

Si la UE quiere desempeñar el papel que le corresponde, antes debe superar las divisiones entre los Estados miembros. De lo contrario corre el riesgo de seguir siendo marginal en Oriente Próximo.

Patrick Costello ha sido funcionario y diplomático de la Unión Europea.

POR QUÉ ES NECESARIA LA UNIÓN EUROPEA DESPUÉS DE GAZA

Las continuas atrocidades cometidas en Gaza, con más de 30.000 muertos, no solo han conmocionado a los europeos, sino que han dejado a muchos otros preguntándose cómo es posible que la comunidad internacional no haya sido capaz de detenerlas. El contraste entre las imágenes diarias de la matanza y la inacción que se percibe por parte de Estados Unidos y Europa lleva a muchos a afirmar que los dos son cómplices o hacen la vista gorda. La verdad, como siempre, es más compleja, pero estos hechos trágicos han puesto el foco sobre el antiguo debate acerca del papel global y geopolítico de la Unión Europea (UE). Para entender la situación, es necesario extraer algunas lecciones a partir de la historia de la larga participación de la UE en la construcción de la paz en Oriente Próximo, así como considerar la respuesta inmediata al atentado terrorista del 7 de octubre y sus consecuencias. Solo entonces será posible considerar cuál podría ser el papel de Europa para poner fin a la matanza, reducir la escalada regional y alcanzar una solución política negociada más permanente para este conflicto.

UNA HISTORIA HONORABLE

Históricamente, Europa ha desempeñado un papel importante en los esfuerzos internacionales por negociar la paz en Oriente Próximo, algo lógico dado que es parte de la vecindad inmediata de Europa. En 1980, la Declaración de Venecia, adoptada por los nueve jefes de Estado y ministros de Asuntos Exteriores de la entonces Comunidad Económica Europea, exigía la inclusión de

la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en las negociaciones de paz, algo a lo que Estados Unidos e Israel se oponían rotundamente. Sin embargo, en pocos años, la Administración estadounidense cambió su postura respecto a la OLP, lo que allanó el camino para las primeras negociaciones directas entre israelíes y palestinos. Estas negociaciones, patrocinadas por Estados Unidos y la URSS, pero acogidas por España, tuvieron lugar en la Conferencia de Madrid de 1991. Esto, a su vez, condujo a las negociaciones extraoficiales entre Israel y la OLP, auspiciadas por Noruega, que desembocaron en los Acuerdos de Oslo, los cuales sentaron las bases para negociar una solución basada en dos Estados. Irónicamente, aunque fueron los europeos quienes abrieron el camino a crear las condiciones políticas para estas negociaciones, en Madrid se vieron reducidos a meros observadores. Esto se debió en parte a que los israelíes veían a los europeos como un mediador que les apoyaba menos que Estados Unidos, pero también a que Estados Unidos quería mantener el proceso firmemente en sus manos.

A lo largo de las tortuosas, y finalmente infructuosas, negociaciones para un acuerdo sobre el estatus final durante las décadas siguientes, este patrón se ha repetido con regularidad: los europeos, apoyados por los palestinos, hacían un llamamiento para ser "un actor, no solo un pagador" y los israelíes y Estados Unidos se aseguraban de que el papel político de la UE en el proceso quedara marginado. Un negociador europeo de la época me sugirió que el fracaso de las negociaciones de Oslo y la marginación de los europeos estaban relacionados: "Con la mediación estadounidense, los israelíes tenían



en la sala a un interlocutor internacional de confianza que nunca haría nada que comprometiera sus intereses. Cuando nosotros [los europeos] estábamos en la sala, los palestinos también tenían un interlocutor. Así que cuando nos excluyeron de Camp David [el intento fallido de Bill Clinton de llegar a un acuerdo entre Ehud Barak y Yasir Arafat en 2000], Arafat no tenía a nadie en la sala en quien pudiera confiar”.

Dado el limitado papel político que se le permitía desempeñar a la UE en la mediación de una solución al conflicto, gran parte de sus energías se dedicaron en cambio a dos áreas principales. En primer lugar, a través de la Declaración de Barcelona y el proceso euro-mediterráneo que surgió de ella, pretendía desarrollar los incentivos económicos y regionales para la paz. Se convocaron reuniones ministeriales regionales que incluían a israelíes y árabes en todos los ámbitos, donde se destacaban los potenciales beneficios políticos, económicos y culturales de la paz y el reconocimiento mutuo entre israelíes y árabes. En segundo lugar, se convirtió en el principal financiador del proyecto para apoyar a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) creada por los Acuerdos de Oslo en los cimientos de un incipiente Estado palestino.

Ambos proyectos se basaban en el supuesto de que se alcanzaría una solución sobre el estatus definitivo entre israelíes y palestinos. A falta de ello, aunque se crearon importantes bloques de construcción, la casa quedó sin construir. He aquí dos ejemplos:

– Un resultado concreto del proceso de Barcelona fue la firma de ambiciosos acuerdos de asociación política, comercial y de cooperación con casi todos los países de la región, incluido uno con Israel y otro con la ANP. Los esfuerzos realizados en el marco de estos acuerdos para promover la armonización normativa con el fin de facilitar el comercio fracasaron en parte porque el potencial para el comercio en toda la región

Encuentro entre el vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, y el presidente palestino, Mahmud Abbas, en Ramala, Cisjordania, el 17 de noviembre de 2023./PRESIDENCIA PALESTINA / HANDOUTA NADOLU VIA GETTY IMAGES

no se materializó por la falta de un acuerdo de paz: habría requerido la normalización de las relaciones de Israel con los demás Estados mediterráneos.

– La UE desempeñó un papel principal como financiador y en la formación de una fuerza de policía nacional palestina en los territorios ocupados. El jefe de esta fuerza me explicó en su oficina de Ramala en 2005 que el servicio estaba muy bien entrenado y equipado, pero no podía hacer su trabajo porque incluso la tarea más básica de atrapar a un ladrón era imposible: todo lo que el ladrón tenía que hacer era escapar a la llamada Área C de los territorios, las zonas mayoritarias de Cisjordania bajo las cuales Israel tenía plena responsabilidad de la seguridad, y no había nada que sus agentes pudieran hacer para detenerlo. Mientras Israel no estuviera dispuesto a transferir el Área C al control palestino, la situación seguiría igual.

A falta incluso de un proceso de paz en los últimos años, lo que ha quedado de estos dos proyectos han sido los acuerdos de asociación que se han desarrollado de forma desigual, sobre todo con Israel, y la financiación de la UE a los palestinos, que se ha centrado cada vez más en apoyar los gastos operativos de la ANP y el apoyo humanitario a la Agencia de Naciones Unidas para la población refugiada de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA).

EL 7 DE OCTUBRE Y SUS CONSECUENCIAS

Teniendo en cuenta estos antecedentes, la pronta respuesta de la Comisión Europea al atentado terrorista de Hamás del 7 de octubre causó conmoción en Europa y fuera de ella. A la solidaridad incondicional con Israel

La UE ha seguido las idas y venidas de la posición de la Administración Biden en una crisis en la que es necesario que desempeñe un papel distintivo

expresada por la presidenta Ursula Von der Leyen le siguió rápidamente una declaración de su comisario húngaro de Vecindad y Ampliación, Oliver Varhelyi, que anunciaba la suspensión de toda la ayuda de la UE a los palestinos. Esto fue mucho más allá de la condena de los atroces abusos de Hamás y representó un brusco cambio del posicionamiento histórico de Europa como intermediario honesto en el conflicto.

La indignación pública por el hecho de que todos los palestinos fueran a sufrir las consecuencias del ataque de Hamás se tradujo en un rápido paso atrás (en el mismo día) con el anuncio de una suspensión temporal de los pagos a la espera de que se revisara si se estaba desviando a Hamás alguna parte de los fondos. Desde entonces, los fondos se han reanudado.

Sin embargo, a continuación, la presidenta de la Comisión redobló la apuesta, al seguir a Joe Biden y visitar Tel Aviv seis días después del ataque de Hamás, con el bombardeo del norte de Gaza en marcha. Allí se alineó públicamente en nombre de la UE con la postura inicial de Estados Unidos: que Israel tiene derecho a defenderse sin limitaciones. No dijo nada sobre las consecuencias humanitarias de las represalias israelíes para los civiles palestinos ni sobre el corte del acceso de Gaza a combustible, alimentos y agua. Esto provocó una petición sin precedentes de más de 800 funcionarios de la UE que protestaron por su postura en el conflicto, entre otras cosas porque parecía anular la política de larga data de la UE como mayor defensora del sistema basado en normas y del derecho Internacional Humanitario.

Un aspecto destacable fue que no se había consultado a los Estados miembros; cualquier cambio en las posiciones de política exterior de la UE requiere el acuerdo unánime de los 27. La primera declaración de los jefes de Estado de la UE no se produjo hasta el 15 de octubre, y fue clara al afirmar que el derecho de Israel a defenderse debía estar condicionado por el respeto del derecho Internacional Humanitario.

Desde entonces, parte del daño se ha reparado, aunque los Estados miembros se han debatido entre pedir un alto el fuego, una pausa humanitaria o pausas humanitarias. El alto representante para la política exterior europea, Josep Borrell, llevó a cabo una eficaz labor de diplomacia itinerante por toda la región, con la intención de rebajar las tensiones regionales que había provocado el conflicto y recabar opiniones sobre cómo resolverlo. Consiguió desviar la atención hacia la responsabilidad de invertir en la mediación de una solución política al conflicto. El 26 de octubre, los jefes de Estado de la UE pidieron una conferencia de paz internacional, y ahora ningún dirigente europeo se refiere al derecho de Israel a

defenderse sin la obligada referencia al derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, la cuestión ha seguido alimentando las divisiones europeas: dos días después de acordar una posición común, el 28 de octubre, los Estados miembros de la UE se dividieron en tres partes en una votación sobre la situación humanitaria en Gaza que tuvo lugar en la Asamblea General de la ONU. El 12 de diciembre, en una segunda votación en la que se pedía un alto el fuego, también se produjo una división a tres bandas, con Austria y la República Checa entre los 10 únicos países del mundo que votaron en contra del texto. Quince Estados miembros lo hicieron a favor y ocho se abstuvieron. Los daños políticos de la respuesta anticipada también siguieron resonando en todo el mundo. En todo el Sur Global se acusa a Europa de aplicar un doble rasero, al comparar su respuesta a las violaciones del derecho Internacional por parte de Rusia en Ucrania con su planteamiento ante las de Israel en Gaza. A su vez, esto está perjudicando gravemente los esfuerzos de Europa por generar un consenso internacional sobre la invasión rusa de Ucrania y sobre su posición global en general.

Para entender por qué esto ha sido tan divisivo y difícil para Europa, Ucrania ofrece una pista. Apoyar a Kiev ha exigido un alineamiento extremadamente estrecho tanto de las políticas como del mensaje entre Europa y Estados Unidos, hasta el punto de que se ha convertido casi en un reflejo en los ministerios de Asuntos Exteriores alinearse con Estados Unidos incluso cuando no es útil. Al principio, Washington trató de presentar el ataque de Hamás contra Israel como otro ejemplo (como Ucrania) de ataque contra un Estado democrático. Esto se abandonó rápidamente al reconocerse lo absurdo de comparar la misión colonizadora rusa en su antiguo imperio con una acción terrorista de un grupo de palestinos ocupados. Sin embargo, muchos líderes europeos ya se habían precipitado y la UE ha seguido las idas y venidas de la posición de la Administración Biden en una crisis en la que es necesario que Europa desempeñe un papel distintivo. Este estrecho alineamiento con Estados Unidos, además de marginar a los europeos de cualquier papel de construcción de la paz, ni siquiera ha ayudado a Estados Unidos, ya que ha expuesto la cercanía de su relación con Israel a un público más amplio. A su vez, esto está empezando a amenazar las perspectivas de reelección de Joe Biden en estados bisagra claves como Michigan.

¿QUÉ PAPEL DEBE DESEMPEÑAR AHORA LA UE?

Sin embargo, es mucho lo que la UE podría aportar si los Estados miembros fueran capaces de superar sus divisiones y acordar un plan basado en la defensa del derecho Internacional y en la necesidad de una solución de dos Estados, y si Estados Unidos estuviera dispuesto a respaldar que los europeos tengan ese papel más sustantivo.

– *Declarativo*: Las declaraciones iniciales de Von der Leyen dañaron la posición de Europa. Quizá se pueda reparar parte de ese daño con mensajes públicos claros de los 27 y del liderazgo de la UE que respondan claramente al horror que se está produciendo sobre el terreno y que

representen una vuelta a la imparcialidad que ha caracterizado históricamente la posición europea. Una declaración que se haga eco de la Declaración de Venecia original, pero actualizada para reconocer que después de la guerra en Gaza no es posible volver al *statu quo* anterior, podría ser de ayuda. También lo haría una declaración clara sobre la necesidad de que Israel aplique la sentencia provisional en el caso sobre genocidio de la Corte Internacional de Justicia, así como condenas inequívocas de las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho Internacional Humanitario en el conflicto.

– *Diplomacia*: Una de las mayores bazas de la UE en la región es que puede hablar con todos y, a su vez, todos en la región lo aceptan. La UE se relaciona regularmente con Israel y Palestina, con Irán y Arabia Saudí, e incluso con Siria nunca hubo una ruptura total de relaciones diplomáticas. Borrell, ha aprovechado esta circunstancia en los últimos meses con una serie de giras diplomáticas destinadas a tranquilizar a los socios sobre las posiciones y compromisos de la UE, y a reducir los crecientes riesgos de escalada regional a medida que continua el conflicto.

Un cambio diplomático sería que la UE reconociera colectivamente el Estado palestino. Más de 130 miembros de la ONU han reconocido a Palestina desde que la OLP proclamó el Estado en 1988. Nunca ha habido una posición de la UE al respecto y los seis Estados miembros que han reconocido a Palestina hasta ahora (con la excepción de Suecia en 2014) lo hicieron en 1988, antes del final de la guerra fría o de que alguno de ellos fuera miembro de la UE. Un reconocimiento colectivo de la UE enviaría una señal diplomática fuerte de la determinación de los europeos para promover activamente una solución de dos Estados.

– *Influencia para lograr un alto el fuego*: se ha escrito mucho acerca de la influencia de EEUU sobre Israel debido a que aporta alrededor del 15% del presupuesto militar de ese país. Se habla mucho menos de la influencia económica de la UE, que sigue siendo el mayor socio comercial de Israel. Los Estados miembros de la UE han invertido más de 60.000 millones de euros en Israel. La base jurídica de la relación es el acuerdo de asociación y el vínculo se ha ido reforzando con los años. Israel también participa en importantes programas europeos, como el de investigación Horizonte, intercambios de jóvenes y redes de universidades y cámaras de comercio. En principio, si la UE estuviera dispuesta a utilizar su influencia para respaldar sus posiciones, podría amenazar con suspender alguna de estas colaboraciones. Varios Estados miembros y parte del Parlamento Europeo buscan que se suspenda el acuerdo de asociación con Israel por violación de sus disposiciones en materia de derechos humanos. También podrían adoptarse sanciones individuales contra los miembros más extremistas del gobierno israelí por su defensa de la limpieza étnica, o contra los movimientos de colonos que están acelerando su expansión ilegal en territorios palestinos.

– *Crear las condiciones para las negociaciones*: en el contexto de una guerra en curso, un gobierno israelí que se niega explícitamente a aceptar cualquier solución de dos Estados y una débil ANP en Cisjordania, la idea de volver a las negociaciones puede parecer idealista.

La UE podría apoyar la creación de un nuevo gobierno palestino tecnocrático provisional de unidad nacional para allanar el camino a unas elecciones en Palestina

Sin embargo, al menos una parte del estancamiento y el conflicto actuales se debe a que la comunidad internacional no ha invertido en nada más que en la gestión del conflicto durante casi una década. En Israel, la posición del primer ministro, Benjamín Netanyahu, es más vulnerable que nunca, con unas elecciones previstas tan pronto como termine el conflicto, si no antes. En el lado palestino, también hay un fuerte apetito público por la renovación del liderazgo y un fuerte sentimiento de que las muertes de tantos no deben ser en vano. Una vez conseguido el alto el fuego, si se prepara un plan claro y se aplica la voluntad política necesaria para implementarlo, puede que esas muertes no hayan sido totalmente en vano.

También en esto Europa podría desempeñar un papel importante, al trabajar por un lado con los Estados árabes y por otro con Estados Unidos; en un primer momento para apoyar tanto la recuperación de Gaza como la restauración de la seguridad que será necesaria para su reconstrucción. A continuación, podrían ir más allá, al apoyar la creación de un nuevo gobierno palestino tecnocrático provisional de unidad nacional para allanar el camino a unas elecciones en Palestina en las que la UE podría ejercer de observadora.

Una vez lograda cierta estabilización, Israel estará dispuesto a normalizar sus relaciones con sus vecinos, especialmente los del Golfo. Desde el estallido del actual conflicto, los saudíes han dejado claro que cualquier paso en esta dirección tendría que partir de la aplicación de su Iniciativa de Paz Árabe, respaldada en varias ocasiones por la Liga Árabe y bien acogida por la UE, en la que ofrecen la normalización de las relaciones con Israel a cambio de su retirada de los territorios ocupados y la creación de un Estado palestino con capital en Jerusalén Este. La UE podría esforzarse por reunir a los protagonistas y a los actores regionales e internacionales para trabajar en el establecimiento de los parámetros de dicho acuerdo.

Quizá el mayor obstáculo para que la UE desempeñe este papel sean las profundas divisiones que hay entre los Estados miembros. Una actuación decidida y firme de la UE requiere una acción concertada y unánime que ahora ni siquiera se atisba en el horizonte. Pero sin ella, la UE corre el riesgo de seguir siendo marginal en Oriente Próximo, y el coste de ello para sus ambiciones globales será alto, especialmente para sus esfuerzos por conseguir apoyo internacional para Ucrania. Por tanto, a la UE le interesa sobre todo trabajar para superar los obstáculos que le impiden desempeñar el papel que le corresponde en un nuevo y serio esfuerzo por lograr la paz en Oriente Próximo./