

# La Unión Europea y la crisis de Oriente Próximo hasta el verano de 2003

**Martín Ortega**  
European Union Institute  
Security Studies  
(EUISS), París

Desde la creación de la PESC mediante el tratado de Maastricht (que entró en vigor en 1993) y el reforzamiento de dicha política en el tratado de Ámsterdam de 1997, incluyendo la creación del cargo de alto representante y la designación de Javier Solana para el mismo, la Unión ha respaldado o participado en todos los esfuerzos realizados en el ámbito internacional para resolver la disputa entre israelíes y palestinos, a pesar de que el proceso de paz entró en una crisis, iniciada en el verano de 2002, que luego desembocó en un conflicto abierto e incluso en una guerra de desgaste.

De hecho, el conflicto de Oriente Próximo desde el verano de 2002 ha constituido una prueba difícil para la doctrina europea sobre la prevención y gestión de crisis. La política que la Unión había construido con los años hubo de combinarse con su capacidad para gestionar las crisis, que en sí misma se hallaba todavía en su infancia. Como resultado de ello, la implicación de la Unión Europea resultaba ciertamente encomiable, pero no permitía mantener sistemáticamente una postura basada en sus principios. ¿Y qué hizo exactamente la Unión, dada la actitud de las partes en conflicto desde los inicios de la Intifada en septiembre de 2000, que significaba el fin del proceso de paz y cuestionaba seriamente la visión de la Unión Europea respecto a la resolución del conflicto? Se pueden distinguir cuatro

periodos, a los que cabe denominar del siguiente modo:

- «negociación desesperada», desde agosto de 2000 hasta febrero de 2001;
- «en busca de un alto el fuego», desde febrero hasta diciembre de 2001;
- «el paroxismo de la violencia», desde enero hasta septiembre de 2002;
- «una nueva mediación», a partir de septiembre de 2002.

El primer período abarca desde la negativa de Arafat a aceptar el plan de Clinton, en julio de 2000, hasta la elección de Ariel Sharon como primer ministro de Israel, en febrero de 2001. Fue éste un momento de intensa actividad diplomática en el que, mediante la modificación y el perfeccionamiento del plan discutido en Camp David, se realizó una tentativa de llegar a un acuerdo antes de que Bill Clinton fuera reemplazado como presidente de Estados Unidos. Para hacerlo, tanto la administración estadounidense como los israelíes y palestinos acordaron la participación en el proceso de mediación de Egipto, Jordania, la ONU y la Unión Europea. La violencia apenas había empezado, y, dada la relativa calma de los años anteriores, se enfrentaba a la presión internacional para encontrar una solución negociada. Durante ese período, en el que estuvo a punto de alcanzarse un acuerdo definitivo en Sharm el-Sheij y en Taba entre octubre de 2000 y enero de 2001, la intervención personal y los buenos oficios del alto representante de la Unión Europea, Javier Solana, y su enviado especial, Miguel Ángel

Moratinos, desempeñaron un papel muy importante.

Por el contrario, el segundo período, desde febrero hasta finales de 2001, presenció un aumento gradual de la violencia y la exclusión de todos los mediadores. El presidente estadounidense George W. Bush no deseaba involucrarse en la esencia de las negociaciones y adoptó una política de *laissez-faire*. La implicación de Estados Unidos se limitó a la publicación del informe de una comisión independiente, la Comisión Mitchell (en la que participó Javier Solana), en mayo de 2001, y el plan de alto el fuego de George Tenet (agosto de 2001), así como a la presencia esporádica en la zona de conflicto del secretario de Estado y de los enviados Anthony Zinni y William Burns. La política de la Unión Europea fue la de condenar la violencia viniera de donde viniera, repitiendo que apoyaba la reanudación de las negociaciones. Con el fin de establecer las condiciones necesarias para ello, respaldaba el informe Mitchell y el plan Tenet. Sin embargo, resultaba imposible alcanzar un alto el fuego, dado que en aquel momento ninguna de las partes deseaba poner fin a la violencia: bien al contrario, ambas preferían observar hasta qué punto podían utilizar la violencia con el fin de obtener ventajas para su causa.

Durante el período transcurrido desde finales de 2001 hasta el otoño de 2002 la crisis vivió su apogeo. Frente a la escalada de la violencia, la intervención estadounidense fue muy limitada, dado que la idea de que debía librarse una guerra contra el terrorismo tras el 11 de septiembre, explotada por el Gobierno israelí, tuvo un indudable efecto en el presidente George

W. Bush.<sup>1</sup> Durante ese período los europeos redoblaron sus esfuerzos. Por una parte, desde 2001 los Estados miembros trataron individualmente de desempeñar un papel orientado a reducir la violencia y a renovar el diálogo. Los ministros de Exteriores de Gran Bretaña, Francia, Alemania y muchos otros países realizaron sucesivas visitas, pero no lograron obtener resultados tangibles. Por la otra, la Unión Europea como tal (especialmente a través de las declaraciones del Consejo y las acciones realizadas por la presidencia, el alto representante y el enviado especial) trató en todo momento de mantener abierto el diálogo y reducir los efectos de la violencia. Sin embargo, y pese a la ocupación de poblaciones palestinas que se hallaban bajo la exclusiva administración de la Autoridad Palestina, el asedio a Arafat en su cuartel general y la guerra abierta en varias zonas, la intervención de la Unión Europea se redujo a limitar los daños y a abordar cuestiones humanitarias.

El cuarto período se inició en septiembre de 2002. El anterior mes de abril se había constituido el denominado «Cuarteto», y en julio se había celebrado una segunda reunión; pero hasta septiembre sus miembros no llegaron a un acuerdo, que se habría de pulir en diciembre. El Cuarteto está liderado por Estados Unidos, pero a partir del texto de la Hoja de Ruta resulta evidente que la participación de la Unión Europea ha sido crucial. La mayoría de los europeos habrían deseado que la Hoja de Ruta se hubiera hecho pública antes de la intervención militar en Irak en marzo de 2003, pero el Gobierno estadounidense prefirió retrasar su publicación hasta que allí hubiera finalizado la guerra. De hecho, el fin de la guerra anunciaba un nuevo período de esperanza tras la cumbre de Aqaba, celebrada el 4 de junio de 2003, y a la que asistieron el presidente Bush, Ariel Sharon y Abu Mazen, el nuevo jefe del Gobierno palestino. Pero los acontecimientos producidos en la zona de conflicto durante el verano de 2003 demostraron que, dados los recelos de ambos ban-

dos, la Hoja de Ruta difícilmente resultaría factible.

Este breve repaso histórico plantea tres lecciones sobre el papel de la Unión Europea en la gestión de la crisis de Oriente Próximo con respecto al pasado reciente, así como cuatro lecciones de cara al futuro.

Por lo que se refiere al pasado, durante varios años la Unión Europea ha tomado parte en las tentativas de resolver el conflicto al menos de tres formas distintas. En primer lugar, ha adoptado una postura clara y coherente sobre la resolución del conflicto, basada en principios aceptados por la comunidad internacional, principios que se han establecido a través del proceso de paz iniciado con la Conferencia de Madrid en 1991: la aceptación por parte de los vecinos de Israel de su derecho a vivir en paz y seguridad y la creación de un Estado palestino, lo que permitiría a ambos países coexistir con unas fronteras estables, así como la negociación entre las partes –basándose en el intercambio de «tierra por paz»–, como elementos esenciales de una solución a todos los aspectos del problema. Los estados miembros de la Unión Europea se han esforzado por alcanzar un punto de vista compartido, que permita a la Unión mantener una postura común, lo cual se ha explicado en importantes declaraciones, especialmente en las incorporadas a cada Consejo Europeo desde Berlín, en marzo de 1999. La Unión ha hecho todo lo que estaba en su mano para asegurar que esta postura común sea equilibrada, condenando la violencia por ambas partes y propugnando repetidamente la reanudación de las negociaciones.

En segundo término, la acción directa por parte de la Unión Europea ha sido posible a través de la presencia del alto representante y del enviado especial de la Unión. Su intervención resultó constructiva en las cuatro fases de la crisis: durante las negociaciones de Sharm el-Sheij y Taba, en el invierno de 2001-2002; en los esfuerzos de la Comisión Mitchell para obtener un alto el fuego; en el diálogo sobre seguridad y la acción humanitaria realizados duran-

te la peor fase del conflicto, en la primavera de 2002 (lo que resultó particularmente eficaz a la hora de poner fin al asedio de la basílica de Belén), y en la participación activa del Cuarteto desde su creación, en abril de 2002, que condujo a la Hoja de Ruta. La presencia de Javier Solana como representante de la Unión, en lugar de la de los estados miembros concretos, constituye una iniciativa que ha contribuido a que la política europea sobre el conflicto resulte claramente visible.

En tercer lugar, la Unión ha comprendido claramente que la violencia en la zona del conflicto tiene consecuencias económicas y sociales extremadamente perjudiciales para ambas partes. En consecuencia, ha hecho todo lo posible para minimizar –o al menos no agravar– las consecuencias negativas de lo que ha resultado ser una guerra de desgaste. La Unión ha proporcionado, pues, ayuda de emergencia a la Autoridad Palestina (con el fin de evitar su desmoronamiento, lo que conduciría a una violencia aún mayor), y ha descartado la imposición de sanciones económicas a cualquiera de las partes. La Comisión ha asegurado que las relaciones económicas y comerciales no se vean perjudicadas por la crisis y, al igual que el Consejo, ha hecho especial hincapié en la necesidad de detener la violencia. En cuanto al futuro, hay otras lecciones que extraer que también resultan significativas en lo que se refiere al papel de la Unión Europea en la gestión de crisis en general. Posiblemente la más importante de ellas sea que la violencia a la que se entregaron tanto los israelíes como los palestinos desde el verano de 2000 ha perjudicado la política europea, basada en poner fin a la violencia y en hallar una solución a la disputa. Los principios y valores de la Unión, junto con su seguridad y la de sus Estados miembros, se vieron cuestionados por la crisis. Las partes en conflicto sufrieron enormes pérdidas, y las posibilidades de encontrar una solución pacífica en alguna fecha futura se vieron mermadas debido a los efectos psicológicos y los daños causados a la confianza en ambas partes. La Unión Europea debería comprender que, en

<sup>1</sup> Se puede ver un análisis detallado de la crisis acaecida entre el verano de 2000 y el verano de 2002 en May Chartouny-Dubarry, «L'après-Oslo: paix avortée ou guerre annoncée?», *Politique Étrangère*, julio-septiembre de 2002.

el futuro, una respuesta más rápida y más decidida a las crisis que pongan en peligro su seguridad redundaría en beneficio de todas las partes implicadas, de la propia Unión y del orden internacional.

La segunda lección es que la Unión Europea trató de gestionar la crisis utilizando un amplio abanico de actores y de medios (el Consejo y sus declaraciones, las sucesivas presidencias de la Unión, el alto representante y el enviado especial, la Comisión y cada uno de los Estados miembros individuales), pero en ningún momento se logró la sinergia correcta y, en consecuencia, el resultado ha sido insatisfactorio para los ciudadanos europeos, para los países miembros, para la Unión y para las partes en conflicto. Los Estados miembros trataron de intervenir en diversos momentos de la crisis, pero sus iniciativas, a pesar de sus buenas intenciones, demostraron meramente su impo-

tencia. La Unión fue incapaz de desempeñar un papel más importante debido a la falta de acuerdo entre los Estados miembros respecto a cómo se deberían aplicar sus principios declarados. Si la acción externa europea en conflictos de vital importancia para Europa se gestiona en el futuro del mismo modo, los esfuerzos tanto de la Unión como de sus Estados miembros se verán condenados al fracaso.

En tercer lugar, Europa no explotó plenamente su potencial. La Unión Europea cuenta con un amplio abanico de instrumentos políticos y económicos que se podían haber utilizado en apoyo de su política exterior. Sin embargo, prefirió no utilizarlos, como ocurrió, por ejemplo, cuando descartó la imposición de sanciones económicas, a pesar de que el Parlamento europeo había sugerido su aplicación contra las dos partes en conflicto en su resolución de 10 de abril de 2002.

La última lección se refiere a las relaciones de la Unión Europea con Estados Unidos. Es cierto que, cuando Estados Unidos toma la iniciativa, la Unión puede desempeñar un papel de respaldo muy útil; pero si aquél decide no involucrarse (como ocurrió en el período álgido de la violencia, en la primavera de 2002), la Unión es incapaz de actuar por sí sola para encontrar una solución política. Desde septiembre de 2002, Estados Unidos y la Unión Europea han comprobado que el Cuarteto constituye un marco adecuado para la cooperación. Sin embargo, del mismo modo que la publicación de la Hoja de Ruta fue un esfuerzo conjunto del Cuarteto, todos los mediadores deben controlar estrechamente su materialización. Hay que subrayar que sólo una mediación objetiva, en la que la Unión desempeñe siempre un papel importante, tiene posibilidades de garantizar el éxito del plan de paz a largo plazo.