, había sido la primera autoridad internacional en entrevistarse con Arafat en su cuartel general en Ramallah, el 5 de abril. A pesar de esta fricción, el Cuarteto formado por los enviados especiales de los EEUU, la UE, la ONU y Rusia empezó a tomar forma en una segunda línea política.

La aproximación entre los EEUU y la UE y la coordinación de sus políticas con las de Rusia y la ONU culminaron con el encuentro entre Colin Powell, Josep Piqué, Javier Solana, Igor Ivanov y Kofi Annan en Madrid, el 10 de abril. El objetivo del denominado "Cuarteto" fue coordinar sus acciones para resolver la actual crisis en Oriente Medio. En su declaración conjunta, el Cuarteto pidió a Israel un alto del fuego inmediato y la retirada de los territorios palestinos. A Yasser Arafat, se le exhortaba a realizar el mayor esfuerzo posible para detener los atentados terroristas contra israelíes inocentes. Aunque estas peticiones no eran nuevas, la novedad del Cuarteto residía en la postura común de los cuatro actores con la finalidad de realizar la máxima presión internacional sobre ambas partes. La formación del Cuarteto tampoco equiparó la UE, la ONU y Rusia con EEUU en su posición de mediador y garante único del proceso de paz de Oriente Medio. En todo caso, fue la primera vez que los cuatro decidieron actuar de manera consensuada para maximizar su influencia.

El impacto inmediato de la declaración del Cuarteto y la posterior gira de Colin Powell a la región fue mínimo, ya que la operación Muralla Defensiva continuaba con plena fuerza al igual que los ataques suicidas y la resistencia de los grupos armados palestinos. La Presidencia de la UE manifestó su extrema preocupación por el aumento de la tensión en la zona en una nueva declaración del 12 de abril. En ella, la Presidencia recogió la consideración de que las noticias sobre los acontecimientos en el campo de refugiados de Jenín eran muy alarmantes.

En la escena de la UE, la desatada espiral de violencia en Oriente Medio derivó en diferentes reacciones. El Parlamento Europeo, por ejemplo, pidió que se suspendiera el acuerdo de asociación comercial entre la UE e Israel. El presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, en cambio, se distanció de esta postura argumentando que no quería deteriorar la relación bilateral con Israel³⁶. Finalmente los Quince no llegaron a debatir la posibilidad de establecer sanciones contra Israel. En muchos países europeos, no obstante, proliferaron momentáneamente los actos vandálicos contra sinagogas y

³⁵ Salvador Enguix y Empar Marco: "Peres gestiona un encuentro urgente de Solana y Moratinos con Arafat", en *La Vanguardia*, 24 de abril de 2002.

³⁶ Salvador Enguix: "Prodi se desmarca de la petición de imponer sanciones a Israel", en *La Vanguardia*, 12 de abril de 2002.

otros intereses judíos. Como consecuencia, las relaciones entre la UE e Israel se crisparon de una manera sin precedentes en los últimos tiempos.

Tras el 15 de abril, cuando los primeros periodistas y representantes internacionales pudieron entrar en el campo de refugiados de Jenín, las escenas de destrucción masiva volvieron a impactar a la opinión pública internacional. El comisario europeo de Relaciones Exteriores, Chris Patten, reclamó una investigación sobre lo ocurrido en Jenín³⁷. Para la Presidencia española, una preocupación creciente consistía en que la situación en Oriente Medio llegase a afectar la celebración de la cumbre euromediterránea en Valencia. Este extremo no llegó a producirse aunque Siria y Líbano no acudieron a la reunión como protesta por la presencia de la delegación de Israel.

Durante la segunda mitad de abril se abrió otro intenso período de contactos diplomáticos, al iniciarse las negociaciones entre EEUU y Arabia Saudí sobre el fin del cerco militar a Yasser Arafat y sobre el destino de los seis palestinos militantes confinados en el cuartel general de la ANP y reclamados por Israel acusados de terrorismo. El "plan Bush" de transferir los seis palestinos a la custodia compartida del Reino Unido y EEUU se vio coronado por el éxito. Pocos días después, 27 de los 200 palestinos armados que se encontraban asediados por el ejército de Israel en la basílica de la Natividad salieron libres. Aunque Israel se negó a cooperar con la ONU en la investigación de los acontecimientos en Jenín y finalmente consiguió que la ONU retirara la iniciativa, el levantamiento del cerco de Yasser Arafat despertó esperanzas sobre una nueva conferencia de paz sobre Oriente Medio.

El 2 de mayo, el Cuarteto anunció una conferencia sobre Oriente Medio prevista para finales del mes de junio, para tratar no sólo los problemas de seguridad de la región sino también las dificultades económicas y humanitarias de la zona,³⁸. La semana siguiente, el 7 de mayo, Ariel Sharon presentó su plan de paz en la Casa Blanca³⁹. Sin embargo, la iniciativa particular de EEUU no fue presentada hasta el 25 de junio. Además, en su muy esperado discurso sobre Oriente Medio, George Bush no hizo ninguna referencia a una conferencia internacional en el futuro próximo, sino que condicionó el apoyo norteamericano a la creación de un Estado palestino a un cambio de liderazgo en la parte palestina y reformas importantes en sus instituciones así como al establecimiento de acuerdos de seguridad con los países vecinos⁴⁰.

³⁷ Tomás Alcoverro: "La ONU califica la destrucción en Jenín de 'horror que sobrepasa lo imaginable'", en *La Vanguardia*, 19 de abril de 2002.

³⁸ "El 'Cuarteto' anuncia una conferencia internacional para buscar una solución al conflicto de Oriente Medio", 2 de mayo de 2002. Fuente: <http://www.ue2002.es>.

³⁹ Xavier Mas de Xaxàs: "Sharon defiende ante Bush un relevo en el liderazgo palestino para entrar a negociar", en *La Vanguardia*, 8 de mayo de 2002.

⁴⁰ Full text of George Bush's speech on Israel and a Palestinian state, en *The Guardian*, 25 de junio de 2002.

En la larga espera del plan de paz norteamericano, la atención se enfocó de nuevo en los acontecimientos en Oriente Medio y, en particular, en las negociaciones para romper el asedio a la basílica de la Natividad. De hecho, ya el 5 de mayo se había anunciado un acuerdo sobre la cuestión pero, dos días después, Italia se retiró del mismo al no estar de acuerdo con el plan de exilio de los milicianos palestinos. La mediación de la UE ayudó a reabrir las negociaciones que culminaron en un acuerdo de repartición de los 13 deportados por Israel en diferentes países europeos. Sin embargo, los detalles de la repatriación y de las condiciones de su acogida mostraron ser más difíciles de lo esperado, y la UE tardó del 10 al 22 de mayo en ponerse de acuerdo⁴¹.

La incertidumbre sobre la postura estadounidense respecto a la conferencia internacional sobre Oriente Medio y la subsiguiente dilación de la iniciativa, junto con el fin del confinamiento de Arafat, la resolución del caso de la basílica de la Natividad y el retorno del ejército de Israel a ciertas zonas palestinas interrumpieron de nuevo la actividad diplomática en Oriente Medio. La Presidencia española volvió a la política de declaraciones. Así, el 12 de junio la Presidencia expresó de nuevo la profunda preocupación de la UE por el clima de violencia imperante y el obstáculo que esto suponía para los renovados esfuerzos en favor de la paz.

En la declaración de los Quince del Consejo Europeo de Sevilla se manifestó la convicción de que las partes del conflicto no pueden hallar la solución a la crisis actual por sí solas, por lo que urge una actuación política de toda la comunidad internacional. El Consejo Europeo expresó su apoyo a la pronta convocatoria de una conferencia internacional y al establecimiento de un calendario realista y claramente definitivo para una solución política del contencioso. Resalta igualmente la opinión de que el objetivo de las negociaciones debe ser el fin de la ocupación y la pronta creación de un estado palestino democrático sobre la base de las fronteras de 1967. Finalmente se reiteró el apoyo europeo a las reformas políticas y administrativas de la ANP y su sistema de seguridad y se exigió la convocatoria sin demora de nuevas elecciones. Respecto a Israel, la declaración constató que los muros no traerían la paz, en clara referencia a la política del gobierno de Israel de construir una valla entre los territorios palestinos e Israel.

Conclusiones

A modo de breve balance entre los objetivos y los resultados de la Presidencia española sobre Oriente Medio cabe destacar el gran esfuerzo realizado por la Presidencia y la diplomacia europea en general para atajar la violencia en la zona y abrir una perspectiva de solución política a la crisis. El hecho de que los resultados concretos

hayan sido más bien escasos no es atribuible a la Presidencia de la UE, ya que el conflicto de Oriente Medio responde a una dinámica más amplia y compleja desde hace mucho tiempo.

En relación al segundo objetivo de concertar las acciones de la UE con las de los Estados Unidos, Rusia, la ONU y los países árabes, el balance es satisfactorio. Es más, según algunos analistas, lo más positivo de la actuación europea durante la crisis ha sido conseguir sensibilizar al gobierno estadounidense de la necesidad de involucrarse en la búsqueda de vías de solución al conflicto⁴².

Aunque la pertenencia al Cuarteto no incrementa automáticamente la influencia política de la UE en el proceso de paz, el grupo de los cuatro es un foro innovador donde los principales actores internacionales pueden aproximar sus posiciones para evitar situaciones de divergencias evidentes, como sucedió después de la reunión de Cáceres. En el segundo nivel político, la cooperación entre los respectivos enviados especiales a la zona también representa un aspecto novedoso. El futuro de la cooperación internacional en Oriente Medio dependerá, sin embargo, de la capacidad continuada de la UE de influir en la política de EEUU y de la voluntad de la administración norteamericana de transformar la actual constelación trilateral EEUU - Israel - la ANP en un marco genuinamente multilateral.

Por lo que respecta al tercer y último objetivo de la Presidencia española, cabe constatar que la escalada de tensión en Oriente Medio no paralizó el proceso de Barcelona, pese a que Líbano y Siria no acudieron a la cita de Valencia y la firma del acuerdo de asociación entre la UE y Líbano tuviera que ser aplazada.

Finalmente, cuatro aspectos destacan en la actuación de la Presidencia española sobre la situación en Oriente Medio. Primero, aunque los objetivos establecidos en el programa de la Presidencia eran más bien escasos, la agenda española ha sido muy intensa y compleja, ya que la UE se ha visto obligada a reaccionar frente a los graves incidentes en la zona. La posición adoptada por la Presidencia anterior en Laeken proporcionó una base para la diplomacia española en un primer momento. Posteriormente, la intensa sucesión de acontecimientos y las diferencias internas en la UE parecía desbordar la capacidad de coordinación de la presidencia. El consenso en el seno de la UE entre los partidarios de un rápido reconocimiento de un Estado palestino independiente y las posturas más prudentes fue posible sólo tras la resolución 1397 del Consejo de Seguridad de la ONU.

⁴¹ España e Italia cogieron 3 palestinos cada uno; Irlanda, Portugal y Bélgica 2 y un palestino se quedó en Chipre.

⁴² Idea recogida por Andrés Ortega, "A la mitad de la Presidencia española" en *Política Exterior*, nº 87, junio 2002, pág. 44.

Segundo, durante la Presidencia española se rompieron ciertas posiciones políticas tradicionales cuando, por ejemplo, Alemania criticó duramente las medidas de destrucción del ejército de Israel en los territorios palestinos a mediados del mes de abril. En este contexto, la discusión sobre si la UE debía adoptar sanciones económicas contra Israel mostró una actitud europea más crítica contra la actuación del estado judío ante la población palestina. Lamentablemente, este posicionamiento legítimo quedó enraizado por las actitudes antisemitas injustificables por parte de algunos grupos xenófobos y violentos.

Tercero, el silencio en el caso del navío Karine A mostró la gran incomodidad de la Presidencia española y de la UE en general a la hora de tratar temas políticamente sensibles como las relaciones con Irán y la definición práctica de las actividades consideradas como terrorismo en una región tan compleja como Oriente Medio. Por otra parte, la actuación de la Presidencia española y la diplomacia europea en la solución del cerco de la basílica de la Natividad en Belén mostró una buena capacidad de iniciativa en la resolución de conflictos prácticos y puntuales. Sin embargo, las dificultades subsiguientes entre los países miembros para ponerse de acuerdo sobre la distribución de los refugiados palestinos y las condiciones de acogida ensombrecieron el éxito de la actuación.

Finalmente, la declaración de Sevilla sobre Oriente Medio volvió a diferenciar la postura europea de la de EEUU al apostar más firme y detalladamente por la creación del Estado palestino. Este posicionamiento, que corresponde a los intereses de países árabes como Egipto, se puede interpretar como un intento europeo de influir en los planteamientos de la administración norteamericana y acelerar la formulación de su postura sobre la nueva conferencia internacional en una situación de calma tensa sobre el terreno. Sin embargo, el esperado discurso de George Bush no parece haber dado demasiada importancia a la postura europea ni en relación con la convocatoria de una conferencia internacional ni en relación con la cuestión de las fronteras del nuevo Estado palestino.

Bibliografía básica:

- Álvarez Ossorio, I., *El miedo a la paz, de la guerra de los seis días a la segunda intifada*. Madrid, Los Libros de la Catarata - Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación, 2001.
- Bar-Joseph, U. *Israel's National Security Towards the 21st Century*, Frank Cass Publishers, 2001.

- Corm, G. *Le Proche-Orient éclaté, 1956-2000*, París, Gallimard, 1999.
- Hutchence, J. "The Middle East Process and the Barcelona Process" en Attinà, F. y Stravridis, S. (eds.) *The Barcelona Process and the Euro-Mediterranean issues from Stuttgart to Marseille*. Pubblicazioni della facoltà di Scienze Politiche, Università di Catania, núm. 11, 2001.
- Kaminsky, C. y Kruk, S. *Le monde arabe et Israël aujourd'hui*, Presses Universitaires de France, París, 1999.
- Segura i Mas, A., *El món àrab actual*. Eumo Editorial/ Universitat de Girona, Girona, 1997.
- Vilanova, P. *Jerusalén, el proceso de paz de Oriente Medio*. Barcelona, Icaria, 1999.

