
This is the **published version** of the master thesis:

Cui, Yutong; Munich i Gasa, Jaume (tut.). *La UE ante el conflicto de Gaza*.
(Universitat Autònoma de Barcelona), 2026 (Màster Universitari en Integració
Europea). 37 pàg.

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/331587>

under the terms of the  license.



MÁSTER UNIVERSITARIO EN INTEGRACIÓN EUROPEA

Curso 2025-2026

TRABAJO DE FIN DE MÁSTER

La UE y el conflicto de Gaza

AUTOR: Cui Yutong

TUTOR: Jaume Munich Gasa

Campus de la UAB, 18 de junio de 202

ÍNDICE

RESUMEN	3
INTRODUCCIÓN	4
Capítulo 1 . Contexto histórico de la guerra de Gaza 2023	5
1.1 Génesis del conflicto israelí-palestino	5
1.2 El fracaso de los diferentes intentos de pacificación	6
1.3 El conflicto político interno de Palestina.....	8
Capítulo 2. La política exterior de la UE ante conflicto israelí- palestino	9
2.1 Las políticas externas de la época de CPE.....	9
2.1.1 La CPE entre dos guerras del Oriente Medio	9
2.1.2 El auge y declive de la CPE en la cuestión palestina	10
2.1.3 Las políticas del Medio Oriente en los últimos años de la CPE	11
2.2 La PESC y el conflicto israelí-palestino	12
2.2.1 Establecimiento de la PESC y las acciones de la UE ante el conflicto antes del 2000	12
2.2.2 La Segunda <i>Intifada</i> , y la decadencia del proceso de paz	13
2.2.3 El cambio y evolución de las políticas de la UE en los 2010s	15
Capítulo 3. Las reacciones de la UE después del 7 de octubre de 2023	16
3.1 El ataque del 7 de octubre de 2023 y la reacción de la UE al inicio del conflicto.....	16
3.2 Ampliación del conflicto y transformación de la postura de la UE	17
3.3 Medidas adoptadas y propuestas de la UE y sus Estados Miembros.....	19

3.3.1 Medidas en cuanto a las asistencias.....	19
3.3.2 Medidas en cuanto a sanciones.....	19
3.3.3 Otras Medidas adoptadas.....	20
 Capítulo 4. Análisis y crítica sobre la situación de la UE ante el	
conflicto de Gaza	22
4.1 Dificultad de toma de decisión de la UE	22
4.1.1 Problemas estructural del carácter intergubernamental de la UE.....	22
4.1.2 Problemas actual: División entre los estados miembros.....	23
4.2 Papel de la UE y la relación transatlántica	24
4.3 Perspectivas de futuro.....	25
 CONCLUSIONES	27
 BIBLIOGRAFÍA	30
 A.Documentos	30
 B. Doctrina.....	32

RESUMEN

Durante la guerra de Gaza, que comenzó el 7 de octubre de 2023, las reacciones de la Unión Europea demuestra una inacción decepcionante ante la situación, en la que prácticamente no se tomaron medidas sustanciales debido a la imposibilidad de alcanzar un consenso entre los estados miembros. Este estudio tiene como objetivo analizar esta inacción de la UE y su fracaso de ampliar su papel en el proceso de paz de Oriente Medio, estudiando la historia del conflicto palestino-israelí y las políticas de la UE hacia este conflicto desde la época de la CPE. Esta investigación también analiza la causa de la divergencia entre los Estados miembros y la influencia de la relación transatlántica en el tema del conflicto palestino-israelí. Al final de este trabajo, se analizan las influencias negativas de la inacción de la UE y se propone una posible solución para que la UE siga adoptando medidas y reconstruya el consenso.

Palabras Claves: Unión Europea, Conflicto Israelí-Palestino, Guerra de Gaza, PESC, Unanimidad, Relación transatlántica

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea lleva mediando en el conflicto palestino-israelí desde la década de 1970. La UE promueve constantemente el proceso de paz en Oriente Medio basado en la solución de dos Estados, haciendo hincapié en la importancia de los valores humanitarios y el respeto del derecho internacional. Sin embargo, la UE no ha logrado ampliar su influencia en el proceso de paz durante las últimas décadas. Durante la guerra de Gaza, que comenzó en 2023 y constituye el episodio más reciente del conflicto, la UE actúa con lentitud y adopta pocas medidas sustanciales, lo que supone una continuación de sus fracasos en materia de política exterior respecto al conflicto palestino-israelí. Es evidente que la UE se enfrenta a graves dificultades a la hora de elaborar políticas para Oriente Medio, debido a múltiples factores tanto internos como externos, lo que reviste un importante valor de investigación.

Con el fin de investigar por qué la UE no solo no logró desempeñar un papel más importante en el proceso de paz de Oriente Medio, sino que además ha adoptado un papel inactivo en la guerra de Gaza, planteé las siguientes preguntas para mi investigación: ¿Tiene el conflicto palestino-israelí alguna particularidad que conduzca a una respuesta poco adecuada por parte de la UE? ¿Cómo veía la UE este conflicto cuando comenzó a intervenir, ya en la época de la Comunidad Europea? ¿Qué provocó el fracaso de la UE a la hora de ampliar su influencia en el proceso de paz de Oriente Medio? ¿Cuáles serán las consecuencias negativas de esta inacción? ¿Qué podría ser la solución viable para que la UE supere este fracaso?

Para el presente estudio, se adoptará una visión interdisciplinar que tendrá en cuenta las diferentes materias que interesan a la UE y el conflicto israelí-palestino. De este modo, en este estudio se investigará las causas históricas, marco institucional de la UE y las relaciones internacionales.

Para dar respuesta a las preguntas planeadas, la presente estudio se estructurará en cuatro partes. La primera parte presentará el contexto histórico del conflicto palestino-israelí. La segunda parte analizará cómo la UE y su predecesora, la Comunidad Europea, comenzaron a intervenir en el conflicto, participaron en el proceso de paz y evaluará su actuación en dicho proceso antes de la guerra de Gaza de 2023. En la tercera parte, se presentará el análisis de la reacción de la UE durante la guerra de Gaza, en el que se incluirán tanto las acciones de la UE como las de sus Estados miembros. En la última parte del estudio, se analizarán las causas del fracaso de la UE. Además, al final se presentará una evaluación sobre las consecuencias futuras y una propuesta de posibles mejoras para responder a este fracaso.

Capítulo 1 . Contexto histórico de la guerra de Gaza 2023

1.1 Génesis del conflicto israelí-palestino

El conflicto israelí-palestino tiene su origen con el surgimiento del sionismo durante el fin del siglo XIX. El propósito del sionismo es colonizar la región palestina y crear un estado judío en el mismo lugar¹. Los judíos creen que se trata de retornar a su tierra natal. Por eso, aparece la idea que los judíos tienen un “derecho histórico sin requerir prueba” de poseer la tierra de Palestina y transformarla en un estado judío², formando la base de reclamo territorial de los judíos y las persecuciones a los árabes.

Al llegar el año 1946, la población de judíos en esta región alcanzó 608.320³. La gobernanza del gobierno británico al mandato viene configurada por la declaración Balfour, una declaración que manifiesta apoyar la construcción de un “hogar nacional⁴” de judíos en Palestina. Con el aumento de la inmigración, el conflicto entre judíos y árabes locales fue cada vez más frecuente y intenso. Al llegar el fin de la segunda guerra mundial, los judíos intentaban de forzar a Reino Unido que aceptara la fundación de estado judío, utilizando medidas de fuerza, incluso acciones terroristas. Estos actos provocaron el abandono del mandato británico, dejando la tierra de Palestina a los judíos y pueblos árabes.

En el fin de la época del mandato, se aprobó la Resolución 181 de la Asamblea de las Naciones Unidas en 1947. Es un plan para la partición de Palestina, permitiéndole de construir estado judío y árabe en la región de Palestina⁵. Cuando el Reino Unido terminó oficialmente su mandato el 14 de mayo de 1948, se fundó el estado de Israel. Luego, los países árabes decidieron intervenir en el conflicto. Así, estalló la primera guerra árabe-israelí. En 1949, la guerra terminó con el fracaso de la coalición árabe. Israel anexó la mayoría del territorio palestino, mientras Jordania ocupó la Cisjordania y Egipto ocupó la Franja de Gaza. Durante esta guerra, Israel empezó la deportación en masa de los árabes. Esta deportación, conocida como “*Nakaba*”, forzó aproximadamente 750.000 árabes a salir de su tierra⁶. De este modo, Israel sustituyó

¹ Abu-Tarbush, J., & Barreñada, I. (2025). *Después del genocidio: El incierto futuro palestino*. Catarata. p.40

² Finklestein, N. G. (1993). Shattering a Zionist Myth: “Defensive Ethos or Mission of Conquest”. *Arab Studies Quarterly*, 15(3), p.113

³ CCNUP. (1949). *Estimaciones de la población de Palestina en 1946*.

⁴ Balfour, A. J. (1917). *Balfour Declaration*. United Nations Information System on the Question of Palestine.

⁵ AGNU. (1947). *Resolución 181 (II): Futuro gobierno de Palestina (A/RES/181(II))*. Naciones Unidas.

⁶ Kayyali, A. W. (2014). *Palestina: Una historia moderna: Colonización sionista, imperialismo británico y resistencia nativa hasta 1939*. Bósforo. p.85

los pueblos palestinos por asentamientos israelíes nuevos y los renombró con nombres israelíes, significando una eliminación tanto física como cultural⁷.

En el año 1967, estalló la Guerra de los Seis Días. La coalición árabe sufrió otro gran fracaso militar, llevándolo Israel a ocupar la Franja de Gaza y Cisjordania. Así, Israel realizó la anexión total de la región palestina, llevando la miseria a los pueblos árabes de estos territorios recién ocupados. Una repetición de la “*Nakaba*” fue creada en estas zonas, produciendo alrededor de 280.000 a 325.000 refugiados⁸.

Durante la fundación y expansión del estado de Israel, se privó constantemente a los árabes palestinos de los derechos fundamentales, con el fin de crear un estado judío. Sin duda, estos actos de opresión causarían resistencia prolongada, formando la causa fundamental del conflicto israelí-palestino de hoy.

1.2 El fracaso de los diferentes intentos de pacificación

En 1973 estalló la Guerra de Yom Kipur, conocido como la cuarta guerra árabe-israelí. Esta guerra fue un punto de viraje en cuanto al conflicto árabe-israelí, porque después de esta guerra, ambos lados empezaron a considerar la posibilidad de pacificar el conflicto, en lugar de continuar las guerras⁹. Entonces, la comunidad internacional aseguró el consenso de la Resolución 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como la solución de dos Estados¹⁰. Esta solución formaría la base de todas las propuestas, iniciativas y negociaciones de paz en el futuro.

La solución de dos Estados aboga el establecimiento de un estado israelí y uno palestino en el territorio de Palestina, mientras la frontera de estos dos estados será la frontera de Israel antes de 1967, es decir, antes de la Guerra de los Seis Días. Parece que era una solución de compromiso que podía llevar la paz a esta región, pero en realidad, ambos lados tuvieron más o menos dificultad para aceptarla. Para Israel, obviamente esta solución significaba que abandonaría bastantes resultados de las guerras árabes-israelíes, que era absolutamente inadmisibles¹¹. Para las organizaciones palestinas que luchaban por la liberación tampoco les gustaba esta solución. Ya que significaba que iban a admitir el estado de Israel, consintiendo la ocupación creados por su enemigo¹². Esta solución sí aseguró el marco y la base del proceso de paz, pero las negociaciones de pacificación se apartaron de las resoluciones del Consejo de

⁷ Gómez, L. (2024). *Palestina: Heredar el futuro*. Catarata. p.110

⁸ Zureik, E. (2004). Bowker: Palestinian Refugees: Mythology, Identity, and the Search for Peace. *Journal of Palestine Studies*, 33(4), 114–115. p.83

⁹ Izquierdo Brichs, F. (2011). *Breve introducción al conflicto palestino-israelí*. Catarata. p.84

¹⁰ Segura, A., & Monterde, O. (2018). *El interminable conflicto en Israel y Palestina*. Síntesis. p.124

¹¹ Sajedi, A. (2008). Why Palestine-Israel Peace is not Realizing? *India Quarterly*, 64(3), 75–105. p.82

¹² Talhami, G. H. (2016). The Conundrum of the Palestinian Two-State, One-State Solution. *Arab Studies Quarterly*, 38(2), 468–480. p.469

Seguridad de las Naciones Unidas.

En 1982, el lado débil del conflicto, la Organización para la Liberación de Palestina llegó a aceptar la solución de dos Estados. Durante este periodo, la disminución de tensión internacional era la tendencia en Oriente Medio. El líder del mundo árabe, Egipto, realizó un acuerdo con Israel, que devolvió al Egipto la península del Sinaí, para conseguir el retiro de Egipto del conflicto israelí-árabe. Este acto debilitó el poder de la coalición árabe, pero no condujo inmediatamente a una moderación del conflicto árabe-israelí, eliminando el motivo de Israel de hacer concesiones hacia la solución de dos Estados¹³. Bajo esta situación, la OLP publicó la Declaración de independencia de Palestina, significando el establecimiento del Estado de Palestina. Esta declaración tiene el carácter de compromiso, admitiendo la existencia de Israel y dejó de dudar la legalidad de esta situación.

En 1993, Israel y la OLP llegaron a los Acuerdos de Oslo, representando una cima del proceso de paz. El acuerdo se enfoca a asuntos de seguridad y administración, pero no presta mucho esfuerzo a solucionar los problemas sobre territorio y establecimiento del Estado de Palestina¹⁴. Sin duda, los palestinos hicieron más concesiones, pero los israelíes tampoco lo aceptaban, considerando que no solo era una pérdida del beneficio de Israel, sino también una ofensa y traición a la idea del sionismo¹⁵.

A lo largo de la historia del conflicto israelí-palestino, el pueblo palestino tiene menos capacidad de dominar su destino. Desde 1948, las guerras que tienen lugar en la tierra palestina son llamadas como “Guerra árabe-israelí”. Los países árabes de alrededor intervinieron en el conflicto con el fin de proteger sus beneficios propios, en lugar de ayudar al pueblo palestino. En este sentido Egipto y Jordania ocuparon la Franja de Gaza y Cisjordania después de la primera guerra y no establecieron un estado palestino en el mismo lugar¹⁶. Las guerras siguientes entre árabes y Israel tampoco llevaron el establecimiento de un estado palestino, sino que empeoraron la situación de los palestinos por otra vez y dejaron Israel que ocupara más territorio.

Para estas fuerzas políticas que son capaces de influir verdaderamente la situación, llegan a un consenso de mantener el *statu quo*. Es decir, mantener una situación de conflicto permanente¹⁷. No aceptan la solución de dos Estados, porque eso significa la paz y no podrían mantener el conflicto como una medida política. Por fin, se moderó el conflicto árabe-israelí y cada vez más países normalizaron la relación diplomática con

¹³ Rabinovich, I. (1980). Israel: The Impact of the Peace Treaty. *Current History*, 78(453), 9–38. p.10

¹⁴ Hassan, S. (2010). Oslo Accords: Genesis and Consequences for Palestine. *Proceedings of the Indian History Congress*, 71, 941–949. p.947

¹⁵ Barreñada, I., & Abu-Tarbush, J. (2023). *Palestina: De los Acuerdos de Oslo al apartheid*. Catarata. p.92

¹⁶ Morris, B. (2001). *Righteous victims: A history of the Zionist-Arab conflict, 1881-2001*. Vintage. p.221

¹⁷ Domínguez, I. (2022). *Palestina: Ocupación, colonización, segregación*. Catarata. p.68

Israel. Paralelamente el conflicto israelí-palestino seguía desarrollándose.

En general, la viabilidad del proceso de paz depende de dos puntos: Primero, ambos lados, sobre todo Israel, deben hacer más concesiones. Segundo, ambas partes deben negociar independientemente para llegar a la paz, bloqueando las influencias de terceros países y ideologías radicales¹⁸. Desafortunadamente, parece que estas dos condiciones son casi imposibles por el momento. Por eso, todos los intentos de pacificación acaban en fracasos.

1.3 El conflicto político interno de Palestina

Las controversias internas en Palestina han existido a lo largo del conflicto israelí-palestino. Estos conflictos incluyen actos de violencia política entre grupos religiosos y políticos¹⁹. Pero el conflicto político de Palestina que tiene mayor influencia hacia la situación es el conflicto entre Hamás y Fatah.

El surgimiento de Hamás empezó durante la primera *Intifada* palestina. “*Intifada*” se refiere a una serie sostenida de protestas, actos de desobediencia civil y disturbios. En el fin de este periodo, la OLP, que estaba dominada por Fatah, sufría el declive de influencia y conflicto entre facciones debido a las concesiones hechas en los Acuerdos de Oslo²⁰. Hamás se opuso estos acuerdos, considerando que era otra concesión al invasor²¹. Por eso, Hamás rechazó a participar la Autoridad Nacional Palestina recién establecida. Este acto, justo al fracaso de establecer un estado palestino después de los Acuerdos de Oslo, hizo que Hamás ganara más poder y lo convirtió en una fuerza principal tanto política como militar.²²

La segunda *Intifada* que estalló en 2000 constituyó otra oportunidad histórica para el desarrollo de Hamás. En la segunda *Intifada*, como el resultado del fracaso del Cumbre de Camp David, muchas organizaciones armadas que pertenecía a Fatah empezaron a actuar independientemente, lanzando ataque al ejército y pueblo israelí²³. Esto significa la continuación de división interna de Fatah, y el crecimiento constante de Hamás.

Por eso, Hamás logró poseer una posición bastante favorable en la elección del Consejo Legislativo Palestino celebrada en 2006. Luego, la situación estancada de que

¹⁸ Golan, G. (2020). Obstacles and Possibilities for Peace between Israel and Palestine. *Insight Turkey*, 22(1), 33–46. p.36-37

¹⁹ Schanzer, J. (2002). Palestinian uprisings compared. *Middle East Quarterly*, 9(3).

²⁰ PHRMG. (2004). *The Intra'fada: The chaos of the weapons: An analysis of internal Palestinian violence*. Archived from the original on June 6, 2004.

²¹ Khalidi, R. (2023). *Palestina: Cien años de colonialismo y de resistencia*. Capitán Swing. p.238

²² Ibrahim, K. M. S. (2003). The Question of Terrorism: Hamas and Islamic Jihad in the Middle East Peace Process. *India Quarterly*, 59(3/4), 239–255. p.247

²³ Abrahms, M., & Potter, P. B. K. (2015). Explaining Terrorism: Leadership Deficits and Militant Group Tactics. *International Organization*, 69(2), 311–342.

Fatah se negó a cooperar con Hamás se convirtió en conflicto armado entre las dos facciones²⁴. En 2007, estalló una guerra civil entre dichas facciones en la Franja de Gaza. Por fin, las tropas de Hamás consiguieron la región, provocando que el territorio de Palestina fuera dividido por dos entidades políticas.

El surgimiento de Hamás complica la situación y lleva muchas influencias negativas. En primer lugar, considerando su carácter radical, muchos países y organizaciones como la Unión Europea y los Estados Unidos rechazan contactar con esta organización y la ponen en una lista de organizaciones terroristas²⁵. Y segundo, Hamás toma la Franja de Gaza como su base para lanzar ataques constante contra Israel. Por eso, esta zona debe sufrir represalia cada vez más cruel del ejército israelí²⁶. Estos actos agravan la tensión y detiene el proceso de paz, mientras también causan más sufrimiento al pueblo palestino. La Franja de Gaza va a ser el escenario principal del conflicto israelí-palestina hasta hoy.

Capítulo 2. La política exterior de la UE ante conflicto israelí-palestino

2.1 Las políticas externas de la época de CPE

2.1.1 La CPE entre dos guerras del Oriente Medio

La creación de la Cooperación Política Europea tuvo lugar tres años después de la Guerra de los Seis Días de 1967. No cabe duda que el conflicto árabe-israelí fue el factor decisivo en su establecimiento, ya que los Estados miembros de la Comunidad Europea respondieron de forma individual, en lugar de dar una respuesta común²⁷. La CPE, propuesta por el Informe Davignon, exigía que los ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros se reunieran dos veces al año con el fin de garantizar un mayor entendimiento mutuo, trabajando por la armonización de puntos de vista²⁸. La primera reunión de la CPE se celebró en Múnich; donde el problema de Oriente Medio fue un temas principal con esfuerzo de Francia y Alemania Occidental. De este modo, lograron establecer una postura común respecto a Oriente Medio. Un

²⁴ Brown, N. J. (2010). The Hamas-Fatah Conflict: Shallow but Wide. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 34(2), 35–49.

²⁵ Lovatt, H. (2021). *Back to Democracy: Europe, Hamas, and The Palestinian Elections*. European Council on Foreign Relations. p.5

²⁶ Byman, D. (2010). How to Handle Hamas: The Perils of Ignoring Gaza's Leadership. *Foreign Affairs*, 89(5), 45–62. p.46

²⁷ Nuttall, S. J. (1992). *European political co-operation*. Clarendon Press. p.67

²⁸ Comunidad Europea. (1970). Informe Davignon. *Boletín de las Comunidades Europeas (No. 11, p. 9–14). CVCE*.

año después, se adoptaron el Documento Schumann. Este documento, junto con la siguiente declaración oficial publicada en el mismo año, instaba a Israel a retirarse de los territorios ocupados y aprobaba la Resolución 242 del Consejo de Seguridad²⁹.

En 1973, la crisis del petróleo provocada por la derrota de los países árabes en la Guerra de Yom Kippur llevó desafío a la CPE. La CE mostró su vulnerabilidad en materia de suministro energético y su estrecha vinculación con la situación de Oriente Medio. Esto instó a la Comunidad a tomar medidas para poner fin a la ocupación israelí y abordar la cuestión palestina, con el fin de apaciguar a los países árabes.

Un mes después de la guerra, la CE emitió una declaración de los nueve ministros de Asuntos Exteriores en Bruselas. En dicha declaración, subrayaron que la adquisición de territorio por la fuerza es inadmisible y hicieron un llamamiento al respeto de la soberanía, la integridad territorial y la independencia de todos los Estados de la zona. Y lo que es más importante, utilizaron el término «palestinos» por primera vez en un documento oficial y reconocieron sus «derechos legítimos»³⁰. Esta postura provocó críticas por parte de Israel³¹. Pero, de hecho, los países árabes se mostraron satisfechos con esta declaración. Decidieron eximir a toda Europa, excepto Países Bajos, de los recortes de producción de petróleo³². En otras palabras, la respuesta común de la Comunidad Europea les ayudó a superar esta crisis.

2.1.2 El auge y declive de la CPE en la cuestión palestina

En 1980, la CE y la Organización para la Liberación de Palestina se reunieron en Venecia y publicaron la Declaración de Venecia. Esta declaración reclamaba el reconocimiento del derecho de los palestinos al autogobierno y del derecho de Israel a una existencia segura, y mencionaba la OLP por primera vez en una declaración oficial, instando a que se la incluyera en las negociaciones. Además, esta declaración adoptaba la solución de dos Estados como método para alcanzar la paz en Oriente Medio, basada en las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad³³. Para las actitudes y políticas posteriores de la Comunidad Europea y la Unión Europea, la Declaración de Venecia tiene una importancia significativa, ya que establece la base y los principios de todas las acciones exteriores pertinentes. Esta declaración también se considera un logro destacado entre los resultados públicos del Proceso de Paz de Europa³⁴.

Pero en aquel momento, la política de la CE hacia Oriente Medio se enfrentaba a

²⁹ Khader, B. (2025). *Un siglo de expolio y abandono en Palestina*. Catarata. p.38

³⁰ Israel Ministry of Foreign Affairs. (1973, November 6). Statements by EC foreign ministers and Foreign Minister Eban.

³¹ Szajkowski, B. (2004). *Euro-Arab dialogue 1970–1991*. Gulf Research Center. p.4

³² Noor, S. (2004). European Union and the Middle East: A Historical Analysis. *Pakistan Horizon*, 57(1), 23–46. p.29

³³ Consejo Europeo. (1980, junio). *Declaración de Venecia*.

³⁴ Tomkys, R. (1987). *op.cit.* p.425

resistencias tanto internas como externas. El Reino Unido y Francia comenzaron a hacer hincapié en sus propios intereses durante la elaboración de las políticas exteriores, lo que impidió que se alcanzara un consenso. Mientras tanto, los países árabes se polarizaron a causa de la guerra entre Irak e Irán, y el Líbano también se sumió en una guerra civil. Estos acontecimientos ayudaron a Israel a tomar la iniciativa en el conflicto, lo que sirvió de advertencia a la CE de que «de la Declaración de Venecia no quedará más que un amargo recuerdo»³⁵.

En 1982, el presidente estadounidense Reagan anunció su plan de paz para Oriente Medio durante un discurso. Este plan no apoyaba la creación de un Estado palestino y proponía que Cisjordania y la Franja de Gaza establecieran algún tipo de asociación con Jordania³⁶. Debido a estos aspectos, el plan de paz de Reagan fue rechazado por casi todas las partes excepto la Comunidad Europea, que acogió con satisfacción esta iniciativa estadounidense³⁷. Esto significó que la Comunidad Europea perdió su independencia en materia de política exterior en lo relativo a Oriente Medio y se convirtió en un aliado de Estados Unidos.

2.1.3 Las políticas del Medio Oriente en los últimos años de la CPE

En 1986 se adoptó el Reglamento (CEE) n.º 3363/86 del Consejo. Este Reglamento estipulaba que los productos originarios de Cisjordania o de la Franja de Gaza (denominados «territorios ocupados») no podían beneficiarse del trato arancelario preferencial³⁸. En este Reglamento, la Comunidad Europea hizo hincapié por primera vez en la diferencia entre el territorio metropolitano y el «territorio ocupado» de Israel, lo que tuvo una importante relevancia política.

Durante la primera *Intifada* que tuvo lugar en 1987, la represión de las fuerzas armadas israelíes provocó un gran número de víctimas palestinas. Ante esta situación, la opinión pública de los países europeos y la Comunidad Europea manifestaron una fuerte protesta contra Israel³⁹. El Parlamento Europeo votó a favor de congelar la cooperación científica con Israel y rechazó la solicitud de Israel de cooperación en el ámbito de la energía⁴⁰. En 1988, pocos días antes de la Declaración de Independencia de Palestina, Yasser Arafat se convirtió en un invitado de honor del Gobierno italiano. Evidentemente, se produjo un salto en la importancia de la OLP dentro de la Comunidad

³⁵ *The New York Times*. (1980, June 16). The Israeli cabinet harshly denounces Venice declaration.

³⁶ Central Intelligence Agency. (1989, February 6). *President Reagan's Middle East peace initiative*.

³⁷ Khader, B. (2014). *op.cit.* p.92

³⁸ Comunidad Europea. (1986, Noviembre 29). *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, L 336, 103–104.

³⁹ Baycar, H., & Atar, E. (2021). An analysis of the impacts of the first Palestinian uprising (Intifada) on the Israeli economy. *İmgelem*, 5(9), 565–578. p.573

⁴⁰ Chomsky, N. (1990). The Intifada and the Peace Process. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 14(2), 345–353. p.345

Europea. La OLP se vio involucrada en las negociaciones de la Declaración de Venecia porque se comprendió que ningún acuerdo en Oriente Medio sería viable sin la participación de la OLP, y que ningún país árabe podría pasar por alto a la OLP durante las negociaciones⁴¹. En la Declaración de Madrid de junio de 1989, la Comunidad Europea reafirmó que la OLP debía participar en el proceso de paz y condenó de nuevo las medidas represivas de Israel, destacando el espíritu de la Declaración de Venecia⁴².

En 1991, después de que Estados Unidos demostrara su posición dominante en los asuntos de Oriente Medio durante la Guerra del Golfo, se celebró la Conferencia de Paz de Madrid bajo su influencia absoluta. Durante esta conferencia, la Comunidad Europea quedó excluida de las reuniones bilaterales y solo participó en las conversaciones multilaterales⁴³. Además, en lo que supuso un retroceso de la postura europea con respecto a la Declaración de Venecia, no se permitió la asistencia de la OLP, y la delegación palestina se presentó como parte de la delegación jordana⁴⁴.

Esta conferencia facilitó finalmente los Acuerdos de Oslo, pero la Comunidad Europea siguió desempeñando un papel secundario. En la década de 1980 surgieron problemas causados por la debilidad institucional de la CPE, como la exigencia de unanimidad y la falta de una política de seguridad común, que persistieron durante sus últimos años. Aunque la Comunidad Europea tenía la intención de participar en el proceso de paz, su debilidad, junto con la presión de Estados Unidos, le impidió emprender acciones más sustanciales.

2.2 La PESC y el conflicto israelí-palestino

2.2.1 Establecimiento de la PESC y las acciones de la UE ante el conflicto antes del 2000

El 1 de noviembre de 1993 entró en vigor el Tratado de Maastricht, lo que supuso la creación de la Unión Europea y nuevos cambios en su política exterior. Así, la CPE fue sustituida por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)⁴⁵. Desde la CPE, pasando por el Acta Única Europea de 1986, hasta la PESC, se fue reduciendo el carácter intergubernamental de la política exterior de la Comunidad/Unión Europea, pero este terreno seguía siendo dominado por el vote de unanimidad.

A lo largo de la década de los noventa, la UE utilizó su poderío económico para

⁴¹ Akhtar, S. (1982). Western Europe and PLO: Convergence & Divergence. *Pakistan Horizon*, 35(4), 93–108. p.101

⁴² Consejo Europeo. (1989, Junio 26–27). *Boletín de las Comunidades Europeas* (No. 6/1989).

⁴³ De La Gorce, P-M. (1997). Europe and the Arab-Israel Conflict: A Survey. *Journal of Palestine Studies*, 26(3), 5–16. p.13

⁴⁴ The Madrid Peace Conference. (1992). *Journal of Palestine Studies*, 21(2), 117–149. p.122

⁴⁵ Treaty on European Union. (1992). *Official Journal of the European Communities*, C 191, 1–112.

convertirse en el principal donante de ayuda a los palestinos⁴⁶ debido a la dificultad de ampliar su papel bajo influencia de América. En 1995 se creó el Proceso de Barcelona como resultado de la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos celebrada en Barcelona, en la que participaron también Israel y la Autoridad Palestina. Según su declaración, el objetivo de establecer esta asociación euromediterránea no es solo construir una zona de libre comercio entre la UE y estos países, sino también promover el surgimiento de un espacio común de paz y estabilidad en el Mediterráneo⁴⁷. El Proceso de Barcelona se considera una importante reacción de la UE hacia Oriente Medio. Este proceso utilizó las medidas económicas como herramienta para lograr la paz, con la intención de volver al ámbito político y excluir a Estados Unidos. Israel también se benefició de la cooperación económica con la UE, ya que esta se convirtió en un importante socio comercial de Israel. En 1995 se firmó el Acuerdo de Asociación UE-Israel, lo que reforzó la conexión económica entre estas entidades.

En el ámbito diplomático y político, la UE utilizó los instrumentos que le proporcionaba la PESC para reforzar su influencia. Por ejemplo, la UE recurrió al mecanismo de acción conjunta de la PESC para supervisar las elecciones palestinas de 1996 y formar a las fuerzas policiales palestinas. Ese mismo año, la UE nombró a Miguel Moratinos como su enviado especial para establecer contacto con todas las partes implicadas en el proceso de paz. Desde entonces, la UE se ha mostrado más activa en lo que respecta a las relaciones entre Israel y Palestina⁴⁸.

Sin embargo, la influencia de la UE seguía siendo limitada. En las conferencias organizadas por los estadounidenses, como la Conferencia de Wye de octubre de 1998, la UE apenas tuvo voz⁴⁹. La posición única de Estados Unidos se debe a su contribución en el ámbito de la seguridad. En este caso, la UE se beneficia de la protección de seguridad que ofrecen los Estados Unidos. Por lo tanto, para los estadounidenses, es razonable dejar que la UE pague los gastos, ofreciendo ayuda financiera al pueblo palestino, y con eso basta.⁵⁰ Por eso la Unión Europea fue cautelosa con sus políticas de Oriente Medio durante este periodo, aunque se llevaron a cabo muchas acciones creativas y audaces.

2.2.2 La Segunda *Intifada*, y la decadencia del proceso de paz

La firma de los Acuerdos de Oslo se enfrentó a una fuerte oposición por parte de los

⁴⁶ Musu, C. (2007). The EU and the Middle East Peace Process: A Balance. *Studia Diplomatica*, 60(1), 11–28. p.18

⁴⁷ Unión Europea. (2011). *Declaración de Barcelona y Asociación Euromediterránea*. EUR-Lex.

⁴⁸ Turner, M. (1997). *Israel under fire on peace commitment*. POLITICO.

⁴⁹ Dror, T. (2014). *Always the bridesmaid? The EU role in the Middle East peace process* (Atkin Paper Series). International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence. p.6

⁵⁰ Musu, C. (2007). *op.cit.* p.19

extremistas de Israel y Palestina, lo que provocó una violencia continuada. El asesinato de Yitzhak Rabin en 1995 llevó el poder al Gobierno del Likud, liderado por Benjamin Netanyahu, que rechazó los acuerdos y paralizó el proceso de paz⁵¹. En 2000, la Cumbre de Camp David fracasó, agravando la desconfianza palestina. Esta combinación de rigidez israelí y recelo palestino provocó el colapso de las negociaciones y contribuyó al estallido de la Segunda *Intifada*⁵².

En 2001, un año después del estallido de la Segunda *Intifada*, comenzaron a producirse atentados terroristas que no dejaron de aumentar. Ese mismo año tuvo lugar el atentado del 11 de septiembre en Estados Unidos, lo que llevó al Gobierno estadounidense a adoptar políticas radicales y agresivas en Oriente Medio⁵³. La respuesta del Gobierno estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre también ayudó a Israel a hacer frente al levantamiento palestino, inspirándole a lanzar su propia «guerra contra el terrorismo».

Aunque las circunstancias eran muy desfavorables, la UE siguió participando activamente en el proceso de paz y se propuso mantener su postura independiente. En 2002, la UE participó en el Cuarteto de Oriente Medio como una de las cuatro partes, junto con Estados Unidos, Rusia y las Naciones Unidas. Durante la reunión del Cuarteto, se propuso una «Hoja de ruta para la paz» con el fin de resolver el conflicto paso a paso. Su primer texto fue redactado por Dinamarca, que ostentaba la presidencia de la UE en agosto⁵⁴. Evidentemente, la UE ocupaba una posición de liderazgo en ese momento, lo que ponía de manifiesto un salto en su importancia.

Sin embargo, tras la victoria de Hamás en las elecciones legislativas de 2006 y su toma del control de la Franja de Gaza, la UE comenzó a apoyar al Gobierno de Mahmud Abás, ya que en 2003 había calificado a Hamás de organización terrorista. Esta decisión de la UE supuso una contradicción con sus acciones anteriores, ya que fue la propia UE quien apoyó dichas elecciones y declaró que el proceso había sido libre y transparente⁵⁵. Además, la política unilateral de la UE, destinada a aislar a Hamás, provocó una mayor división entre estas dos organizaciones de Palestina. En este caso, la UE tomó una decisión errónea que agravó la situación.

Mientras tanto, las divisiones entre los Estados miembros de la UE también limitaron

⁵¹ Álvarez-Osorio, I., & Izquierdo, F. (2007). *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí* (2.ª ed.). Catarata. p.43

⁵² Malley, R, Agha, H. (2001). Camp David; Tragedy of Errors. *Journal of Palestine Studies*, 31(1), 62–75. p.65

⁵³ Mubarak Altwaiji. (2014). Neo-Orientalism and the Neo-Imperialism Thesis: Post-9/11 US and Arab World Relationship. *Arab Studies Quarterly*, 36(4), 313–323. p.319

⁵⁴ Tocci, N. (2013). The Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism. *Middle East Journal*, 67(1), 29–44. p.33

⁵⁵ Charrett, C. (2019). *The EU, Hamas and the 2006 Palestinian elections: A performance in politics* (1st ed.). Routledge. p.9

su capacidad para actuar de manera eficaz. Un ejemplo representativo fue la votación en la AGNU sobre la cuestión de la mejora del estatus de Palestina en las Naciones Unidas en 2012. Durante la votación, 14 Estados miembros votaron a favor, 12 se abstuvieron y la República Checa votó en contra⁵⁶. Los Estados miembros se mostraron divididos casi a partes iguales, lo que puso de manifiesto un enorme obstáculo para la elaboración de una política común.

2.2.3 El cambio y evolución de las políticas de la UE en los 2010s

Aunque sufrió graves reveses en su política hacia Oriente Medio durante la última década, la UE siguió desarrollando su mecanismo de política exterior. En 2009 entró en vigor el Tratado de Lisboa, que introdujo el cargo de Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, así como el Servicio Europeo de Acción Exterior, que se encuentra bajo la autoridad directa del Alto Representante⁵⁷. El nuevo Alto Representante combinó las competencias del antiguo Alto Representante de la PESC y del comisario europeo de Relaciones Exteriores, mejorando la coherencia de la acción exterior de la UE y la coordinación de todos sus elementos⁵⁸.

La política de diferenciación de la UE consiste en medidas destinadas a excluir de las relaciones bilaterales con Israel a las entidades y actividades vinculadas a los asentamientos. Los orígenes de este tipo de política se remontan al período de la Comunidad Europea, como es el caso del mencionado Reglamento del Consejo n.º 3363/86. Durante este periodo, Israel utilizó estrategias como el etiquetado de productos procedentes de los territorios ocupados con el lugar de origen dentro de las fronteras de 1967 para eludir las exigencias de la UE, lo que obligó a la UE a elaborar una importante directriz en 2013, en la que se estipulaba que aquellas entidades israelíes establecidas fuera de las fronteras de Israel anteriores a 1967 no tendrían derecho a recibir subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014⁵⁹.

La política de diferenciación de la UE se considera una «estrategia normativamente exitosa»⁶⁰. En este caso, la UE hizo hincapié en la ilegitimidad de los asentamientos

⁵⁶AGNU. (2012). *Documentos oficiales de la Asamblea General*, 67ª sesión, 44ª sesión plenaria (A/67/PV.44)

⁵⁷ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. (2007). *Official Journal of the European Union*, C 306..

⁵⁸ Oproiu, M. (2012). The European Union as a Conflict Manager: Perspectives after the Lisbon Treaty. *Studia Diplomatica*, 65(4), 39–54. p.41

⁵⁹ Comisión Europea. (2013, Julio 19). Directrices sobre el derecho de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 a optar a las subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014 (2013/C 205/05). *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, C 205.

⁶⁰ Persson, A. (2018). 'EU differentiation' as a case of 'Normative Power Europe' (NPE) in the Israeli-Palestinian conflict. *Journal of European Integration*, 40(2), 193–208. p. 207

israelíes haciendo uso de su poder normativo y, además, cumplió con la Resolución 2334 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, en conjunto, la política de diferenciación solo tuvo un impacto político y económico limitado, ya que no logró controlar de manera significativa el crecimiento de los asentamientos⁶¹. La política de diferenciación defendió la posición del derecho internacional, subrayando la ilegitimidad de los asentamientos, pero dada la estrategia de equilibrio de la UE en su política exterior, no es de extrañar que solo tuviera un impacto limitado.

Aunque la UE adoptó una postura más firme en el conflicto entre Palestina e Israel durante este periodo y desarrolló sus medidas, Israel siguió llevando la iniciativa. Entre 2010 y 2023, antes de la guerra de Gaza del 7 de octubre, la población de los asentamientos israelíes en Cisjordania siguió creciendo hasta alcanzar los 475 481 habitantes en 2021⁶². Mientras tanto, la Franja de Gaza se había convertido en un campo de batalla entre Hamás e Israel. La Unión Europea siempre es capaz de defender su visión de la solución de dos Estados repitiendo las mismas acciones diplomáticas, pero no puede cambiar la trayectoria general del conflicto⁶³.

Capítulo 3. Las reacciones de la UE después del 7 de octubre de 2023

3.1 El ataque del 7 de octubre de 2023 y la reacción de la UE al inicio del conflicto

En el 7 de octubre de 2023, Hamás lanzó un ataque sorpresa a gran escala sin precedentes contra Israel. Durante este ataque, 1195 personas perdieron la vida en territorio israelí, de las cuales 815 eran civiles; al mismo tiempo, Hamás también tomó como rehenes a 251 civiles y miembros de las fuerzas de seguridad israelíes y los trasladó a Gaza⁶⁴. En las semanas siguientes, Israel lanzó ataques aéreos contra la Franja de Gaza y una invasión terrestre a gran escala en el norte de la Franja de Gaza, movilizando a más de 100.000 soldados.

La reacción de la UE ante el ataque fue inequívoca: la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, condenó el atentado calificándolo de «terrorismo en su

⁶¹ *Ibid*, p.208

⁶² Katz, Y. (2026). West Bank Jewish population stats (not including eastern Jerusalem). Bet El Institutions.

⁶³ Lovatt, H. (2020). *The End of Oslo: A New European Strategy On Israel-Palestine*. European Council on Foreign Relations. p.3

⁶⁴ Human Rights Watch. (2024, July 17). *October 7 crimes against humanity, war crimes by Hamas-led groups*.

forma más despreciable»⁶⁵. Estados miembros como España e Irlanda, que están apoyando abiertamente a Palestina durante el conflicto, también hicieron declaraciones para condenar el ataque del 7 de octubre.

La UE mostró una aparente unidad ante el ataque del 7 de octubre. Sin embargo, a medida que avanzaba la guerra, especialmente tras el contraataque lanzado por Israel, comenzaron a surgir divisiones. La división entre los Estados miembros se hizo patente formalmente durante la votación de la Resolución ES-10/21 de la AGNU celebrada el 27 de octubre, una resolución que pedía una «tregua humanitaria inmediata y sostenida y el cese de las hostilidades» y condenaba los actos de violencia contra civiles palestinos e israelíes. Durante la votación, 9 Estados miembros votaron a favor, 14 se abstuvieron y 4 votaron en contra⁶⁶, como un resultado peor que la votación de 2012 sobre la cuestión de la mejora del estatus de Palestina.

3.2 Ampliación del conflicto y transformación de la postura de la UE

Tras el contraataque vengativo lanzado por Israel, el número de víctimas civiles no dejó de aumentar. La UE advirtió esta situación y comenzó a exigir a Israel que respetara el derecho internacional. Esta postura quedó reflejada en las conclusiones del Consejo Europeo del 27 de octubre, en las que se añadió la petición de garantizar la seguridad de la población civil y proporcionar ayuda humanitaria, tras el apoyo al derecho de Israel a la legítima defensa⁶⁷.

Durante este periodo, las opiniones de los Estados miembros se polarizaron. Por una parte, los partidarios de Israel, como Alemania, seguían ignorando el problema humanitario y apoyaban exclusivamente la operación de Israel. Por otra parte, los partidarios de Palestina, como España y Bélgica, hicieron hincapié en las víctimas del pueblo palestino y en la importancia de lograr un alto el fuego permanente durante la visita conjunta de Pedro Sánchez y Alexander de Croo a Israel⁶⁸.

El 19 de febrero de 2024, Israel anunció su plan de ofensiva en Rafah, un sitio que tiene una importancia estratégica especial como el paso fronterizo. Si Israel controlara esta zona, significaría que podría completar el bloqueo total de la Franja de Gaza. Esta acción provocó la oposición tanto de los Estados miembros de la UE como de Estados Unidos. En cuanto a la UE, la Alta Representante/Vicepresidenta tenía la intención de hacer una declaración en la que participaran los 27 Estados miembros, pero Hungría

⁶⁵ *The Times of Israel*. (2023, October 7). EU's top diplomat says bloc "unequivocally" condemns Hamas terror attacks.

⁶⁶ AGNU. (2023, Octubre 27). *Protección de los civiles y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y humanitarias*. (A/RES/ES-10/21). United Nations Digital Library.

⁶⁷ Consejo Europeo. (2023, Octubre 27). *Conclusiones del Consejo Europeo, 26 y 27 de octubre de 2023*.

⁶⁸ Abellán, L. (2023, November 24). Israel summons Spanish, Belgian ambassadors following criticism during visit to Rafah. *El País*.

decidió retirarse. La declaración acabó convirtiéndose en una declaración conjunta de 26 países⁶⁹.

Según las conclusiones del Consejo Europeo sobre la situación en Oriente Medio durante este periodo, la postura de la UE respecto a este conflicto experimentó un cambio ligero entre el 27 de octubre de 2023 y el 19 de diciembre de 2024. Por un lado, antes de la conclusión publicada ese día, la UE seguía condenando el ataque de Hamás y defendiendo el derecho de Israel a la autodefensa, antes de hacer hincapié en las cuestiones humanitarias y pedir un alto el fuego. En la conclusión del 19 de diciembre, finalmente se eliminaron estos contenidos de crítica a Hamás y al derecho a la autodefensa⁷⁰. Por otro lado, durante este periodo se propusieron cada vez más llamamientos en favor de la ayuda humanitaria, junto con el apoyo de la UE a la solución de dos Estados⁷¹. La UE cambió lentamente su postura de una narrativa centrada en Israel. Esta medida se tomó para evitar una mayor división entre los Estados miembros y prevenir la pérdida de credibilidad. Pero la UE no tomó ninguna medida sustantiva para intervenir en el conflicto, constituyendo inacción ante los crímenes de guerra de Israel.

En 2025, Israel lanzó otro ataque, incumpliendo el acuerdo de alto el fuego y extendió el conflicto a zonas cercanas al territorio de la UE, atacando un buque que pertenecía a la Flotilla de la Libertad de Gaza⁷² cerca del mar territorial maltés. Estas acciones de Israel aceleró la consideración por parte de la UE de imponer sanciones a Israel. El 20 de mayo, la AR/VP Kaja Kallas anunció el inicio de una revisión del artículo 2 del Acuerdo de Asociación UE-Israel⁷³, una propuesta que se había debatido durante más de un año desde que España e Irlanda propusieran la solicitud de revisión en febrero de 2024⁷⁴.

Pero a finales de septiembre se presentó el Plan de Paz para Gaza del presidente estadounidense Trump. En el 9 de octubre, bajo la presión del Gobierno estadounidense, Hamás e Israel acordaron la primera fase de este plan y establecieron un alto el fuego⁷⁵.

⁶⁹ Agence Europe. (2024, February 16). *EU “very concerned” about Israeli plans for possible operation in Rafah*.

⁷⁰ Consejo Europeo. (2024, Diciembre 19). *Conclusiones del Consejo Europeo, 19 de Diciembre de 2024*.

⁷¹ Baba, A., & Estrin, D. (2025, March 17). *Israel declares ceasefire “over” as it launches airstrikes in Gaza killing hundreds*. NPR.

⁷² Cîrlig, C.-C. (2025, June). *Review of the EU-Israel Association Agreement (EPRS At a Glance No. 772.892)*. European Parliamentary Research Service.

⁷³ Liboreiro, J. (2024, February 14). *Spain and Ireland call for urgent review of EU-Israel agreement over war in Gaza*. Euronews.

⁷⁴ Comisión Europea. (2025, September 17). *Suspensión de las concesiones comerciales con Israel*.

⁷⁵ Bilquin, B., & Kowald, K. (2023, December). *EU financial assistance to Palestine*. European Parliamentary Research Service.

Así, la guerra en la Franja de Gaza comenzó a remitir. Israel también comenzó a controlar la escala de las operaciones, significando que no habría ninguna ofensiva a gran escala. Esto implica que la UE no tendrá motivos para reforzar su postura de frenar la actuación de Israel.

3.3 Medidas adoptadas y propuestas de la UE y sus Estados Miembros

3.3.1 Medidas en cuanto a las asistencias

En 2023, la UE tenía previsto destinar 28 millones de euros en ayuda humanitaria a los palestinos necesitados⁷⁶. Sin embargo, la respuesta de la UE tuvo un mal comienzo. El 9 de octubre de 2023, Olivér Várhelyi, comisario europeo de Hungría, declaró de improviso que «se han suspendido inmediatamente todos los pagos a los palestinos» sin coordinación con ningún colega ni obtener el permiso de von der Leyen. Posteriormente, la Comisión Europea corrigió su comunicado, declarando que había decidido llevar a cabo una revisión urgente de la ayuda, lo que no bloquearía el despliegue de los 27,9 millones de euros asignados este año para ayuda humanitaria⁷⁷. Esta crisis de relaciones públicas puso de manifiesto la desorganización de la UE, lo que representaba la intensa divergencia entre los Estados miembros.

Afortunadamente, la ayuda humanitaria de la UE no se vio obstaculizada y sigue aumentando tras este escándalo. En 2025, la UE ya había aportado más de 450 millones de euros desde 2023⁷⁸. Pero en cuanto surge una ocasión que requiere la opinión de los Estados miembros, aparecen las divergencias. En enero de 2024, Israel acusó a la UNRWA de que sus miembros participaron en el ataque del 7 de octubre de 2023. Tras la acusación de Israel, 10 Estados miembros, incluidos países clave de la UE como Alemania e Italia, suspendieron sus pagos a la UNRWA. Mientras tanto, España, Irlanda, Bélgica y Luxemburgo decidieron continuar o incluso aumentar el importe de sus pagos⁷⁹. Por fin, la investigación de la ONU no encontró evidencias que pudieran corroborar la acusación de Israel, y los países de la UE continuaron financiando a la UNRWA a partir del 1 de marzo, uno tras otro.

3.3.2 Medidas en cuanto a sanciones

Durante la guerra de Gaza de 2023, la UE y sus Estados miembros se propusieron aplicar sanciones o medidas de efecto similar para poner freno a los crímenes de guerra cometidos por Israel. Entre estas medidas se incluyen restricciones económicas,

⁷⁶ Liboreiro, J. (2023, October 10). *Commissioner Várhelyi went solo with suspension of EU funds for Palestinians, prompting U-turn*. Euronews.

⁷⁷ Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). (2025, January 16). *EU announces new €120 million humanitarian aid package for Gaza*.

⁷⁸ Al Jazeera. (2024, February 1). What is UNRWA and why is it important for Palestinians?

⁷⁹ Reuters. (2024, February 5). *Spain to give UNRWA extra \$3.8 mln after key donors suspend aid*. Reuters.

sanciones a determinadas personas y el embargo de armas, medidas que llevaron a cabo algunos Estados miembros.

La medida propuesta por la UE consiste en la suspensión del Acuerdo de Asociación UE-Israel. En junio de 2025, el SEAE señaló que existían indicios de que Israel había incumplido sus obligaciones en materia de derechos humanos en virtud del artículo 2 del acuerdo⁸⁰. En septiembre, la UE anunció la propuesta de suspender las concesiones comerciales, imponer sanciones a personas y congelar fondos destinados a Israel. Pero la propuesta quedó estancada debido a la oposición de Alemania, Hungría y la República Checa, que impidieron su aprobación por mayoría cualificada. Esta situación se prolongó hasta el 21 de abril de 2026, durante la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores en Luxemburgo, en la que Alemania e Italia siguieron negándose a apoyar la aprobación de esta propuesta⁸¹.

El procedimiento para imponer sanciones a personas físicas es relativamente sencillo, aunque este tipo de sanciones requiera la unanimidad en la votación. Esto se debe a que este tipo de sanciones no tiene consecuencias a gran escala, sino que solo afecta a unas pocas personas. En 2024, la UE solo impuso sanciones a 9 personas y 5 entidades, que eran colonos extremistas, sus granjas y grupos violentos⁸². Pero en 2025, este procedimiento también sufrió un estancamiento debido a la dificultad de alcanzar la unanimidad, hasta la caída del gobierno de Viktor Orbán.

Ante la incapacidad de la UE para aplicar sanciones, algunos Estados miembros actuaron por su cuenta e impusieron un embargo de armas a Israel. Entre 2024 y 2025, Eslovenia, Irlanda y España impusieron un embargo total de armas a Israel, lo que prohibió la compra y la transferencia de armas⁸³. Pero los principales proveedores de armas de Israel son Estados Unidos y Alemania. Alemania detuvo en una ocasión la exportación de armas en agosto de 2025 y reanudó el suministro tras el alto el fuego⁸⁴.

3.3.3 Otras Medidas adoptadas

Durante la guerra en Gaza, los Estados miembros también llevaron a cabo varias

⁸⁰ de la Baume, M., Liboreiro, J., & Murray, S. (2025, June 20). *EU review indicates Israel breached human rights in Gaza*. Euronews.

⁸¹ Amnesty International. (2026, April 21). *EU failure to suspend EU-Israel Association Agreement shows contempt for civilian lives*.

⁸² European Council. (2024, December 19). *European Council conclusions, 19 December 2024*. Consejo de la Unión Europea. (2024, Julio 15). *Los colonos extremistas israelíes en la Cisjordania ocupada y Jerusalén Este y activistas violentos bloquean la ayuda humanitaria a Gaza: sancionadas cinco personas y tres entidades en virtud del régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos humanos*.

⁸³ Brown, C. (2025, October 16). These countries no longer arm Israel. It's not making much difference. *The Washington Post*.

⁸⁴ Reuters. (2025, November 17). Germany resumes partial arms exports to Israel, citing Gaza ceasefire agreement. *The Jerusalem Post*.

iniciativas externas. Los ejemplos más representativos son el reconocimiento del Estado de Palestina y la participación de los Estados miembros y la UE en la Declaración de Nueva York del 4 de agosto de 2025.

Tras el estallido de la guerra en Gaza en 2023, varios Estados miembros de la UE comenzaron a reconocer al Estado de Palestina con el fin de mostrar su apoyo a la solución de dos Estados. El 28 de mayo de 2024, España e Irlanda reconocieron la condición de Estado de Palestina junto con Noruega. En el discurso pronunciado por Pedro Sánchez, destacó que «la existencia de dos Estados —el israelí y el palestino— es la única solución al conflicto en Gaza»⁸⁵. El 22 de septiembre de 2025, Francia, Luxemburgo y Malta reconocieron al Estado de Palestina el mismo día, subrayando su apoyo a la solución de dos Estados. La decisión de estos países se tomó en la Conferencia sobre la Implementación de la Solución de Dos Estados celebrada en julio y organizada por la ONU⁸⁶, en la que se presentó la Declaración de Nueva York.

La Conferencia sobre la aplicación de la solución de dos Estados, celebrada en julio de 2025, fue patrocinada por Francia y Arabia Saudí. En la Declaración de Nueva York presentada durante esta conferencia, se subrayó que el fin del conflicto israelo-palestino y la aplicación de la solución de dos Estados son la única forma de satisfacer las aspiraciones legítimas tanto de los israelíes como de los palestinos⁸⁷. Además, cabe destacar que la UE participa como miembro de los grupos de trabajo, junto con otros Estados miembros, mientras que Francia ocupa la presidencia de la conferencia. En cuanto a la UE, el efecto de esta declaración es positivo. La reiteración de la solución de dos Estados a través de la conferencia de Estados Unidos reforzó con éxito su postura coherente sobre el proceso de paz en Oriente Medio, especialmente después de que la AGNU respaldara esta Declaración el 10 de septiembre⁸⁸. Pero también es importante señalar que esta Declaración no tiene fuerza vinculante. Por lo tanto, no es capaz de aportar un cambio significativo a la situación de Gaza.

⁸⁵ Presidencia del Gobierno de España. (2024, May 22). *Discurso del presidente del Gobierno en su comparecencia ante el Congreso*. La Moncloa.

⁸⁶ UNISPAL. (2024). *Israel-Palestinian territories: Joint statement of the Ministers of Foreign Affairs-New York Call (Non-UN Document)*.

⁸⁷ Naciones Unidas. (2025, Agosto 4). *Declaración de Nueva York sobre el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestata* (A/CONF.243/2025/1).

⁸⁸ AGNU. (2025, September 10). *Respaldo a la Declaración de Nueva York sobre el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestatal* (A/80/L.1/Rev.1).

Capítulo 4. Análisis y crítica sobre la situación de la UE ante el conflicto de Gaza

4.1 Dificultad de toma de decisión de la UE

4.1.1 Problemas estructural del carácter intergubernamental de la UE

El carácter intergubernamental de política exterior de la UE se remonta a la etapa fundacional de la Comunidad Europea. Durante ese periodo, la propuesta de «unión política» hacía hincapié en la importancia de la voluntad política de los dirigentes de esos países para llevarla a cabo, rechazando una mayor integración política⁸⁹. Así pues, esta unión política implicaba que la organización de la política exterior y de defensa se llevaría a cabo mediante consultas intergubernamentales, facilitando el acuerdo sobre posiciones comunes y tomando decisiones por unanimidad⁹⁰.

Durante el período del CPE, este mecanismo se consolidó como la norma para la gestión de las políticas exteriores de la CE. Este mecanismo funcionó bien al principio, ya que la crisis era urgente para todos los Estados miembros de la CE. Una vez que la crisis se apaciguó en poco tiempo, comenzaron a aparecer divisiones que condujeron a la inacción de la CE en los asuntos de Oriente Medio.

Desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Lisboa, la CE y su sucesora, la UE, lograron reducir su carácter intergubernamental limitando el derecho de veto de los Estados miembros, ampliando el ámbito de aplicación de la votación por mayoría cualificada y mejorando las instituciones de la UE. Sin embargo, la toma de decisiones en materia de política exterior sigue estando dominada por la regla de la unanimidad. Tras la Guerra Fría, la UE absorbió a un gran número de nuevos países de Europa del Este. El aumento del número de Estados miembros convirtió el principio de unanimidad en una enorme barrera en el proceso de toma de decisiones⁹¹. En estas circunstancias, los Estados miembros tienden a negociar y a alcanzar compromisos mutuos durante el proceso de toma de decisiones⁹². Este proceso tiene dos repercusiones negativas: en primer lugar, la decisión basada en un compromiso debilitará su efecto, ya que la propuesta más radical siempre quedará relegada. En segundo lugar, el proceso de

⁸⁹ Bodenheimer, S. J. (1967). The “Political Union” Debate in Europe: A Case Study in Intergovernmental Diplomacy. *International Organization*, 21(1), 24–54. p.23

⁹⁰ *Ibid.* p.24

⁹¹ Hertz, R., & Leuffen, D. (2011). Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making. *European Union Politics*, 12(2), 193–215. p.212

⁹² Thomas, D. C. (2021). The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making. *Journal of European Integration*, 43(5), 619–635. p.629

negociación retrasará la toma de decisiones, lo que hará que sus políticas pierdan actualidad desde el principio.

Por lo tanto, la UE acabará adoptando una decisión tras las negociaciones o una decisión ignorada por algunos Estados miembros. Esto explica por qué la UE ha ido modificando poco a poco su postura durante la guerra de Gaza de 2023 y no ha tomado medidas sustanciales para detener a tiempo las acciones de Israel.

4.1.2 Problemas actual: División entre los estados miembros

El problema estructural de la UE mencionado anteriormente solo explica por qué se dan las condiciones para que se produzca la inacción de la UE. Pero lo que lo hace realidad es la grave división entre los Estados miembros, que les permite bloquear propuestas y ejercer su derecho de veto.

Tras el fracaso de los Acuerdos de Oslo, el proceso de paz en Oriente Medio entró en un estancamiento. La división entre los Estados miembros respecto al conflicto palestino-israelí se agudizó cada vez más⁹³. Un ejemplo es la votación de la AGNU sobre la cuestión de la mejora del estatus de Palestina, en la que las opiniones de los Estados miembros quedaron divididas casi a partes iguales. Durante la guerra de Gaza de 2023, esta división se agravó aún más e impidió que la UE tomara decisiones tanto por unanimidad como por mayoría cualificada.

Desde el inicio de la guerra de Gaza, los Estados miembros que apoyan a Israel, como Alemania y Hungría, han actuado activamente para ayudar a Israel bloqueando las propuestas destinadas a frenar la acción de este país y proteger al pueblo palestino, incluida la suspensión parcial del Acuerdo de Asociación UE-Israel, que solo requiere mayoría cualificada. Además, estos Estados miembros también trasladaron su postura a otros foros multilaterales, como las Naciones Unidas, lo que provocó la propagación de la divergencia.

Para comprender por qué estos Estados miembros deciden apoyar a Israel, hay que tener en cuenta, en el caso de Alemania, el factor histórico. Al ser portadora de la memoria del Holocausto, ha establecido una relación especial con Israel basada en la responsabilidad histórica por ese crimen. En lo que respecta a Alemania, esta relación impulsa su compromiso con la existencia y la seguridad de Israel y ha guiado a los responsables políticos alemanes desde el inicio de las relaciones diplomáticas entre ambos países⁹⁴.

Otra razón principal de que algunos Estados miembros apoyaron a Israel durante la guerra de Gaza de 2023 es, en realidad, el auge del populismo de derecha en estos países,

⁹³ Soler, E. (2024). Gestionar la división: la UE y los conflictos en Oriente Medio y el Norte de África. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (135), 193–217. p.200

⁹⁴ Stein, S. (2018). *Germany-Israel Relations: Unique or Normal?* Institute for National Security Studies. p.2

especialmente tras la crisis migratoria de 2015. Países como Hungría e Italia, que se encuentran en primera línea frente a los inmigrantes procedentes de fuera de la UE, vincularon el problema migratorio con la cuestión de la seguridad nacional tras la llegada al poder de sus partidos populistas de derecha⁹⁵. Esta tendencia a la securitización se produjo en muchos Estados miembros de Europa Central y Oriental, reforzando su postura proisraelí.

Aunque la mayoría de estos Estados miembros no bloquearon la aprobación de determinadas agendas durante las votaciones de la UE, la postura proisraelí de Alemania, Hungría, la República Checa e Italia es suficiente para constituir la minoría de bloqueo según la regla de la votación por mayoría cualificada. Por eso, la propuesta de suspender parcialmente el Acuerdo de Asociación no puede superar la fase de debate, y las propuestas que requieren unanimidad se convierten en una opción imposible.

En general, la divergencia entre los Estados miembros, que existe de forma permanente, obliga a la UE a adoptar la doctrina del mínimo común denominador en acción exterior. Esto hace que la UE apenas pueda resolver el problema de forma proactiva cuando hay división entre los Estados miembros. En estas circunstancias, la UE tiende a emitir más declaraciones políticas que carecen de influencia sustancial, con el fin de mantener su imagen de «potencia normativa» como la solución óptima que satisfará a todos.

4.2 Papel de la UE y la relación transatlántica

Desde finales del siglo XX, la UE no ha logrado cambios significativos sobre su papel en el proceso de paz, a pesar de haberse convertido en el mayor proveedor de ayuda exterior y de haber puesto en marcha misiones bajo la PCSD. En este caso, el poder decisivo siempre recae en Estados Unidos, como superpotencia capaz de moldear la situación según sus preferencias. La actuación de la UE está claramente limitada por la actitud de EE. UU.

Durante la guerra de Gaza que comenzó en 2023, la política de EE. UU. hacia Palestina estuvo marcada principalmente por el presidente Trump, y no sufrió cambios significativos durante la presidencia de Biden⁹⁶. Cuando Trump recuperó el poder e inició su segundo mandato en 2024, continuó con sus políticas de Oriente Medio con parcialidad a Israel y utilizó medidas radicales para mediar en la guerra de Gaza. En septiembre de 2025, ejerció presión tanto sobre Hamás como sobre Israel para promover su plan de paz, ignorando la solución de dos Estados. Esta actuación del Gobierno estadounidense demostró una vez más que era capaz de moldear el proceso

⁹⁵ Végh, Z. (2021). *Central Europe's Radical Right and EU Foreign Policy*. German Marshall Fund of the United States. p.2

⁹⁶ Aftandilian, G. (2024, October 23). *The Israel/Palestine stain on Biden's foreign policy legacy*. Arab Center Washington DC.

de paz, excluyendo la intención de la UE de promover su propia postura.

La fuerte influencia de EE. UU. limita el papel de la UE en el proceso de paz de Oriente Medio. Su gran poder y su postura intransigente marginan la función de la UE en el proceso de paz cuando surgen divergencias transatlánticas, como en el ejemplo de la Cumbre de Wye River de 1998 y la Cumbre de David Camp de 2000. Por lo tanto, la UE tiene que hacer frente a otra dificultad a la hora de promover su propia postura en el proceso de paz, lo que la obliga a tomar medidas con cautela y, por supuesto, con menor eficacia.

4.3 Perspectivas de futuro

Durante la guerra de Gaza, que comenzó en 2023, la UE puso de manifiesto sus deficiencias en la toma de decisiones y las limitaciones de su papel en el proceso de paz, lo que condujo a una inacción que ha favorecido las acciones de Israel, lo cual tendrá diversas repercusiones negativas en el futuro tanto para la propia UE como para sus Estados miembros.

En primer lugar, la falta de acción de la UE en el conflicto palestino-israelí se ha comparado con la reacción de la UE ante la guerra entre Rusia y Ucrania, en la que la UE muestra una coherencia poco habitual, imponiendo sanciones a Rusia y prestando ayuda a Ucrania con rapidez, y además mantiene esta postura hasta la fecha. Esto se debe a que la guerra en Ucrania provoca una crisis geopolítica que amenaza directamente su seguridad y su suministro energético⁹⁷. En otras palabras, este acto de doble rasero convierte a la UE de «poder normativo» en «poder normativo selectivo», que utiliza los discursos normativos como herramienta para justificar políticas moldeadas por sus intereses⁹⁸. Esto provocará la pérdida de su reputación y credibilidad, y es previsible que a la UE le resulte más difícil cooperar con otros actores internacionales, ya que estos inevitablemente pondrán en duda sus intenciones, especialmente cuando la UE pretenda promover sus normas y estándares.

En segundo lugar, la UE no ha logrado coordinar de forma activa el consenso entre sus miembros debido al carácter altamente politizado del conflicto. En su lugar, la UE solo ha podido alcanzar un acuerdo buscando el mínimo común denominador o dejando que cada uno actuara por su cuenta. Esto ha incrementado la voluntad de cada vez más Estados miembros de expresar sus posturas mediante medidas que se salen del marco institucional de la UE. Con esta tendencia, se produce una fragmentación de la acción exterior de la UE, lo que perjudicará su papel como actor unitario. Esto conduce a una grave consecuencia de retroceso de la integración, en la que se profundiza la tendencia

⁹⁷ Maulana, M. A. (2024). A Comparative Analysis of Western Nations' Actions in Russia-Ukraine and Israel-Palestine Conflicts. *Nation State: Journal of International Studies*, 7(1), 29-52. p.43

⁹⁸ Cendron, F. (2025). *Double standards or geopolitical necessity? European Union's civilizational narratives in Ukraine and Gaza* (Master's thesis, Università Ca' Foscari Venezia). UNITesi. p.17

a la renacionalización de la política exterior de la UE⁹⁹. La renacionalización no solo debilitará la cohesión de la UE, sino que también conducirá a una mayor división entre los Estados miembros, ya que estos se están acostumbrando a llevar a cabo acciones diplomáticas bilaterales o unilaterales, lo que implica una menor coordinación previa.

La divergencia entre ambos ha provocado una enorme brecha entre las ambiciones políticas de la UE y la acción real en el caso de la guerra de Gaza. Para evitar tal fracaso en el futuro, la UE debería considerar medidas más realistas que garanticen que siempre se implementen acciones sustanciales en respuesta a las situaciones que se desarrollen. En este caso, fomentar y desarrollar la cooperación diferenciada es una opción que puede resolver este dilema y reconstruir el liderazgo de la UE.

La cooperación diferenciada existe desde hace mucho tiempo, desde la creación de la CE, con el fin de permitir que los Estados miembros que estén dispuestos a promover un determinado objetivo pongan en marcha su proceso, mientras que aquellos que se opongan a esta propuesta puedan mantenerse al margen, quedando excluidos de sus responsabilidades¹⁰⁰. En cuanto al caso de la guerra de Gaza, que pertenece al ámbito de la PESC, se han puesto en práctica varias medidas de cooperación diferenciada, como acciones basadas en el principio de abstención constructiva y cooperaciones establecidas por un grupo de Estados miembros. Pero en este caso, la cooperación diferenciada, como medida para superar la divergencia, solo tiene un efecto limitado debido a la confrontación colectiva entre los Estados miembros y también al esfuerzo de terceros actores —en este caso, Israel y Estados Unidos¹⁰¹.

Para promover el modelo de cooperación diferenciada, la UE debería, en primer lugar, consolidar su postura respecto al proceso de paz en Oriente Medio, lo que incluye el apoyo a la solución de dos Estados, la oposición a la ocupación ilegal y el compromiso humanitario, utilizando estas posturas básicas para construir un consenso sobre una nueva cooperación entre un determinado grupo de Estados miembros. Por lo tanto, la UE puede reconstruir su papel de liderazgo en este ámbito de cooperación definiendo su objetivo común y autorizando determinadas propuestas o planes de los Estados miembros basados en él. A continuación, la UE debería aplicar el principio de «Los que desean hacer más, hacen más », permitiendo que aquellos Estados miembros que

⁹⁹ Saryusz-Wolski, J. (2016, April 21). *A fragmented foreign policy leads to a weakened European Union*.

¹⁰⁰ Blockmans, S. (2014). *Differentiated integration in the EU: From the inside looking out* (p. 46–56). Centre for European Policy Studies (CEPS). p.48

¹⁰¹ Grevi, G., Morillas, P., Soler i Lecha, E., & Zeiss, M. (2020, August 31). *Differentiated cooperation in European foreign policy: The challenge of coherence* (EU IDEA Policy Paper No. 5). European Policy Centre. p.14

apoyan la postura básica de la UE hagan más juntos¹⁰². En esta etapa, la UE debe coordinar determinados planes, logrando resultados efectivos y utilizando su experiencia como base de nuevas políticas comunes. Por lo tanto, esta cooperación liderada por la UE puede atraer continuamente a los Estados miembros a sumarse, configurando indirectamente el valioso consenso. Además, esta cooperación debe llevarse a cabo bajo el liderazgo político indirecto de la UE, mientras que la ejecución de determinados proyectos corre a cargo de los Estados miembros.

Esta solución, basada en una cooperación diferenciada, es realista para la UE, no solo porque se centra en cómo llevar a cabo acciones más sustanciales en un contexto de divergencias, sino también porque es una solución que aprovecha la división entre los Estados miembros y la convierte en una oportunidad para la construcción de consenso. Si la UE aplica bien esta solución, se restablecerá su reputación de «poder normativo» y su integridad, e incluso será posible asumir un papel más importante en el proceso de paz de Oriente Medio tras formar un consenso más sólido y lograr una resistencia efectiva a la injerencia de terceros actores.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El fracaso de la UE en la elaboración de políticas exteriores relativas al conflicto palestino-israelí tiene causas tanto internas como externas. La divergencia entre los Estados miembros respecto al conflicto constituye la causa interna fundamental que conduce directamente a su fracaso y a su inacción, lo que se refleja en la enorme brecha existente entre sus declaraciones y sus acciones.

SEGUNDA. La elaboración de la política exterior común de la UE depende de la formación de un consenso entre todos los Estados miembros, debido a su carácter intergubernamental. El proceso de toma de decisiones de este tipo de política requiere la unanimidad, lo que significa que cada Estado miembro tiene la capacidad de bloquear dicho proceso. Por lo tanto, las divergencias entre los Estados miembros bloquearán la formación de consenso o limitarán su efecto. Además, la UE ha encontrado dificultades incluso en ciertas decisiones que solo requieren mayoría cualificada, lo que demuestra que las divergencias son tan grandes en este ámbito que bloquean cualquier proceso de toma de decisiones.

TERCERA. La atención que presta la UE a un determinado incidente internacional depende de la importancia que este tenga para la Unión. Si la situación evoluciona rápidamente y tiene repercusiones en la UE, la formación de un consenso será fluida (aunque no siempre). Cuando la situación se calma, no solo las instituciones de la UE pierden interés, sino que también surgen divergencias entre los Estados miembros. En

¹⁰² Comisión Europea. (2017). *LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025*.

el caso del conflicto palestino-israelí, este fenómeno queda demostrado por la crisis del petróleo de la década de 1970 y la guerra de Gaza de 2023.

CUARTA. La singularidad y la complejidad del conflicto palestino-israelí constituyen el factor externo que explica el fracaso de la UE a la hora de ampliar su papel en el proceso de paz y su inacción durante la guerra de Gaza. Al tratarse de un conflicto caracterizado por reivindicaciones históricas y religiosas contrapuestas, una guerra asimétrica y la implicación geopolítica internacional, este vincula a las dos partes en conflicto y a los Estados miembros de la UE a través de determinadas cuestiones históricas y temas politizados a los que se enfrenta actualmente la UE, lo que provoca divergencias entre los Estados miembros.

QUINTA. Tras el conflicto interno entre Fatah y Hamás, el conflicto palestino-israelí se complicó aún más. Esta división propició una situación favorable para Israel, proporcionándole motivos para romper la paz en la región con el pretexto de la seguridad nacional. Por su parte, la reacción de la UE ante esta división fue pasiva, ejerciendo meramente la política “no contacto”.

SEXTA. Israel, como origen de este conflicto, siempre es capaz de mantener su postura activa bajo la fuerte influencia de Estados Unidos. Durante el conflicto, Israel puede infringir constantemente el derecho internacional sin sufrir sanciones por parte de la comunidad internacional. Con sus acciones, que consolidan cada vez más el *statu quo* de la ocupación, Israel sigue socavando el proceso de paz en Oriente Medio basado en la solución de dos estados, que es la postura defendida por la UE y Naciones Unidas.

SÉPTIMA. Estados Unidos es siempre la potencia decisiva en este conflicto, ya que es la única superpotencia capaz de influir en todas las partes implicadas en él. El papel de la UE en el proceso de paz lo decide principalmente Estados Unidos, lo que significa que la UE no puede ampliar su influencia si Estados Unidos no lo desea. El Gobierno estadounidense recurrirá a medidas directas para marginar a la UE en el proceso de paz cuando sea necesario. Además, Estados Unidos también puede limitar las acciones de Israel, en su calidad de principal aliado de este país.

OCTAVA. La inacción de la UE durante la guerra de Gaza daña su imagen como promotora del derecho internacional y defensora de los derechos humanos en su calidad de «potencia normativa». Esta inacción se compara además con su actuación en la guerra entre Rusia y Ucrania, lo que ha suscitado críticas por su doble rasero, que ahora califican a la UE de «potencia normativa selectiva». La reputación y la credibilidad de la UE en materia de asuntos exteriores se han visto afectadas negativamente.

NOVENA. Durante la guerra de Gaza, la UE no logró coordinar las opiniones de los Estados miembros para alcanzar un consenso. Por ello, los Estados miembros comenzaron a salirse del marco de acción exterior de la UE. Este fenómeno refleja el riesgo de renacionalización de las políticas exteriores de los Estados miembros, lo que supone un retroceso en el proceso de integración.

DÉCIMA. Bajo estas circunstancias, la UE debería recurrir a la solución de la cooperación diferenciada. En el marco de esta solución, la UE autorizará a un grupo de Estados miembros dispuestos a seguir la postura de la UE respecto a este conflicto a elaborar medidas y a atraer a los Estados miembros indecisos para que participen. Si este plan sale bien, la UE podría restablecer el consenso que le permita adoptar medidas sustanciales y desempeñar un papel más importante en el proceso de paz.

BIBLIOGRAFÍA

A.Documentos

1. Tratados Internacionales

1. Tratado de la Unión Europea. (1992). *Diario Oficial de la Unión Europea*. C191.
2. Acuerdo euromediterráneo. (2000, Junio 21) *Diario Oficial de la Unión Europea*. L 147
3. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (2016). *Diario Oficial de la Unión Europea*. C 202.

2. Jurisprudencias del Tribunal Internacional de Justicia

1. International Court of Justice. (2004). *Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory (Case No. 131)*.
2. International Court of Justice. (2024, January 26). *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide in the Gaza Strip (South Africa v. Israel): Order of 26 January 2024* (No. 192-20240126-ORD-01-00-EN). International Court of Justice.
3. International Court of Justice. (2024, July 19). *Legal consequences arising from the policies and practices of Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem* (Summary 2024/8, No. 186-20240719-SUM-01-00-EN).

3. Documentos de las Naciones Unidas

1. AGNU. (1947). *Resolución 181 (II): Futuro gobierno de Palestina* (A/RES/181(II)). Naciones Unidas.
2. CCNUP. (1949). *Estimaciones de la población de Palestina en 1946*.
3. CSNU. (1967). *Resolución 242 (1967) Aprobado por el Consejo de Seguridad en su 1382ª sesión celebrada el 22 de noviembre de 1967*.
4. AGNU. (2012). *Documentos oficiales de la Asamblea General, 67ª sesión, 44ª sesión plenaria* (A/67/PV.44).
5. AGNU. (2023, Octubre 27). *Protección de los civiles y cumplimiento de las obligaciones jurídicas y humanitarias*. (A/RES/ES-10/21). United Nations Digital Library.

6. CSNU. (2023, Noviembre 15). *Resolución 2712 (2023) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9479ª sesión celebrada el 15 de noviembre de 2023.*
7. CSNU. (2023, Diciembre 22). *Resolución 2720 (2023) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9520ª sesión, celebrada el 22 de diciembre de 2023.*
8. CSNU. (2024, Marzo 25). *Resolución 2728 (2024) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9586ª sesión, celebrada el 25 de marzo de 2024.*
9. CSNU. (2024, Junio 10). *Resolución 2735 (2024) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 9650ª sesión, celebrada el 10 de junio de 2024.*
10. Naciones Unidas. (2025, Agosto 4). *Declaración de Nueva York sobre el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestata* (A/CONF.243/2025/1).
11. AGNU. (2025, September 10). *Respaldo a la Declaración de Nueva York sobre el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestatal* (A/80/L.1/Rev.1).
12. CSNU. (2025, Noviembre 13). *Resolución 2800 (2025) Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 10041ª sesión, celebrada el 13 de noviembre de 2025.*

4. Documentos de la Unión Europea

1. Comunidad Europea. (1970). Informe Davignon. *Boletín de las Comunidades Europeas* (No. 11, p. 9–14). CVCE.
2. Consejo Europeo. (1980, junio). *Declaración de Venecia.*
3. Comunidad Europea. (1986, Noviembre 29). *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, L 336, 103–104.
4. Acta Única Europea. (1987). *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, L 169, 1–28.
5. Consejo Europeo. (1989, Junio 26–27). *Boletín de las Comunidades Europeas* (No. 6/1989).
6. Unión Europea. (2011). *Declaración de Barcelona y Asociación Euromediterránea.* EUR-Lex.
7. Comisión Europea. (2013, Julio 19). Directrices sobre el derecho de las entidades israelíes y sus actividades en los territorios ocupados por Israel desde junio de 1967 a optar a las subvenciones, premios e instrumentos financieros financiados por la UE a partir de 2014 (2013/C 205/05). *Diario Oficial de la Comunidad Europea*, C 205.
8. Comisión Europea. (2017). *LIBRO BLANCO SOBRE EL FUTURO DE EUROPA Reflexiones y escenarios para la Europa de los Veintisiete en 2025.*
9. Consejo Europeo. (2023, Octubre 27). *Conclusiones del Consejo Europeo, 26 y 27 de octubre de 2023.*
10. Consejo Europeo. (2024, Julio 15). *Los colonos extremistas israelíes en la Cisjordania ocupada y Jerusalén Este y activistas violentos bloquean la ayuda humanitaria a Gaza: sancionadas cinco personas y tres entidades en virtud del régimen de sanciones de la UE de alcance mundial en materia de derechos*

humanos.

11. Consejo Europeo. (2024, Diciembre 19). *Conclusiones del Consejo Europeo, 19 de Diciembre de 2024.*
12. Comisión Europea. (2025, September 17). *Suspensión de las concesiones comerciales con Israel.*

5. Documentos de los Estados

1. Balfour, A. J. (1917). *Balfour Declaration*. United Nations Information System on the Question of Palestine. Israel Ministry of Foreign Affairs. (1973, November 6). Statements by EC foreign ministers and Foreign Minister Eban.
2. Central Intelligence Agency. (1989, February 6). *President Reagan's Middle East peace initiative*
3. Presidencia del Gobierno de España. (2024, Mayo 22). *Discurso del presidente del Gobierno en su comparecencia ante el Congreso*. La Moncloa.

B. Doctrina

1. Abellán, L. (2023, November 24). Israel summons Spanish, Belgian ambassadors following criticism during visit to Rafah. *El País*.
2. Abrahms, M., & Potter, P. B. K. (2015). Explaining Terrorism: Leadership Deficits and Militant Group Tactics. *International Organization*, 69(2), 311–342.
3. Abu-Tarbush, J., & Barreñada, I. (2025). *Después del genocidio: El incierto futuro palestino*. Catarata.
4. Aftandilian, G. (2024, October 23). *The Israel/Palestine stain on Biden's foreign policy legacy*. Arab Center Washington DC.
5. Agence Europe. (2024, February 16). *EU “very concerned” about Israeli plans for possible operation in Rafah.*
6. Akhtar, S. (1982). Western Europe and PLO: Convergence & Divergence. *Pakistan Horizon*, 35(4), 93–108.
7. Al Jazeera. (2024, February 1). *What is UNRWA and why is it important for Palestinians?*
8. Álvarez-Osorio, I., & Izquierdo, F. (2007). *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí* (2.^a ed.). Catarata.
9. Álvarez-Ossorio, I., & Abu-Tarbush, J. (2024). *Gaza: Crónica de una Nakba anunciada*. Catarata.
10. Amnesty International. (2026, April 21). *EU failure to suspend EU-Israel Association Agreement shows contempt for civilian lives.*
11. Baba, A., & Estrin, D. (2025, March 17). *Israel declares ceasefire “over” as*

it launches airstrikes in Gaza killing hundreds. NPR.

12. Barreñada, I., & Abu-Tarbush, J. (2023). *Palestina: De los Acuerdos de Oslo al apartheid.* Catarata.
13. Baura, E. (2025). *Israel y Palestina: La historia de un conflicto interminable.* Ciudadela.
14. Baycar, H., & Atar, E. (2021). An analysis of the impacts of the first Palestinian uprising (Intifada) on the Israeli economy. *Ímgelem*, 5(9), 565–578.
15. Bilquin, B., & Kowald, K. (2023, December). *EU financial assistance to Palestine.* European Parliamentary Research Service.
16. Blockmans, S. (2014). *Differentiated integration in the EU: From the inside looking out* (p. 46–56). Centre for European Policy Studies (CEPS).
17. Bodenheimer, S. J. (1967). The “Political Union” Debate in Europe: A Case Study in Intergovernmental Diplomacy. *International Organization*, 21(1), 24–54.
18. Brown, C. (2025, October 16). These countries no longer arm Israel. It’s not making much difference. *The Washington Post*.
19. Brown, N. J. (2010). The Hamas-Fatah Conflict: Shallow but Wide. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 34(2), 35–49.
20. Byman, D. (2010). How to Handle Hamas: The Perils of Ignoring Gaza’s Leadership. *Foreign Affairs*, 89(5), 45–62.
21. Cendron, F. (2025). *Double standards or geopolitical necessity? European Union’s civilizational narratives in Ukraine and Gaza* (Master’s thesis, Università Ca’ Foscari Venezia). UNITesi.
22. Charrett, C. (2019). *The EU, Hamas and the 2006 Palestinian elections: A performance in politics (1st ed.)*. Routledge.
23. Chomsky, N. (1990). The Intifada and the Peace Process. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 14(2), 345–353. p.345
24. Cîrlig, C.. (2025, June). *Review of the EU-Israel Association Agreement (EPRS At a Glance No. 772.892)*. European Parliamentary Research Service.
25. de la Baume, M., Liboreiro, J., & Murray, S. (2025, June 20). *EU review indicates Israel breached human rights in Gaza.* Euronews.
26. De La Gorce, P-M. (1997). Europe and the Arab-Israel Conflict: A Survey. *Journal of Palestine Studies*, 26(3), 5–16.
27. Directorate-General for European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (ECHO). (2025, January 16). *EU announces new €120 million humanitarian aid package for Gaza.*
28. Domínguez, I. (2022). *Palestina: Ocupación, colonización, segregación.* Catarata.

29. Dror, T. (2014). *Always the bridesmaid? The EU role in the Middle East peace process* (Atkin Paper Series). International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.
30. Finklestein, N. G. (1993). Shattering a Zionist Myth: “Defensive Ethos or Mission of Conquest”. *Arab Studies Quarterly*, 15(3), 111-126.
31. Golan, G. (2020). Obstacles and Possibilities for Peace between Israel and Palestine. *Insight Turkey*, 22(1), 33–46.
32. Gómez, L. (2024). *Palestina: Heredar el futuro*. Catarata.
33. Grevi, G., Morillas, P., Soler i Lecha, E., & Zeiss, M. (2020, August 31). *Differentiated cooperation in European foreign policy: The challenge of coherence* (EU IDEA Policy Paper No. 5). European Policy Centre.
34. Hassan, S. (2010). Oslo Accords: Genesis and Consequences for Palestine. *Proceedings of the Indian History Congress*, 71, 941–949.
35. Hertz, R., & Leuffen, D. (2011). Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making. *European Union Politics*, 12(2), 193–215.
36. Human Rights Watch. (2024, July 17). *October 7 crimes against humanity, war crimes by Hamas-led groups*.
37. Ibrahim, K. M. S. (2003). The Question of Terrorism: Hamas and Islamic Jihad in the Middle East Peace Process. *India Quarterly*, 59(3/4), 239–255.
38. Izquierdo Brichs, F. (2011). *Breve introducción al conflicto palestino-israelí*. Catarata.
39. Katz, Y. (2026). West Bank Jewish population stats (not including eastern Jerusalem). Bet El Institutions.
40. Kayyali, A. W. (2014). *Palestina: Una historia moderna: Colonización sionista, imperialismo británico y resistencia nativa hasta 1939*. Bósforo.
41. Khader, B. (2025). *Un siglo de expolio y abandono en Palestina*. Catarata.
42. Khalidi, R. (2023). *Palestina: Cien años de colonialismo y de resistencia*. Capitán Swing.
43. Liboreiro, J. (2023, October 10). *Commissioner Várhelyi went solo with suspension of EU funds for Palestinians, prompting U-turn*. Euronews.
44. Liboreiro, J. (2024, February 14). *Spain and Ireland call for urgent review of EU-Israel agreement over war in Gaza*. Euronews.
45. Loewenstein, A. (2024). *El laboratorio palestino: Cómo Israel exporta al mundo la tecnología de la ocupación*. Capitán Swing.
46. Lovatt, H. (2020). *The End of Oslo: A New European Strategy On Israel-Palestine*. European Council on Foreign Relations.

47. Lovatt, H. (2021). *Back to Democracy: Europe, Hamas, and The Palestinian Elections*. European Council on Foreign Relations.
48. Malley, R, Agha, H. (2001). Camp David; Tragedy of Errors. *Journal of Palestine Studies*, 31(1), 62–75.
49. Maulana, M. A. (2024). A Comparative Analysis of Western Nations' Actions in Russia-Ukraine and Israel-Palestine Conflicts. *Nation State: Journal of International Studies*, 7(1), 29-52.
50. Morris, B. (2001). *Righteous victims: A history of the Zionist-Arab conflict, 1881-2001*. Vintage.
51. Mubarak Altwaiji. (2014). Neo-Orientalism and the Neo-Imperialism Thesis: Post-9/11 US and Arab World Relationship. *Arab Studies Quarterly*, 36(4), 313–323.
52. Musu, C. (2007). The EU and the Middle East Peace Process: A Balance. *Studia Diplomatica*, 60(1), 11–28.
53. Noor, S. (2004). European Union and the Middle East: A Historical Analysis. *Pakistan Horizon*, 57(1), 23–46.
54. Nuttall, S. J. (1992). *European political co-operation*. Clarendon Press.
55. Oproiu, M. (2012). The European Union as a Conflict Manager: Perspectives after the Lisbon Treaty. *Studia Diplomatica*, 65(4), 39–54.
56. Persson, A. (2018). 'EU differentiation' as a case of 'Normative Power Europe' (NPE) in the Israeli-Palestinian conflict. *Journal of European Integration*, 40(2), 193–208.
57. PHRMG. (2004). *The Intra'fada: The chaos of the weapons: An analysis of internal Palestinian violence*. Archived from the original on June 6, 2004.
58. Rabinovich, I. (1980). Israel: The Impact of the Peace Treaty. *Current History*, 78(453), 9–38.
59. Reinhart, T. (2004). *Israel-Palestina: Cómo acabar con el conflicto*. RBA Libros.
60. Reuters. (2024, February 5). *Spain to give UNRWA extra \$3.8 mln after key donors suspend aid*.
61. Reuters. (2025, November 17). Germany resumes partial arms exports to Israel, citing Gaza ceasefire agreement. *The Jerusalem Post*.
62. Sajedi, A. (2008). Why Palestine-Israel Peace is not Realizing? *India Quarterly*, 64(3), 75–105.
63. Saryusz-Wolski, J. (2016, April 21). *A fragmented foreign policy leads to a weakened European Union*.
64. Schanzer, J. (2002). Palestinian uprisings compared. *Middle East Quarterly*, 9(3).

65. Segura, A., & Monterde, O. (2018). *El interminable conflicto en Israel y Palestina*. Síntesis.
66. Soler, E. (2024). Gestionar la división: la UE y los conflictos en Oriente Medio y el Norte de África. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (135), 193–217.
67. Stein, S. (2018). *Germany-Israel Relations: Unique or Normal?* Institute for National Security Studies.
68. Szajkowski, B. (2004). Euro-Arab dialogue 1970–1991. *Gulf Research Center*.
69. Talhami, G. H. (2016). The Conundrum of the Palestinian Two-State, One-State Solution. *Arab Studies Quarterly*, 38(2), 468–480.
70. The Madrid Peace Conference. (1992). *Journal of Palestine Studies*, 21(2), 117–149.
71. *The New York Times*. (1980, June 16). The Israeli cabinet harshly denounces Venice declaration
72. *The Times of Israel*. (2023, October 7). EU's top diplomat says bloc "unequivocally" condemns Hamas terror attacks.
73. Thomas, D. C. (2021). The Return of Intergovernmentalism? De-Europeanisation and EU Foreign Policy Decision-making. *Journal of European Integration*, 43(5), 619–635.
74. Tocci, N. (2013). The Middle East Quartet and (In)effective Multilateralism. *Middle East Journal*, 67(1), 29–44.
75. Tomkys, R. (1987). European Political Cooperation and the Middle East: A Personal Perspective. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 63(3), 425–437.
76. Turner, M. (1997). *Israel under fire on peace commitment*. POLITICO.
77. UNISPAL. (2024). *Israel-Palestinian territories: Joint statement of the Ministers of Foreign Affairs-New York Call (Non-UN Document)*.
78. Végh, Z. (2021). *Central Europe's Radical Right and EU Foreign Policy*. German Marshall Fund of the United States.
79. Zureik, E. (2004). Bowker: Palestinian Refugees: Mythology, Identity, and the Search for Peace. *Journal of Palestine Studies*, 33(4), 114–115.