

**VI PREMIO DE INVESTIGACIÓN
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2007”**



**“LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
A UN ACUERDO DEFINITIVO DE PAZ
ISRAELO-PALESTINO: LUCES Y SOMBRAS”**

AUTORES:

José Luis de Castro Ruano (Director)

Romualdo Bermejo García

Cesáreo Gutiérrez Espada

Alexander Ugalde Zubiri

COMITÉ ORGANIZADOR DEL VI PREMIO DE INVESTIGACIÓN
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2007”

EUROBASK

CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla	Secretario General: D. Juan José Álvarez
Vicepresidente: D. Jose Mari Etxeberria	Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero
Vicepresidente: D. Angel García Ronda	Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel	Vocal: D. José Poza Valle
Vicepresidente: D. Unai Ziarreta Bilbao	Directora Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia	

Edición: Octubre 2007

Tirada: 1.500 ejemplares

©

EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Internet: www.eurobask.org

Edita: EUROBASK

Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua

Consejo Vasco del Movimiento Europeo

Fotocomposición: Gráficas Santamaría S.A.

Impresión: Gráficas Santamaría S.A.

ISBN: 978-84-690-8666-7

D.L.: VI-463/07

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco

Secretaría General de Acción Exterior. Gobierno Vasco

Departamento de Educación, Universidades e Investigación. Gobierno Vasco

Diputación Foral de Álava

Diputación Foral de Gipuzkoa

Diputación Foral de Bizkaia

**VI Premio de Investigación
“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2007”**

PRESENTACIÓN

José Luis de Castro Ruano

Director de la Investigación

Cuando fue publicitada la convocatoria del VI Premio de Investigación “Francisco Javier de Landaburu *Universitas* 2007”, nos asaltó el deseo de concurrir al mismo; y ello por varios motivos: en primer lugar, por la cercanía intelectual con EUROBASK (Consejo Vasco del Movimiento Europeo/Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua), por la cercanía con sus valores de europeísmo pluralista y la promoción de la identidad europea respetuosa con la diversidad de pueblos existentes en su seno; y por la cercanía con muchas de sus actividades a favor del ideal y la causa europeísta. En segundo lugar, obviamente, por la propuesta del tema elegido para este año 2007, precisamente el 2007, año en que conmemoramos el cincuenta aniversario de la firma del Tratado de Roma. El tema propuesto en la convocatoria pública rezaba literalmente *1957-2007: 50 años desde el Tratado de Roma. Los éxitos y sombras [que no fracasos] de un proyecto de paz, unidad política y prosperidad económica*. Se incluía además una pequeña leyenda que decía “Pudiendo los trabajos referirse a un tema específico de carácter político, económico, cultural; o a analizar el período de los 50 años de forma global”.

Por un momento pensamos que era una buena ocasión para pensar un tema “omnicomprensivo”, en el sentido de que tratásemos de responder a todas las opciones propuestas en la convocatoria: un tema específico de carácter político, aunque con una dimensión también económica y cultural, y que fuera analizado a lo largo de todo el período de los cincuenta años del proceso de integración de forma global. Además, si los 50 años desde el Tratado de Roma, se refieren fundamentalmente a un “proyecto de paz”, como afirma el enunciado del tema propuesto para esta VI edición del “Premio Francisco Javier de Landaburu *Universitas* 2007”, qué mejor que analizar, precisamente, la dimensión histórica de un proceso de paz y la participación europea en el mismo.

Además, la coyuntura: año 2007. Sí, efectivamente, efeméride de la firma del Tratado de Roma, por supuesto; pero cuarenta aniversario también de la denominada Guerra de los Seis días de Israel contra Egipto, Jordania y Siria. Nunca una guerra tan corta en el tiempo sería tan larga en consecuencias... Israel, como consecuencia de aquella breve guerra desarrollada a lo largo de seis días de junio de 1967, ocupó el Sinaí, Gaza, Cisjordania y los Altos del Golán. Se pensaba que iba a ser una ocupación breve; pero salvo en el caso del Sinaí (devuelto a Egipto en 1978 como consecuencia de los Acuerdos de Camp David), la ocupación continúa y sigue proporcionando titulares y páginas de los periódicos de nuestros días.

Nos parecía que era éste un buen momento para tratar de vincular ambos acontecimientos, entrelazados por la efeméride coyuntural de la fecha: 2007, cincuenta años desde la firma del Tratado de Roma y cuarenta años desde la Guerra de los Seis días. Y analizar la participación de la Unión Europea en el desgraciado conflicto de Oriente Medio.

Configuramos un equipo investigador plural y diverso; y desde esa pluralidad y diversidad, afrontamos el análisis de una cuestión controvertida y siempre sujeta a pasiones a veces excesivamente encontradas. Las diferencias que pueden existir en el interior de un grupo investigador formado por cuatro personas distintas y diferentes, no son sino una muestra de la dificultad de consensuar el entendimiento sobre el proceso o la heterogeneidad de la interpretación de un conflicto ya tan largo, donde culpas y responsabilidades necesariamente están en ambos lados. Eso puede quedar reflejado también en el contenido de nuestro trabajo. El mismo se estructura en tres partes diferenciadas.

La **Parte I** elaborada por el profesor de Relaciones Internacionales de la UPV/EHU Alexander Ugalde Zubiri, se refiere al proceso histórico de relación entre Europa -fundamentalmente los países europeos- y Oriente Medio -fundamentalmente el territorio de Israel y Palestina- así como a los antecedentes del proceso de paz propiamente dicho. La dimensión histórica de un proceso siempre es un instrumento fundamental para su comprensión; en una cuestión como la que nos ocupa, es todavía más imprescindible si cabe.

La **Parte II** ha sido redactada por quien firma estas páginas de Presentación, también profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad pública vasca. Esta segunda Parte se centra en la intervención comunitaria en la región mediterránea. Es esta intervención de naturaleza política, económica y comercial, un ingrediente contextual del conflicto árabe-israelí cuyos resultados son difíciles de valorar. No es fácil cuantificar el valor de esta intervención, pues la contribución al acercamiento entre las partes no es fácilmente mensurable.

La **Parte III** ha sido elaborada conjuntamente por Cesáreo Gutiérrez Espada y Romualdo Bermejo García, respectivamente Catedráticos de Derecho Internacional Público de la Universidad de Murcia y de la Universidad de León. Esta tercera Parte se detiene en el análisis del proceso de paz propiamente dicho; periodo que va desde la Conferencia de Madrid hasta nuestros días; y periodo que coincide, precisamente, con la toma en consideración de la cuestión por parte de la Unión Europea.

Sólo resta desear que este trabajo se convierta en un instrumento, otro más, que pueda proporcionar alguna ayuda al lector que quiera contar con más elementos de juicio para comprender esta dimensión de un asunto de tanta complejidad como es el conflicto de Oriente Medio.

INDICE GENERAL DE LA OBRA

PRESENTACIÓN

PARTE PRIMERA

- 1. Introducción..... 15**
 - 1.1. El conflicto de Oriente Medio. 1.2. La integración europea y la acción de las Comunidades Europeas. 1.3. Estructura de la Primera Parte.

- 2. Las Comunidades Europeas: un proyecto para el mantenimiento de la paz..... 18**
 - 2.1. El proceso de la integración europea: la dimensión de la búsqueda de la paz.
 - 2.2. La Cooperación Política Europea: intento de tener una voz común en el mundo.

- 3. Los países europeos ante la “cuestión de Palestina” tras la II Guerra Mundial..... 35**
 - 3.1. La partición de Palestina, constitución de Israel y Primera Guerra Árabe-Israelí. 3.2. El reconocimiento de Israel por los países europeos y el establecimiento de relaciones diplomáticas.

- 4. Los países europeos ante la crisis de Suez y la situación en Medio Oriente durante los años sesenta..... 50**
 - 4.1. La crisis del Canal de Suez (1956). 4.2. El debilitamiento de la presencia europea en Medio Oriente. 4.3. Creación de la Organización para la Liberación de Palestina y comienzo de cambios de actitud en algunos países árabes.

- 5. Los países europeos ante el conflicto israelo-palestino entre finales de los sesenta y principios de los setenta..... 56**
 - 5.1. La Guerra de 1967. 5.2. Consecuencias tras la guerra y evolución de la situación.

6. Los países comunitarios europeos ante el conflicto israelo-palestino durante los setenta y los inicios de la Cooperación Política Europea.....	60
6.1. La Guerra de 1973. 6.2. Repercusiones de la guerra en el mundo y en Europa.	
6.3. El reconocimiento de la OLP como representante del pueblo palestino y la actitud de los países europeos. 6.4. La Europa de los Nueve comienzan a posicionarse en la década de los setenta sobre Oriente Medio mediante la Cooperación Política Europea. 6.5. El conflicto palestino-israelí alcanza el Líbano. 6.6. El acuerdo bilateral de paz Egipto-Israel.	
7. Hacia un mayor compromiso comunitario europeo: la Declaración de Venecia y los posicionamientos en los ochenta.....	74
7.1. La Declaración de Venecia (1980) adoptada por la Europa de los Nueve.	
7.2. El Parlamento Europeo y su contribución al posicionamiento comunitario.	
7.3. La postura europea comunitaria ante la extensión del conflicto hacia el Líbano. 7.4. Propuestas de paz diversas. 7.5. Proclamación del Estado Palestino y primera Intifada. 7.6. La Cooperación Política Europea hacia Oriente Medio en los años ochenta y la Declaración de Madrid (1989). 7.7. Entre finales de los ochenta y principios de los noventa: nuevas propuestas de paz.	
8. Conclusiones parciales del posicionamiento comunitario europeo (Hasta los años ochenta).....	87

PARTE SEGUNDA

1. Introducción.....	92
2. La importancia estratégica del Mediterráneo.....	93
3. Los inicios de la intervención comunitaria en la zona: las incipientes relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea.....	94
4. La Política Global Mediterránea y el Acuerdo de Cooperación con Israel de 1975.....	97
5. El Diálogo Euro-Árabe.....	100

6. La Política Mediterránea Renovada o un poco “más de lo mismo” en el marco de la Política de Proximidad.....	107
7. La Asociación Euromediterránea: el cambio cualitativo en las relaciones de la UE con el Mediterráneo.....	109
8. El desarrollo de la Asociación Euromediterránea y los Acuerdos Euromediterráneos con Israel y la Autoridad Nacional Palestina.....	113
8.1. Las Conferencias Euromediterráneas y el proceso de paz. 8.2. Los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación con Israel y con la Autoridad Nacional Palestina. 8.3. La Asociación Euromediterránea: una valoración desde el conflicto de Oriente Medio.	
9. La Política Europea de Vecindad: un marco complementario para la acción comunitaria en Oriente Medio.....	125
9.1. El significado de la nueva Política Europea de Vecindad. 9.2. Los Planes de Acción concluidos con Israel y la Autoridad Nacional Palestina. 9.3. Evaluación de etapa de la Política Europea de Vecindad para Israel y la Autoridad Nacional Palestina.	
10. UE, el Mediterráneo y Oriente Medio, una relación estratégica.....	134
10.1. La Estrategia común para la región mediterránea. 10.2. La Asociación Estratégica de la U.E. con el Mediterráneo y Oriente Próximo.	
11. Conclusiones.....	138

PARTE TERCERA

1. La Unión Europea y el conflicto israelo-palestino: de la Conferencia de Madrid a la Declaración de Principios de Oslo.....	142
2. Los primeros efectos del proceso de Oslo.....	149
3. La etapa de Netanyahu: surge la desconfianza.....	152
4. La etapa de Ehud Barak: una ocasión desaprovechada por Arafat.....	156

5. La Intifada de Al-Aqsa y la Unión Europea.....	159
6. Las negociaciones de Barak con Siria y el rompecabezas libanés.....	161
7. El fracaso de Barak con Arafat lleva al poder a Ariel Sharon.....	173
8. La etapa de Ariel Sharon: una etapa difícil.....	178
8.1. De la iniciativa de paz saudí de 28 de marzo de 2002 (...).	
8.2. (...) Al Acuerdo de Ginebra (2003). 8.3. La Política Europea de Vecindad.	
9. La Unión Europea, los derechos humanos y el conflicto israelo-palestino a la luz de la Intifada de Al-Aqsa.....	199
9.1. La Intifada de Al-Aqsa y el Informe de la Comisión Mitchell. 9.2. La Intifada de Al-Aqsa a la luz del Derecho Internacional Humanitario: algunas reflexiones.	
10. La cuestión del “muro” o “valla de seguridad”.....	219
10.1. Cuestiones en torno a los conceptos de “Línea Verde” y de frontera.	
10.2. ¿Viola la construcción del muro los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario? 10.2.1. La cuestión de los asentamientos. 10.2.2. La cuestión del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 10.2.3. ¿Qué piensa la Corte sobre la legítima defensa y el estado de necesidad? 10.2.4. ¿Qué consecuencias jurídicas trae consigo la construcción del muro?	
11. La Unión Europea y el conflicto israelo-palestino tras la muerte de Arafat: la llegada de Abu Mazen.....	240
11.1. La retirada unilateral de Gaza. 11.1.1. La Misión europea en el paso fronterizo de Rafah. 11.2. La llegada al poder de Hamás.	
12. La Guerra de “Hizbolandia”: 33 días de combates entre Hizbolá e Israel.....	252
12.1. Algunas cuestiones jurídicas planteadas por el conflicto entre Hizbolá e Israel. 12.2. La Resolución 1701 del Consejo de Seguridad y el cese de las hostilidades.	
13. Conclusión.....	262

Primera parte *

ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LOS PAÍSES COMUNITARIOS EUROPEOS ANTE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO (1947-1989)

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN.
 - 1.1. El conflicto de Oriente Medio. 1.2. La integración europea y la acción de las Comunidades Europeas. 1.3. Estructura de la Primera Parte.
2. LAS COMUNIDADES EUROPEAS: UN PROYECTO PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ.
 - 2.1. El proceso de la integración europea: la dimensión de la búsqueda de la paz.
 - 2.2. La Cooperación Política Europea: intento de tener una voz común en el mundo.
3. LOS PAÍSES EUROPEOS ANTE LA “CUESTIÓN DE PALESTINA” TRAS LA II GUERRA MUNDIAL.
 - 3.1. La partición de Palestina, constitución de Israel y Primera Guerra Árabe-Israelí.
 - 3.2. El reconocimiento de Israel por los países europeos y el establecimiento de relaciones diplomáticas.
4. LOS PAÍSES EUROPEOS ANTE LA CRISIS DE SUEZ Y LA SITUACIÓN EN MEDIO ORIENTE DURANTE LOS AÑOS SESENTA.
 - 4.1. La crisis del Canal de Suez (1956). 4.2. El debilitamiento de la presencia europea en Medio Oriente.
 - 4.3. Creación de la Organización para la Liberación de Palestina y comienzo de cambios de actitud en algunos países árabes.
5. LOS PAÍSES EUROPEOS ANTE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO ENTRE FINALES DE LOS SESENTA Y PRINCIPIOS DE LOS SETENTA.
 - 5.1. La Guerra de 1967. 5.2. Consecuencias tras la guerra y evolución de la situación.
6. LOS PAÍSES COMUNITARIOS EUROPEOS ANTE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO DURANTE LOS SETENTA Y LOS INICIOS DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA.
 - 6.1. La Guerra de 1973. 6.2. Repercusiones de la guerra en el mundo y en Europa. 6.3. El reconocimiento de la OLP como representante del pueblo palestino y la actitud de los países europeos. 6.4. La Europa de los Nueve comienzan a posicionarse en la década de los setenta sobre Oriente Medio mediante la Cooperación Política Europea. 6.5. El conflicto palestino-israelí alcanza el Líbano. 6.6. El acuerdo bilateral de paz Egipto-Israel.
7. HACIA UN MAYOR COMPROMISO COMUNITARIO EUROPEO: LA DECLARACIÓN DE VENECIA Y LOS POSICIONAMIENTOS EN LOS OCHENTA.
 - 7.1. La Declaración de Venecia (1980) adoptada por la Europa de los Nueve. 7.2 El Parlamento Europeo y su contribución al posicionamiento comunitario. 7.3. La postura europea comunitaria ante la extensión del conflicto hacia el Líbano. 7.4. Propuestas de paz diversas. 7.5. Proclamación del Estado Palestino y primera Intifada. 7.6. La Cooperación Política Europea hacia Oriente Medio en los años ochenta y la Declaración de Madrid (1989). 7.7. Entre finales de los ochenta y principios de los noventa: nuevas propuestas de paz.
8. CONCLUSIONES PARCIALES DEL POSICIONAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO (HASTA LOS AÑOS OCHENTA).

* Parte elaborada por Alexander Ugalde Zubiri

“Fue una extraordinaria escalada internacional de un conflicto local: el conflicto entre judíos y árabes de Palestina, nacido en un Imperio otomano en declive, contenido y aislado durante un tiempo por Gran Bretaña como potencia mandataria, se fue internacionalizando de manera creciente hasta convertirse a partir de 1967, y sobre todo desde octubre de 1973, en el problema más grave del sistema internacional” (Charles Zorgbibe, historiador)

“Veía que en el Oriente Medio el conflicto estaba siempre a punto de reavivarse, y el enfrentamiento entre Israel y los árabes no me parecía más insuperable de lo que lo había sido durante dos tercios de siglo la oposición franco-alemana. Esta oposición pertenecía ya al pasado, y no habían sido ni las armas ni la diplomacia lo que le había puesto fin, sino un método que cambiaba las conciencias transformando las causas mismas de la rivalidad (...). Ignoraba quién podría convencer a los árabes y a los israelíes de que tenían grandes tareas que realizar conjuntamente en los territorios y con los recursos que se disputaban (...). Pero lo que habíamos logrado en Europa contra toda expectativa tenía que ser posible también en cualquier parte donde los hombres siguieran pensando en términos de dominación y esperando resolver sus rivalidades por la fuerza. Estas reflexiones me convencían de que la unión de los europeos no era sólo importante para ellos, sino que tenía un valor de ejemplo para otros pueblos” (Jean Monnet, presidente de la Alta Autoridad de la CECA, 1952-1955; y presidente del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, 1955-1975)

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de estudio principal de la presente investigación es analizar la contribución de la Unión Europea al proceso que haga posible un acuerdo definitivo de paz palestino-israelí tras décadas de un largo conflicto. Como todo estudio de estas características, conviene recordar, siquiera brevemente, sus antecedentes históricos ya que siguen en gran medida incidiendo en la situación de hoy día. A ello dedicamos esta Primera Parte del trabajo.

1.1. El conflicto de Oriente Medio

Señalemos, en primer lugar, que nos encontramos ante el conflicto de Oriente Medio (o de Oriente Próximo) que es de una notable complicación. Historiadores, internacionalistas, iusinternacionalistas, diplomáticos, etc., así lo reconocen. El historiador Charles Zorgbibe explica en un párrafo de su obra *Historia de las relaciones internacionales* -texto reproducido más arriba en formato destacado-, cómo un conflicto local, entre judíos y palestinos, que va transitando por diversas situaciones (Imperio Otomano, Mandato Británico, guerras...) se internacionaliza hasta convertirse en “el problema más grave del sistema internacional”¹.

El denominado genéricamente “conflicto” contiene diversas dinámicas de enfrentamientos que se superponen en varios conflictos: el central, entre Israel y los palestinos; entre Israel y los países árabes (especialmente los fronterizos); y los conflictos inter-árabes. Asimismo, en la región han chocado otras líneas de confrontación: durante la Guerra Fría los intereses estratégicos de la URSS y los EE UU de América (incluyendo no solo Oriente Medio como tal, también el posicionamiento en el Mediterráneo Sur, acceso a la zona del Golfo Pérsico, tránsito Mediterráneo-Suez-Mar Rojo-Océano Índico); el proceso de descolonización y emergencia del llamado Tercer Mundo que provocó enfrentamientos entre países árabes y/o musulmanes con las metrópolis europeas; y hasta, en ocasiones, las contradicciones de los principales países occidentales europeos con los EE UU. Otro factor decisivo a la hora de analizar un periodo de tiempo de varias décadas es que la situación interna de los actores fue cambiando. Diferentes planteamientos (al menos en aspectos parciales y tácticos, aunque también en algunas visiones estratégicas) de los sucesivos gobiernos israelitas según la correlación de fuerzas políticas y sociales de cada coyuntura. Los numerosos cambios políticos, a veces de tipo de régimen tras

1 ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales*, tomo II. *Del sistema de Yalta hasta nuestros días*, Madrid, Alianza, 1997, p. 482.

golpes de Estado, en los países árabes, provocando modificaciones de sus actitudes entre ellos mismos, ante los palestinos y ante Israel. La evolución de las organizaciones que representan a los palestinos, desde el Alto Comité Árabe a la posteriormente creada Organización para la Liberación de Palestina que, a su vez, estaba formada por numerosos grupos con distintas perspectivas ideológicas, estratégicas y tácticas. Ambas superpotencias, URSS y EE UU, que, pese a mantener unas constantes en sus políticas exteriores, fueron cambiando algunas líneas de actuación ante el resto de protagonistas en función de las fases de la Guerra Fría y las doctrinas exteriores de sus gobiernos. Los países europeos van variando sus posicionamientos debido a, entre otros factores, las inclinaciones de los gobiernos de cada momento. Ello también afecta, a partir de la existencia de las Comunidades Europeas, a las posturas conjuntas desde el momento en que comienza a gestarse la Cooperación Política Europea. Ésta, desde principios de los setenta hasta finales de los ochenta, muestra algunos cambios progresivos, aunque sean leves y de matiz.

1.2. La integración europea y la acción de las Comunidades Europeas

A lo acabado de explicar añadamos, en segundo lugar, el hecho del proceso de la integración europea. Este fenómeno surge, en sentido formal, a principios de la década de los cincuenta, cuando el conflicto israelí-palestino ya había arrancado y transitado por algunos sucesos básicos. La acotación cronológica del tema estudiado en esta Primera Parte (años cuarenta/años ochenta) cabe descomponerse al tratar de la construcción comunitaria en varias fases: una primera (hasta principios de los cincuenta) en la que todavía no existe integración como tal -salvo la pequeña experiencia del Benelux-; una segunda (años cincuenta y sesenta), en la que comienza la integración con los Tratados fundacionales de París y Roma, que dan lugar a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o Euratom), pero que todavía solo involucra a la Europa de los Seis y, lo que es más decisivo, cada uno de los Estados mantiene su propia política exterior, aunque ya se desarrollan algunas dimensiones exteriores de las políticas comunitarias que conllevan los primeros acuerdos comerciales con terceros países; y una tercera fase (años setenta y ochenta), en la que se pasa sucesivamente a la Europa de los Nueve, de los Diez y de los Doce, a la par que se conforma la Cooperación Política Europea (CPE) que es formalizada e incluida en el acervo comunitario con la reforma realizada con el Acta Única Europea (AUE).

En consecuencia, durante las citadas décadas predominan las políticas exteriores de los países europeos sobre los intentos de una acción política comunitaria en la región,

incluso cuando comienza a gestarse y luego a desarrollarse la CPE. Se intercambian impresiones, se analiza la situación en las cumbres y Consejos Europeos y hasta se llegan a declaraciones más o menos elaboradas, pero en la práctica no hay en aquellos años una auténtica política mancomunada.

Sin embargo, sí hay una atención europea hacia Oriente Medio en general y respecto al enfrentamiento palestino-israelí en particular. Y no sólo por motivaciones estrictamente políticas o intereses económico-comerciales, desde algunos sectores políticos y sociales comienza a reflexionarse qué aportación cabría hacerse a la resolución del conflicto y la búsqueda de la paz, entendida ésta en términos de justicia, estabilidad y aceptación por las partes en disputa. Hay que tener en cuenta que en la génesis del proceso integrador europeo tuvo un gran peso, entre otras causas, el lograr la desaparición de las rivalidades intereuropeas y una situación y condiciones de entendimiento y paz duraderas. Este componente, como recordaremos en las siguientes páginas, ya venía siendo propuesto con diversos enfoques desde el Renacimiento. A medida que la construcción europea se va asentando se confirma que una de sus contribuciones era mantener la paz al menos entre los socios comunitarios. Retomando también enfoques anteriores (siglos XVII a XIX) y propuestas contemporáneas (movimientos europeístas y federalistas), se entiende que la experiencia europea podría ser de interés, no llevada miméticamente sino considerando la aplicación de algunos de sus elementos, para otros contextos y continentes.

Precisamente, al comenzar esta parte de nuestro trabajo, hemos reproducido de manera destacada una de las reflexiones que Jean Monnet plasmó en sus memorias. Aludiendo a la situación por la que pasaba en los años setenta el conflicto árabe-palestino/israelí, comentaba que no le parecía “más insuperable de lo que lo había sido durante dos tercios de siglo la oposición franco-alemana”. Añadía que ésta última había sido solucionada no por las “armas” ni por la “diplomacia”, sino merced a “un método que cambiaba las conciencias transformando las causas mismas de la rivalidad”, en referencia al método de la integración supraestatal seguido para crear las Comunidades Europeas. Añadía que la experiencia podría ser útil para otros: “lo que habíamos logrado en Europa contra toda expectativa tenía que ser posible también en cualquier parte donde los hombres siguieran pensando en términos de dominación y esperando resolver sus rivalidades por la fuerza”. “Estas reflexiones -concluía Monnet- me convencían de que la unión de los europeos no era sólo importante para ellos, sino que tenía un valor de ejemplo para otros pueblos”².

2 MONNET, J., *Memorias*, Madrid, Siglo XXI, 1985, p. 502 (traducción de *Memoires*, París, Lib. Arthème Fayard, 1976).

1.3. Estructura de la Primera Parte

Avancemos la estructura de esta Primera Parte. Expondremos en el siguiente epígrafe cómo las Comunidades Europeas, y en consecuencia la actual Unión Europea, pese a diversas limitaciones, ha sido y es, entre otras cosas, un proyecto para el mantenimiento de la paz en nuestro continente. Que también puede aportar a otros contextos, aunque para ello es necesario un mayor consenso y un desarrollo de la política exterior europea, cuestión que en la época que abordamos todavía no existía como tal. En los siguientes epígrafes el hilo argumental se guía por criterios cronológicos, intentando conexas hechos en principio alejados como son los acontecidos en la región (partición de Palestina, fundación del Estado de Israel, guerras, aparición de la OLP, planes de paz...) y los hitos de la construcción europea, posiciones de los países europeos comunitarios por separado y, cuando ello es factible, en conjunto, sin olvidar la incidencia en lo analizado del comportamiento de otros países, caso de las superpotencias, y de las resoluciones de las Naciones Unidas. Acabaremos con algunas conclusiones parciales de esta Primera Parte que, lógicamente, deben ser contrastadas con otras facetas básicas de la investigación como son las relaciones económicas y comerciales comunitarias con los países de la región y las sucesivas políticas comunitarias mediterráneas y la Asociación Euromediterránea (cuestiones valoradas en la Segunda Parte) y los posicionamientos de la Unión Europea desde la década de los noventa y el balance de su contribución a la paz en Oriente Medio hasta el presente (de lo que se ocupará la Tercera Parte).

2. LAS COMUNIDADES EUROPEAS: UN PROYECTO PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

2.1. El proceso de la integración europea: la dimensión de la búsqueda de la paz

Como se señala en las obras clásicas referentes a los antecedentes de la integración, uno de los componentes básicos de las propuestas habidas es la reflexión en torno a los conflictos y guerras intereuropeas y, más concretamente, las sugerencias en torno a planes y proyectos que las eviten y establezcan una situación justa en la que predomine una paz estructural.

En efecto, uno de los autores que se ocupó de estudiar dichas propuestas, el profesor Antonio Truyol, señala que a partir del Renacimiento se generó el denominado “europeísmo”, entendiéndose por tal la tendencia de pensamiento que abogaba por “superar la división de Europa en Estados soberanos” y “poner término a sus guerras” a través de una estructuración continental basada en una “asociación o unión de tipo

federativo”. Esta corriente política y doctrinal se inició en los siglos XVI y XVII; desarrollándose hasta el XIX de la mano de personalidades que escribieron textos y opúsculos -que en su momento no tuvieron demasiada difusión y mucho menos una acogida de importancia, además de ser en gran medida utópicos dada la situación de aquellas épocas-; y alcanzando su culminación una vez entrados en el siglo XX al ser sostenidas las ideas europeístas y federalistas por movimientos mejor organizados y con mayor capacidad de influencia política y social³.

Pese a que en su momento no arraigaron, tales textos tienen la virtud de ser precedentes del europeísmo contemporáneo, es más, algunas de las sugerencias lanzadas, salvando distancias cronológicas e históricas, se adelantaron a algunos de los debates actuales en torno a la construcción europea y su futuro. “Vemos asomar en ellos -apunta Truyol- problemas y fórmulas de solución que han conocido y experimentado en nuestros días el Consejo de Europa, las Comunidades Europeas y la Unión Europea”⁴. Ciertamente los autores a los que aludimos fueron dispares en cuanto a lugar de nacimiento, nacionalidad, lengua y cultura, situación social, religión profesada, bagaje formativo, ocupación profesional, perspectivas ideológicas y políticas, y características de su producción literaria y/o doctrinal. Pese a ello, la mayoría coincide en una preocupación: sostener la necesidad de una rearticulación de Europa, ya sea de una zona de la misma o del conjunto del continente; y, además, algunos de ellos defienden un enfoque que alcanza a todo el mundo.

Sin ser exhaustivos⁵, cabe citar como ejemplos notables los planteamientos efectuados por el monje pedagogo francés Emeric Crucé (hacia 1590-1648)⁶; el estadista

3 TRUYOL, A., *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972, pp. 13-29.

4 TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. I. *Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, p. 21.

5 Para conocer en detalle las propuestas históricas remitimos a las obras de referencia obligada: ROUGEMONT, D. de, *Tres milenios de Europa. La conciencia europea a través de los textos. De Hesíodo a nuestro tiempo*, Madrid, Revista de Occidente, 1962 (traducción de *Vingt-huit siècles d'Europe*, París, Payot, 1961); CHABOD, F., *Historia de la idea de Europa*, Madrid, Ed. Norte y Sur, 1967 (traducción de *Storia dell' Idea d'Europa*, Bari, G. Laterza-Figli, 1961); VOYENNE, B., *Historia de la idea europea*, Barcelona, Ed. Labor, 1970, 3ª ed. (traducción de *Histoire de l'idée européenne*, París, Payot); BRUGMANS, H., *La idea europea, 1920-1970*, Madrid, Ed. Moneda y Crédito, 1972 (traducción de *L'idée européenne, 1920-1970*, Brujas, Tempel, 1970).

6 En *Le nouveau Cynée* (1623) propuso a los monarcas de su tiempo un plan de unión que abarcaría Europa y el conjunto del mundo para garantizar la libertad de comercio y establecer una paz general.

protestante francés Maximilien de Béthune, duque de Sully (1560-1641)⁷; el pedagogo y obispo moravo Jean Amos Komenski, en su apellido latinizado Comenius (1592-1670)⁸; el cuáquero inglés William Penn (1644-1718)⁹; el abad de Saint-Pierre (1658-1743)¹⁰; el filósofo ginebrino Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)¹¹; el también filósofo Immanuel Kant (1724-1804)¹²; el economista y aristócrata Claude-Henri de Rouvroy, conde de Saint-Simon (1760-1825)¹³; el filósofo alemán Carlos Christian Federico Krause (1781-1832)¹⁴; el abogado y profesor universitario escocés

-
- 7 El duque de Sully atribuyó en sus *Memorias* (escritas por partes en 1638 y 1662 y más conocidas por un resumen publicado en 1745 elaborado por el abad de l’Ecluse) al rey Enrique IV de Francia -y III de la Navarra conquistada y reducida allende de los Pirineos- para el que sirvió como ministro, si bien el proyecto no era del monarca sino del citado noble, el plan del “gran designio”. Consistía en establecer una confederación europea controlada por las grandes potencias, organizada en varios Consejos regionales y en un Consejo general con poder de arbitraje. Se realizarían reajustes territoriales para asegurar el equilibrio interestatal, dictándose la supresión de barreras aduaneras y garantizando el libre comercio.
 - 8 En el prólogo de su obra inconclusa *Panergesia* (1645) proponía una reforma política, educativa y religiosa que alcanzara a lo que llamó “nuestra patria europea”.
 - 9 Escribió con una perspectiva religiosa y moral el *Ensayo para la paz presente y futura de Europa* (1693), proponiendo en el aspecto político la formación de una Dieta parlamentaria con representantes de los Estados europeos en número ponderado.
 - 10 Elaboró un Proyecto de *Tratado para hacer que la paz sea perpetua entre los soberanos cristianos* (1713), sugiriendo articular una “sociedad europea” o “unión” organizada institucionalmente con un Senado, siendo una función de éste prevenir y solucionar los conflictos que se pudieran suscitar disponiendo para ello incluso de una fuerza armada confederal.
 - 11 Dedicó varios textos a comentar la propuesta del abad de Saint-Pierre, titulados *Extracto del proyecto de paz perpetua del Sr. Abate de Saint-Pierre* y *Juicio sobre la paz perpetua* (ambos escritos en 1758), considerando que era un proyecto de imposible materialización a no ser que hubiera una revolución que cambiara las cosas recortando el poder de las monarquías absolutas. Opinaba que era un camino más viable organizar federaciones de pequeños Estados que paulatinamente contrarrestaran la capacidad de influencia de las grandes potencias.
 - 12 Entre sus escritos sobresale uno de gran influencia posterior: *Hacia la paz perpetua* (1795), concebido como un tratado diplomático con su correspondiente articulado. Entendía que instaurar la paz mundial era un objetivo al que se llegaría por etapas a través de una organización. Para ello planteó que los Estados adoptaran una Constitución de rasgos republicanos con una real división de poderes.
 - 13 Sostuvo en *De la reorganización de la sociedad europea* (1814), elaborado con la colaboración del historiador Agustín Thierry, que en una Europa en transformación (entre otras causas por la industrialización), el continente se debería constituir en un Estado federal con un parlamento compuesto por dos cámaras en el que el interés general predominara sobre los intereses estatales.
 - 14 Defendió en su *Proyecto de una federación de Estados europeos como base de una paz general* (1814), de enfoque mundialista, la realización de sucesivas uniones continentales, entre ellas la europea, que culminaría en una “federación jurídica” del planeta.

James Lorimer (1818-1890)¹⁵; y el suizo e historiador del derecho Johann Caspar Bluntschli (1808-1881)¹⁶, entre otros.

Tales autores -y otros que no hemos mencionado expresamente-, aun reconociendo sus diferencias, aportaron un conjunto de proyectos que, en general, presentan varios nexos de unión: tratar de evitar los conflictos que asolaban las tierras europeas; intentar establecer algún tipo de equilibrio entre los poderes políticos de las correspondientes épocas; pensar en articular una organización de corte confederal o federal; y promover que los pueblos, naciones, Estados y otras entidades político-institucionales mantuvieran la paz sobre unos basamentos justos, es decir lo que algunos de ellos identificaron como un ideal de “paz perpetua”. En definitiva, como recalca Truyol, el trasfondo de dichos planes era “la angustia ante las miserias de la guerra, apareciendo éstas tanto más escandalosas cuanto se daban entre Estados que se sentían miembros de una misma entidad histórico-cultural y además claramente diferenciada del resto del mundo”¹⁷.

Cabe insistir en que las referencias a lograr y mantener la paz fueron una constante en los citados autores. Mencionemos algunos ejemplos. Crucé cuestionó que las monarquías de su época, principios del XVII, se establecieran mediante “matanzas y carnicerías”, apuntando que los príncipes “antes de llegar a las armas” deberían recurrir a solventar sus diferencias mediante un sistema de “arbitraje”. Para ello sugería establecer la “Nueva Cynea” en la que se dispusiera de los medios para salvaguardar “una paz general”, en cuya sede localizada en Venecia los príncipes destacarían a sus respectivos embajadores “a fin de que las diferencias que pudieran sobrevenir fuesen zanjadas por el juicio de toda la asamblea”. Komenski propuso a mediados del XVII crear un Tribunal de la Paz, entre otros organismos, con la misión de vigilar “para que en ninguna parte una nación se eleve contra otra nación o que nadie se atreva a ofrecerse para enseñar la manera de combatir o de fabricar armas

15 Abogó en el opúsculo *El problema final del derecho internacional* (1877) por la creación de un Estado federal europeo, como paso hacia la organización de un gobierno internacional que comprendiera los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y una administración financiera.

16 En su escrito *La organización de la Unión Europea de Estados* (1878), argumentó que la misma debería adoptar una fórmula confederal ya que no existe un “pueblo europeo” y sí naciones diversas. Modelos como los EE UU de América o la Federación Helvética los consideraba inapropiados, entendiendo como más adecuada una liga de Estados aliados pero plenamente soberanos. El poder político se mantendría en manos de los Estados, sin creación de instituciones comunes, salvo los órganos federales para decidirse cuestiones europeas, sirviendo la confederación para garantizar la paz, entre otros fines.

17 TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis histórico-institucional...*, op. cit., p. 21.

y para que todas las espadas y sus lanzas sean convertidas en podaderas y rejas de arado”. El abad de Saint-Pierre, tras argumentar que la “constitución presente de Europa no podría producir nunca más que guerras casi continuas”, aludiendo a la situación de principios del XVIII, defendía que con su Proyecto de Tratado se encontraría “para todo el mundo una seguridad suficiente de la perpetuidad de la paz”. Y, para acabar esta selección de referencias, recordemos la visión del conde de Saint-Simon expuesta en los inicios del XIX señalando que “Europa tendría la mejor organización posible, si todas las naciones que encierra, siendo gobernadas cada una por un parlamento, reconocieran la supremacía de un parlamento general puesto por encima de todos los gobiernos nacionales e investido de poder para juzgar sus diferencias”. En otra parte de su texto auguraba que “Llegará sin duda un tiempo en que todos los pueblos de Europa sentirán que es preciso regular los puntos de interés general, antes de descender a los intereses nacionales; entonces los males comenzarán a ser menores, las disensiones a apaciguarse, las guerras a extinguirse”¹⁸.

Tras la I Guerra Mundial -inicialmente conocida como la Guerra Europea-, adquirió fuerza un europeísmo con rasgos contemporáneos y difundido por grupos organizados en distintos países. Como es notorio, destacó el esfuerzo realizado por Richard N. Coudenhove-Kalergi que publicó su obra *Paneuropa* (1923), impulsó la revista *Paneuropa* (1924) y propició el Primer Congreso Paneuropeo (1926). En el libro se advertía del fin de la hegemonía europea en el mundo; se proponía la unión europea como etapa para la unidad mundial; se sugería convocar una conferencia europea; concluir un tratado de arbitraje; establecer una unión aduanera; y configurar una asamblea popular y una cámara federal, entre otras medidas, denominando al conjunto resultante los Estados Unidos de Europa¹⁹.

Su labor, junto a otras personalidades y asociaciones, se concretó en llamamientos en los que, entre otras temáticas, se reflexionaba sobre los conflictos europeos y se formulaban planes, a través de mecanismos de cooperación e integración más o menos elaborados, para intentar garantizar la paz en suelo europeo y, a plazo, también a escala mundial. Así se expresaba en documentos como el “Manifiesto Paneuropeo” publicitado en 1924: “¡Europeos, europeas! (...). Con inconcebible ligereza, se juega

18 Citas tomadas de: ROUGEMONT, D. de, *Tres milenios de Europa*, op. cit., pp. 96-98, 107-108, 114-118 y 206-208, respectivamente.

19 Entre otros textos con sus planteamientos, Vid.: COUDENHOVE-KALERGI, R. N., *Pan-Europa*, Wien, Leipzig, Pan-Europa Verlag, 1923; eds. castellanas: *Paneuropa. Dedicado a la juventud europea*, Madrid, M. Aguilar Editor, s.f. (1928?); *Paneuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, Madrid, Tecnos 2002; *J'ai choisi l'Europe*, París, Librairie Plon, 1952; *Una bandera llamada Europa*, Barcelona, Argos, 1961.

Europa sus destinos; con inconcebible ceguera, se niega a ver lo que viene; con inconcebible pasividad, se deja empujar hacia las peores catástrofes que hayan amenazado jamás a un continente. La única salvación reside en Paneuropa, en la reunión de todos los Estados democráticos del continente en una agrupación política y económica internacional (...). Sin una garantía duradera de paz en Europa, cualquier unión aduanera europea sigue siendo imposible (...). La comunidad de los intereses pavimenta el camino que conduce a la Comunidad política (...). No hay que cansarse en repetir esta verdad sencilla: ¡una Europa dividida conduce a la guerra, a la opresión, a la miseria; una Europa unida, a la paz, a la prosperidad!”²⁰. El Primer Congreso de la Unión Paneuropea (Viena, octubre de 1926) insistió en su Programa en tal planteamiento: “2º El objetivo del movimiento Paneuropa es la unión de todos los Estados europeos, que lo quieran y puedan, en una federación político económica en la igualdad de derechos y en la paz”; “3º El programa de política mundial del movimiento Paneuropa se reduce a una colaboración amistosa con los demás continentes políticos dentro de las líneas generales de la Sociedad de Naciones”²¹.

En los años siguientes, siguiendo la filosofía acabada de mencionar, Aristide Briand, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, presentó el “Proyecto de Unión Europea” en un discurso ante la Sociedad de Naciones (Ginebra, 5 de septiembre de 1929)²², que obtuvo inicialmente una buena acogida en los círculos diplomáticos, caso de Gustav Stresemann, ministro de Asuntos Exteriores de Alemania. Sus ideas fueron concretadas en el “Memorándum Briand”, redactado por Alexis Léger, diplomático

20 Este documento, así como otros que citaremos están reproducidos, parcial o totalmente, en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit.*, parte “Textos y documentos”, pp. 151 y ss.

21 Programa reproducido en: PÉREZ SÁNCHEZ, G.A., “El ideal europeísta: de la modernidad a la contemporaneidad”, en: MARTÍN DE LA GUARDIA, R.M., y PÉREZ SÁNCHEZ, G.A. (coords.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 37-38.

22 En un pasaje de su discurso Aristide Briand señaló: “Durante estos últimos años me he asociado a una activa propaganda en favor de una idea (...). Esta idea que nació hace muchos años, que obsesionó la imaginación de los filósofos y de los poetas (...) esta idea ha progresado en las mentes por su valor propio. Ha acabado por parecer como exigencia de una necesidad (...). Pienso que entre pueblos que están geográficamente agrupados como están los pueblos de Europa, debe existir una especie de lazo federal; estos pueblos han de tener en todo momento la posibilidad de entrar en contacto, de discutir sus intereses, de adoptar resoluciones comunes, de establecer entre sí un vínculo de solidaridad (...). Este vínculo es el que yo quisiera tratar de establecer. Evidentemente, la asociación actuará sobre todo en el ámbito económico (...), estoy seguro también de que desde el punto de vista político, desde el punto de vista social, el lazo federal, sin afectar a la soberanía de ninguna de las naciones que podrán formar parte de tal asociación, puede ser beneficioso, y me propongo (...) rogar a aquellos colegas míos que representan aquí a naciones europeas, tengan a bien querer considerar oficiosamente esta sugerencia y proponerla al estudio de sus gobiernos”. Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit.*, p. 156.

francés y colaborador de Briand, que el Gobierno francés puso a disposición de los gobiernos de los otros veintiséis países europeos entonces miembros de la mencionada organización internacional (mayo de 1930). En el mismo se sostenía que el proyecto europeo sería uno de los pasos necesarios para lograr “una organización universal de la paz”, insistiéndose en que “La hora nunca ha sido más propicia ni más apremiante para la inauguración de una obra constructiva en Europa (...). Hora decisiva en que la Europa atenta puede disponer por sí misma de su propio destino. Unirse para vivir y prosperar: tal es la estricta necesidad ante la cual se encuentran las Naciones de Europa. Parece que el sentimiento de los pueblos se ha manifestado ya claramente a este respecto. A los gobiernos corresponde ahora asumir sus responsabilidades (...)”²³.

Pero las condiciones políticas europeas, tanto internas en algunos Estados como las de índole internacional, no eran ya las más propicias para que el proyecto fraguase. De hecho, como explica con detalle Henri Brugmans, el “impulso inicial” del proyecto fue perdiendo “gran parte de su fuerza” y para 1931 había “caído”²⁴. Algunas cancillerías formularon críticas que ya prefiguraron debates que se darán posteriormente, siendo las principales, según el historiador Jean-Baptiste Duroselle, el cuestionamiento de las soberanías absolutas estatales; la prioridad política del proyecto por encima de la dimensión económica; el perjuicio que podría provocar una organización europea sobre una de ámbito mundial ya existente, como la Sociedad de Naciones; y los compromisos previos de algunos países europeos con otros no europeos (por relaciones históricas, intereses económicos, lazos culturales, posesión de colonias...) que podrían ser contradictorios con unos vínculos privilegiados intereuropeos²⁵.

En las postrimerías de la II Guerra Mundial y tras la conclusión de la misma se conoció un auge de las ideas y los valores en torno a la cooperación internacional, el europeísmo y el federalismo. Entre otros factores, sin duda uno de los decisivos en tal hecho era el impacto de las trágicas consecuencias humanas y materiales de la confrontación armada. Ello explica que en los debates en torno al orden político europeo, y también mundial, de posguerra se establezca una vinculación entre cooperación, integración y mantenimiento de la paz. Esta tendencia se puso de relieve en declaraciones, manifiestos, congresos y creación de asociaciones de índole privado que, entre otros efectos, conllevarían la fundación del Movimiento Europeo.

23 Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit.*, p. 157.

24 BRUGMANS, H., *La idea europea, op. cit.*, pp. 71-77.

25 DUROSELLE, J.-B., *Historia de los europeos*, Madrid, Aguilar, 1990, pp. 357-360 (traducción de *L’idée d’Europe dans l’histoire*, París, Denoël, 1963).

Así, citando algunos ejemplos, cabe recordar que en la Declaración de las Resistencias Europeas (suscrita en Ginebra en julio de 1944 por delegados de grupos procedentes de Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Yugoslavia y Alemania), se propuso un “proyecto” dirigido a “la opinión pública internacional”. Se argumentaba que, de cara a la postguerra mundial, “la vida de los pueblos que representan debe estar fundada sobre el respeto de la persona, la seguridad, la justicia social, la utilización integral de los recursos económicos en favor de toda la colectividad y la expansión autónoma de la vida nacional”, añadiéndose que tales finalidades sólo podían “ser alcanzadas si los distintos países del mundo aceptan superar el dogma de la soberanía absoluta de los Estados, integrándose en una única organización federal”. Con tal enfoque, sostenían que “La paz europea es la clave de la bóveda de la paz mundial”, recordando que Europa había sido “el epicentro de dos conflictos mundiales”. Abogaban por una “Unión Federal entre los pueblos europeos”, ya que la misma permitiría “la participación del pueblo alemán en la vida europea (...), resolver los problemas del trazado de fronteras en las zonas de población mixta (...), la salvaguardia de las instituciones democráticas (...), la reconstrucción económica del Continente (...), la solución lógica (...) de la mayor parte de los problemas que han perturbado las relaciones internacionales en el transcurso de estos últimos años”. En el resto del documento se avanzaban algunas propuestas más concretas, desde luego con una gran perspectiva de futuro ya que algunas de las ideas se han materializado en décadas posteriores²⁶.

En un encuentro internacional habido en Suiza en septiembre de 1946, en el que se fundó la Unión Europea de Federalistas, se aprobó el llamado Programa de Hertenstein en el que se proponía crear una “Comunidad europea” concebida sobre “bases federativas” como “contribución necesaria y esencial para toda Unión mundial”. Tal “Unión Europea” estaría inserta en la Organización de las Naciones Unidas. En uno de sus puntos se indicaba que de esa forma Europa realizaría “su aportación a la reconstrucción y a la edificación de una comunidad mundial de los pueblos”²⁷.

26 El documento sugería que “La Unión Federal deberá estar fundada sobre una declaración de los derechos civiles, políticos y económicos (...); deberá apoyarse en una declaración de los derechos de las minorías a una existencia autónoma (...); los Estados deberán abandonar irrevocablemente a la federación las atribuciones de su soberanía relativas a la defensa de su territorio, las relaciones con las potencias exteriores a la Unión Federal, los intercambios y las comunicaciones internacionales. La Unión Federal deberá poseer esencialmente: 1. Un gobierno responsable, no ante los gobiernos de los diversos Estados miembros, sino ante sus pueblos (...). 2. Un ejército puesto bajo las órdenes de este gobierno y con exclusión de todo otro ejército nacional. 3. Un tribunal supremo que juzgará todas las cuestiones relativas a la interpretación de la Constitución federal y zanjará las diferencias eventuales entre los Estados miembros o entre los Estados y la Federación (...)”. La Declaración de las Resistencias Europeas en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit.*, pp. 160-163.

En la Moción de política general aprobada en uno de los Congresos de la Unión Europea de Federalistas (Montreux, agosto de 1947) se indicaba que “Estamos ciertamente convencidos de que ya es hacer una política de orden mundial el promover en Europa una política resuelta y radicalmente federalista (...). La meta del federalismo es la creación de una Confederación mundial”, reiterándose que “Nuestro lema es y seguirá siendo: Europa unida en un mundo unido”²⁸.

En el más importante evento europeísta de la segunda mitad de los cuarenta, como fue el Congreso de Europa (La Haya, mayo de 1948), en la Resolución de la Comisión Política asumida por el pleno se declaraba que “la hora ha llegado para las naciones de Europa de transferir algunos de sus derechos soberanos para resolverlos en adelante en común, con vistas a coordinar y a desarrollar sus recursos” y se proclamaba “que la creación de la Europa Unida constituye un elemento esencial para la creación de un mundo unido”²⁹.

En prácticamente todas las organizaciones privadas de posguerra de carácter europeísta y/o federalista encontramos como un punto notable de sus proclamas la insistencia respecto a la paz europea y mundial. Así lo apunta Nicolás Mariscal en su obra sobre las *Teorías políticas de la integración europea*, subrayando que “Bien sea a partir de una concepción del objetivo máximo y final de la paz y la federación mundiales, en cuyo contexto se sitúa el parcial e inmediato de la federación y la paz en Europa, bien a partir de éstas como piedra angular o paso decisivo hacia el nivel universal, todas las asociaciones relacionan la federación y la paz en Europa y en el mundo”, añadiendo que la mayoría asignan a la federación europea “un papel de puente, de mediación, de tercera fuerza entre las grandes potencias mundiales, la Unión Soviética y los Estados Unidos de América, y algunas rechazan expresamente la división este-oeste en Europa”³⁰.

27 Texto íntegro en: BRUGMANS, H., *La idea europea*, op. cit., pp. 371-372.

28 Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp.168-170.

29 Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp. 170-172.

30 MARISCAL, N., *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003, p. 49.

Al pasar de las exposiciones declarativas y de las dinámicas asociativas privadas a un nivel superior de índole oficial mediante iniciativas gubernamentales y su concreción en tratados, es decir cuando se inicia el proceso de construcción comunitaria a principios de la década de los cincuenta, algunos de los planteamientos precedentes fueron reflejados -los que se asumieron teniendo en cuenta las circunstancias de la época y el método funcionalista elegido para la integración-, aunque no fuera con la precisión que tal vez hubiera sido deseable.

En la histórica Declaración efectuada por Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, el 9 de mayo de 1950, en varios pasajes aludió a la paz y a la guerra³¹. Para entonces, junto a las reflexiones sobre el conflictivo pasado europeo, o sus intervenciones empleando la fuerza en otras partes del mundo, estaba ya consolidado el contexto de la Guerra Fría, enfrentamiento entre superpotencias, política de bloques, carrera de armamentos nucleares, nuevas guerras locales y regionales -entre ellas ya había acontecido la Primera Guerra Árabe-Israelí de 1948-49-, etc. No era, por tanto, extraño que se aludiera a que “La paz mundial no puede quedar salvaguardada sin esfuerzos creadores a la medida de los peligros que la amenazan. La contribución que una Europa organizada y con vida puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de las relaciones pacíficas”. Tras exponer el objetivo de la propuesta, colocar bajo una autoridad común la producción carbonífera y metalúrgica de Francia y Alemania y otros países, Schuman aseguraba que “Así se realizará simple y rápidamente la fusión de intereses indispensable para el establecimiento de una comunidad económica, y se introducirá el fermento de una comunidad más ancha y más profunda entre países mucho tiempo opuestos por divisiones sangrientas. Mediante la puesta en común de una producción de base y la institución de una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta pondrá las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz”³². Como se ha contado en diversos lugares, en la rueda de prensa en el Quai d’Orsay un periodista preguntó a Schumann si lo propuesto no era una imprudencia, contestando el ministro que “Exactamente, un salto en lo desconocido”³³.

31 La Declaración se basó en un plan concebido por Jean Monnet, apoyado por varios colaboradores (Paul Reuter, Etienne Hirsch y Pierre Uri), en el que se intentaba dar respuesta a problemas como la rivalidad franco-alemana, la disputa por el Sarre, el desarrollo económico europeo y los todavía escasos resultados de la cooperación intereuropea, entre otros.

32 Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp. 175-177.

33 BRUGMANS, H., *La idea europea*, op. cit., pp. 164-165.

En las consideraciones introductorias del acuerdo resultante, el Tratado de París por el que se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), suscrito el 18 de abril de 1951, los firmantes sostenían que “la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan” y aseguraban estar convencidos de que “la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas”. Más adelante concretaban el objetivo: “Resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido. Han decidido crear una Comunidad Europea del Carbón y del Acero”³⁴.

El contenido del Tratado afectaba a un sector económico muy determinado y su articulado era técnico y organizativo, pero los componentes políticos de fondo, entre ellos asegurar la paz, constituyeron unos principios inspiradores vitales. Así lo subrayaba Monnet en sus *Memorias* al advertir que entonces el carbón y el acero “eran la clave a la vez del poderío económico y del arsenal donde se forjaban las ramas de la guerra”, de manera que “fusionarlos” por encima de las fronteras “sería privarlos de su prestigio maléfico, convirtiéndolos, por el contrario, en garantía de la paz”³⁵. En el mismo sentido lo entendió el canciller alemán Konrad Adenauer cuando el 13 de junio de 1950 ante el Bundestag aseguró que el proyecto, que luego se concretaría en la CECA, “reviste en primer término una importancia política, y no económica”³⁶.

Tras esa primera experiencia que supuso la CECA, y también tras fracasar el intento de la puesta en marcha de la Comunidad Europea de Defensa (CED) -con la que se proyectaba la creación de un ejército europeo dirigido por una autoridad política europea- y de la Comunidad Política Europea (CPE) -que preveía competencias en materia de relaciones exteriores-, concebidas como necesario complemento de la primera a fin de que la construcción comunitaria no quedara únicamente en un proceso económico-comercial, la entonces Europa de los Seis se comprometió a relanzar la

34 Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit.*, pp. 181-191.

35 MONNET, J., *Memorias, op. cit.*, p. 288.

36 Declaración citada en: MONNET, J., *Memorias, op. cit.*, p. 312.

integración, aunque estuviera centrada en el “campo económico” con el objetivo de “la creación de un mercado común europeo” (reunión de los ministros de Asuntos Exteriores de la CECA en Mesina, 1-2 de julio de 1955)³⁷. De esa manera los Tratados de Roma, que instituyeron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM), firmados el 25 de marzo de 1957, entre otros fines reiteraron el consistente en lograr “una unión cada vez más estrecha” entre los pueblos y Estados europeos y el tendente a consolidar “la defensa de la paz”.

Ese rumbo adoptado en los años cincuenta, por el que un componente esencial de la integración europea es la dimensión del mantenimiento y/o búsqueda de la paz, se mantendrá posteriormente hasta la actualidad. Con acierto lo expone Jean-Baptiste Duroselle en su obra *Historia de los europeos* con la siguiente valoración: “Los cuarenta años que siguen a la II Guerra Mundial han presentado un hecho singular. Por primera vez en la Historia los gobiernos europeos dieron muestra inequívoca de un deseo oficial de proceder a la unificación, por medio del *acuerdo mutuo*, no de la conquista o de la hegemonía. Es la gran diferencia con épocas anteriores”³⁸.

Efectivamente, en estas décadas no se han dado guerras entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas y de la actual Unión Europea. Sí, por razones diversas sobre las que no nos extenderemos aquí, han acontecido algunos conflictos localizados -básicamente conflictos etno-nacionales- por causas histórico-políticas, incluso en ocasiones con empleo de la violencia por parte de algunas o todas las partes implicadas, y en los que la aportación de la UE a su resolución negociada (por ejemplo, Irlanda del Norte) ha sido destacada contribuyendo a los esfuerzos de las fuerzas en litigio³⁹.

Pero, como hemos visto en las citas extraídas, la voluntad de los países comunitarios no se ha reducido exclusivamente al ámbito europeo. Observamos en los tratados comunitarios, declaraciones, documentos de las instituciones, textos de trabajo y análisis, etc., referencias a la incidencia que Europa podría tener en el tratamiento y resolución de conflictos y guerras, sea cual sea su variada tipología, existentes en otros países, regiones y continentes.

37 Texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp. 195-196.

38 DUROSELLE, J.-B., *Historia de los europeos*, op. cit., p. 409. Las cursivas son del original.

39 Al respecto es de interés la Tesis Doctoral: FILIBI LÓPEZ, I., *La Unión Política como marco de resolución de los conflictos etnonacionales europeos: un enfoque comparado*, Leioa, UPV/EHU, 2007. En la misma, entre otras cuestiones, hay una parte dedicada al vínculo estructural de la Unión Europea con la paz y la democracia.

En tal sentido se pronunció la Conferencia de jefes de Estado o de Gobierno de los entonces Seis países de la CEE -que fue la primera de las siete “cumbres europeas” habidas entre 1961 y 1974- celebrada en París (10-11 de febrero de 1961), al señalarse que “En medio de las crisis y revueltas que conmueven al mundo”, Europa Occidental, “desmantelada en otros tiempos por las rivalidades nacionales y los conflictos”, debía “convertirse en una zona de concordia, de libertad y de progreso, con lo cual su acción se hará sentir mejor en el mundo”⁴⁰.

En años sucesivos se reiteró dicho planteamiento. Así, en la Conferencia de jefes de Estado o de Gobierno habida en La Haya (1-2 de diciembre de 1969) se aseguró que las Comunidades Europeas eran conscientes del papel que les correspondía para “facilitar la disminución de la tensión internacional”, siendo el entendimiento en el continente europeo “indispensable para la salvaguardia de un hogar excepcional de desarrollo, de progreso y de cultura, para el equilibrio del mundo y la protección de la paz”⁴¹.

2.2. La Cooperación Política Europea: intento de tener una voz común en el mundo

Ahora bien, esta voluntad de contribuir al arreglo de conflictos y buscar la paz está en relación directa con otras capacidades. Nos referimos al problema de la política exterior común. Y, como es sabido, una de las limitaciones históricas más evidentes de la construcción europea en la práctica real ha sido precisamente la inexistencia de una voz clara ante el mundo, una falta de una acción exterior comunitaria sostenida y eficaz. En la abundante bibliografía al respecto se ha estudiado el largo camino emprendido desde los años setenta por las Comunidades Europeas para paliar tal limitación, generando la Cooperación Política Europea (CPE); hasta que ésta fue formalmente incorporada al Acta Única Europea (1986); y, luego, fuera sustituida en el Tratado de la Unión Europea (1992) por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Precisamente en esta parte del trabajo de antecedentes históricos, que abarca básicamente desde finales de los cuarenta a la década de los ochenta, es la época en que las Comunidades Europeas como tales carecen de una política exterior y, desde los setenta, ponen paulatinamente en marcha la voluntariosa Cooperación Política Europea

40 PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1998, p. 75. En esta obra se reproducen todos los comunicados finales de las Cumbres Europeas (1961-1974) y de los Consejos Europeos celebrados entre 1975 y 1997.

41 *Vid.* el texto en: PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos, op. cit.*, pp. 80-82.

(CPE). Ante tal vacío, en las citadas décadas predominaran las políticas exteriores de cada Estado por separado (especialmente de aquellos con más influencia internacional, casos de Francia y, desde su incorporación, del Reino Unido). Como comentaremos en las siguientes páginas, tal realidad se observa en las actitudes seguidas ante la compleja situación de Oriente Medio y, más concretamente, ante el conflicto árabe-palestino/israelí.

Empero, el análisis crítico de la CPE no debe hacernos desconocer que, pese a todo lo acabado de señalar, hay algunos momentos de interés en los que se intenta consensuar una visión común aunque sea genérica ante Oriente Medio. Probablemente, el punto más álgido fue la Declaración de Venecia de 1980 sobre la que más adelante hablaremos.

Obviamente nos estamos refiriendo al planteamiento político de la cuestión. Pues hay que adelantar que desde una perspectiva económico-comercial sí hubo en las décadas de referencia algunos logros de importancia, como los acuerdos comerciales firmados por la Comunidad Económica Europea (CEE) con Israel (acuerdo comercial no preferencial en 1964, acuerdo comercial preferencial en 1964, acuerdo de libre cambio y cooperación en 1975...) y algunos países árabes, como los acuerdos comerciales no preferenciales con Líbano (1968) y Egipto (1973) y los posteriores acuerdos de cooperación con Líbano, Egipto, Jordania y Siria (1977). Todos ellos se enmarcaron en la Política Global Mediterránea, sobre la que se tratará en la Segunda Parte de este trabajo.

Recordemos, muy brevemente, que la Cooperación Política Europea (CPE) tuvo una larga génesis. Cabe rememorar como precedente no materializado el Proyecto de Tratado sobre el Estatuto de la Comunidad Política Europea -que no prosperó al no ratificarse la Comunidad Europea de Defensa (CED)-, en cuyo texto, elaborado en 1953 por una comisión ad hoc nombrada por la CECA, se apuntaba que uno de sus objetivos iba a ser “asegurar la coordinación de la política exterior de los Estados miembros”⁴².

Años después, en la primera Conferencia o Cumbre de jefes de Estado o de Gobierno de los países de la CEE convocada en París (10-11 de febrero de 1961) se afirmó que los Seis se proponían “hallar los medios adecuados para organizar una Cooperación Política más estrecha”, añadiendo que se trataba de “sentar las bases de una unión que iría desarrollándose progresivamente”⁴³.

42 Citado en: VOYENNE, B., *Historia de la idea europea*, op. cit., pp. 198-199.

43 PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos*, op. cit., p. 75.

En la segunda Cumbre de jefes de Estado o de Gobierno de Bad Godesberg, Bonn (17-19 de julio de 1961), se decidió emprender una colaboración activa entre los Ministerios de Asuntos Exteriores⁴⁴. Se procedió a la elaboración de un estudio por una Comisión, dirigida por el diplomático francés Christian Fouchet, que trazó un proyecto en el que se contempló, aunque en tono ambiguo, la posible articulación de una política exterior común intergubernamental. El Plan Fouchet fue presentado en noviembre de 1961, pero fue desechado en abril de 1962. Años después, la Comisión Europea, con ocasión de realizarse la Unión Aduanera (1 de julio de 1968), en su Declaración al referirse a que “Todo o casi todo queda todavía por hacer”, entre los fines a alcanzar hizo mención a la “acción de Europa en el mundo”⁴⁵.

La Cumbre de La Haya (1 y 2 de diciembre de 1969) decidió formar una Comisión, presidida por Étienne Davignon, ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, que elaboró el Informe Davignon sobre los problemas de la unificación política. Fue aprobado en un Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores celebrado en Luxemburgo (octubre de 1970), decidiéndose “acrecentar” la cooperación política y “dotarse de los medios de armonizar sus puntos de vista en materia de política internacional”⁴⁶. Desde entonces se realizaron varios informes dedicados a evaluar la naciente Cooperación Política Europea (CPE).

44 En el comunicado del encuentro se notificó la decisión de “Dar forma a la voluntad de unión política, ya implícita en los tratados que han instituido las Comunidades Europeas”, con medidas como “2. Celebrar, a intervalos regulares, reuniones que tendrán por objeto confrontar sus puntos de vista, concertar sus políticas y llegar a posiciones comunes con el fin de favorecer la unión política de Europa (...). Por otra parte, la prosecución de una colaboración activa entre los Ministerios de Relaciones Exteriores contribuirá a la continuidad de la acción emprendida en común (...)”. *Vid.*: PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos*, *op. cit.*, pp. 76-77.

45 La Comisión mantenía que “Europa tiene grandes responsabilidades en el mundo. La Europa de los Seis es inferior a los Estados Unidos en potencia militar, industrial y financiera, es ya igual en la esfera del comercio (...), en el momento en que la organización del mundo a escala de las viejas naciones soberanas cede el puesto a la organización a escala de los continentes, es esencial no repetir a este nivel más alto los errores del pasado, no sustituir los choques de las naciones por los choques de los continentes enteros y entonces tiene Europa el deber esencial de organizar su cooperación y su asociación con los otros grandes conjuntos del mundo”. *Vid.*: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, *op. cit.*, pp. 270-274.

46 Entre los compromisos adquiridos: reuniones regulares de los ministros de Asuntos Exteriores cada seis meses; creación de un Comité Político compuesto por los Directores de Asuntos Políticos con encuentros cuatro veces al año; y que los gobiernos se consultarían “sobre todas las cuestiones importantes de política exterior”.

Una vez conformada la Europa de los Nueve, en la Conferencia en la Cumbre de jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad ampliada, celebrada en París (19-21 de octubre de 1972), se reiteró que “Europa debe ser capaz de hacer oír su voz en los asuntos mundiales y de proporcionar una contribución original a medida de sus recursos humanos, intelectuales y materiales y de afirmar sus propias concepciones en las relaciones internacionales, de conformidad con su vocación de apertura, de progreso, de paz y de cooperación”. Un apartado específico de la Declaración (“Relaciones Exteriores”), indicaba: “10. Los Jefes de Estado o de gobierno afirman que sus esfuerzos con miras a construir su Comunidad sólo tendrán pleno sentido en la medida en que los Estados miembros consigan actuar juntos para hacer frente a las responsabilidades crecientes que incumben a Europa en el mundo. 11. (...) la Comunidad concede una importancia esencial (...) a la puesta en práctica de sus compromisos con los países de la cuenca mediterránea con los que se han concluido o van a concluirse acuerdos que deberán ser objeto de un enfoque global y equilibrado”⁴⁷.

Al adoptarse en Copenhague la Declaración sobre la Identidad Europea (14 de diciembre de 1973), en uno de los párrafos se hacía un certero diagnóstico de fondo: “Si, en el pasado, los países europeos han estado en condiciones de jugar individualmente un papel primordial sobre la escena internacional, los problemas internacionales actuales pueden difícilmente ser resueltos por cada uno de ellos por separado. Los cambios acaecidos en el mundo (...) implican que Europa se una y que cada vez más, hable de una misma voz, si quiere hacerse oír y jugar el papel mundial que le incumbe”⁴⁸. Pero, contrastando teoría y práctica, en esa misma cumbre los Nueve no fueron capaces de acordar una actitud conjunta ante la crisis del petróleo tras la Guerra Árabe-Israelí de octubre de 1973.

47 Vid. el texto en: PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos*, op. cit., pp. 83-89.

48 La Declaración contenía una parte (“II. La identidad europea en relación con el mundo”) en la que se abundaba: “La Europa de los Nueve es consciente de los deberes internacionales que su unificación le impone (...). Los Nueve se proponen jugar un papel activo en los asuntos mundiales y contribuir así, en el respeto de los objetivos y de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, a que las relaciones internacionales estén fundadas sobre una justicia más grande, a que la independencia y la igualdad de los Estados estén mejor preservadas, la prosperidad mejor repartida y la seguridad de cada uno mejor asegurada. Esta voluntad debe conducir progresivamente a los Nueve a definir posiciones comunes en el terreno de la política extranjera”. Vid. el texto en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp. 362-367.

En la Cumbre de París (9 y 10 de diciembre de 1974), se decidió que a partir de entonces los Jefes de Estado o de Gobierno, acompañados por los Ministros de Asuntos Exteriores, se reunieran al menos tres veces al año, entre otras cosas para “ir tomando progresivamente posiciones comunes” y “poner en práctica una diplomacia concertada en todas las esferas de la política internacional que afectan a los intereses de la Comunidad Europea”. Como es sabido, estas reuniones son el origen del “Consejo Europeo”. Se encargó a Leo Tindemans, primer ministro belga, redactar un estudio sobre la Unión Europea. El Informe Tindemans, concluido en diciembre de 1975, volvió a incidir en la importancia de las relaciones exteriores, tratando de superar “el estadio de la coordinación” a fin de que los Nueve llegaran “a un punto de vista común”, según explicó el citado mandatario en la presentación del trabajo en enero de 1976⁴⁹.

A principios de la década de los ochenta los principales hitos en la cuestión que nos ocupa fueron la reunión de los ministros de Exteriores en Londres (13 de octubre de 1981), en la que se difundió un nuevo informe sobre la marcha de la CPE; y la “Declaración Solemne sobre la Unión Europea”, adoptada por el Consejo Europeo de Stuttgart (19 de junio de 1983). En el preámbulo se indicaba que los máximos mandatarios de la Europa de los Diez estaban “convencidos que al expresarse con una sola voz en Política Exterior, incluidos los aspectos políticos de la seguridad, Europa puede contribuir al mantenimiento de la paz”; figurando entre los objetivos el tendente a “Reforzar y desarrollar la Cooperación Política Europea mediante la elaboración y la adopción de posturas comunes y de una acción común, sobre la base de una intensificación de las consultas en el plano de la Política Exterior (...)”⁵⁰. En esa línea se siguió profundizando, por mandato del Consejo Europeo de Fontainebleau (25-26 de junio de 1984), durante los intercambios del Comité para las Cuestiones Institucionales, cuya versión definitiva (Informe Dooge II) fue entregada al Consejo Europeo de Bruselas (29-30 de marzo de 1985). Finalmente, la CPE se formalizó con ocasión de la reforma que desembocó en el Acta Única Europea (firmada en 1986 y en vigor desde 1987), ocupándose el Título III de las “Disposiciones sobre la Cooperación Europea en materia de Política Exterior”.

49 Presentación reproducida en: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit.*, pp. 395-398.

50 *Vid.* la Declaración en: PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos, op. cit.*, pp. 217-223.

En resumen, como valora Francisco Aldecoa, uno de los problemas estructurales de la Comunidad fue hasta finales de la década de los setenta la “insuficiente presencia en el mundo”, de manera que “Desde los comienzos, el mercado común encuentra su manifestación exterior en una Unión Aduanera y una Política Comercial Común. Así en estos años la Comunidad cuenta con una Política Comercial Común pero no tenía una sola voz en los asuntos políticos mundiales. Es decir, en las cuestiones internacionales de carácter político, cada Estado miembro se manifestaba y actuaba según sus propios intereses y en la medida de su peso específico en la escena internacional”. Asimismo, la CPE “cobró fuerza a principios de los ochenta ante la necesidad de lograr una presencia real en los asuntos internacionales, siendo la primera aproximación de las políticas exteriores de los Estados comunitarios y la primera vez que se intenta que la CE hable con una sola voz en el escenario internacional”⁵¹.

Este estado de cosas comenzará a cambiar, aunque sea muy lentamente y con muchos problemas a superar, cuando entre en vigor el Tratado de la Unión Europea (noviembre de 1993), que sustituyó la anterior CPE por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

3. LOS PAÍSES EUROPEOS ANTE LA “CUESTIÓN DE PALESTINA” TRAS LA II GUERRA MUNDIAL

3.1. La partición de Palestina, constitución de Israel y Primera Guerra Árabe-Israelí

El Reino Unido, que administraba el territorio Palestino de acuerdo al mandato recibido de la Sociedad de las Naciones en 1922, tomó la decisión en febrero de 1947 de trasladar el asunto del futuro de aquél a las Naciones Unidas. “Durante muchos años hemos intentado resolver el problema palestino. No lo hemos logrado. Sometemos el asunto a las Naciones Unidas con la esperanza de que la organización internacional esté en condiciones de aportar una solución”, declaró el primer ministro Clement Attlee. En tal medida tuvo que ver la imposibilidad de compatibilizar algunos compromisos adquiridos por los británicos tanto con representantes judíos como

51 ALDECOA, F., *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. II. *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 40 y 62.

árabe-palestinos en las décadas anteriores⁵².

Sin ser exhaustivos, entre los precedentes históricos figuraban los Acuerdos anglo-franceses Sykes-Picot (1916)⁵³; la Declaración Balfour efectuada por el Gobierno británico favorable al establecimiento en Palestina de “un hogar nacional para el pueblo judío” (1917)⁵⁴; el Libro Blanco elaborado por el Colonial Office, siendo secretario del mismo Winston Churchill, matizando en parte la citada declaración (1922)⁵⁵; el Informe redactado por la Comisión dirigida por Lord Peel, en el que se barajaba la idea de proceder a una división del territorio de Palestina en tres zonas - un Estado judío, un Estado árabe y un área compuesta por varias ciudades y corredores bajo mandato británico- (1938); y el Libro Blanco de Malcolm MacDonald, ministro británico de Colonias, en el que, a diferencia del documento anterior, abogaba por crear un único Estado independiente de Palestina en el que participarían en su gobierno tanto árabes como judíos, a la vez que restringía la inmigración judía y la compra de tierras por los últimos (1939).

-
- 52 “Los británicos se habían esforzado durante una generación entera por reconciliar los compromisos asumidos con judíos, por un lado, y con árabes, por otro (compromisos estos últimos reforzados por el deseo de Gran Bretaña de mantener buenas relaciones con los estados árabes productores de petróleo y conservar bases en el mundo árabe), pero unos y otros eran irreconciliables y el intento de encontrar una forma de hacerlos compatibles fue dando paso imperceptiblemente a una evasión de las dificultades imperantes más fastidiosas hasta que en 1948 abandonó toda responsabilidad de mandatario”. *Vid.*: CALVOCORESSI, P., *Historia política del mundo contemporáneo. De 1945 a nuestros días*, Madrid, Akal, 1987, p. 252.
- 53 Negociaciones secretas entre Mark Sykes, diputado británico, y Georges Picot, diplomático francés, asumidas por los Gobiernos del Reino Unido y Francia en 1916 previendo que, tras la I Guerra Mundial, los territorios del Imperio Otomano en el Oriente Medio pasasen a ser administrados por ambos países. Ello fue confirmado en la Conferencia de San Remo (abril de 1920) en la que las provincias árabes de la época otomana son estructuradas en “mandatos”. Al Reino Unido le correspondió la Mesopotamia y Palestina (incluyendo la Transjordania); y a Francia se le adjudicó Siria y el Líbano. La Sociedad de Naciones formalizó en 1922 tales mandatos.
- 54 Carta que Arthur James Balfour, secretario del Foreign Office, envió el 2 de noviembre de 1917 a Lionel Walter Rothschild (banquero, antiguo diputado liberal) comunicándole el acuerdo adoptado por el Gobierno británico el 31 de octubre de 1917. La declaración indicaba: “El Gobierno de Su Majestad contempla favorablemente el establecimiento en Palestina de un hogar nacional para el pueblo judío, y empleará sus mejores esfuerzos para facilitar la realización de este objetivo, en el bien entendido que no se hará nada que pudiera perjudicar los derechos civiles y religiosos de las comunidades no judías existentes en Palestina, o los derechos y el estatuto político de los que puedan gozar los judíos en cualquier otro país”. Rothschild trasladó la misiva a Haim Weizmann, dirigente sionista de nacionalidad británica y futuro primer presidente de Israel.
- 55 Documento que mantenía la validez de la Declaración Balfour, aunque matizándola en el sentido de que el futuro “hogar judío” no necesariamente abarcaría toda Palestina y que, al menos, excluía a Transjordania.

Ahora, tras la II Guerra Mundial, se trataba de encontrar un arreglo en Palestina a cuyo efecto el Gobierno británico proponía la creación de una comisión que estudiara la situación y las posibles alternativas a adoptar. El Reino Unido que, como señala el historiador Joan B. Culla “no posee la independencia de épocas anteriores”⁵⁶, desde 1945 intercambia opiniones con los EE UU respecto al futuro de la zona, lo que conllevó la creación de una comisión conjunta de encuesta y luego de una comisión de expertos (Plan Morrison-Grady de julio de 1946)⁵⁷. Un último intento británico (conferencia de Londres en enero-febrero de 1947) con las partes implicadas fracasa y, en consecuencia, se anuncia el traslado del asunto a las NN UU.

Durante el período extraordinario de sesiones, iniciado en abril de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la Comisión Especial de las Naciones Unidas para Palestina / United Nations Special Committee on Palestine (UNSCOP)⁵⁸. Previamente varios países de la Liga de Estados Árabes⁵⁹ plantearon, sin lograrlo, que NN UU estudiara sin mayores demoras el fin del mandato sobre Palestina y declarase su independencia. Entre los once Estados que conformaban la UNSCOP, cuatro eran europeos (Checoslovaquia, Países Bajos, Suecia y Yugoslavia), ejerciendo de presidente el sueco Emil Sandström.

56 “Claro que, ahora, la política exterior británica ya no posee la independencia de épocas anteriores; el viejo imperio, corto de medios tanto financieros como militares, depende cada vez más del apoyo de Estados Unidos, que han salido de la guerra erigidos en la superpotencia occidental y el hermano mayor de la familia anglosajona. Así pues, la necesidad que el gobierno Attlee tiene de asociar a los norteamericanos a su estrategia para Oriente Próximo implica a Washington de modo definitivo en el dossier palestino”. *Vid.*: CULLA, J.B., *La tierra más disputada. El sionismo, Israel y el conflicto de Palestina*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 140.

57 El Plan Morrison-Grady, difundido en julio de 1946, proponía dividir el territorio en dos provincias con una alta autonomía, una árabe y otra judía, y unos distritos bajo administración británica. Daba el visto bueno a la reanudación controlada de la inmigración judía. A medio plazo las comunidades decidirían si preferían un único Estado federal o dos Estados independientes.

58 Los documentos que se mencionan (resoluciones, declaraciones...) de las Naciones Unidas pueden consultarse en sus siguientes sitios: Bases de datos (www.un.org/spanish/databases/databases.htm); Centro de documentación (www.un.org/spanish/documents); y en United Nations Information System on the Question of Palestine / UNISPAL (<http://domino.un.org/UNISPAL.NSF?OpenDatabase>).

59 La Liga de Estados Árabes (o Liga Árabe) había sido fundada el 22 de marzo de 1945 por siete países: Arabia Saudí, Egipto, Irak, Líbano, Siria, Transjordania (la futura Jordania todavía no era independiente, pero el Reino Unido que ejercía el mandato sobre el emirato autorizó su participación) y Yemen. La Organización para la Liberación de Palestina (OLP) ingresaría en septiembre de 1976.

Por otro lado, como se desprende del testimonio del diplomático Pablo de Azcárate, que estará presente en Palestina formando parte de varios organismos de NN UU, además lógicamente del Reino Unido, otros países europeos con consulados en Jerusalén se implicaron en las gestiones en la zona, casos de Francia y Bélgica, o contribuyeron con sus diplomáticos a cubrir diversos puestos de las comisiones onusianas que sucesivamente se fueron creando⁶⁰.

La UNSCOP realizó su labor encontrando una distinta actitud entre las partes implicadas. Mientras la Agencia Judía⁶¹ dio todo tipo de facilidades a la misión, calculando que sus conclusiones podrían ser favorables para sus intereses, en definitiva creación de un Estado judío abierto a la continuación de la inmigración judía; el Alto Comité Árabe, representante entonces de los árabes palestinos⁶², no prestó colaboración alguna arguyendo, entre otras razones, que NN UU no era capaz de distinguir entre el problema de los refugiados judíos en Europa y la cuestión de Palestina, además de que los derechos de los árabes palestinos radicados en la zona no podían ponerse en discusión, de forma que la única opción era un Estado unitario con limitaciones a la inmigración judía y a la adquisición por ésta de tierras. Sobre las distintas actitudes tomadas por unos y otros en la bibliografía existente se vierten todo tipo de valoraciones, ya sea justificando o criticando las posturas, ya sea analizando la mayor o menor eficacia lograda ante la opinión pública internacional y los gobiernos de los países que tomarían decisiones en las NN UU, sobre lo que no nos extenderemos aquí.

60 El diplomático Pablo de Azcárate (Madrid, 1890-Ginebra, 1971, antiguo funcionario de la Sociedad de Naciones y embajador de la República Española en Londres durante la Guerra Civil), exiliado entonces por su compromiso republicano, fue llamado por Trygve Halvdan Lie, secretario general de las Naciones Unidas, para colaborar en varias misiones habidas en la zona. Ejerció diversas responsabilidades entre febrero de 1948 y marzo de 1952 (secretario general adjunto de la Comisión de las Naciones Unidas para Palestina, director del grupo avanzado que se trasladó a Jerusalén, secretario de la Comisión Consular de Tregua, secretario de la Comisión de Conciliación...). *Vid.* su testimonio, personal pero con interesantes elementos de juicio, en: AZCÁRATE, P. de, *Misión en Palestina. Nacimiento del Estado de Israel*, Madrid, Tecnos, 1968.

61 La Agencia Judía había sido creada en 1929 en Zurich por iniciativa de la Organización Sionista Mundial (a su vez fundada en el Primer Congreso Sionista celebrado en 1897 en Basilea). Entre otras funciones, la Agencia representaba a la comunidad judía asentada en Palestina (llamada “yishuv”) ante las autoridades del Mandato Británico. El presidente del Comité Ejecutivo de la Agencia (una especie de gobierno paralelo provisional) entre 1935 y 1948 fue David Ben Gurion. Luego sería primer ministro de Israel entre 1948-1954 y 1955-1963.

62 El Alto Comité Árabe (o Consejo Árabe Supremo) fue creado en 1936 tras una serie de protestas de la población árabe-palestina, dirigido por Haj Amin al-Husseini, que era el Gran Mufti (máxima autoridad islámica) de Jerusalén desde 1921. En 1946 dicho organismo fue reestructurado siguiendo a su frente al-Husseini, entonces establecido en El Cairo.

No obstante, sí es conveniente recordar un elemento que fue esencial tanto en las décadas anteriores a la II Guerra Mundial como en años posteriores: la notable diferencia del trabajo internacional y diplomático efectuado por las partes en litigio. Así lo señala José Abú-Tarbush al señalar que las “aspiraciones sionistas en Palestina no hubieran cristalizado sin la trascendental ayuda exterior. Conscientes de esta imprescindible cooperación, los primeros dirigentes sionistas se dirigieron a las cancillerías europeas y turca en busca del respaldo internacional para su empresa política (...). Esta dinámica fue nuevamente impulsada por los trastornos y cambios producidos por la II Guerra Mundial”. En cambio, el movimiento palestino “no tuvo una representación permanente ante las cancillerías occidentales, sino que se limitó a realizar visitas periódicas y puntuales (...). Los árabes-palestinos carecieron de comunidades en el exterior, que pudieran actuar como grupo de presión o *lobby* (a semejanza de los círculos judíos en los EE UU y otros países occidentales), (...) ni estaban familiarizados con los entresijos diplomáticos donde se operaban las maniobras políticas del mundo occidental (...)”⁶³.

La Comisión Especial, como explica Charles Zorgbibe, ante las demandas de unos y otros, tenía cinco soluciones posibles: mantenimiento de Palestina bajo mandato británico (contra lo que estaban tanto árabes como judíos, además de la Unión Soviética que consideraban un fracaso la presencia británica); establecimiento de un Estado judío unificado (con predominio árabe o judío); creación de un Estado federal; reparto del país en dos entidades estatales, una judía y otra árabe; y la “cantonalización” con una autonomía completa de cada municipalidad, renunciando a articular territorios geográficamente homogéneos judío y árabe⁶⁴.

A finales de agosto la UNSCOP presentó su voluminoso informe sin unanimidad en las conclusiones, aunque reduciendo las alternativas a dos propuestas. En el segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, iniciado en septiembre de 1947, fueron debatidas. Una primera, respaldada por una mayoría de miembros de la Comisión, propuso la partición del territorio: creación de un Estado árabe y un Estado judío, mientras la ciudad de Jerusalén con un régimen o estatuto internacional especial quedaría administrada por las NN UU, previéndose que entre las tres entidades se establecería una unión económica (opción avalada por siete países, entre ellos Checoslovaquia, Países Bajos y Suecia). Y una segunda alternativa, sugerida por una

63 ABÚ-TARBUSH, J., *La cuestión palestina: identidad nacional y acción colectiva*, Madrid, Eurolex, 1997, pp. 65-67.

64 ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales, op. cit.*, p.151.

minoría de miembros de la Comisión, planteó una estructura federal: constitución del Estado federal de Palestina con capital en Jerusalén, compuesto por un Estado árabe y un Estado judío, en el que sus habitantes (fueran árabes, judíos o de otros orígenes e identidades) tendrían una nacionalidad y ciudadanía palestinas (opción defendida por tres países entre los que estaba Yugoslavia). El undécimo miembro (Australia) no optó por ninguna de las propuestas referidas⁶⁵.

Tras intensos debates habidos en una nueva comisión especial creada al efecto en septiembre (compuesta por todos los países miembros), la Asamblea General adoptó la Resolución 181 (II), de 29 de noviembre de 1947, optando por la partición. El Plan anexo a la Resolución estableció los siguientes puntos claves: fin del mandato británico; creación de un Estado árabe (compuesto por tres zonas, más la ciudad de Jaffa) y un Estado judío (conformado por tres partes), antes del 1 de octubre de 1948; control de Jerusalén por el Consejo de Administración Fiduciaria de las Naciones Unidas; así como otros puntos relativos a la fase de transición, gobiernos provisionales, ciudadanía, unión económica, tránsito por los territorios, derechos religiosos y de las minorías y acceso a los lugares sagrados para las respectivas confesiones.

65 La propuesta mayoritaria *-partición, aunque con una ligazón mediante una unión económica-*, planteaba: “Partición e independencia (...). Después de un período de transición de dos años, a partir del 1 de septiembre de 1947, Palestina dentro de sus actuales límites quedará constituida por un Estado árabe independiente, un Estado judío independiente y la ciudad de Jerusalén (...). Sólo se concederá la independencia a cada uno de los Estados, a petición propia, después de haber adoptado una Constitución (...), hecha ante las Naciones Unidas una declaración que contenga ciertas garantías y firmado un tratado que establezca la Unión Económica de Palestina e instituya un sistema de colaboración entre los dos Estados y la ciudad de Jerusalén (...). Ciudadanía: Una vez reconocida la independencia, los árabes y los judíos que, sin poseer la ciudadanía palestina, residen en Palestina se convertirán, del mismo modo que los ciudadanos palestinos, en ciudadanos del Estado donde residan (...). Unión económica: Deberá celebrarse un tratado entre los dos Estados (...). Contendrá disposiciones encaminadas a establecer la Unión Económica de Palestina (...). Jerusalén: Se colocará la ciudad de Jerusalén bajo un régimen internacional de administración fiduciaria mediante un Acuerdo de Administración Fiduciaria en el cual se designe a las Naciones Unidas como la Autoridad Administradora (...).”

La propuesta minoritaria *-Estado federal de Palestina-*, planteaba: “El Estado independiente de Palestina (...). Que se reconozca a los pueblos de Palestina su derecho a la independencia y que se funde un Estado federal de Palestina independiente, después de un período de transición que no exceda de tres años (...). Que el Estado federal de Palestina independiente se componga de un Estado árabe y un Estado judío (...). Durante el período de transición, la población de Palestina elegirá una Asamblea Constituyente que formulará la Constitución del Estado federal (...). La independencia del Estado federal de Palestina independiente será declarada por la Asamblea General de las Naciones Unidas tan pronto como la Autoridad Administradora del territorio certifique ante la Asamblea General que la Asamblea Constituyente mencionada en el párrafo anterior ha aprobado la Constitución (...). Habrá una sola nacionalidad y una sola ciudadanía palestinas, que serán concedidas a los árabes, a los judíos y a otras personas (...). Jerusalén, que será la capital del Estado federal (...).”

Asimismo, quedaba establecida una Comisión de las Naciones Unidas para Palestina con diversas funciones, entre otras el seguimiento de las decisiones tomadas.

La Resolución 181 fue votada por 56 Estados⁶⁶. Obtuvo 33 votos a favor -entre ellos EE UU y URSS-, 13 en contra y 10 abstenciones. La mayoría de Estados europeos se inclinaron por la partición: Bélgica, Bielorrusia, Checoslovaquia, Dinamarca, Francia, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Suecia y Ucrania. Entre los votos contrarios únicamente lo hizo Grecia. Y en las abstenciones el Reino Unido y Yugoslavia.

Analizando los posicionamientos hay un consenso entre historiadores y especialistas en subrayar el aval dado por la URSS (que entonces también contaba con los votos asignados formalmente a Bielorrusia y Ucrania) a la partición. Por citar una apreciación, que recoge lo ya valorado por otros trabajos, Culla señala que “Es bastante probable que, sin este patrocinio soviético -tanto o más importante que el norteamericano-, el Estado de Israel no hubiese llegado a nacer; por lo menos, no hubiera tenido como comadrona a Naciones Unidas”. Es más, cuando en los primeros meses de 1948 se dude de materializar la partición dada la situación de abierta violencia existente entre grupos irregulares, dudas que incluso afectaron al Gobierno estadounidense, la Unión Soviética evitó que NN UU reconsiderasen la decisión tomada en noviembre de 1947⁶⁷. El apoyo soviético y de otros países socialistas europeos se concretó también en el terreno militar. Entre enero de 1948 y febrero de 1949 Checoslovaquia suministró armas a los organismos judíos y luego al Gobierno de Israel tras su constitución, además de formar a pilotos aéreos y paracaidistas. Estas ventas se mantuvieron hasta 1951⁶⁸.

66 Las NN UU estaban integradas por 57 miembros, no estando presente en la votación Siam (Tailandia).

67 CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, *op. cit.*, pp. 159 y 165.

68 Ben Gurión así lo reconoció: “Salvaron el país. No me cabe ninguna duda. Las armas checas constituyeron la ayuda más importante que obtuvimos. Nos salvaron, y dudo mucho que, sin ellas, hubiéramos podido sobrevivir al primer mes”. Yitzhak Rabin, entonces jefe de una brigada de la Haganá, escribió: “Sean cuales sean los juicios que el pueblo judío pueda formular sobre los países del bloque comunista, en su haber debe figurar en letras bien grandes el hecho de que, desprovistos de las armas checas, que con toda evidencia no hubieran sido entregadas sin el acuerdo de la Unión Soviética, no habríamos conseguido nunca ganar nuestro combate por la independencia de la nación”. Citas tomadas de: CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, *op. cit.*, p. 169.

En cuanto a los directamente implicados, la Agencia Judía aceptó la Resolución 181, aunque mostrando su discrepancia con algunos aspectos (límites territoriales del Estado judío y fronteras fijadas, estatuto de Jerusalén, tratamiento de la emigración judía procedente del exterior...); entretanto los árabes palestinos la rechazaron tanto globalmente como en sus aspectos concretos. A principios de diciembre de 1947 la Liga Árabe calificó la Resolución como nula y sin efecto. Ciertamente tanto la Resolución 181 como la reacción de los principales afectados ante la misma ha sido objeto de largas controversias políticas y académicas, por lo que en la bibliografía especializada encontramos opiniones muy diversas que no reproduciremos aquí por ser bastante conocidas. No obstante, algunos autores entienden que una de las claves de aquel momento, vista la evolución posterior de los acontecimientos, fue la total oposición palestina y árabe a la decisión de las Naciones Unidas. Es el parecer de Romualdo Bermejo que apunta que “quizás el plan de partición no fuera perfecto”, pero “el rechazo sin más de los palestinos y Estados árabes constituye sin lugar a dudas un *gran error histórico* (...). Se podía haber aceptado el plan con condiciones, o rechazarlo solicitando reformas”⁶⁹.

En los últimos meses de 1947 y primeros de 1948 no cesaron los enfrentamientos y los preparativos para una confrontación de mayores dimensiones, que se aceleraron cuando oficialmente el Reino Unido anunció el 11 de diciembre de 1947 que renunciaría al mandato y se retiraría de Palestina el 15 de mayo de 1948. Las gestiones de las NN UU para evitar la guerra no tuvieron resultado alguno⁷⁰.

Además, más allá de las formalidades, de hecho se iba configurando una nueva realidad en la zona. “Bajo una autoridad nominal británica, la autoridad real, en la mayoría de los casos, se encontraba entre las manos de organismos árabes o judíos”, apreciaba Pablo de Azcárate, subrayando que los territorios controlados por los últimos “era ya a principio de marzo de 1948 un Estado en embrión”⁷¹.

69 BERMEJO, R., *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, Pamplona, EUNSA, 2002, p.35. Las cursivas son del original.

70 El Consejo de Seguridad solicitó el 17 de abril de 1948 el cese de las actividades paramilitares y el 23 de abril creó la Comisión Consular de Tregua -de la que formaron parte los cónsules de Francia, Bélgica y EE UU, declinando estar presente Siria-; y la Asamblea General optó el 14 de mayo de 1948 dar por concluida la Comisión para Palestina y en su lugar nombrar a un mediador, cargo que recayó por decisión del Consejo de Seguridad en el sueco Conde Folke Bernadotte. Éste sería asesinado por uno de los grupos extremistas judíos (el Lehi o Stern) el 17 de septiembre de 1948. Fue sustituido por el estadounidense Ralph Bunche.

71 AZCÁRATE, P. de, *Misión en Palestina...*, *op. cit.*, p. 29.

En efecto, en abril de 1948 se organizó un gobierno y un parlamento provisionales que, junto a la Haganá y otros organismos, decidieron medidas de índole política, administrativa, militar y económica.

Respecto a la mencionada Comisión de las Naciones Unidas para Palestina / United Nations Palestine Commission (UNPC) quedó formada por cinco países, de los cuales dos eran europeos (Dinamarca y Checoslovaquia).

La retirada británica (15 de mayo de 1948), la no materialización de las recomendaciones de las NN UU, la proclamación del Estado de Israel (14 de mayo de 1948)⁷² y la invasión del territorio de éste por unidades de los ejércitos de cinco países árabes, conllevaron la Primera Guerra Árabe-Israelí (denominada por la historiografía israelí la “Guerra de Independencia” y recordada por los árabes como la “Guerra del Desastre” -*Harb al-Nakba*-). Estos ejércitos se enfrentaron a las fuerzas de la Haganá, reconvertida a finales de mayo en el ejército regular Tsahal⁷³. El enfrentamiento militar se prolongó desde mayo de 1948 a julio de 1949, con varios periodos, incluidas las fases de tregua logradas por las NN UU. Tres países europeos, Francia, Bélgica y Suecia, junto con los EE UU, contribuyeron con sus oficiales a formar el servicio de vigilancia de la tregua, origen del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) / United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO), la primera operación de paz con observadores militares impulsada por NN UU⁷⁴.

72 La Declaración, leída por David Ben Gurión, señalaba: “(...) Nosotros, miembros del Consejo del Pueblo, representantes de la comunidad judía de Eretz Israel y del movimiento sionista, estamos reunidos aquí en el día de la terminación del Mandato Británico sobre Eretz Israel y, en virtud de nuestro derecho natural e histórico y basados en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamamos el establecimiento de un Estado judío en Eretz Israel, que será conocido como el Estado de Israel (...)”.

73 La organización militar Haganá (Movimiento de Defensa Hebreo en la Tierra de Israel) fue creada en 1920. A finales de mayo de 1948 fue reconvertida, incluidas las secciones de elite del Palmach, junto con otras unidades judías que habían participado en la II Guerra Mundial en el Ejército Británico, en el Tsahal (Tséva Haganá LeIsrael, Fuerzas de Defensa de Israel).

74 Más información sobre la ONUVT en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/untso/index.html. Actualmente entre los países que aportan personal militar se encuentran 15 europeos (Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos, Rusia, Suecia y Suiza).

La Asamblea General, reunida en París, aprobó la Resolución 194 (III), de 11 de diciembre de 1948, en la que se sostuvo el derecho al regreso a sus hogares de las personas desplazadas y refugiadas -básicamente palestinas- o, en su caso, la percepción de indemnizaciones por los bienes perdidos. El texto pedía la desmilitarización e internacionalización de Jerusalén y el libre acceso y la protección de los lugares sagrados. Se decidió crear una Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina / United Nations Conciliation Commission for Palestine (UNCCP), encargada de acercar a las partes y poner en marcha medidas que fueran sugeridas por el mediador conde Bernadotte. Se eligió como miembros de la Comisión a los Estados Unidos, Francia y Turquía, siendo su secretario Pablo de Azcárate, que quedó constituida en Ginebra en enero de 1949 y cuya labor se extendió hasta 1952.

Al concluir la primera guerra, Israel se aseguró el territorio asignado en la partición más importantes zonas adyacentes (pasando de 14.200 km² a 20.700 km²). En 1949 se alcanzaron los armisticios de Israel con Egipto (febrero), Líbano (marzo), Jordania (abril) y Siria (julio); no haciéndolo Irak. Con todo, no se firmaron las paces y los árabes no reconocieron a Israel.

Otra consecuencia de la guerra fue que quedó sin instaurarse el Estado palestino previsto en la partición. Un Gobierno árabe de “toda Palestina”, presidido por Ahmed Hilmi Abdel-Baqi y patrocinado por Egipto, fue creado en 1948 en Gaza para desaparecer en los años siguientes. Los territorios de la Franja de Gaza y Cisjordania pasaron a estar controlados por Egipto y Transjordania, respectivamente. “Absorbido por los Estados árabes, el problema palestino dejaba de ser provisionalmente el problema político de la creación de un Estado palestino, para convertirse en el problema humanitario de la suerte que corrían los refugiados”, apunta Zorgbibe⁷⁵. Para abordar el tema de los desplazados a Gaza y Cisjordania y de los refugiados en los países árabes (750.000 personas), fue creado en 1949 el Organismo de Obras Públicas y Socorro a los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (origen de la UNRWA)⁷⁶.

75 ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales, op. cit.*, p. 485.

76 Resolución de la Asamblea General de las NN UU 302 (IV) de 8 de diciembre de 1949. Información sobre la Agencia de las Naciones Unidas para la Ayuda a los Refugiados Palestinos en Oriente Próximo / United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) en: www.un.org/unrwa.

3.2. El reconocimiento de Israel por los países europeos y el establecimiento de relaciones diplomáticas

Los dos primeros países que reconocieron a Israel fueron los EE UU (de facto en cuestión de horas tras ser declarada su independencia el 14 de mayo de 1948, aunque de *iure* lo hará el 31 de enero de 1949) y la URSS (*de iure* el 17 de mayo de 1948), lo que supuso un aval decisivo para el nuevo Estado pues no en vano para entonces ya se habían configurado como las dos superpotencias que van a controlar el panorama internacional en las siguientes décadas. En el lapso de un año (mayo de 1948-abril de 1949) Israel fue reconocido por 53 Estados, “una cifra elevadísima para la época” según subraya Bermejo⁷⁷.

“La Unión Soviética -escribía Azcárate- fue el segundo Estado que reconoció a Israel, después de los Estados Unidos, y su política durante los años siguientes fue más bien favorable hacia el nuevo Estado”⁷⁸. Además de la URSS, el resto de países socialistas de la época también abrieron relaciones entre 1948 y 1949. Luego las relaciones soviético-israelíes fueron disminuyendo en intensidad y, salvo una crisis habida en 1953⁷⁹, se mantuvieron hasta 1967. En este año, tras la Guerra de los Seis Días, se rompieron. Idéntica postura tomaron los países del bloque socialista (salvo Rumania).

Otros países europeos que pronto reconocieron a Israel entre 1948 y 1949 fueron Reino Unido, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos, Italia, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Noruega, Islandia, Austria y Suiza⁸⁰.

Israel logró ser admitido como Estado miembro de las NN UU el 11 de mayo de 1949, siendo el 59^a país que entraba en dicha organización. La Asamblea General en la Resolución de admisión 273 (III) tomó nota de las declaraciones efectuadas por Israel ante la Comisión Política respecto a su compromiso de cumplimiento de las

77 BERMEJO, R., *El conflicto árabe-israelí...*, *op. cit.*, p. 37.

78 AZCÁRATE, P. de, *Misión en Palestina...*, *op. cit.*, p. 220.

79 En enero de 1953 Israel protestó por el procesamiento de un grupo de médicos judíos que trabajaban en el Kremlin acusados de complot. La legación de la URSS en Tel Aviv sufrió un atentado. Entre febrero y julio las relaciones estuvieron temporalmente rotas. *Vid.*: CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, *op. cit.*, pp. 224- 225.

80 Además de la bibliografía y documentación manejada, para parte de los datos reseñados en los siguientes párrafos hemos consultado la página del Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel: www.mfa.gov.il/MFA.

ya mencionadas Resoluciones 181 (II) y 194 (III)⁸¹. En la votación esta incorporación fue respaldada por 37 votos a favor (entre ellos la URSS, Yugoslavia, Bielorrusia, Checoslovaquia, Francia, Islandia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Polonia y Ucrania), mientras que 12 lo hicieron en contra (ninguno de ellos europeo) y 9 se abstuvieron (entre ellos Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Grecia y Suecia).

Varios países europeos, por diversas razones, no establecieron relaciones formales plenas hasta las siguientes décadas, casos de Chipre (1960) -tras su independencia-, República Federal de Alemania (1965), Malta (1965) -también tras su independencia-, Irlanda (1975), Portugal (1977), España (1986) y Grecia (1991).

Conviene detenerse, siquiera brevemente, en el proceso de contactos entre la entonces República Federal de Alemania (constituida en 1949) e Israel, dadas las particulares circunstancias de estas relaciones bilaterales debido al holocausto judío habido durante la II Guerra Mundial. Tras diversos contactos de acercamiento, y una vez que públicamente Konrad Adenauer, canciller de la RFA, reconociera el sufrimiento provocado a los judíos durante el nazismo, se suscribió en septiembre de 1952 el Acuerdo de Luxemburgo por el cual la RFA anualmente puso a disposición de Israel una determinada cantidad económica. Los fondos sirvieron para pagar indemnizaciones a particulares y organizaciones judías víctimas de la persecución nazi, así como para favorecer la integración de los refugiados provenientes de Alemania⁸². Además, entre 1953 y 1966 donó productos fabricados en Alemania y un fondo destinado a la compra de petróleo, ayudas valoradas en torno a los 820 millones de dólares (que contribuyeron durante doce años al 15% del crecimiento económico israelí); y desde 1958 hizo entrega de armamentos⁸³. Sin embargo, las relaciones diplomáticas plenas y el intercambio de embajadores no se establecieron hasta mayo de 1965.

81 Hay que precisar que en años posteriores Israel se encontró con dificultades para participar en todas las actividades de las NN UU. Por ejemplo, cuando en los sesenta se estructuraron los grupos regionales al objeto de intercambiar consultas y efectuar nombramientos en organismos y agencias, Israel no fue aceptado ni en el Grupo Asiático ni en ningún otro. Debió esperar a que en abril de 2000 fuera admitido de forma provisional en el Grupo de Países de Europa Occidental y Otros (West European and Other Groups, WEOG). En WEOG, además de los Estados europeos, están los EE UU, Canadá, Nueva Zelanda y Australia.

82 Luego, con carácter más general, fue promulgada en 1965 la Ley Federal Definitiva de Indemnización (Bundesentschädigungsschlussgesetz, BEG), para víctimas de la persecución nazi por motivos políticos, procedencia étnica y religión profesada, con consecuencias como la muerte, daños físicos, pérdida de bienes, etc.

83 Al respecto, *Vid.*: CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, *op. cit.*, pp. 217-219.

En cuanto a España las relaciones se implantaron el 17 de enero de 1986, días después de la incorporación a las Comunidades Europeas. Cabe recordar que al crearse el Estado de Israel éste pidió su reconocimiento por todos los países del mundo, salvo Alemania y España. Pese a ello, en 1949 el Gobierno español encabezado por Francisco Franco solicitó a Tel Aviv, por primera y única vez, abrir relaciones a cambio de garantizar sus derechos en Tierra Santa. Al mismo tiempo el Gobierno republicano español en el exilio también ofertó reconocer a Israel. El Gobierno israelí decidió no aceptar las propuestas de ninguno de los dos. Además, la representación israelí ante las NN UU en las votaciones habidas desde 1949 a 1951 que tuvieron que ver con la “cuestión española” (entrada o no de España, medidas diplomáticas de aislamiento, etc.) se posicionó en contra de los intereses del gobierno franquista. Por estas y otras razones, como se explica en el trabajo de José Antonio Lisbona, durante las siguientes décadas no habrá ni reconocimiento ni relaciones⁸⁴. En 1955 Israel votó a favor de la admisión de España en las NN UU y en 1956 decidió intentar entablar relaciones, pero las gestiones fueron infructuosas. Madrid no quería debilitar su política de amistad con los países árabes con los que en los años sesenta y setenta contó al tratarse en organizaciones internacionales (NN UU, OUA...) asuntos como Gibraltar, Sáhara Español, Canarias, Ceuta y Melilla. En los sesenta y setenta en varias ocasiones Israel planteó la apertura de, al menos, algún consulado. El 29 de junio de 1970, al coincidir en Bruselas la firma de los acuerdos comerciales de la CEE con España e Israel, por vez primera los ministros de exteriores de ambos países, Gregorio López Bravo y Abba Eban, se reunieron. A partir de entonces hubo un cruce de contactos diplomáticos e institucionales, tanto informales como oficiales⁸⁵.

Los ministros de exteriores José María de Areilza (1975-76), Marcelino Oreja (1976-1980) y José Pedro Pérez Llorca (1980-1981) -los dos últimos miembros de los gobiernos de Adolfo Suárez-, estudiaron el dossier israelí al objeto de adoptar los pasos necesarios, y menos contraproducentes frente al mundo árabe, para establecer definitivamente las relaciones. Por su parte el gobierno israelí tras la elecciones de 1977, dirigido por Menahem Beguin, en los siguientes años incidió en los gobiernos

84 Aunque se mantuvo abierto el Consulado General español de Jerusalén. Además, los servicios secretos españoles y el Mossad colaboraron en cuestiones concretas como en la emigración clandestina de hebreos marroquíes (1960-61). Desde entonces sus responsables mantuvieron cauces de comunicación y encuentros al máximo nivel. En el ámbito económico se crearon varias empresas comerciales mixtas. *Vid.*: LISBONA, J.A., *España-Israel. Historia de unas relaciones secretas*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy, 2002.

85 Destacando la visita de Yigal Allon, ministro de Asuntos Exteriores israelí, a Madrid en junio de 1975 entrevistándose con el presidente del gobierno Carlos Arias Navarro.

Europeos para que éstos trasladen a España -y también a Grecia- que todos ellos mantenían relaciones con Israel y que sería conveniente antes de su entrada en las Comunidades Europeas normalizar la situación al respecto⁸⁶. El gobierno de Leopoldo Calvo Sotelo (1981-1982), siguiendo de ministro Pérez Llorca, decidió abrir las relaciones diplomáticas pero diversas circunstancias (entre otras la situación en el Líbano) hicieron que ello no se materializara. Desde julio de 1981 Samuel Hadas, representante de Israel ante la Organización Mundial del Turismo (OMT) con sede en Madrid, combinó tal función con la dirigida a trabajar en medios políticos, sociales, de comunicación, etc., para fortalecer la corriente favorable a dar el salto definitivo. Los jefes de gobierno Calvo Sotelo y Beguin se saludaron en octubre de 1981 en el funeral de Sadat.

Desde finales de 1982 los gobiernos de Felipe González dedicaron especial atención al asunto de Israel, que intensificó su presión a través de gobiernos e instituciones europeas a la vez que avanzaban las negociaciones comunitarias con España. El ministro Fernando Morán (1982-1985) estudió la opción de seguir el modelo griego de reconocimiento pero sin relaciones plenas. En febrero de 1984 se entrevistó en secreto en Bruselas con su homólogo Isaac Shamir, y en septiembre del mismo año lo hicieron públicamente en Nueva York. Tras la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas (junio de 1985), se multiplicaron las apelaciones de gobiernos, parlamentos estatales, Parlamento Europeo, etc., para la normalización de relaciones, incluso, caso del Parlamento holandés, dando a entender que aquél podría no ser ratificado. En la etapa del ministro Francisco Fernández Ordóñez (desde julio de 1985) se hicieron los preparativos para proceder a la formalización de relaciones coincidiendo con la entrada en las Comunidades Europeas (1 de enero de 1986). El 17 de enero de 1986 el Consejo de Gobierno adoptó la decisión; el mismo día en La Haya se suscribió el comunicado conjunto (firmado por Máximo Cajal y Yeshayahu Anug); y el 19 de enero en La Haya se entrevistaron los jefes de gobierno Felipe González y Simon Peres.

86 “El 28 de abril de 1980 la CEE pide oficialmente a Grecia la necesidad de formalizar relaciones diplomáticas con Israel para alinearse con la política exterior comunitaria (...), se aprovecha la circunstancia para recordar que en el mismo caso se encuentra España (...), a pesar de no ser ‘una condición a priori’, si existía ‘un acuerdo de principio establecido por los Nueve de que los países que se adhieran a la CEE establezcan relaciones diplomáticas plenas con Israel’, según informa a Madrid el Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia por medio de un documento secreto de fecha 14 de mayo de 1980”. *Vid.: LISBONA, J.A., España-Israel..., op.cit., p. 219.* En los años siguientes fueron habituales las sugerencias orales, los documentos reservados y las referencias públicas en tono similar.

También es interesante el caso de Grecia, país comunitario desde 1981. Sus gobiernos no consideraron oportuno formalizar las relaciones con Israel. Por contra, tradicionalmente mantuvieron cauces de intercambio con la OLP que fue autorizada a implantar una oficina en Atenas en 1980. Los países comunitarios, por separado y conjuntamente, presionaron de forma notoria para que se oficializasen los vínculos. Además, la Europa de los Nueve -Grecia fue el socio décimo- ya contaba con un acuerdo comercial con Israel y funcionaba un Consejo ministerial de Cooperación Económica CEE-Israel. Empero, ello no obligaba a Grecia en lo que afectaba a decidir sobre el nivel otorgado a sus relaciones diplomáticas con terceros. Israel empleó todos sus medios ante gobiernos e instituciones comunitarias para intentar que Grecia cambiara su postura antes de su incorporación. La situación volvió a repetirse en los meses anteriores a que Grecia ostentara la Presidencia comunitaria (segundo semestre de 1983). Por fin, una vez reconocido Israel fueron establecidas las relaciones. Pero las mismas se mantuvieron a un nivel de legaciones diplomáticas, no siendo hasta 1990-1991 cuando Grecia accedió a que su nivel se elevara al rango de embajadas.

Algunos países de la antigua área socialista, que reconocieron a Israel a finales de los cuarenta y luego rompieron relaciones (tras la Guerra de 1967), volverían a establecerlas tras el fin de la Guerra Fría y los cambios políticos y económicos internos habidos a finales de los ochenta y principios de los noventa: Hungría (1989), Polonia (1990), Bulgaria (1990) y Albania (1991). En el caso de Checoslovaquia, tras su separación pacífica en dos Estados, las relaciones se rearticulaban con la República Checa y Eslovaquia (1993).

Tras la desintegración de la URSS, las repúblicas resultantes abrieron de inmediato relaciones formales con Israel. Así lo hicieron Ucrania (1991), Estonia, Lituania, Letonia, Bielorrusia, Moldavia, Azerbaiyán, Georgia, Armenia y, obviamente, la Federación Rusa (todos en 1992).

Asimismo, la descomposición de Yugoslavia conllevó que paulatinamente los Estados independizados establecieran relaciones diplomáticas: Serbia (1991), Eslovenia (1992), Macedonia (1995), Croacia (1997), Bosnia y Herzegovina (1997) y Montenegro (2006), éste último tras el referéndum con resultado favorable a la separación de Serbia.

En diferentes momentos formalizaron sus relaciones los pequeños Estados, como son Mónaco (1964), Liechtenstein (1992), Andorra (1994) y San Marino (1995). Finalmente, aunque sea un caso especial, cabe apuntar que las relaciones Santa Sede (Vaticano)-Israel se articularon a través de un largo proceso que no concluyó hasta

1993-94. En décadas anteriores hubo algunos gestos y acercamientos⁸⁷. En 1992 se creó una comisión bilateral dedicada a intercambiar los puntos de vista de ambas partes y estudiar la normalización de las relaciones. Este objetivo se consiguió al ser firmado el 30 de diciembre de 1993 el “Acuerdo Fundamental” en el que se fijaron los pormenores de tres tipos de relaciones: las políticas entre la Santa Sede e Israel; entre la Iglesia Católica y el pueblo judío; y entre la Iglesia Católica y el Estado de Israel. En 1994 se instauraron las relaciones diplomáticas plenas con la apertura de las correspondientes nunciatura apostólica y embajada israelí. En este último año la Santa Sede también implantó relaciones formales con la OLP.

En resumen, en cuanto a los actuales 27 países de la Unión Europea (desde enero de 2007), todos tienen sus relaciones bilaterales normalizadas con Israel. Algunos, como hemos indicado, lo hicieron a finales de los cuarenta -antes de iniciarse la integración europea-, y el resto en distintos momentos de las siguientes décadas en función de las situaciones internas, sus políticas exteriores y otras circunstancias y condicionamientos internacionales.

4. LOS PAÍSES EUROPEOS ANTE LA CRISIS DE SUEZ Y LA SITUACIÓN EN MEDIO ORIENTE DURANTE LOS AÑOS SESENTA

4.1. La crisis del Canal de Suez (1956)

A finales de los cuarenta y principios de los cincuenta, a la vez que Israel iba logrando abrir relaciones con diversos países, como acabamos de exponer, se mantuvieron las tensiones. No obstante, la atención internacional se fijó prioritariamente en otras situaciones (caso de la Guerra de Corea). EE UU tomó algunas iniciativas, entre ellas la propuesta de un plan de paz enunciado en 1955 por John Foster Dulles, secretario de Estado, que no tuvo éxito pero que es considerada la primera vez que la superpotencia propone un arreglo negociado al conflicto.

A mediados de los cincuenta la tensión volvió a crecer prefigurando lo que será la crisis del Canal de Suez de 1956, en la cual dos países europeos, Reino Unido y Francia -ya entonces unos de los seis países comunitarios europeos miembros de la CECA-, tomaron parte directa. Este acontecimiento vino precedido por movimientos de todas las partes que intervendrán en el mismo. El principal protagonista era Egipto,

87 Entre los que destacaron la recepción, en audiencia privada, del Papa Pío XII a Moshe Sharett, ministro de Exteriores de Israel (marzo de 1952); el viaje de Pablo VI a Tierra Santa (enero de 1964); y la recepción de Pablo VI a Golda Meir, primera ministra israelí, y a Amiel E. Najjar, embajador en Italia (enero de 1973).

ya dirigido desde 1953 por Gamel Abdel Nasser. Se trataba de combinar paralelamente una serie de objetivos como la retirada definitiva de los británicos de las bases militares de las que todavía disfrutaban (iniciada por un tratado suscrito en octubre de 1954); el control real del canal de Suez⁸⁸; dar un impulso al crecimiento y modernización económica del país y llevar a cabo una serie de planes sociales, siendo pieza clave para ello la construcción de la presa de Asuán; y el rearme ante un más que previsible nuevo enfrentamiento con Israel (de hecho a lo largo de 1955 se dieron varios choques e incursiones por ambas partes). Para ello basculó tanto hacia los países del bloque occidental como del bloque socialista, dando lugar a un “nuevo estilo diplomático”, como lo califica Charles Zorgbibe⁸⁹. Dada entonces la mayor predisposición de los últimos a las ayudas, como medio para aumentar la presencia en el Mediterráneo Oriental y en Oriente Medio, Egipto alcanzó acuerdos para el suministro de armas (cazas, bombarderos a reacción, carros de combate...) procedentes de Checoslovaquia (septiembre de 1955) y para la financiación -una vez recibida la negativa crediticia tanto de los EE UU como del Banco Mundial- del proyecto de Asuán. Además, fue uno de los participantes en la Conferencia afro-asiática de Bandung (abril de 1955) que comenzó a visualizar la irrupción del Tercer Mundo en la sociedad internacional contemporánea. En tal contexto, se decidió nacionalizar la compañía que explotaba el canal en julio de 1956.

Por otro lado, a mediados de los cincuenta Francia, país que había cuidado en su política exterior las relaciones con el mundo árabe, apoyó decididamente a Israel en el ámbito militar. En 1954 y 1956 suministró, entre otros materiales, avanzados aviones de combate a Israel que contribuyeron decisivamente a su superioridad aérea en la región. Para muchos historiadores, además de otras razones (similar composición política -socialdemócrata- en esa fase de los gobiernos de ambos países, presiones de la comunidad judía en territorio galo...), a ello contribuyó el apoyo prestado por

88 Ubicado en territorio egipcio pero a merced de las disposiciones de dos instrumentos jurídicos que databan de la época otomana: el contrato de concesión de explotación del canal, en vigor desde 1869 al inaugurarse la vía, con una duración de 99 años, y cuyo disfrute había pasado de Ferdinand de Lessep a la Compañía Universal Marítima del Canal de Suez, sociedad con capitales franceses y británicos; y un tratado internacional, suscrito en 1888 por el Imperio Otomano y otras ocho potencias, que garantizaba la navegación a todo tipo de buques y prohibía su cierre o bloqueo, ya se estuviera en época de paz como de guerra.

89 “Por la manera en que fueron llevadas las negociaciones (...), inauguró el nuevo estilo diplomático que caracterizará las relaciones del Este y el Oeste con el Tercer Mundo. Solicitar a uno y a otro de los campos, con el fin de obligar a uno de los Grandes a acceder a sus peticiones, será a partir de entonces un procedimiento constante de los diplomáticos egipcios y árabes, e incluso en general del Tercer Mundo”. *Vid.*: ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales*, *op. cit.*, p. 211.

Egipto y otros países árabes al levantamiento anticolonial en Argelia (iniciado en 1954).

Francia y el Reino Unido, siendo entonces jefes de gobierno Guy Mollet y Anthony Eden, reaccionaron a la nacionalización de Suez con diversas medidas, entre otras elaborando un plan para el control internacional del canal, que fracasó por la oposición egipcia y soviética, y esbozando proyectos de intervención militar que no fueron compartidos por los estadounidenses⁹⁰. En cambio, Israel se prestó a colaborar pues, además del peligro de un Egipto rearmado, estaba ante el problema del bloqueo del golfo de Akaba y deseaba reabrir el estrecho de Tirán para asegurar la navegación desde el puerto de Eliat. De forma que la intervención en Suez fue una entente entre Francia, Reino Unido e Israel, preparada al más alto nivel político y militar, ultimada en el Pacto de Sèvres (22 de octubre de 1956). “Los franceses -señala Calvocoressi- se esforzaron por concebir y organizar esta operación tripartita combinada y lo lograron”⁹¹.

Israel (que denominó a esta guerra “La Campaña del Sinaí”) emprendió el ataque contra Egipto el 29 de octubre de 1956, secundado en días posteriores por el Reino Unido y Francia, países que, en función de lo acordado secretamente, habían exigido previamente la retirada de la zona canalera tanto de las fuerzas egipcias como israelíes, cosa que sabían no iba a ocurrir. El 7 de noviembre cesaron las operaciones. En ello influyeron razones políticas internas (divisiones en los partidos y opiniones públicas de ambos países europeos) y la presión internacional (dado incluso el rechazo de algunos miembros de la Commonwealth), si bien lo decisivo fue, según la mayoría de analistas, la clara oposición en esta ocasión de los EE UU a la intervención franco-británica y a las serias advertencias efectuadas por la URSS.

Del breve enfrentamiento salieron reforzados tanto Israel, que consiguió sus objetivos (evitar ataques desde la frontera egipcia y asegurar la salida marítima desde Eliat hacia el mar Rojo, lo que se garantizará con el despliegue de una fuerza de las Naciones Unidas); como Egipto, que obtuvo la soberanía de Suez, la retirada definitiva de los efectivos militares británicos e incrementó sus prestigio político en los países árabes, musulmanes y ante los países que constituirán el movimiento de los no alineados.

90 Pese a que los EE UU habían denunciado la nacionalización de Suez y firmado una Declaración conjunta al respecto con Francia y el Reino Unido (2 de agosto de 1956). Su texto en: www.ena.lu/mce.cfm.

91 CALVOCORESSI, P., *Historia política del mundo contemporáneo...*, op. cit., pp. 268-272.

Por contra, las relaciones interaliadas (Francia y Reino Unido con los EE UU) salieron “fuertemente perjudicadas”⁹².

La Asamblea General de las NN UU exigió (Resoluciones 997 a 1.001, del 2 al 7 de noviembre de 1956) la retirada de las tropas extranjeras de Egipto y logró la aceptación del despliegue de una misión de vigilancia en las líneas de demarcación entre Egipto e Israel, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU-I) / United Nations Emergency Force (UNEF I), cuya labor abarcará desde finales de 1956 a 1967, año en que fue retirada a solicitud egipcia. De los diez países que contribuyeron con sus efectivos, cuatro fueron europeos (Dinamarca, Suecia, Finlandia y Noruega)⁹³.

4.2. El debilitamiento de la presencia europea en Medio Oriente

Tras Suez, el perfil de la presencia europea en la zona, particularmente del Reino Unido y Francia, decaerá notablemente tanto en lo político como en lo militar. A la vez, de forma definitiva el papel principal como potencia exterior corresponderá a los EE UU -desde mediados de los sesenta el principal aliado de Israel-, en paralelo al involucramiento de la URSS -que incrementará el apoyo militar a los países árabes-. Con todo, Francia siguió proporcionando armamento avanzado a Israel (incluidos los sofisticados aparatos Mirage) y ayuda tecnológica nuclear (empleada en el centro de Dimona cuya actividad será básica en las décadas siguientes para la dotación del armamento nuclear israelí). Desde 1959 la República Federal Alemana también aportará armamento convencional a Israel.

Entre otras consecuencias, tales hechos supusieron dificultades añadidas a los conflictos existentes en la región: pasaron desde mediados de los cincuenta a estar inmersos y contextualizados ya con meridiana claridad en la Guerra Fría y la política de bloques. Entendemos que hay un consenso, salvo pequeñas matizaciones, en esta interpretación histórica.

92 Suez demostró “las dificultades de las potencias medias, como Francia y Gran Bretaña, para emprender operaciones militares sin la aprobación y el apoyo de las grandes potencias”, reforzando “la posición de los que denunciaban la dependencia de los países europeos de Estados Unidos y pedían a sus respectivos gobiernos que crearan las condiciones para una política más autónoma”. Ello fue uno de los argumentos que contribuyó a que los citados países europeos se dotaran de fuerzas nucleares propias. *Vid.*: MAMMARELLA, G., *Historia de Europa contemporánea (1945-1990)*, Barcelona, Ariel, 1990, pp. 191-195.

93 Sobre los pronunciamientos en NN UU y la creación, composición y actividades de la UNEF existe una amplia documentación en: www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefi.htm.

Por ejemplo, para Pablo de Azcárate se trató de un proceso que comienza a ser previsible en 1952, que se inicia en 1955 y que culmina en 1966 con el “encuadramiento de la cuestión de Palestina en la llamada guerra fría”⁹⁴. A juicio de Calvocoressi la “Doctrina Eisenhower” (puesta en ejecución a principios de 1957) tuvo una de sus razones de ser en la articulación de un frente anti-soviético en Oriente Medio: “partía del supuesto de que la derrota de Gran Bretaña había hecho indispensable que los Estados Unidos tomaran algún tipo de iniciativa, y de que la decadencia del poderío británico había creado un vacío que debían llenar los Estados Unidos si no querían que lo llenase la URSS”⁹⁵. Con similar visión Zorgbibe valora que la crisis de Suez aparejó una redistribución de papeles en la región, siendo una de sus consecuencias más claras la decadencia de la influencia de Francia y el Reino Unido⁹⁶.

Por otro lado, el enfrentamiento en torno al canal también repercutió en la evolución de la construcción europea. Al respecto, Jean Monnet afirma en sus memorias que “La crisis de Suez fue la primera revelación de una situación peligrosa para el equilibrio mundial; mejor que cualquier argumento, la parálisis de los transportes en Europa sensibilizó a la opinión de la común fragilidad de nuestros países industriales y la

94 En opinión de Azcárate el proceso había seguido la siguiente evolución: “Pero lo que hace de este año 1966 un momento crucial en la historia del Próximo Oriente es que en él ha llegado a su punto culminante el proceso iniciado en 1955, y cuyo resultado ha sido el encuadramiento de la cuestión de Palestina en la llamada ‘guerra fría’. Es sabido que Israel estaba ligado a los Estados Unidos, incluso antes de su nacimiento, por estrechos vínculos económicos. (...) Las relaciones entre los Estados Unidos y el Estado de Israel sufrieron un quebranto pasajero cuando los primeros, alarmados ante los progresos de la penetración soviética en el Próximo Oriente, ofrecieron a la República Árabe Unida (Egipto), a fines de 1955 una sustancial ayuda financiera para la construcción de la presa de Assuan; y, sobre todo, cuando unos meses más tarde, en octubre de 1956, intervinieron, juntamente con la Unión Soviética y las Naciones Unidas, para poner términos al avance de las tropas de Israel en la península del Sinaí y a la insensata invasión franco-inglesa de la zona del canal de Suez. Pero Washington, cediendo sin duda a la presión de la comunidad israelita de los Estados Unidos, retiró bruscamente su ofrecimiento de ayuda para la construcción de la presa de Assuan, la crisis de octubre de 1956 cayó rápidamente en el olvido y ante el fracaso de su intento para neutralizar los avances de la penetración soviética en el mundo árabe, los Estados Unidos restablecieron la cordialidad de sus relaciones con Israel; cordialidad que se manifestó, sobre todo, en su rápido y abundante rearme; a la consecuencia y causa del rearme, no menos rápido y generoso, de los Estados árabes por la Unión Soviética. No me parece aventurado afirmar que la extensión al Próximo Oriente de la ‘guerra fría’(…), era previsible desde el momento en que, en 1952, cesó la unión política de las Naciones Unidas con la retirada a Nueva York de la Comisión de Conciliación”. *Vid.: AZCÁRATE, P. de, Misión en Palestina..., op. cit., pp. 219-220.*

95 CALVOCORESSI, P., *Historia política del mundo contemporáneo...*, *op. cit.*, pp. 274-275.

96 ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales, op. cit.*, pp. 212-213.

necesidad de actuar solidariamente”⁹⁷. La situación conllevó llamamientos, como el efectuado por el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, para comenzar a tratar la cuestión energética de forma mancomunada, proponiendo la opción de la energía atómica, asunto que fue estudiado en un informe de los llamados “Tres Sabios”; y nuevos argumentos de cara a crear la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM), decisión adoptada en la Conferencia de Mesina celebrada en junio de 1955 y que se estaba detallando en los trabajos del Comité dirigido por Paul-Henri Spaak⁹⁸.

4.3. Creación de la Organización para la Liberación de Palestina y comienzo de cambios de actitud en algunos países árabes

Entrados en los sesenta aparece un nuevo factor que será clave para la evolución del conflicto: la creación de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), fundada en mayo de 1964 en un congreso celebrado en Jerusalén Oriental. La iniciativa había sido aprobada en enero del mismo año en una reunión de jefes de Estado de la Liga Árabe. Se estructuró un Consejo Nacional Palestino y un Comité Ejecutivo, entre otros organismos. En sus primeros años fue dirigida por Ahmed Chukeiri, un notable palestino potenciado por Egipto. Cabe advertir que desde la década anterior, finales de los años cincuenta, ya se estaban constituyendo diversas organizaciones palestinas al margen del ineficaz Alto Comité Árabe de Haj Amin al-Husseini, entre ellas la principal era Al-Fatah (Movimiento de Liberación Nacional de Palestina), fundada en Kuwait por Yasser Arafat.

97 MONNET, J., *Memorias, op. cit.*, pp. 414-415.

98 En tal sentido Monnet recuerda el comunicado del Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, asociación privada que presidía, en septiembre de 1956 indicando: “El aprovisionamiento de energía de Europa occidental condiciona el progreso o la decadencia de nuestros países. Hoy Europa occidental importa la quinta parte de la energía que utiliza (...). La mayoría de estas importaciones son de petróleo del Oriente Medio. Tan alto grado de dependencia engendra inseguridad y permanentes riesgos de conflicto (...). Juntos, desarrollando y uniendo sus recursos, nuestros países pueden llegar a producir energía atómica a tiempo y en cantidades suficientes para mantener dentro de límites razonables sus importaciones de petróleo y carbón”. El informe de los “Tres Sabios” señalaba que “El estado de dependencia en que se halla Europa frente al Oriente Medio no puede sino agravarse. A medida que aumenten las importaciones de petróleo crecerán las tentaciones de ejercer por este medio una presión política. No sólo una eventual interrupción de las entregas de petróleo, de producirse dentro de unos años, podría provocar entre nosotros una calamidad económica; sabemos además, desde un punto de vista más general, que la excesiva dependencia de los países altamente industrializados frente a regiones inestables puede provocar graves alteraciones en el mundo entero. Es indispensable, pues, que el petróleo no sea más que un factor de expansión industrial y no se convierta en un arma política. Este resultado sólo será posible con la creación de una nueva fuente de energía en Europa”. *Vid.*: MONNET, J., *Memorias, op. cit.*, pp. 410-420.

A mediados de los sesenta en algunos sectores árabes se sugiere ir modificando las líneas de actuación seguidas ante la evidencia, entre otras razones, de la realidad de la existencia de Israel. Así, la propuesta de Túnez en 1965, siendo presidente Habib Burguiba, consistente en lograr una coexistencia dando pasos hacia el reconocimiento de Israel y que éste se retrotraiga a las fronteras previstas en la partición de 1948, es la primera en tal sentido efectuada por un país árabe. Sin embargo, no había todavía condiciones para este tipo de planteamientos, al contrario las circunstancias empeorarán provocando otra guerra.

5. LOS PAÍSES EUROPEOS ANTE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO ENTRE FINALES DE LOS SESENTA Y PRINCIPIOS DE LOS SETENTA

5.1. La Guerra de 1967

En junio de 1967 estalló una nueva guerra, calificada de “relámpago” por su breve duración (Guerra de los Seis Días), enfrentando a Israel con Egipto, Jordania y Siria. La misma se saldó con una victoria israelí que le permitió ocupar amplios territorios: península del Sinaí, Franja de Gaza, Ribera Occidental del Jordán, Jerusalén Oriental y Alturas del Golán.

Como se ha analizado desde diversos enfoques, la superioridad militar israelí fue absolutamente evidente⁹⁹. “Esos seis días de junio de 1967 -señala Zorgbibe- representaron un verdadero sismo militar y político para la región. Para los árabes la envergadura del desastre era inmensa (...). Israel (...) cuadruplicó su territorio”, no obstante ello le supondrá importantes problemas, como el debate en el gobierno y fuerzas políticas con respecto a qué hacer con los territorios ocupados -salvo el caso de Jerusalén Oriental que fue anexionada al resto de la ciudad por decisión parlamentaria-; y el controlar y administrar en los mismos a más de un millón de palestinos y árabes¹⁰⁰.

99 Así lo describía Pablo de Azcárate: “El Ejército de Israel y los Ejércitos árabes se encontraban en los dos extremos de la escala en cuanto a nivel de competencia y preparación, tanto en el terreno estrictamente militar de la estrategia, la táctica y la logística (...)”, de forma que “cuando los beligerantes aceptaron, el 7 y 8 de junio, el ‘alto el fuego’, las tropas de Israel ya habían conseguido todos sus objetivos y los Estados árabes estaban, según la expresión usual, fuera de combate”. *Vid.: AZCÁRATE, P. de, Misión en Palestina..., op. cit., pp. 222-225.*

100 ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales, op. cit., pp. 401-402.*

El Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 237 (1967) en la que se instaba a Israel a garantizar la protección de los habitantes de las zonas ocupadas y a permitir el regreso de las personas desplazadas.

El posicionamiento más importante de NN UU tras el enfrentamiento de junio de 1967, y uno de los más destacados de las siete décadas del conflicto, fue la Resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad, presentada por el Reino Unido y adoptada por unanimidad el 22 de noviembre de 1967. En la perspectiva de alcanzar una solución pacífica a la problemática del Oriente Medio, se planteaban, entre otros, los siguientes puntos: retirada del Ejército israelí de los territorios ocupados durante la guerra de 1967; fin de todas las situaciones de beligerancia y el respeto de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados del área y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas; libre navegación por las aguas internacionales de la región; creación de áreas desmilitarizadas; y necesidad de lograr una solución justa del problema de los refugiados. Se solicitó el nombramiento de un “representante especial” en la zona del Secretario General de las NN UU, cargo para el que fue designado el diplomático sueco Gunnar Jarring¹⁰¹.

Las reacciones a la Resolución fueron diversas y matizadas, surgiendo el obstáculo de las consabidas “condiciones previas” de unos y otros, además de distintas interpretaciones por los equívocos de la redacción del texto de la Resolución 242 en

101 Resolución 242 (1967) del Consejo de Seguridad, de 22 de noviembre de 1967: “El Consejo de Seguridad, Expresando su constante preocupación por la grave situación en el Oriente Medio, Insistiendo en la inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la guerra y en la necesidad de trabajar por una paz justa y duradera, en la que todos los Estados de la zona puedan vivir con seguridad, Insistiendo además en que todos los Estados Miembros, al aceptar la Carta de las Naciones Unidas, han contraído el compromiso de actuar de conformidad con el Artículo 2 de la Carta; 1. Afirma que el acatamiento de los principios de la Carta requiere que se establezca una paz justa y duradera en el Oriente Medio, la cual incluya la aplicación de los dos principios siguientes: i) Retiro de las fuerzas armadas israelíes de los territorios que ocuparon durante el reciente conflicto; ii) Terminación de todas las situaciones de beligerancia o alegaciones de su existencia, y respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona y de su derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas y libres de amenaza o actos de fuerza; 2. Afirma además la necesidad de: a) Garantizar la libertad de navegación por las vías internacionales de navegación de la zona; b) Lograr una solución justa del problema de los refugiados; c) Garantizar la inviolabilidad territorial e independencia política de todos los Estados de la zona, adoptando medidas que incluyan la creación de zonas desmilitarizadas; 3. Pide al Secretario General que designe un Representante Especial que marche al Oriente Medio para establecer y mantener contactos con los Estados interesados a fin de promover un acuerdo y de ayudar en los esfuerzos para lograr una solución pacífica y aceptada, de acuerdo con las disposiciones y principios de la presente resolución; 4. Pide al Secretario General que informe lo antes posible al Consejo de Seguridad sobre el progreso de los esfuerzos del Representante Especial”.

sus versiones inglesa y francesa. Con todo, Israel la aceptó, si bien advirtió que la retirada de sus tropas y el asunto de los refugiados requerían negociaciones directas con cada uno de los Estados árabes y la concertación de un tratado general de paz. Egipto y Jordania también aceptaron, aunque exigiendo antes de las conversaciones la retirada de las tropas israelíes de los territorios conquistados a sus vecinos. Siria e Irak la rechazaron, indicando que la misma vinculaba la retirada israelí a las concesiones que deberían efectuar los Estados árabes. La OLP tampoco aceptaba el texto al sostener que la causa palestina no era un mero problema de refugiados.

5.2. Consecuencias tras la guerra y evolución de la situación

Pese al triunfo militar israelí, la “paradoja”, como apunta Joan B. Culla, es “que, lejos de favorecer la normalización diplomática de Israel en el seno de Oriente Próximo y en el mundo, las consecuencias políticas de la victoriosa guerra de los Seis Días envenenan aún más el conflicto árabe-israelí, le crean al Estado judío nuevos y peligrosos adversarios externos, así como gravosas obligaciones y amenazas internas, y alejan cualquier perspectiva de una solución negociada”. Por añadidura, cabe hablar de “un vuelco de la imagen internacional de Israel” en muchos ambientes políticos europeos y de otros continentes¹⁰². Para Giuseppe Mammarella fue el momento decisivo que provocó en Europa occidental “dos corrientes”: “los que apoyaban a Israel y la favorable al mundo árabe”, contribuyendo a crear disensiones en las fuerzas políticas y en los gobiernos europeos¹⁰³.

Efectivamente, una de las consecuencias más notables en términos políticos fue el hecho de que un importante número de países rompieron las relaciones diplomáticas con Israel. Así lo hicieron la URSS (junio de 1967), todos los países socialistas (menos Rumanía) y otros Estados africanos y latinoamericanos, incluso algunos que habían tenido un buen nivel de cooperación con Israel en diversos campos económicos, culturales, etc. Todo ello se reflejará en años posteriores en las votaciones habidas en las NN UU.

Por otro lado, la OLP asumió un papel más autónomo con respecto a los gobiernos árabes. El hundimiento de sus ejércitos en 1967 intensificó, según Calvocoressi, “la creencia de los palestinos de que era inútil contar con estos Estados para la recuperación

102 CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, op. cit., pp. 250 y 255.

103 MAMMARELLA, G., *Historia de Europa contemporánea...*, op. cit., p. 248.

de los territorios y derechos que habían perdido en Palestina”¹⁰⁴. Para Abú-Tarbush entre las consecuencias de la guerra destacaron el descrédito de los Estados árabes y la devaluación del proyecto panarabista; y la entrada en escena de los palestinos “como actores con renovado y creciente protagonismo”, intentando “transformar la derrota en oportunidad”¹⁰⁵.

Ahora se produce “la eclosión definitiva de un verdadero movimiento de liberación nacional palestino”, valora Culla¹⁰⁶. La OLP se reestructuró pasando a estar dirigida por Yasser Arafat. Aunó a las numerosas organizaciones político-militares y sociales palestinas¹⁰⁷. En el IV Consejo Nacional Palestino (julio de 1968) se reformó la Carta Nacional Palestina que estará en vigor durante más de dos décadas¹⁰⁸. Si la “primera OLP”, en opinión de Roberto Mesa, “no es más que una caja de resonancia de las consignas egipcias (...) y de otros regímenes árabes”, la reestructuración habida entre 1967 y 1969 supuso la “coincidencia de la organización con el movimiento de liberación”, su fortalecimiento y apoyo por los palestinos¹⁰⁹.

104 CALVOCORESSI, P., *Historia política del mundo contemporáneo...*, *op. cit.*, p. 284.

105 ABÚ-TARBUSH, J., *La cuestión palestina...*, *op. cit.*, pp. 93-94.

106 CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, *op. cit.*, p. 253.

107 Además de la citada Al-Fatah de Arafat, destacaban el Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP), creado en 1967, encabezado por George Habash; y el Frente Democrático para la Liberación de Palestina (FDLP), fundado en 1969, dirigido por Nayef Hawatmeh, entre otros grupos. Algunos países árabes (como Siria e Irak) promocionaron otros grupos pero cuya acción fue mediatizada por los intereses del correspondiente gobierno que los sostuvo, lo cual será el origen de algunos de los problemas que lastrarán el futuro de la OLP. Los grupos de orientación islamista, en el sentido de convertirse con claridad en organizaciones políticas y/o militares, surgieron en los ochenta: a principios la Yihad Islámica Palestina; y en la segunda mitad el Harakat al-Muqawama al-Islamiya o Movimiento de Resistencia Islámica (Hamas). Estos grupos no se integran en la OLP.

108 En la misma se señalaba que “Palestina es el suelo patrio del pueblo palestino árabe (...)” (art. 1º); “Palestina, con los límites que tenía durante el mandato británico, es una unidad territorial indivisible” (art.2º); “La fase de su historia, la que está viviendo el pueblo palestino, es la de la lucha nacional por la liberación de Palestina (...)” (art. 8º); “La lucha armada es la única forma de liberar a Palestina (...)” (art. 9º).

109 MESA, R., “Guerra y paz en Oriente Medio. El drama palestino”, en: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Leioa y Madrid, UPV/EHU y Tecnos, 1994, pp. 265-335, cita de pp. 298-299; y *Palestina y la paz en Oriente Medio*, Madrid, Ed. Beramar-Eurolex, 1994.

Entre 1968 y 1970 hubo enfrentamientos puntuales y escaramuzas entre Egipto (a cuyo frente, tras la muerte de Nasser, figuró Sadat) e Israel (que denomina a los incidentes de esta época “La Guerra de Desgaste”). Ambos siguieron recibiendo armamento, cazabombarderos Phantom estadounidenses y los Mig y baterías SAM soviéticas. Las NN UU volvieron sobre la cuestión de los refugiados. El 10 de diciembre de 1969 la Asamblea General, mediante la Resolución 2535 (XXIV), señaló que “el problema de los refugiados árabes palestinos ha surgido de la negación de los derechos inalienables que tienen de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos”.

Dentro del enquistamiento de posiciones, a principios de los setenta hubo iniciativas que, siquiera tímidamente, parecían apuntar a la necesidad de tener en cuenta a los palestinos de una forma más clara, si bien no con personalidad propia sino asociándolos a Jordania. En tal sentido fueron el plan presentado en junio de 1970 por William Rogers, secretario de Estado de los EE UU; en octubre de 1970 de la primera ministra israelí Golda Meir, dispuesta a firmar un acuerdo que propiciase la evacuación de Cisjordania para que éste territorio junto con Jordania conformase un Estado palestino; y en marzo de 1972 del rey jordano Husein -quien entre 1970 y 1971, tras diversos enfrentamientos, había expulsado de su territorio a las organizaciones palestinas-, favorable a configurar un Estado federal compuesto por Jordania y Palestina, incluyendo en esta parte la Cisjordania y otros posibles territorios en el futuro.

6. LOS PAÍSES COMUNITARIOS EUROPEOS ANTE EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO DURANTE LOS SETENTA Y LOS INICIOS DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA

6.1. La Guerra de 1973

Una nueva guerra -La Guerra del Yom Kippur para los israelitas y la Guerra del Ramadán para los árabes- se produjo entre el 6 y el 27 de octubre de 1973 enfrentando a Israel con Egipto (apoyada por pequeños efectivos provenientes de Argelia, Libia y Kuwait) y Siria (con el respaldo de algunas unidades militares de Irak, Jordania y Marruecos), disputándose, por un lado, el control del canal de Suez y de la península del Sinaí y, por otro, los Altos del Golán. En esta ocasión el ataque fue iniciado por los árabes sorprendiendo a Israel. Sin embargo, éste pudo contraatacar y derrotar a sus enemigos llegando a posiciones muy avanzadas militarmente hablando, tanto cerca de El Cairo como de Damasco.

En plena guerra, el 13 de octubre de 1973 los Nueve gobiernos de la Comunidad Europea hicieron un llamamiento al cese el fuego y a la apertura de una “verdadera negociación” para solucionar el conflicto según las disposiciones de la Resolución 242 adoptada en 1967 por las NN UU. Subrayaba el diplomático belga Philippe de Schoutheete que este documento, pese a ser poco explícito y muy genérico, presentó un interés histórico al ser la primera declaración común de los Nueve concerniente a una crisis internacional¹¹⁰.

El Consejo de Seguridad, a iniciativa de los EE UU y la URSS, aprobó las Resoluciones 338 (1973) y 339 (1973), de 22 y 23 de octubre respectivamente, en las que se exigía el fin de toda actividad militar; se instaba a las partes a aplicar la Resolución 242 (1967) en todos sus apartados; y se llamaba a iniciar negociaciones al objeto del establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio. La Resolución 338 fue aprobada por 14 votos y ninguno en contra, estando ausente un miembro del Consejo de Seguridad (China). Por otro lado, tras diversas solicitudes a ambas superpotencias, conversaciones y negociaciones, las Naciones Unidas decidieron (Resolución 340) desplegar la II Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU-II) entre Egipto e Israel, misión que se extenderá desde octubre de 1973 hasta julio de 1979, cuando el Tratado de Paz entre ambos países la hará innecesaria¹¹¹. En 1974 Israel y Siria, con la mediación de los EE UU, acordaron retirar sus tropas y el Consejo de Seguridad por la Resolución 350 (adoptada el 31 de mayo de 1974) estableció la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) / United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF), desplegada en la zona del Golán, siendo desde entonces su mandato renovado cada seis meses¹¹².

110 SCHOUTHEETE, P. de, *La Coopération Politique Européenne*, Bruselas y París, Ed. Labor y F. Nathan, 1980, p. 79. En esta obra es de interés el apartado 3 del capítulo 4 sobre la aplicación de la CPE en los años setenta al Próximo Oriente, pp. 78-89.

111 Sobre la FENU II, *Vid.*: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefii.htm.

112 Sobre la FNUOS/UNDOF más información en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/undof/index.html.

6.2. Repercusiones de la guerra en el mundo y en Europa

La Guerra de 1973 generó contradicciones internas en la ya Europa de los Nueve - en su mayoría con posiciones tendentes a intentar mantener la neutralidad- y, a la vez, entre aquella y los EE UU. Anteriormente a la guerra, como recuerda Truyol, ya habían aparecido algunas disensiones¹¹³. Uno de los problemas fue la autorización o el rechazo a que las rutas de aprovisionamiento militar estadounidense hacia Israel contasen con el concurso logístico europeo, a lo que se opusieron los países europeos miembros de la OTAN, salvo Portugal. Para Truyol “Quedaba robustecida la tesis de que, en algún momento imprevisto, los intereses de los Estados Unidos podrían no coincidir con los de la Europa occidental, y éstos quedan supeditados unilateralmente a aquéllos. Sensación que encontraría un argumento más con motivo de la guerra árabe-israelí del Yom Kippur, en octubre, al surgir la cuestión del eventual aterrizaje de escala de los aviones norteamericanos que llevaban armamento a Israel, al que se oponían, sobre la base de su neutralidad, los europeos, más vulnerables que los Estados Unidos a las posibles represalias árabes en cuanto al suministro de petróleo”¹¹⁴.

Coincidiendo con la guerra una parte notable de los países árabes y musulmanes, como contrapeso a su debilidad militar, no dudaron en emplear como presión hacia occidente un nuevo instrumento: el petróleo, bien bajando su producción, disminuyendo o cortando su suministro y aumentando sus precios. Sus propuestas fueron llevadas a la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Aunque las amenazas no se aplicaron en toda su extensión, algunos de los más perjudicados fueron los países comunitarios europeos y, en particular, los más proclives a Israel (como eran los Países Bajos y Dinamarca, ésta recién ingresada en las Comunidades)¹¹⁵.

113 En referencia a los viajes del presidente Nixon a Pekín y Moscú (1972) y al acuerdo entre EE UU y URSS sobre prevención de la guerra nuclear (junio de 1973), dando la “impresión de que el aliado europeo había sido marginado por los Estados Unidos”. En 1973 EE UU defendió que la unidad europea no podía hacerse dañando la unidad atlántica, argumento que hizo controvertida la preparación de la Declaración de la OTAN (la “nueva Carta Atlántica”), aprobada en junio de 1974. La insistencia de varios países europeos, encabezados por Francia, logró que se reconociera el carácter específico de Europa, así como el papel de las fuerzas nucleares británica y francesa. *Vid.: TRUYOL, A., La integración europea. Análisis..., op. cit., pp. 102-106.*

114 TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis..., op. cit., p. 104.*

115 “Arabia Saudí redujo en general sus entregas (...), excepto en el caso de los Estados Unidos y los Países Bajos -máximos defensores de Israel- para los que el corte fue total (...). También como resultado de dicha acción, la CEE expresó su solidaridad con los palestinos, Gran Bretaña detuvo el suministro de armas a Israel (...)”. *Vid.: CALVOCORESSI, P., Historia política del mundo contemporáneo..., op. cit., pp. 293-294.*

Fue en tal tesitura, rememoraba Jean Monnet, que “La Comunidad quiere mostrarse unida frente a los americanos, unida para contribuir a la pacificación del Oriente Medio”. Esto explicaría que Georges Pompidu, presidente francés, declarara que el silencio de Europa en el conflicto de 1973 era muy peligroso, pues dejaba frente a frente a los EE UU y a la URSS. En consecuencia, propuso al resto de gobiernos dinamizar la Cooperación Política Europea en la perspectiva de contribuir a la solución de los problemas mundiales¹¹⁶. En la reunión habida en Copenhague (diciembre de 1973) no se avanzó de forma clara -más allá de las fórmulas declarativas- ni en fortalecer la cooperación europea, ni en el análisis de la situación de Oriente Medio. Monnet achacó la falta de resultados a la presión que provocaron en los gobiernos europeos las medidas árabes en torno al petróleo y a la búsqueda de soluciones particulares en detrimento de las comunitarias¹¹⁷. En todo caso, a partir de 1973 valora Mammarella que “los miembros de la Comunidad Europea adoptaron una política, en el conflicto de Oriente Medio, primero de neutralidad y luego de creciente apertura hacia la causa palestina”¹¹⁸.

A juicio de Truyol el impacto de la crisis de la energía puso de manifiesto la diferencia de enfoque del problema provocado por la repentina subida del precio del petróleo, pues si para los EE UU “lo primero era la solución del conflicto árabe-israelí sobre la base de un entendimiento entre los Estados Unidos y la URSS”, en cambio para los europeos más afectados por aquella “la primacía correspondía a la solución de la cuestión energética sobre la base de una cooperación con los países árabes”.

116 El 31 de octubre de 1973 G. Pompidou señaló: “Considero indispensable probar y comprobar la solidaridad de la construcción europea, así como su capacidad de contribuir a la solución de los problemas mundiales. Así pues, el Gobierno francés piensa proponer a sus socios, en el campo político, que se acuerde el principio, según reglas precisas, de celebrar encuentros regulares restringidos a los jefes de Estado y de Gobierno, con el fin de confrontar y armonizar su actitud en el marco de la cooperación política”, citado en: MONNET, J., *Memorias*, *op. cit.*, pp. 499-500.

117 Al respecto escribía Monnet: “Se preparan decisiones concretas que expresan la solidaridad de los Nueve en materia de política regional y de política energética (...). Llegados a este punto óptimo, de repente el curso de los acontecimientos se invierte (...). Lo cierto es que, sorprendidos por el embargo de los productos de petróleo, y literalmente atropellados por las presiones diplomáticas que éstos hacen pesar sobre ellos, los jefes de Estado y de gobierno pierden el control de la reunión, que se convierte en una clásica conferencia internacional invadida por los expertos. La búsqueda ilusoria de ventajas particulares revela más dramáticamente que nunca la debilidad de nuestros Estados europeos, reducido cada uno a sus propios medios. ¿Qué queda de las intenciones expresadas unas semanas antes por los más altos responsables de la Comunidad? Una vaga resolución de reunirse con más frecuencia. Pero el fracaso es demasiado espectacular (...)”. En: MONNET, J., *Memorias*, *op. cit.*, pp. 499-503.

118 MAMMARELLA, G., *Historia de Europa contemporánea...*, *op. cit.*, pp. 317-319.

Por otro lado, en la Cumbre de Copenhague no se logró un “frente común” comunitario, concluyendo que “Aquéllos fueron días aciagos para la idea europea, que estuvo sin duda en su nivel más bajo desde la crisis de la ‘silla vacía’ del segundo semestre de 1965”¹¹⁹. La incertidumbre fue tal con respecto al futuro de la construcción europea que hasta la Comisión Europea efectuó en enero de 1974 un análisis público muy crítico, especialmente dirigido a los gobiernos, calificando la situación de “crisis de confianza, crisis de voluntad, crisis de lucidez”¹²⁰.

6.3. El reconocimiento de la OLP como representante del pueblo palestino y la actitud de los países europeos

1974 fue el año en que la cuestión palestina volvió a figurar en la agenda onusiana como asunto independiente, tras dos décadas de tratamiento subsumido en el marco de otras temáticas. Este paso fue sugerido por un total de 56 Estados que propusieron su incorporación al programa de la Asamblea General del citado año. Arafat fue invitado a intervenir ante la Asamblea General exponiendo el 13 de noviembre de 1974 las reivindicaciones de la OLP.

Días después se aprobó la Resolución 3236 (XXIX), de 22 de noviembre de 1974, en la que se proclamaron los derechos del pueblo palestino: a la libre determinación sin injerencia del exterior; a la independencia y a la soberanía nacional; y a regresar a sus hogares y a recuperar sus bienes. Asimismo, se reconoció que el pueblo palestino es una de las partes principales en el establecimiento de una paz justa y duradera en el Oriente Medio. Desde entonces, todos los años las NN UU reiterarían tal advertencia. Además, la Asamblea General procedió por la Resolución 3237 (XXIX), de 22 de

119 TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp. 104-105.

120 La Declaración de la Comisión sobre el estado de la Comunidad, dada a conocer el 31 de enero de 1974 por su presidente François-Xavier Ortoli, señalaba que era indispensable que “los Estados confirmen por sus actos la elección que han hecho para Europa y busquen en una acción verdadera y plenamente común las respuestas al desafío que nos es lanzado”, ya que “A falta de ello, la supervivencia de las rutinas comunitarias no podrá más que enmascarar el más peligroso de los retrocesos. Si la unidad europea es sólo la de los tiempos fáciles, ninguna de las ambiciones que nos hemos fijado podrá ser alcanzada”. Se ponía de ejemplo cómo “la Comunidad no ha podido definir hasta ahora su postura frente al exterior en algunas de las grandes discusiones en las que está comprometida”. La Comisión dejaba planteado el reto: “los responsables deben hoy responder claramente (...), ¿En la redefinición de las relaciones internacionales actualmente en curso, y cuyos resultados serán determinantes para todos nosotros, existe un Estado europeo que pueda ejercer solo una verdadera influencia, y pesar con un peso comparable al de la Europa unida? Ha llegado el momento de decir claramente si nuestros pueblos quieren o no reforzar su solidaridad, si quieren responder unidos o separados a los grandes desafíos internos o externos a los que cada uno de ellos se encuentra confrontado”. En: TRUYOL, A., *La integración europea. Análisis...*, op. cit., pp. 367-371.

noviembre de 1974, a invitar a la OLP a participar con el estatus de “observadora” en los períodos de sesiones y en otras reuniones de la Asamblea General, decisión que fue luego ampliada a otros órganos de las NN UU¹²¹. En 1975 se invitó a la OLP a participar en los esfuerzos por la paz en Oriente Medio (Resolución 3375 (XXX) de 10 de noviembre); y se creó el Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino -o Comité de Derechos de los Palestinos- (Resolución 3376 de 10 de noviembre), compuesto por 20 Estados. Este Comité fue acogido con cierto distanciamiento por parte de los Nueve que votaron en contra de su constitución o se abstuvieron en la votación¹²².

Este reconocimiento internacional de la OLP conllevó que durante la segunda mitad de los setenta y principios de los ochenta se admitiera la apertura, oficiosa u oficial según los casos, de representaciones de la OLP en países comunitarios (Francia, Reino Unido, Italia, Grecia...) y en otros europeos (Suiza, Suecia...). En España al establecerse en 1970 una oficina de información de la Liga Árabe en Madrid, en la misma se incorporó una representación no oficial de la OLP. Ésta pasó a ser oficial en 1977. En agosto de 1986, unos meses después del establecimiento de relaciones con Israel, se elevó el estatus de la delegación de la OLP, aunque sin inmunidad para sus miembros. Todos estos pasos fueron acompañados de entrevistas y reuniones con miembros de la dirección de la OLP¹²³.

121 La A/RES/3237 (XXIX), de 22 de noviembre de 1974, señalaba: “La Asamblea General (...), 1. Invita a la Organización de Liberación de Palestina a participar en los períodos de sesiones y en los trabajos de la Asamblea General en calidad de observadora; 2. Invita a la Organización de Liberación de Palestina a participar en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de la Asamblea General en calidad de observadora; 3. Considera que la Organización de Liberación de Palestina tiene derecho a participar como observadora en las reuniones y en los trabajos de todas las conferencias internacionales convocadas bajo el patrocinio de otros órganos de las Naciones Unidas; 4. Pide al Secretario General que tome las medidas necesarias para aplicar la presente resolución”.

122 Entre los 18 países que se posicionaron en contra, además de EE UU e Israel, estuvieron Dinamarca, R.F. de Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Bélgica. Entre los 27 que se abstuvieron observamos a Francia, Irlanda y Finlandia. Otros futuros miembros de las Comunidades Europeas lo hicieron a favor (Grecia y España) o se abstuvieron (Finlandia, Portugal, Suecia y Austria).

123 En el caso español cabe recordar que en septiembre de 1979 Yasser Arafat, presidente de la OLP, visitó Madrid siendo recibido por el presidente Adolfo Suárez; celebrándose una nueva entrevista entre ambos en Riad en mayo de 1980. También el presidente Felipe González se encontró con Arafat en Amman en febrero de 1984.

Apunta Abú-Tarbush que para finales de los setenta la OLP tenía algún tipo de representación, desde misiones diplomáticas a oficinas de información, “dependiendo del alcance de las relaciones”, en más de cien países. Esta acción internacional cobraría más fuerza en los años ochenta, tras la salida de la OLP de Beirut en 1982 y la entrada en un periodo (1982-87) de dispersión organizativa, divisiones políticas internas, pérdida de influencia, etc., que condujeron a la OLP a centrarse en “el único terreno entonces posible”: la diplomacia. “Sus miras se dirigieron a los países de mayor influencia política en las relaciones internacionales, los EE UU y Europa occidental”¹²⁴.

6.4. La Europa de los Nueve comienza a posicionarse en la década de los setenta sobre Oriente Medio mediante la Cooperación Política Europea

En el ámbito de la Cooperación Política Europea (CPE), pese a sus limitaciones e insuficiencias, la cuestión de Oriente Medio fue una de las más seguidas. Por ello, como recuerda Esther Barbé, no fue extraño que en la primera reunión ministerial de la CPE en Munich (19 de noviembre de 1970) fuese uno de los dos asuntos abordados -el otro fue el proyecto de una posible cumbre sobre la seguridad en Europa, concretada luego en la celebración de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE)-¹²⁵.

Tratando ya de buscar una posición común sobre Oriente Medio el primer texto discutido fue el elaborado por el Comité político presentado a la segunda reunión ministerial de Cooperación Política (París, 13-14 de mayo de 1971). Según explica Corinne Covillers, suscitó entonces controversias entre los países miembros oponiéndose a su publicación Italia, República Federal Alemana y Países Bajos por considerar sus proposiciones muy “pro-árabes”. De forma que únicamente se publicó un comunicado refiriéndose a la necesidad del cumplimiento por las partes en conflicto de la Resolución 242 de 1967 de las NN UU¹²⁶.

124 ABÚ-TARBUSH, J., *La cuestión palestina...*, op. cit., pp. 124-126.

125 BARBÉ, E., “La Cooperación Política Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, núm. 1, 1998, pp. 79-109, cita en p. 104.

126 COVILLERS, C., *Y a-t-il une politique extérieure des Communautés Européennes?*, París, PUF, 1989 (2ª ed.), p. 75.

Este hecho, visto en perspectiva, era lógico. Téngase en cuenta, como ya hemos apuntado en páginas anteriores, que ante los conflictos de Oriente Medio y en particular ante el palestino-israelí, así como hacia el Mediterráneo en general, cada uno de los países europeos contaba con su particular historia de relaciones, ubicación geográfica, intereses políticos y económicos, lazos socio-culturales, políticas exteriores, etc., lo cual a la hora de encontrar posiciones comunes pesó notablemente y se necesitó de tiempo para intercambiar, acercar posturas y llegar a unos mínimos aceptables para todos los miembros comunitarios¹²⁷.

Dos años después, y tras la Guerra de octubre de 1973, se logró un primer acercamiento de posiciones entre las cancillerías europeas. Así, el 6 de noviembre se emitió una Declaración Común de los Gobiernos de la Comunidad Europea sobre la situación en el Próximo Oriente, más concreta que el llamamiento de los Nueve efectuado el 13 de octubre demandando un alto el fuego y el inicio de negociaciones. En la misma se insistía en que las partes en conflicto se retiraran a sus posiciones anteriores al 22 de octubre y que cumplieran las resoluciones 338, 339 y 340 del Consejo de Seguridad. Recordaban la necesidad de que fuera aplicada la Resolución 242 adoptada en 1967. Con la pretensión de realizar un enfoque global se indicaba que un acuerdo de paz debería estar basado en cuatro puntos: considerar inadmisibles la adquisición de territorios por la fuerza; la necesidad de que Israel se retirara de los territorios ocupados tras 1967; el respeto a la soberanía, integridad e independencia de cada Estado de la región y su derecho a vivir en paz con fronteras seguras y reconocidas;

127 Sobre la posición de cada país hasta principios de los ochenta, además de la bibliografía específica, cabe recomendar las ponencias de un congreso habido en febrero de 1983 recopiladas en: ALLEN, D., y PIJPERS, A. (eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, La Haya, Martinus Nijhoff Publishers, 1984. En la primera parte diversos autores analizan la política y posiciones seguidas por Francia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Bélgica, Dinamarca, Alemania y Grecia.

y el reconocimiento de los derechos legítimos de los palestinos¹²⁸. Es decir, en noviembre de 1973, siete años antes de la Declaración de Venecia, ya se prefiguraron algunos elementos esenciales, siquiera genéricamente, de la posición comunitaria que posteriormente sería completada.

En la Cumbre de Copenhague (14-15 de diciembre de 1973) los Jefes de Estado o de Gobierno ratificaron la declaración del 3 de noviembre, añadiendo que “Los acontecimientos recientes les han reforzado en su convicción de que la seguridad de todos los Estados de esta región, ya se trate de Israel o de sus vecinos árabes, se halla

128 Este texto, poco difundido, puede verse en: “Déclaration commune des gouvernements de la CEE (6 novembre 1973)”, *La Politique Étrangère de la France*, 2e. semestre 1973, p. 171; y en: www.ena.lu/mce.cfm. Dada su importancia histórica la reproducimos íntegramente:

“Les neuf gouvernements de la Communauté Européenne ont poursuivi leur échange de vues sur la situation au Moyen-Orient. En précisant que les vues exposées ci-dessous ne représentent qu’une première contribution de leur part à la recherche d’une solution d’ensemble du problème, ils sont convenus de ce qui suit:

1. Ils insistent vigoureusement sur le fait que les forces des deux parties au conflit au Moyen-Orient devraient, conformément aux résolutions 339 et 340 du Conseil de Sécurité, retourner immédiatement aux positions qu’elles occupaient le 22 octobre. Ils croient qu’un retour sur ces positions facilitera une solution des autres problèmes pressants, concernant les prisonniers de guerre et la troisième armée égyptienne.

2. Ils ont le ferme espoir qu’à la suite du vote par le Conseil de Sécurité de sa Résolution 338 du 22 octobre, des négociations pourront enfin s’ouvrir pour restaurer au Proche-Orient une paix juste et durable en application de la Résolution 242 du Conseil de Sécurité dans toutes ses parties. Ils se déclarent prêts à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour y contribuer. Ils considèrent que ces négociations doivent se dérouler dans le cadre des Nations Unies. Ils rappellent que la Charte a confié au Conseil de Sécurité la responsabilité principale de la paix et de la sécurité internationale. Le Conseil et le secrétaire général ont un rôle particulier à jouer dans l’établissement et le maintien de la paix en application des résolutions du Conseil n° 242 et 338.

3. Ils estiment qu’un accord de paix doit être fondé notamment sur les points suivants: 1) L’inadmissibilité de l’acquisition de territoires par la force; 2) La nécessité pour Israël de mettre fin à l’occupation territoriale qu’elle maintient depuis le conflit de 1967; 3) Le respect de la souveraineté, de l’intégrité territoriale et de l’indépendance de chaque Etat de la région et leur droit de vivre en paix dans des frontières sûres et reconnues; 4) La reconnaissance que, dans l’établissement d’une paix juste et durable, il devra être tenu compte des droits légitimes des Palestiniens.

4. Ils rappellent que, conformément à la Résolution 242, le règlement de paix doit faire l’objet de garanties internationales. Ils sont d’avis qu’elles seraient renforcées entre autres par l’envoi de forces de maintien de la paix dans les zones démilitarisées prévues par l’article 2c de la Résolution 242. Ils sont d’accord sur le fait que les garanties sont d’une importance primordiale pour régler la situation générale au Moyen-Orient conformément à la Résolution 242 que le Conseil mentionne dans la Résolution 338. Ils se réservent de faire des propositions à ce sujet.

5. Ils rappellent à cette occasion les liens de toutes sortes qui les unissent de longue date aux pays de la rive sud et est de la Méditerranée. Ils réaffirment à cet égard les termes de la déclaration du ‘sommet’ de Paris du 21 octobre 1972, en rappelant que la Communauté est résolue, dans le cadre d’une approche globale et équilibrée, à négocier des accords avec ces pays”.

ligada a la aplicación de la Resolución número 242 del Consejo de Seguridad en todas sus partes, tomando en consideración igualmente los derechos legítimos de los palestinos”. Asimismo, mostraron su satisfacción por la Conferencia Internacional de Paz, que se iba a abrir el 21 de diciembre en Ginebra, haciendo un “un llamamiento a los participantes para que no escatimen esfuerzos para llegar rápidamente a un acuerdo justo y duradero” y subrayando que “Los Nueve gobiernos se hallan dispuestos a ofrecer su ayuda con miras a la búsqueda de la paz”¹²⁹.

También la Cumbre de Copenhague emitió la “Declaración sobre la Identidad Europea”, en la que se incluyó una breve referencia a Oriente Medio. En el apartado “II. La identidad europea en relación con el mundo”, el pasaje que tenía que ver con la región decía: “Los Nueve desean preservar sus lazos históricos con todos los países del Próximo Oriente y cooperar al establecimiento y al mantenimiento de la paz, de la estabilidad y del progreso en esta región”.

Evidentemente los tres documentos de noviembre y diciembre de 1973, acabados de reseñar, supusieron una primera formulación de principios que debía ser detallada. Este paso se demorará algún tiempo, habiendo que esperar a la Declaración de Venecia de 1980.

No obstante y entretanto se elabore una posición más concreta, algunos leves progresos en la Cooperación Política Europea, junto a la necesidad de un entendimiento con los países árabes, conllevó que los Nueve iniciasen conversaciones con aquellos a partir de julio de 1974, provocando una reacción de disconformidad por parte de los EE UU. La fase exploratoria dio lugar a la formalización de los intercambios, fundamentalmente en temáticas económico-comerciales, aunque en gran medida con trasfondo político, a partir de noviembre de 1975 mediante el Diálogo Euro-Árabe. Como se detalla en la Segunda Parte de la presente investigación, esta dinámica de intercambios será en los años siguientes irregular y poco eficaz, dados los enfoques divergentes de ambas partes y al estar a merced de las contingencias del Oriente Medio. Lo acabado de señalar coincidió con un impulso a las relaciones económicas europeo-israelíes con la firma en mayo de 1975 del Acuerdo de cooperación comercial entre la Comunidad Económica Europea e Israel, completado con un Protocolo adicional en febrero de 1977 y la creación del Consejo de Cooperación CEE-Israel.

129 Este y otros textos de la Cumbres Europeas (hasta 1974) y Consejos Europeos (a partir de 1975) que se citarán en las siguientes páginas están extraídos de la *Revista de Instituciones Europeas*; y/o de los documentos reproducidos en PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos*, op. cit. También pueden consultarse, en francés o inglés, en: <http://europa.eu/rapid/>.

En los primeros discursos de los ministros de exteriores ante las NN UU en nombre de la Comunidad Europea fue habitual que se incluyera una referencia consensuada al Próximo Oriente. Así, Max Van der Stoel, ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, en la 31ª sesión de la Asamblea General indicó el 28 de septiembre de 1976 la disposición europea a contribuir a las negociaciones y búsqueda de la paz; y Henri Simonet, ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, en la 32ª sesión de la Asamblea General recordó el 27 de septiembre de 1977 que las bases y elementos propuestos por la Comunidad Europea para resolver el conflicto “constituyen un todo”.

En los Consejos Europeos de Londres (29-30 de junio de 1977) y Copenhague (7-8 de abril de 1978) se reafirmaron las orientaciones adoptadas en los años anteriores, incidiéndose cada vez con más claridad en la participación palestina en unas hipotéticas conversaciones de paz, incluso haciendo referencia expresa a “una patria para el pueblo palestino”, bien entendido que ello debía ser compatible con el derecho de Israel a vivir en paz.

La creciente implicación condujo a otras actividades como la gira por la zona en 1975 de Garret Fitzgerald, ministro de Asuntos Exteriores de Irlanda, que visitó varios países en representación de los Nueve; y la intervinieron el 25 de septiembre de 1979 de Michael O’Kennedy, ministro de Asuntos Exteriores de Irlanda, en la 34ª sesión de la Asamblea General de las NN UU¹³⁰.

En definitiva, como valoraba Philippe de Schoutheete, la Comunidad Europea fue adoptando una “posición equilibrada”, lo que comportaría las “críticas” de las dos partes, manteniendo sus líneas básicas desde 1973 durante el resto de la década e incluso siendo cada vez algo más precisa, lo cual en su opinión fue meritorio teniendo en cuenta el punto de vista y las sensibilidades de los países miembros¹³¹.

130 En su alocución señaló que “The Nine continue to hope that it will be possible to achieve in the Middle East the just, lasting and comprehensive settlement to which this assembly is overwhelmingly committed. They believe that such a settlement must be based on Security Council resolutions 242 and 338, applied in all their parts and on all fronts (...)”.

The nine emphasise that it is essential that all parties to the negotiation of a settlement accept the right of all States in the area to live within secure and recognised boundaries with adequate guarantees. Equally, of course, it is essential that there be respect for the legitimate rights of the Palestinian people. These include the right to a homeland and the right, through its representatives, to play its full part in the negotiation of a comprehensive settlement (...). Vid.: Speech by Michael O’Kennedy (New York, 25 September 1979), en: *Europe. Documents*, 26.09.1979, n° 1.068, pp. 3-5; y en: www.ena.lu/mce.cfm.

131 SCHOUTHEETE, P. de, *La Coopération Politique Européenne, op. cit.*, pp. 80-81.

Para Rosa Martina Muñoz en este periodo comprendido entre 1973 y 1979 la CPE en la cuestión de Oriente Medio “consiguió una concertación de posiciones durante casi una década que parecía impensable años atrás”¹³².

6.5. El conflicto palestino-israelí alcanza el Líbano

El Líbano no había estado directamente involucrado en el conflicto y la delimitación de su frontera con Israel no había sido objeto de discusión por ninguna de las partes, si bien era uno de los países que habían ido acogiendo refugiados palestinos desde finales de los cuarenta. Las guerras posteriores aumentaron el volumen de exiliados, incrementado con motivo de los enfrentamientos y expulsión de los palestinos desde Jordania en 1970.

Parte de las organizaciones palestinas actuarán desde el Líbano provocando tensiones en la frontera sur y la creciente intervención israelí. En 1972 las NN UU comenzaron su misión de observación en la zona a través de la ya mencionada en páginas precedentes ONUVT. Sin embargo, en los años siguientes prosiguió la tensión, incluida una guerra civil entre 1975 y 1976, que conllevó la entrada del Ejército de Siria en el país vecino; y en marzo de 1978 con la intervención del Ejército de Israel. El Consejo de Seguridad (Resoluciones 425 y 426, de 19 de marzo de 1978) exigió a Israel su retirada y, con el beneplácito del Líbano, procedió a desplegar entre ambos la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) / United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), al objeto de garantizar la seguridad en la zona. Entre los primeros diez Estados que contribuyeron a dotarla de efectivos se contabilizaron seis europeos (Francia, Irlanda, Italia, Noruega, Países Bajos y Suecia)¹³³.

Los Consejos Europeos de la época (Copenhague, 7-8 de abril de 1978, Bremen, 6-7 de julio de 1978), expresaron su preocupación por la situación en el Líbano y señalaron la importancia de preservar la unidad, soberanía e integridad territorial del país. Asimismo, se indicó que no se podía permitir que los acontecimientos en el Líbano perjudicaran los esfuerzos para llegar a la negociación de un arreglo global del conflicto árabe-israelí.

132 MUÑOZ FONTENLA, R.M., “La Cooperación Política Europea en Oriente Medio”, *Cuadernos de Historia Contemporánea* (Universidad Complutense), núm. 14, 1992, pp. 135-155, cita de p. 141.

133 Amplia información sobre la UNIFIL en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/unifil/index.html. Actualmente de los ocho países que contribuyen con efectivos militares, cinco son europeos (Francia, Irlanda, Italia, Polonia y Ucrania).

6.6. El acuerdo bilateral de paz Egipto-Israel

Volviendo al escenario mundial, en diciembre de 1973 se convocó en Ginebra una Conferencia Internacional de Paz, avalada por las NN UU y dirigida por los EE UU y la URSS, con la presencia de Israel y Estados árabes implicados (salvo Siria). No se logró avanzar y tras algunas sesiones la Conferencia fue suspendida. Hubo varias gestiones entre 1974 y 1977 para su reanudación, sin ningún éxito. Entre otras dificultades estuvo la posibilidad de la participación en la misma de la OLP, opción rechazada por Israel que entonces seguía sin reconocerla “como algo diferente de una organización terrorista y a los palestinos como otra cosa que refugiados”¹³⁴.

Pese al fracaso de las iniciativas multilaterales, otros contactos de índole bilateral se materializaron en paces por separado. En este sentido destacaron los acuerdos Egipto-Israel, gestados en buena medida tras el planteamiento efectuado por el presidente estadounidense Jimmy Carter en marzo de 1977, a su vez inspirado en un informe del Instituto Brookings (“Towards Peace in the Middle-East”, publicado en 1975). Además, los EE UU y la URSS acercaron sus posiciones dando a conocer en octubre de 1977 por vez primera una declaración conjunta¹³⁵. Tras la visita de Anuar al-Sadat, presidente de Egipto, en noviembre de 1977 a Jerusalén se abrieron las negociaciones con Israel, entonces con Menahem Beguin como jefe de gobierno, con la mediación de los EE UU. Los Nueve mostraron su satisfacción por las perspectivas aunque matizando que una solución de conjunto debería tener en cuenta a todas las partes interesadas¹³⁶.

134 CALVOCORESSI, P., *Historia política del mundo contemporáneo...*, op. cit., p. 291.

135 En la que indicaban que los elementos básicos para un arreglo en la zona eran “La retirada de las fuerzas armadas israelíes del o de los territorios ocupados en el conflicto de 1967, la solución de la cuestión palestina, el fin del estado de guerra y el establecimiento de relaciones pacíficas normales sobre la base del reconocimiento mutuo de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política (...)”. Subraya Zorgbibe que “por primera vez, los dos Grandes manifestaron una verdadera intención de cooperar en Oriente Próximo y por primera vez hacen pública una declaración conjunta sobre esta parte del mundo”. Vid.: ZORGBIBE, Ch., *Historia de las relaciones internacionales*, op. cit., pp. 501-507.

136 Los ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve tras la 28ª reunión ministerial de la CPE en Bruselas (22 de noviembre de 1977) afirmaron que “desean que el diálogo sin precedentes que se ha iniciado en Jerusalén abra la vía a una negociación global que conduzca a una solución de conjunto justa y duradera que tome en cuenta los derechos y las preocupaciones de todas las partes interesadas”. Vid.: CASAS, José, “Cronología”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 5, núm. 2, 1978, pp. 554-555.

Se alcanzaron dos acuerdos marco de paz en la conferencia tripartita protagonizada por Carter, Beguin y Sadat en Camp David (17 de septiembre de 1978), uno referido a los compromisos Israel-Egipto y otro sobre perspectivas de paz globales en la región. Los ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve reunidos en Bonn el 19 de septiembre de 1978 saludaron los acuerdos como un “nuevo jalón”, pero matizando la necesidad de “una patria para el pueblo palestino”¹³⁷.

Posteriormente se suscribió en Washington un Tratado de paz firmado por Sadat y Beguin (26 de marzo de 1979). Los ministros de Asuntos Exteriores de los Nueve reunidos en París ese mismo día recordaron que, aun siendo un avance el acuerdo bilateral, todavía quedaba “por recorrer un arduo camino” y que la solución definitiva requería de un “arreglo global”. Entre otros resultados del Tratado, se fijaron las fronteras e Israel se retiró del Sinaí en 1982. La mayoría de Estados árabes y la OLP mostraron su disconformidad con esta política seguida por Egipto -suspendido temporalmente como miembro de la Liga Árabe y de la Organización de la Conferencia Islámica-, ya que, pese a que en tales acuerdos se preveía avanzar hacia una solución que contemplara los derechos palestinos, los pormenores y compromisos no eran en opinión de aquellos demasiado sólidos al respecto. Como alternativa se hicieron otras propuestas como el llamado Plan Fahd, presentado en agosto de 1981 por el príncipe heredero de Arabia Saudita.

Como consecuencia del acuerdo, y al margen de las NN UU por la oposición de la URSS en el Consejo de Seguridad, fue creada la Fuerza Multinacional y de Observadores / Multinational Force and Observers (MFO) -los “orange helmets-berets”-, que se desplegó en el Sinaí desde abril de 1982 con los objetivos de verificar lo dispuesto, controlar las fronteras y asegurar la libre navegación hacia el mar Rojo¹³⁸. Los EE UU solicitaron la contribución europea para la financiación y aportación del personal civil y militar necesario. A lo largo de 1981 se debatió la solicitud por los Diez mostrándose algunos países reticentes e incluso, como Grecia, contrarios. Finalmente se aceptó participar sin que ello supusiera un respaldo total al proceso de Camp David, destacándose unidades de Francia, Reino Unido, Italia e Irlanda. En el Consejo Europeo de Bruselas (29-30 marzo de 1982) se señaló que la participación de “cuatro países miembros de la Comunidad Europea” en la fuerza multinacional “constituye una contribución positiva en la perspectiva de la terminación de la evacuación del Sinaí por Israel”.

137 CASAS, José, “Cronología”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 6, núm. 2, 1979, p. 664.

138 Más información en el sitio oficial: <http://www.mfo.org>.

7. HACIA UN MAYOR COMPROMISO COMUNITARIO EUROPEO: LA DECLARACIÓN DE VENECIA Y LOS POSICIONAMIENTOS EN LOS OCHENTA

7.1. La Declaración de Venecia (1980) adoptada por la Europa de los Nueve

Tras los avances en los setenta en la CPE con respecto a Oriente Medio se consideró oportuno concretar más el enfoque europeo y, en la medida que ello fuera factible, actuar de manera más conjuntada. Ello se logró en el Consejo Europeo de Venecia (13 de junio de 1980) en el que se adoptó la histórica Declaración que será la guía para la década de los ochenta.

De la Declaración de Venecia, compuesta por once párrafos¹³⁹, caben destacar los siguientes aspectos fundamentales:

- La voluntad de desarrollar un mayor papel europeo: “Los Nueve países de la Comunidad Europea estiman que los lazos tradicionales y los intereses comunes que unen a Europa con el Medio Oriente les imponen desempeñar un papel particular, y les piden hoy actuar de manera más concreta en favor de la paz”.
- Posicionamiento basado en anteriores tomas de postura comunitaria y en las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las NN UU.
- Aplicación a la problemática del Medio Oriente de, según la Declaración, “dos principios universalmente admitidos por la comunidad internacional”: el “derecho a la existencia y a la seguridad de todos los Estados de la región, incluyendo a Israel”; y “la justicia para todos los pueblos, lo que implica el reconocimiento de los legítimos derechos del pueblo palestino”.
- Reiterar que “Todos los países de la región tienen el derecho a vivir en paz dentro de fronteras seguras, reconocidas y garantizadas”.

139 Seguimos el texto reproducido en: PÉREZ BUSTAMANTE, R., y PALACIO, A., *Los Consejos Europeos*, *op. cit.*, pp. 171-172. Hacemos esta puntualización ya que encontramos en la bibliografía textos de la Declaración de Venecia que al ser traducidos al castellano no son exactamente iguales.

- Encontrar una solución justa para el pueblo palestino “mediante un proceso apropiado” en el marco de un “arreglo global de paz”, facilitando el ejercicio del “derecho de autodeterminación”. En el proceso y negociaciones se considera necesario que participe la OLP.
- Resolver la cuestión de Jerusalén: los Nueve “no aceptan ninguna iniciativa unilateral que tenga como objetivo cambiar el estatuto de Jerusalén” y todo acuerdo sobre “la ciudad deberá garantizar el derecho de libre acceso para todos los Lugares Santos”.
- Finalizar la ocupación por Israel de los territorios obtenidos en 1967. Además, los Nueve consideran las colonias de asentamiento, las modificaciones demográficas e inmobiliarias en los territorios árabes ocupados, como “ilegales frente al derecho internacional”.
- Terminar con el uso de la violencia: “los Nueve consideran que sólo la renuncia a la fuerza y a la amenaza del empleo de la fuerza por todas las partes puede crear un clima de confianza en la región y constituye un elemento fundamental para un arreglo global del conflicto”.
- Mantener contactos de los Nueve con todas las partes concernidas para informarse de sus respectivas posiciones en relación a los puntos de la Declaración y, en función de los resultados, “determinar la forma que podría tomar una iniciativa por su parte”.

En opinión de Esther Barbé, si las realizaciones de la CPE durante los setenta y ochenta fueron en su mayoría declaraciones “cuya influencia directa en conflictos o negociaciones ha sido escasa”, una de las excepciones fue la Declaración de Venecia al ir acompañada de “medidas complementarias”. En el caso de la CPE hacia el Cercano Oriente, pese a sus limitaciones y al margen de críticas, fue una “política activa”, poniendo en funcionamiento una estrategia a largo término, con un mecanismo permanente¹⁴⁰.

140 BARBÉ, E., “La Cooperación Política Europea”, *op. cit.*, pp. 89 y 104-105.

Para Stefan A. Musto la Declaración reflejaría algunas de las “bazas” empleadas por los europeos en la década de los ochenta en la zona mediterránea y Medio Oriente, como la consistente en dar un “tratamiento de igualdad” a las partes¹⁴¹.

En los meses y años siguientes se trató de poner en práctica algunos de los aspectos de la Declaración como fueron los contactos con las partes, los viajes a la región, la elaboración de informes de seguimiento, etc. Así, en el Consejo Europeo de Luxemburgo (1-2 de diciembre de 1980) se analizó la gira efectuada en nombre de los Nueve por Gaston Thorn, ministro de Asuntos Exteriores luxemburgués, visitando varios países de la zona y su intervención meses antes en la Asamblea General de NN UU. También se trató sobre un informe elaborado por los ministros de exteriores concretando puntos de la Declaración relativos a evacuaciones, autodeterminación, seguridad y status de Jerusalén.

En el Consejo Europeo de Luxemburgo (29-30 de junio de 1981) se trató un informe de la Presidencia y las explicaciones de Chris Van der Klaauw, ministro de Asuntos Exteriores holandés, sobre sus viajes a la región y la marcha de los intercambios con las partes concernidas. Se encargó a los ministros evaluar, teniendo en cuenta las opiniones de dichas partes, así como la de EE UU -desde enero de 1981 con la administración republicana del presidente Ronald Reagan-, las “posibilidades prácticas que tiene Europa de aportar una contribución efectiva a un arreglo global de paz en el Oriente Medio”.

141 Tales bazas eran: “1) mientras que los Estados Unidos demuestran su presencia militar en esa región en forma abierta y cruda, la Comunidad Europea actúa como ‘poder civil’ con medios de ‘credibilidad’ para la cooperación económica entre socios; 2) mientras que en el conflicto del Oriente Medio, los Estados Unidos han estado siempre al lado de Israel, la CEE ostenta el principio de la ‘equidad’, del ‘tratamiento de igualdad’ y de la relativa abstinencia de intervención política directa (como, por ejemplo, en la Declaración de Venecia); y 3) mientras que la intención declarada de los Estados Unidos es la represión de la expansión soviética en el área mediterránea (lo cual no contradice en nada los intereses europeos de seguridad), el interés primario de Europa Occidental radica en impedir toda carrera armamentista y, por consiguiente, evitar también el despliegue de fuerza de cualquier superpotencia (o sea, también de los EE UU) en esa región del mundo”. *Vid.*: MUSTO, Stefan A., “La política mediterránea de la CEE: piedra de toque de la capacidad de acción europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 11, núm. 1, 1984, pp. 9-30, cita de p. 12.

7.2 El Parlamento Europeo y su contribución al posicionamiento comunitario

El Parlamento Europeo, sobre todo desde la legislatura abierta en 1979, tras los primeros comicios en los que la ciudadanía eligió directamente por sufragio universal a los europarlamentarios, también comenzó a aportar a la resolución de los problemas del Medio Oriente. Además de sus resoluciones, estableció contactos con los parlamentos estatales de la región. Así, en 1979 se constituyeron la Delegación del PE para las relaciones con Israel, que desde entonces mantiene encuentros regulares interparlamentarios con la Knesset; y ese mismo año la Delegación del PE para las relaciones con los países del Mashrek y del Golfo, que se ocupa de las relaciones con las cámaras legislativas del Líbano, Egipto, Jordania y Siria. Más tarde, en 1993, se creó una Delegación específica del PE para las relaciones con la OLP, que desde 1996 mantiene los contactos con el Consejo Palestino (parlamento).

En este tipo de acciones también cabe reseñar las invitaciones cursadas a jefes de gobierno y de Estado y a ministros de los gobiernos de la zona para intervenir en la eurocámara. Como ejemplos, recordemos las intervenciones ante el pleno de Anwar al-Sadat, presidente de Egipto (febrero de 1981), rey Hussein de Jordania (diciembre de 1983) y Haim Herzog, presidente de Israel (febrero de 1985), seguidas de otras en años posteriores, incluida la alocución de Yasser Arafat, presidente de la OLP (diciembre de 1993)¹⁴².

7.3. La postura europea comunitaria ante la extensión del conflicto hacia el Líbano

Como quiera que los enfrentamientos habidos en la segunda mitad de los setenta en el Líbano siguieron; que las organizaciones palestinas se mantuvieron activas; que zonas fronterizas fueron entregadas por los israelíes durante su retirada no al Ejército regular libanés, sino a parte de las milicias cristianas aliadas con aquellos; y a que el Ejército de Israel relanzó sus operaciones en junio de 1982 (en la llamada “Operación Paz para la Galilea”) hasta cercar Beirut, las NN UU emitieron entre julio y agosto sucesivas resoluciones (entre ellas la 508 y 509 de 5 y 6 de junio) exigiendo el cese de los enfrentamientos y la retirada inmediata israelí. A la vez, se trasladaron

142 Datos obtenidos de: RETTA SIVOLELLA, C., *El proceso de paz en el Cercano Oriente y la Unión Europea*, Cuadernos de Estudios y Documentación, Serie Política E-3, Estudio externo, Luxemburgo, Dirección General de Estudios, Parlamento Europeo, 1996, pp. 43-48.

observadores militares de las NN UU (Grupo de Observadores de Beirut) y, a solicitud del Gobierno libanés, se implantó una fuerza multinacional compuesta por unidades de los ejércitos de los Estados Unidos, Francia, Italia y Reino Unido.

Ello no evitó sucesos críticos como, entre otros hechos, el asesinato de Bashir Gemayel, nuevo Presidente electo del Líbano (septiembre de 1982); y la matanza de civiles acaecida en los campamentos de refugiados palestinos de Sabra y Shatila por milicias cristianas libanesas, hecho éste que contó con el beneplácito de las fuerzas israelíes (al menos responsables indirectos del suceso como se consideró en el informe difundido en 1983 de la Comisión Kahan, encargada por el Gobierno israelí a Yitzhak Kahan, presidente del Tribunal Supremo del país). El Consejo de Seguridad condenó ambos sucesos (Resoluciones 520 y 521 de 17 y 19 de septiembre de 1982). La situación forzó una serie de acuerdos que conllevaron la evacuación, bajo supervisión de las NN UU, en agosto de 1982 de parte de las fuerzas palestinas del Líbano -incluido Yasser Arafat- hacia Túnez y otros países árabes. Con todo, la conflictividad se mantuvo en los siguientes años.

En los Consejos Europeos de la década de los ochenta hubo numerosas referencias al Líbano. Cabe resaltar que la posición comunitaria mantuvo algunos puntos básicos: demandas para el cese de hostilidades y el respeto a la integridad y soberanía del país¹⁴³; reiteradas exigencias de retirada de las fuerzas extranjeras, salvo las autorizadas por el Gobierno libanés¹⁴⁴; y apoyo al gobierno legítimo libanés¹⁴⁵.

143 “El Consejo Europeo ruega encarecidamente a todas las partes interesadas que renuncien a la violencia y garanticen las condiciones necesarias para que se respete la plena soberanía y la integridad territorial del país” (Consejo Europeo de Bruselas, 29-30 marzo de 1982); “llamamiento para una solución pacífica a la crisis libanesa que debería basarse en la independencia, la unidad, la soberanía, la integridad territorial y la reconciliación nacional del citado país” (Consejo Europeo de Copenhague, 5 de diciembre de 1987).

144 Advirtiendo que “La vuelta del Líbano a una paz definitiva requiere la retirada completa y rápida de las fuerzas israelíes de dicho país, así como la salida del territorio de todas las fuerzas extranjeras” (Consejo Europeo de Bruselas, 28-29 de junio de 1982); y demandando “el retiro en breve plazo de las fuerzas israelíes, sirias y de la OLP” (Consejo Europeo de Bruselas, 21-22 de marzo de 1983).

145 “Los Diez reafirman su apoyo al Estado soberano e independiente del Líbano y a su gobierno, quien debería urgentemente poder restablecer sin restricciones su autoridad sobre el conjunto de su territorio” (Consejo Europeo de Bruselas, 21-22 de marzo de 1983); “El Consejo manifiesta su apoyo a la legalidad libanesa, encarnada por el Presidente de la República y el Gobierno (...), con objeto de que se restauren la soberanía del Líbano, su independencia, su unidad y su integridad territorial, de conformidad con las aspiraciones del conjunto de la población” (Consejo Europeo de Estrasburgo, 8-9 de diciembre de 1989).

7.4. Propuestas de paz diversas

En la primera mitad de los años ochenta se sucedieron las propuestas y contrapropuestas para buscar una salida al conflicto. En ese contexto cabe reseñar la sugerencia de los EE UU, entonces presididos por Ronald Reagan, difundida en septiembre de 1982 - en plena situación crítica en el Líbano por los hechos ya referidos-, de estructurar una autonomía palestina, en asociación con Jordania, en los territorios ocupados por Israel. Paralelamente, la Liga de los Estados Árabes (12ª Conferencia en Fez, Marruecos) volvió a reiterar la necesidad de la retirada de Israel de los territorios ocupados en 1967; el desmantelamiento de los asentamientos israelíes en los mismos; el derecho al establecimiento de un Estado palestino independiente, tras un período de transición controlado por las NN UU; y que el Consejo de Seguridad garantizara la paz entre todos los Estados del área.

El Consejo Europeo de Bruselas (21-22 de marzo de 1983) analizó ambas posturas indicando que la iniciativa del presidente Reagan “ha mostrado un camino hacia la paz” y que la cumbre árabe “reveló una disposición en ese sentido”, añadiendo, en referencia a los más directamente implicados, que “el pueblo palestino y la OLP deberían aprovechar la ocasión que se les ofrece ahora para pronunciarse a favor de negociaciones de paz” y que “es ya el momento de que Israel muestre que está dispuesto a iniciar verdaderas negociaciones”. Se concluía asegurando que los Diez tenían la intención de “hacer uso de su influencia para animar una evolución hacia compromisos y soluciones negociadas”.

Entre agosto y septiembre de 1983 se celebró en Ginebra la Conferencia Internacional sobre la Cuestión de Palestina, organizada por las NN UU. Pese a que algunos países no participaron, entre ellos los EE UU e Israel, acudieron delegaciones de 137 Estados (de ellos 20 como observadores), además de una representación de la OLP. Entre otras decisiones, se solicitó la convocatoria de una conferencia internacional de paz con la participación de todas las partes en el conflicto sin excepción alguna.

7.5. Proclamación del Estado Palestino y primera Intifada

El 19º Consejo Nacional Palestino (parlamento en el exilio), reunido en noviembre de 1988 en Argel, adoptó dos importantes decisiones. La primera, fue la aprobación

de la Declaración de Independencia del Estado de Palestina¹⁴⁶. La segunda, la difusión de una Declaración Política en la que se sostenía la disposición a buscar “una solución política total” al conflicto árabe-israelí y a su “cuestión central el problema palestino”, teniendo en consideración las resoluciones emanadas de las Naciones Unidas.

Las citadas decisiones fueron de una gran importancia al ser aceptada la Resolución 242 como una de las bases para las negociaciones de paz; reiterar el rechazo al terrorismo, incluido el terrorismo de Estado; renunciar a la indivisibilidad de la Palestina mandataria; y dejar caduca la Carta programática palestina de 1968. En síntesis, para Culla “una revolución política sin precedentes en el movimiento nacional palestino”¹⁴⁷.

En la citada Declaración Política se incluyó un apartado dedicado a agradecer el respaldo dado a los palestinos por parte de gobiernos, organizaciones internacionales, fuerzas políticas, etc. (con expresa mención de la URSS, países socialistas, China Popular, no alineados, y otros países islámicos, africanos, latinoamericanos...), indicándose en frase aparte que el “Consejo Nacional Palestino ve con satisfacción el avance positivo en las posiciones de algunos países de Europa Occidental” con respecto al apoyo a los derechos del pueblo palestino¹⁴⁸.

146 “(...) En virtud de sus derechos naturales, históricos y jurídicos, ganados por derecho propio por las sucesivas generaciones que se han sacrificado en defensa de la libertad y la independencia de su patria; en cumplimiento de las Resoluciones adoptadas por las Conferencias Cumbres Árabes y en base a la autoridad conferida por la legalidad internacional encarnada en las Resoluciones de las Naciones Unidas desde 1947; y afirmando en representación del pueblo palestino sus derechos a la autodeterminación, a la independencia política y a la soberanía sobre su territorio. *El Consejo Nacional Palestino*, en el nombre de Dios y en nombre del pueblo árabe palestino, *proclama el establecimiento del Estado de Palestina sobre nuestro territorio palestino*, con Jerusalén como su capital (Al Quds Al Sharif). El Estado palestino es el Estado de los palestinos donde quiera que se encuentren (...). El ejercicio del gobierno se basará en los principios de justicia social, igualdad y no discriminación en el ejercicio de los derechos públicos de hombres y mujeres, ni en función de color, de la raza y de la religión (...), afirma su convicción en la solución por medios pacíficos de los conflictos regionales e internacionales, acorde con la Carta y las resoluciones de las Naciones Unidas; sin perjuicio de su derecho propio a defender su integridad territorial y su independencia. A la vez que rechaza toda amenaza, el uso de la fuerza, la violencia y el terrorismo, y su uso contra su integridad territorial y su independencia política, así como rechaza el uso de tales medios contra la integridad territorial de otros Estados (...).”

147 CULLA, J.B., *La tierra más disputada...*, *op. cit.*, p. 333.

148 Declaración de Independencia y Declaración Política (ambas de 15 de noviembre de 1988) están reproducidas en numerosos lugares, entre otros en: MESA, R., *Palestina y la paz en Oriente Medio*, *op. cit.*, pp. 178-181 y 181-184, respectivamente.

El nuevo rumbo tomado fue confirmado por Yasser Arafat el 13 de diciembre de 1988 ante la Asamblea General de las NN UU, reunida en esta ocasión en Ginebra dada la negativa estadounidense a facilitar la presencia del citado dirigente en Nueva York. Explicó la Declaración de Independencia y aseguró la disposición palestina a reconocer “el derecho de todas las partes en el conflicto del Oriente Medio a existir en paz y seguridad”, lo que atañía al “Estado de Palestina, Israel y a los países vecinos”.

La Asamblea General de las NN UU en su Resolución 43/177, de 15 de diciembre de 1988, adoptada por 138 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones, tomó “conocimiento” de la proclamación del Estado Palestino, a la vez que decidió que en el sistema de NN UU se utilizara la denominación “Palestina” en vez de “OLP”, sin perjuicio de mantener a ésta como observadora. Tomando en cuenta resoluciones anteriores, se pidió efectuar los pasos oportunos para llamar a una Conferencia Internacional de Paz sobre el Oriente Medio. Sería auspiciada por las NN UU e intervendrían todas las partes en el conflicto, además de los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Entre finales de 1988 y mayo de 1989 un total de 98 Estados emitieron algún tipo de declaración reconociendo al Estado de Palestina, algunos de ellos elevando las oficinas de la OLP en sus capitales al rango de embajada. Entre dichos Estados no se encontraba ninguno de los entonces Nueve miembros de las Comunidades Europeas.

Entretanto ya había comenzado la Primera Intifada en 1987 y que duraría hasta 1993. Las NN UU expresaron su preocupación desde sus inicios. La Resolución 605 (1987) del Consejo de Seguridad, de 22 de diciembre de 1987, fue muy clara con respecto a la protección de los palestinos en los territorios ocupados, en base al Cuarto Convenio de Ginebra sobre la protección de personas civiles en tiempo de guerra (agosto de 1949). En la Resolución, aprobada por 14 votos y una abstención (EE UU), se “lamenta profundamente esa política y esas prácticas de Israel, la Potencia ocupante, que violan los derechos humanos del pueblo palestino en los territorios ocupados, y en particular, que el ejército israelí haya abierto el fuego, causando muertos y heridos entre los civiles palestinos”. A este posicionamiento siguieron otros que criticaron la deportación de civiles.

En varios Consejos Europeos se mostró la inquietud por la situación en Gaza y Cisjordania agravada por los acontecimientos en torno a la Intifada, en particular con respecto a las consecuencias para la población civil, derechos humanos y deterioro

de la vida y actividades diarias económicas y sociales¹⁴⁹. En opinión de Abú-Tarbush la Intifada influyó tanto en la opinión pública occidental como en las posiciones políticas europeas, adoptando algunos países (España, Italia, Grecia y Francia) un papel más comprometido que se extendió al resto de miembros de la Comunidad Europea tras la apertura del diálogo entre la OLP y los EE UU a finales de 1988¹⁵⁰.

7.6. La Cooperación Política Europea hacia Oriente Medio en los años ochenta y la Declaración de Madrid (1989)

Como hemos señalado, tras la Declaración de Venecia se intentó mantener una política más activa y, en la medida de lo posible, conjuntada. Asimismo, se fueron haciendo referencias a situaciones concretas como la destitución por parte de las autoridades israelíes de los alcaldes democráticamente elegidos en Cisjordania (Consejo Europeo de Bruselas, 29-30 marzo de 1982); política de aumento de los asentamientos judíos (Consejo Europeo de Bruselas, 21-22 de marzo de 1983); importancia de que los Estados árabes, Israel y pueblo palestino reconocieran mutuamente su existencia y derechos (Consejo Europeo de Dublín, 3-4 de diciembre de 1984); y preocupación por los derechos humanos y las condiciones de vida en los territorios ocupados (Consejo Europeo de Copenhague, 4-5 de diciembre de 1987), entre otras cuestiones. El 16 de diciembre de 1988 mediante una declaración emitida en Atenas los Diez saludaron la decisión de los EE UU de iniciar un “diálogo sustantivo” con la OLP al propiciar perspectivas positivas para el futuro.

Sin embargo, en la práctica los planteamientos de la Declaración de Venecia, las conclusiones de los consejos europeos de los ochenta y los esfuerzos de las cancillerías comunitarias no lograron realizaciones concretas. Aparte del desacuerdo total de Israel con los europeos -especialmente en lo relativo al derecho de autodeterminación y a la participación de la OLP en unas negociaciones-, de las diferencias con los EE UU -que tras culminar el proceso abierto en Camp David seguía impulsando sus

149 Por ejemplo un párrafo de la Declaración sobre Oriente Medio del Consejo Europeo de Estrasburgo (8-9 de diciembre de 1989) señalaba: “2. Profundamente preocupado por las violaciones de los derechos humanos en los Territorios Ocupados, el Consejo Europeo deplora el continuo deterioro de la situación en dichos territorios y recuerda la necesidad de que la potencia ocupante respete estrictamente sus obligaciones derivadas del IV Convenio de Ginebra, a las que no se ha ajustado, especialmente en campos tan esenciales como la educación y la sanidad; dicho deterioro afecta gravemente a las condiciones de vida de la población, compromete a largo plazo el futuro de la sociedad palestina y obstaculiza el desarrollo económico y social de los Territorios”.

150 ABÚ-TARBUSH, J., *La cuestión palestina...*, op. cit., pp. 253-254.

propias iniciativas y que, además, tampoco aceptaba a la OLP, al menos hasta el giro que ésta efectuó en 1988-; y de las críticas árabes y palestinas -que entendían que los Doce no iban mucho más allá de una política de meras intenciones y sin presión efectiva sobre Israel¹⁵¹-; a todo ello se sumó algunas diferencias entre los países comunitarios que privilegiaron por encima de Venecia sus visiones del Oriente Medio y sus políticas exteriores¹⁵².

Al fin y al cabo, como indica Rosa Martina Muñoz, Venecia “no era un compromiso de acción colectiva inmediata” sino “una adopción de posiciones comunes que se habían logrado a través de continuas consultas”, permitiendo un amplio margen de “interpretaciones divergentes y de comportamientos particulares”¹⁵³.

El espíritu de Venecia se retomó a finales de los ochenta, particularmente en el Consejo Europeo de Madrid (26-27 junio de 1989) en el que se adoptó una Declaración sobre Oriente Medio destinada a recomponer y actualizar la posición comunitaria. Compuesta de seis puntos, lo más destacado era:

- Se afirma que la política de los Doce respecto al conflicto “Consiste esencialmente” en “afirmar el derecho de todos los Estados de la región, incluyendo Israel, a la seguridad, es decir, a vivir dentro de fronteras seguras, reconocidas y garantizadas, así como a la justicia para todos los pueblos de la zona, lo que comprende el reconocimiento de los derechos legítimos del pueblo palestino, incluyendo su derecho a la autodeterminación con todo lo que ello implica”.

151 Obviamente la actuación europea fue -y lo sigue siendo hoy- analizada tanto política como académicamente de distinta manera por las partes en conflicto. Incluso en lo que llamamos las “partes” encontramos diversas tendencias. Al respecto existe una amplia bibliografía. Aquí nos limitamos a recomendar dos referencias que reflejan los respectivos enfoques israelí y árabe-palestino con valoraciones sobre la CPE, recogiendo lo acontecido hasta principios de los ochenta: GREILSAMMER, I. y WEILER, J., “European Political Cooperation and the Palestinian-Israeli conflict: an Israeli perspective”; y KHADER, B., “Europe and the Arab-Israeli conflict: an Arab perspective”, en: ALLEN, D., y PIJPERS, A. (eds.), *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, *op. cit.*, pp. 121-160 y 161-186, respectivamente.

152 Por sus potencialidades y capacidad de influencia el caso más destacable fue Francia, desde 1981 con François Mitterrand en la presidencia de la República, que priorizó los contactos y sugerencias con su propia perspectiva, en parte dirigidos a lograr un esquema que posibilitara superar la desconfianza de Israel. Visitó este país en marzo de 1983, siendo el primer jefe de Estado europeo que lo hacía. También visitó Israel en mayo de 1986 Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido.

153 MUÑOZ FONTENLA, R.M., “La Cooperación Política Europea en Oriente Medio”, *op. cit.*, pp. 143 y 150.

- Tales objetivos deben alcanzarse de “manera pacífica” en el marco de una Conferencia Internacional de Paz bajo los auspicios de las Naciones Unidas, “foro apropiado para negociaciones directas entre las partes implicadas, con vistas a llegar a una solución global, justa y duradera”. Se considera que “la OLP debe participar en este proceso”.
- Se reitera la voluntad de la “Comunidad y sus Estados miembros” de “participar activamente en la búsqueda de una solución negociada del conflicto y de cooperar plenamente al desarrollo económico y social de los pueblos de la zona”.
- Se menciona en tono positivo las decisiones del Consejo Nacional Palestino -en referencia a las decisiones tomadas en noviembre de 1988 en Argel- y el apoyo dado a las mismas por la Cumbre de la Liga Árabe en Casablanca, por comportar la aceptación de las Resoluciones 242 y 338 de las NN UU, lo “cual supone el reconocimiento del derecho a la existencia de Israel y la renuncia al terrorismo”.
- Se acogen “favorablemente los esfuerzos emprendidos por los Estados Unidos en sus contactos con las partes directamente implicadas”, en particular el diálogo con la OLP iniciado a finales de 1988 tras el cambio de planteamientos palestinos.
- Se deplora el “continuo deterioro de la situación en los Territorios Ocupados” y “los sufrimientos de la población”. Asimismo, se consideraba de gran interés para el proceso de paz “la propuesta de elecciones en los Territorios Ocupados” efectuada por Israel.
- Finalmente, se incluía un último párrafo que podemos considerar de síntesis: “El Consejo Europeo hace un solemne llamamiento a las partes implicadas para que aprovechen la ocasión de lograr la paz. El respeto por cada una de las partes de los legítimos derechos de la otra parte debe facilitar la normalización de las relaciones entre todos los países de la zona. El Consejo Europeo pide, por una parte, a los países árabes que establezcan relaciones normales de paz y de cooperación con Israel y, por otra parte, a éste que reconozca al pueblo palestino el derecho al ejercicio de la autodeterminación”.

Lo señalado en Madrid fue confirmado en los siguientes Consejos Europeos de Estrasburgo (8-9 de diciembre de 1989), en el que se anunció un aumento de la contribución comunitaria a la UNRWA, iniciada en 1971, y de las ayudas directas

para contribuir al desarrollo económico y social de la población palestina, comenzadas en 1981; Dublín (25-26 de junio de 1990), en el que se acogió con satisfacción el compromiso de continuar el proceso expresado en la carta dirigida al presidente del Consejo Europeo por el primer ministro de Israel, esperando “que el espíritu de esta carta se llevará a la práctica”; Roma (27-28 de octubre de 1990), en el que se deploró tanto la “situación en los territorios ocupados” como los “actos de violencia cometidos contra ciudadanos israelíes”; y Roma (14-15 de diciembre de 1990), en el que se apoyó la posibilidad de convocar “en el momento oportuno” una Conferencia Internacional de Paz auspiciada por las Naciones Unidas.

7.7. Entre finales de los ochenta y principios de los noventa: nuevas propuestas de paz

Entre finales de los ochenta y principios de los noventa volvieron a esbozarse diferentes propuestas de paz en el nuevo clima generado por el fin de la Guerra Fría y la política de bloques. En abril de 1988 Mijail Gorbachov recibió a Arafat indicándole la posición soviética para un acuerdo político al contencioso, apreciación que también trasladó a la Liga Árabe. EE UU, por voz de James Baker, secretario de Estado en la administración de George H. Bush, readaptando propuestas israelíes (como el Plan Shamir) y recogiendo aspectos de las resoluciones onusianas, enunció varios puntos de partida para avanzar en el proceso de paz, entre ellos que Israel no podía seguir controlando los territorios de la Ribera Occidental del Jordán y la Franja de Gaza; y que era inviable una entidad (Estado) palestina independiente. Tras superarse la crisis provocada por la invasión por Irak de Kuwait (agosto de 1990) y concluida la Guerra del Golfo (principios de 1991), Baker se centró en preparar el terreno para una conferencia de paz negociando con las partes el formato de la misma, objetivos, participantes, fases, agenda, etc., teniendo que solucionar algunas condiciones planteadas sobre todo por Israel y Siria.

Por fin tuvo lugar un encuentro internacional multilateral que culminaba los esfuerzos efectuados en años anteriores por diversos actores internacionales, además de coadyuvar a ello otros factores como los cambios internacionales de la época y las actitudes más abiertas de las partes enfrentadas. Fue la Conferencia Internacional de Paz para Oriente Medio, celebrada en Madrid (30 de octubre-1 de noviembre de 1991).

Durante su preparación el Consejo Europeo (Luxemburgo, 28-29 de junio de 1991) valoró que la iniciativa “lanzada por los Estados Unidos ofrece perspectivas reales de paz en la región”, prestando “su firme apoyo” a la misma y apremiando “a todas las partes para que superen las últimas dificultades” para su convocatoria. Como participantes en la Conferencia “la Comunidad y sus Estados miembros tienen la intención de poner todos los medios para contribuir al éxito de ésta y a las negociaciones

entre las partes”. Se insertó un párrafo con la posición de los Doce, un resumen de lo defendido desde años anteriores: “Una paz duradera y la estabilidad de la región deben incluir, además de la solución de la cuestión palestina mediante el ejercicio del derecho a la autodeterminación del pueblo palestino, el fin del estado de beligerancia entre todos los Estados de la región, el compromiso de no recurrir a la fuerza y de resolver pacíficamente los litigios y el respeto de la integridad territorial de todos los Estados, incluido Israel”.

En Madrid con la presidencia conjunta de los copatrocinadores EE UU y la URSS, y figurando España por ser el país anfitrión de la Conferencia, se dieron cita en calidad de “invitados” las delegaciones de Israel, Siria, Líbano y Jordania. La presencia palestina fue posible al ser ideada por James Baker una representación conjunta jordano-palestina a fin de superar la oposición israelí a una delegación directa de la OLP. Con el estatus de “participantes” acudieron Egipto y la Comunidad Europea. Y como “observadores” un representante del Secretario General de las Naciones Unidas, Consejo de Cooperación del Golfo y Unión del Magreb Árabe. Además de los intercambios multilaterales se propiciaron contactos bilaterales.

Después, a partir de 1992, el nuevo clima permitió iniciar otras negociaciones sobre aspectos concretos del conflicto que era necesario tratar (refugiados, armamentos y seguridad regional, desarrollo económico, temáticas del agua y del medio ambiente, comunicaciones...). Todo ello, seguido de otros pasos y gestiones, allanaría el camino para los Acuerdos de Oslo (1993) -tras contactos secretos israelí-palestinos con la mediación noruega-, culminados con la publicación de las misivas entre Yitzhak Rabin y Yasser Arafat en las que se manifestó el reconocimiento mutuo entre Israel y la OLP; la firma de una Declaración de Principios (Washington, 13 de septiembre de 1993) entre Israel y la OLP; y el futuro establecimiento de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) en los territorios de Gaza y Cisjordania. También en 1994 se alcanzó un Tratado de Paz entre Israel y Jordania.

Tras la Conferencia de Paz habida en Madrid, el Consejo Europeo (Maastricht, 9-10 de diciembre de 1991) señaló que “la Comunidad y sus Estados miembros tienen la firme voluntad de efectuar junto a los Estados Unidos y la Unión Soviética todos los esfuerzos posibles con el fin de favorecer el proceso”, añadiendo que “están decididos a mantener un estrecho contacto con todos los participantes y a hacer todo lo que esté en su mano para propiciar adelantos significativos orientados hacia un arreglo global, justo y duradero”. Y en el Consejo Europeo de Lisboa (26-27 de junio de 1992) se calificó el proceso abierto de “oportunidad única para la paz”, valorando que el mismo “resulta fundamental para el mundo, y más en particular para Europa, que ha de desempeñar un papel esencial en la estabilidad política y económica de la región”.

8. CONCLUSIONES PARCIALES DEL POSICIONAMIENTO COMUNITARIO EUROPEO (HASTA LOS AÑOS OCHENTA)

1. Los planteamientos europeístas desde el siglo XVI, el europeísmo y el federalismo contemporáneos, las Comunidades Europeas una vez iniciada formalmente la construcción comunitaria y la actual Unión Europea han mostrado, entre otros componentes de reflexión y propuestas, una constante preocupación por solucionar los conflictos y las guerras. En este empeño se han defendido proyectos y planes para propiciar los elementos políticos, institucionales, sociales, etc., necesarios al objeto de favorecer una situación de paz que cabe apelar de estructural.

2. Estos planes y proyectos para prevenir la confrontación fueron articulados pensando básicamente en Europa, pero siendo muy habitual entender que ello solo era un paso de cara a un fin más ambicioso: evitar los conflictos y alcanzar la paz a escala mundial. Según la integración europea se ha ido asentando, se ha venido considerando que aspectos de la experiencia europea podrían ser de interés para otros continentes. Asimismo, la actual Unión Europea ha mostrado su voluntad de aportar a la resolución de diversos conflictos en el planeta y contribuir con sus medios al mantenimiento de la paz.

3. Desde las primeras décadas de la construcción europea -años cincuenta y sesenta-, y con más claridad a medida que la integración se profundiza y que se incrementa el número de países miembros -años setenta-, la necesidad de una actuación mancomunada europea ante los grandes problemas y desafíos de la humanidad se va haciendo cada vez más perentoria. Ello no fue fácil en unas Comunidades Europeas de países con diversos intereses políticos y económico-comerciales, distintas trayectorias históricas en cuanto a proyección internacional y cada uno con sus propias líneas y estrategias de política exterior. No obstante, se intenta desde una perspectiva de colaboración intergubernamental poner en pie la Cooperación Política Europea, dirigida a acercar y coordinar tantas políticas exteriores como Estados miembros. La CPE comienza a apuntarse modestamente en los años sesenta, se adopta formalmente en los setenta y se formaliza en los ochenta con la entrada en vigor del Acta Única Europea.

4. Oriente Medio u Oriente Próximo y áreas aledañas, especialmente la cuenca mediterránea en su zona oriental, siempre tuvo un gran interés para parte de los países europeos, bien por cercanía geográfica o por intereses de diversa índole. En la época contemporánea especialmente dos potencias europeas, Reino Unido y Francia, están

involucradas en la región a través de, entre otros compromisos, los mandatos instaurados por la Sociedad de Naciones.

Empero, tras la II Guerra Mundial, en una nueva sociedad internacional configurada por aspectos como el predominio de las superpotencias (EE UU y URSS), política de bloques, Guerra Fría, armamentismo nuclear, auge de la descolonización, emergencia del Tercer Mundo, etc., la presencia e incidencia europea en Oriente Medio se va debilitando. La crisis de Suez confirma definitivamente tal extremo.

5. Pese a esa nueva realidad, Oriente Medio continúa siendo un área de interés para los europeos, siguiéndose con atención el conflicto árabe-israelí y especialmente el palestino-israelí. Lógicamente hasta los años cincuenta, cuando todavía no había comenzado la integración europea, cada país mantiene distintas posiciones como se evidencia en las votaciones en las Naciones Unidas, ante el surgimiento de Israel y los ritmos para su reconocimiento y establecimiento de relaciones diplomáticas, las actitudes frente a las guerras de los cuarenta y cincuenta, el posicionamiento ante las demandas árabes y palestinas, etc.

6. Avanzada la integración europea tal estado de cosas no varían sustancialmente, salvo en algunos aspectos de la acción comunitaria que tienen que ver con la firma de los sucesivos acuerdos comerciales con los países de la zona y en otras iniciativas como la puesta en marcha del diálogo euro-árabe. En un terreno más estrictamente político cada Estado comunitario sigue teniendo plena capacidad soberana de acción exterior. Sin embargo, en los años setenta se observan las primeras tomas de posiciones conjuntas, aunque sea únicamente con un talante declarativo y con consideraciones genéricas. No era sencillo combinar las políticas particulares (más o menos pro-israelíes y/o pro-árabes, calificándolas de forma simplista) para alcanzar una visión conjunta. Así se demostró en 1971 cuando el primer análisis discutido no llegó a publicarse, evidenciándose las dificultades existentes.

Pese a todo, el 6 de noviembre de 1973 se aprobó una Declaración común de los Gobiernos de los Nueve que mostró algunos puntos de partida de la valoración europea: 1) Apoyo a las principales resoluciones de las Naciones Unidas (especialmente la 242 adoptada en 1967); 2) No aceptación de la adquisición de territorios por la fuerza; 3) Respeto a la soberanía e integridad de los Estados de la región y su derecho a vivir en paz con fronteras seguras y reconocidas; y 4) Reconocimiento de los derechos legítimos de los palestinos. En los siguientes años estos aspectos fueron confirmados, insistiéndose en que era inevitable una solución global que tuviese en cuenta a todas las partes interesadas; y sosteniéndose la necesidad de establecerse

una patria para el pueblo palestino, lo cual era factible con el hecho de la existencia del Estado de Israel. La posición comunitaria era una mera concertación de mínimos y en la práctica real apenas tuvo incidencia en la política internacional, lo que no es óbice para reconocer que se pusieron las bases de la posición europea posteriormente desarrollada. Para muchos autores la misma, pese a las críticas de las partes directamente confrontadas, mostró una cierta neutralidad o, dicho de otro modo, fue una posición equilibrada.

7. A principios de los ochenta fue indispensable actualizar la posición europea para adecuarla a la evolución de la región y al cambiante contexto internacional, y, sobre todo, para concretarla más. Ello se efectuó en la Declaración de Venecia de 13 de junio de 1980, aprobada por el Consejo Europeo de los Diez. Sobre las bases anteriores se sostuvo los siguientes puntos esenciales: 1) Apoyo a las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; 2) Defensa del derecho a la existencia de todos los Estados de la región, incluyendo a Israel, con fronteras seguras, reconocidas y garantizadas; 3) Reconocimiento de los derechos del pueblo palestino, entre ellos del ejercicio del derecho de autodeterminación; 4) Solución de la cuestión de Jerusalén, sin ser aceptadas iniciativas unilaterales de las partes, y garantizándose el libre acceso a todos los Lugares Santos; 5) En cuanto a los territorios árabes ocupados se solicita la retirada de Israel de los obtenidos en 1967, a la vez que se consideran ilegales las colonias de asentamiento y las modificaciones demográficas e inmobiliarias habidas en aquellos; 6) Solicitud a las partes a renunciar a la fuerza y a crear un clima de confianza como uno de los elementos que contribuya a un arreglo global del conflicto, siendo necesario que, en las negociaciones de cara a lograr la paz, participe la OLP.

En los años siguientes se mantuvieron tales principios que en la práctica no tuvieron incidencia real dada la actitud del resto de actores, es decir los marcados desacuerdos de Israel con los europeos, las diferencias con los EE UU que priorizaron sus propias iniciativas y las críticas de los palestinos y países árabes, a lo que se sumó que, algunos de los principales socios comunitarios en sus políticas hacia la región se separaban, en algunos aspectos, de las posiciones comunes de Venecia.

8. A finales de los ochenta se volvió a adoptar una nueva Declaración de los Doce sobre Oriente Medio, aprobada en el Consejo Europeo de Madrid el 26-27 de junio de 1989, que en lo fundamental seguía las líneas de Venecia con algunas leves matizaciones: 1) La política esencial europea ante el conflicto era afirmar el derecho de todos los Estados de la región a la seguridad y a unas fronteras seguras, reconocidas y garantizadas, así como el reconocimiento de los derechos legítimos del pueblo palestino, incluido el derecho a la autodeterminación; 2) Dichos objetivos debían

lograrse de manera pacífica, mediante negociaciones directas entre las partes en el marco de una Conferencia Internacional de Paz auspiciada por las Naciones Unidas, a fin de llegar a una solución global, justa y duradera, proceso con la participación de la OLP; 3) Disposición de la Comunidad Europea y de sus Estados miembros para participar en la búsqueda de una solución negociada del conflicto y cooperar al desarrollo económico y social de la zona; y 4) Se consideraba que algunos cambios de actitud en las partes facilitaban la ocasión de lograr la paz, solicitándose el respeto por cada una de las partes de los legítimos derechos de la otra parte, más concretamente pidiendo a los países árabes el establecimiento de relaciones normales de paz y de cooperación con Israel y a éste el reconocimiento al pueblo palestino del derecho al ejercicio de la autodeterminación.

9. En definitiva, las sucesivas declaraciones de 1973, 1980 y 1989, trazaron las líneas fundamentales de la posición de la Comunidad Europea ante el principal conflicto de Oriente Medio, es decir el conflicto israelo-palestino, siendo la base sobre la que se articulará y desarrollará desde mediados de los noventa la posición de la Unión Europea.

Segunda parte *

**LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN LA REGIÓN MEDITERRÁNEA
CON ESPECIAL REFERENCIA A ISRAEL Y PALESTINA**

Sumario:

1. INTRODUCCIÓN.
2. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL MEDITERRÁNEO.
3. LOS INICIOS DE LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN LA ZONA: LAS INCIPIENTES RELACIONES EXTERIORES DE LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.
4. LA POLÍTICA GLOBAL MEDITERRÁNEA Y EL ACUERDO DE COOPERACIÓN CON ISRAEL DE 1975.
5. EL DIÁLOGO EURO-ÁRABE.
6. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA RENOVADA O UN POCO “MAS DE LO MISMO” EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE PROXIMIDAD.
7. LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: EL CAMBIO CUALITATIVO EN LAS RELACIONES DE LA UE CON EL MEDITERRÁNEO.
8. EL DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA Y LOS ACUERDOS EUROMEDITERRÁNEOS CON ISRAEL Y LA AUTORIDAD NACIONAL PALESTINA.
8.1. Las Conferencias Euromediterráneas y el proceso de paz. 8.2. Los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación con Israel y con la Autoridad Nacional Palestina. 8.3. La Asociación Euromediterránea: una valoración desde el conflicto de Oriente Medio.
9. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: UN MARCO COMPLEMENTARIO PARA LA ACCIÓN COMUNITARIA EN ORIENTE MEDIO.
9.1. El significado de la nueva Política Europea de Vecindad. 9.2. Los Planes de Acción concluidos con Israel y la Autoridad Nacional Palestina. 9.3. Evaluación de etapa de la Política Europea de Vecindad para Israel y la Autoridad Nacional Palestina.
10. UE, EL MEDITERRÁNEO Y ORIENTE MEDIO, UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA.
10.1. La Estrategia común para la región mediterránea. 10.2. La Asociación Estratégica de la U.E. con el Mediterráneo y Oriente Próximo.
11. CONCLUSIONES.

* Parte elaborada por José Luis de Castro Ruano.

1. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar propiamente en el análisis de la contribución de la Unión Europea al proceso de paz israelo-palestino, y ya que se trata en este trabajo de analizar la contribución comunitaria a un acuerdo definitivo de paz en Oriente Medio, parece necesario analizar el papel que la Unión viene desarrollando en la Región desde hace, por lo menos cuatro décadas. El marco en el que esta cooperación regional viene produciéndose no es otro que el de la hoy, y desde 1995, denominada Asociación Euromediterránea, también conocido como Proceso de Barcelona. Los dramáticos acontecimientos que en el verano de 2006 se produjeron en los territorios palestinos, Líbano e Israel, no hacen sino poner de manifiesto con más crudeza si cabe, la necesidad de acentuar un diálogo fructífero con todos los actores de la región, como un mecanismo imprescindible para superar la violencia y el odio y asentar definitivamente un escenario de paz por todos deseado.

Partimos de considerar el Proceso de Barcelona como un instrumento generador de la confianza que debe presidir cualquier acuerdo de paz, así como un adecuado instrumento para cimentar y solidificar la paz, una vez sea alcanzada ésta por las diferentes partes en conflicto. El ambicioso Proceso de Barcelona pretende diseñar unas nuevas relaciones interregionales que coadyuven a la estabilización política y al desarrollo económico de una zona especialmente convulsa, creando así un área de seguridad y estabilidad en el flanco sur de Europa y acabando con el conflicto más perenne y potencialmente desestabilizador de los existentes en la actualidad.

La Asociación Euromediterránea que tan trabajosamente viene erigiéndose desde la Conferencia de Barcelona en 1995, así como la Política Europea de Vecindad definida en el año 2003 y que la complementa, son las piedras angulares que sustentan el marco de relaciones de la Unión Europea con Israel y Palestina. Somos todos conscientes de que no podrá haber estabilidad, prosperidad ni progreso mientras no se llegue a una solución justa, equitativa y duradera del conflicto árabe-israelí. La contribución de la Unión a un acuerdo definitivo de paz en la zona no se inicia, en rigor, hasta el establecimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común creada como consecuencia del Tratado de Maastricht en 1993, según tendremos oportunidad de analizar pormenorizadamente en apartados posteriores de esta investigación; pero la intervención de la entonces denominada Comunidad Económica Europea en la región se inicia casi en los propios orígenes del proceso de integración a través de diferentes acuerdos comerciales firmados con los países mediterráneos -también con Israel, en el año 1970- y que irán configurando un entramado relacional singular que irá creciendo y desarrollándose paralelamente al crecimiento y desarrollo del proceso de integración europeo.

A lo largo de este capítulo analizaremos la intervención comunitaria en la región mediterránea desde una perspectiva histórica y tratando de singularizar la relación específica con el Estado de Israel y la Autoridad Palestina.

2. LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DEL MEDITERRÁNEO

Para Europa, el Mediterráneo siempre ha sido una zona de interés estratégico. Encrucijada entre el Norte y el Sur, Este y Oeste, islamismo y cristianismo, es el punto de contacto entre tres continentes. El mar dota a la zona de un mismo “ecosistema mediterráneo”, un clima característico, una “forma de ser” o *modus vivendi* con muchas características comunes que, junto al pasado colonial europeo, ha determinado la existencia de una cierta comunidad cultural con Europa¹⁵⁴.

A pesar de tantos factores de unidad, el Mediterráneo es una zona de tensión permanente y, quizá, uno de los territorios del planeta que más conflictos soporta, y entre ellos, el más grave y potencialmente desestabilizador, el conflicto israelo-palestino que aquí nos ocupa. La U.E. tiene plena conciencia del riesgo potencial que se deriva de convivir en sus mismas fronteras con una zona tan especialmente convulsa, capaz de exportar no sólo hombres, sino también conflagraciones y turbulencias. De ahí la necesidad, también por interés propio, de exportar estabilidad al flanco sur-oriental del *mare nostrum*. El desarrollo y la estabilidad del sur del Mediterráneo es también seguridad para Europa.

154 Vid. AA.VV.; “La confluencia de culturas en el Mediterráneo” en *El Mediterráneo a Debate. Tiempo de Paz*, nº especial, 1991. BEDJAGUI, M.; “Les relations interculturelles. Présentation Generale” en *La Méditerranée, espace de coopération? En l’honneur de Maurice Flori*, Paris, Economica, 1994. CATALANO, P.; “Les systèmes de droit et l’espace socio-culturel de la Méditerranée” en EL MALKI, H. (dir.): *La Méditerranée en question: Conflits et interdépendances*, Paris, Editions du CNRS, 1991. KHADER, B.; *Europa y el gran Magreb*, Barcelona, Fundación Torras Doménech, 1992. KHADER, B.; *Europa y el mundo árabe. Primos, vecinos*. Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1995. LUCIANI, G. (Ed.); *The Mediterranean Region*, New York, St. Martin’s Press, 1984. MARTINEZ CARRERA, J.; *El mundo árabe e Israel*. Madrid, Istmo, 1992. MUÑOZ J.; “El Mediterráneo: una introducción histórica” en GALINSOGA JORDÁ, A. (Dir.): *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la Unión Europea. Una perspectiva plural de la Conferencia de Barcelona de 1995*, Lleida, Universidad de Lleida, 2002. SENABRE LÓPEZ, D. y CAMPESINO FERNÁNDEZ, A.J.; “Territorio y ciudades mediterráneas, fundamentos de la identidad cultural europea” en ROMÁN FLECHA, J. y GARCIA NICOLÁS, C. (Coord.); *El Mediterráneo en la Unión Europea ampliada*, Salamanca, Universidad Pontificia de Salamanca, 2005.

El aspecto demográfico adquiere también relevancia si de un análisis de seguridad global se trata. Así, diversas proyecciones realizadas por Naciones Unidas estiman que para el año 2025, las dos riberas del Mediterráneo estarán habitadas por más de 620 millones de personas, de las que más del 65% se ubicarán en la ribera sur. Si además tenemos en cuenta que el Mediterráneo es la zona del mundo en la que en un ámbito geográfico más reducido se producen unas diferencias de *renta per cápita* más elevadas (desde los aproximadamente 1.200\$ *per cápita* de los países del sur, hasta los 18.000/20.000\$ de los países comunitarios de la ribera norte) las consecuencias pueden ser explosivas. La ecuación “alta demografía más subdesarrollo”, sólo puede tener como resultado la emigración hacia el norte, razón por la cual adquiere pleno sentido la expresión que dice que “si no queremos que el sur exporte sus hombres y mujeres, debemos ayudarle a exportar sus productos”.

La relevancia estratégica queda reafirmada además por el hecho de que la región es clave para el abastecimiento de hidrocarburos (petróleo, gas y derivados) a los países comunitarios. Zona productora en algunos casos, pero además ruta de abastecimiento de crudo, ya sea por barco o por oleoducto, hacia los industrializados países comunitarios.

Por último hay que hacer referencia a la intensa interrelación comercial existente entre los países comunitarios y los Países Mediterráneos No Comunitarios -en adelante P.M.N.C.-, especialmente aquellos más desarrollados como son Turquía e Israel. En términos globales, los países de la U.E. constituyen el primer socio comercial de los Estados del Mediterráneo no comunitario. Más del 50% de los intercambios de la región se efectúan con la U.E., que constituye ella misma, para algunos P.M.N.C., el destino de más del 70% de sus exportaciones. Europa es el primer inversor directo extranjero en la región (36% de las inversiones extranjeras directas totales) y la U.E. es la primera fuente de asistencia y medios de financiación. La U.E. es también la primera fuente de turismo de la región así como el primer destino de las poblaciones migrantes procedentes de la zona.

3. LOS INICIOS DE LA INTERVENCIÓN COMUNITARIA EN LA ZONA: LAS INCIPIENTES RELACIONES EXTERIORES DE LA CEE

De alguna forma podemos afirmar que las relaciones euromediterráneas son tan antiguas como el propio proceso de integración comunitaria; debido a las relaciones que dos de los Estados fundadores, concretamente Francia e Italia, mantenían con los países del Magreb Marruecos, Túnez y Libia. Argelia era entonces una posesión francesa dividida en tres Departamentos a los que se referían en el Tratado de Roma diferentes disposiciones, entre otras las relativas a la libre circulación de mercancías

y las reglas de competencia. La Comunidad Económica Europea nacida como consecuencia del Tratado de Roma de 1957 se reconocía competente para concertar diferentes tipos de acuerdos internacionales, principalmente: acuerdos arancelarios y comerciales concertados en base al artículo 113 y acuerdos de asociación basados en el artículo 238¹⁵⁵.

Como consecuencia de los vínculos existentes entre algunos de los países comunitarios con sus vecinos del sur, desde los primeros años del proceso de integración europea, se fueron firmando una serie de acuerdos comerciales con estos países. Así, a lo largo de la década de los sesenta fueron fructificando diversos acuerdos dispares, carentes de cualquier definición previa de modelo concreto de relación, sino que variaban en función de las características del país de que se tratase.

Así, a partir de 1962 se firmaron sendos Acuerdos de Asociación para la Unión Aduanera con Grecia -en el año 1962¹⁵⁶-, Turquía -año 1964¹⁵⁷-, Malta -año 1971- y Chipre -año 1973-; Acuerdos de Asociación parcial con Argelia -en el año 1967¹⁵⁸-, Marruecos y Túnez -ambos en el año 1969-; Acuerdos Comerciales Preferenciales con España e Israel -ambos en el año 1970-; Acuerdos Comerciales No Preferenciales con Líbano -año 1968-, Yugoslavia -año 1970- y Egipto -año 1973-.

155 Los Tratados constitutivos contemplaban además la posibilidad de convenir acuerdos con diversas organizaciones internacionales -Naciones Unidas, Consejo de Europa y otras, artículos 229 y ss-, así como el establecimiento de un régimen de asociación con los “países y territorios no europeos que mantenían relaciones particulares con Bélgica, Francia, Italia y Holanda” (es decir con sus excolonias de ultramar) (artículo 131). *Vid.* FLAESCHMOUGIN, C.; *Les accords externes de la C.E.E.: essai d'une typologie*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1979.

156 Tras el golpe de Estado del 21 de abril de 1967, el Acuerdo fue congelado hasta la reanudación de la democracia en 1974 tras la “Revolución de los claveles”.

157 En unos momentos en que tanto se discute la pertinencia de la pertenencia futura de Turquía a la Unión Europea y se duda de su vocación, quizá sería interesante recordar que el país otomano solicitó la firma de este Acuerdo de Asociación en fecha tan temprana como 1959; y que el citado acuerdo para el establecimiento de una unión aduanera contempla ya en su artículo 28 la posibilidad de la adhesión a la C.E.E. (*Vid.* D.O.C.E., nº L, de 29.XII.1964).

158 Recordemos que Argelia había obtenido la independencia tan sólo unos pocos años antes, en 1962. Por ello el artículo 227 del Tratado establecía una serie de disposiciones aplicables a la entonces todavía colonia francesa.

Aunque “los Seis” pretendían fortalecer -o mejor, mantener- las relaciones con sus ex-colonias¹⁵⁹, estos primeros Acuerdos no surgieron como iniciativa de los países comunitarios; sino que por el contrario, fueron los países no comunitarios los primeros en reconocer a la C.E.E. y tras mostrar interés por el proceso de integración en marcha, demandar algún tipo de relación formalizada con objeto de asegurar el acceso de sus productos al mercado comunitario en un régimen preferencial.

El conjunto de estos Acuerdos permitía vislumbrar en el horizonte el objetivo general de establecer un sistema de preferencias generalizadas desde Portugal (asimilado al concepto de Estado mediterráneo, aunque obviamente sea un país Atlántico) hasta el Líbano¹⁶⁰. Sin embargo, la heterogeneidad ya señalada de estos Acuerdos, incluso su incoherencia en muchos aspectos al carecer de una visión de conjunto, unida a lo limitado del contenido de los mismos, tendría como resultado inevitable su reducida eficacia. Los Países Mediterráneos No Comunitarios mostraban su insatisfacción por unos Acuerdos que, en muchos casos, ni tan siquiera suponían nuevas preferencias, sino que simplemente integraban -“comunitarizaban”- y copiaban las concesiones que ya realizaba Francia de forma individual con muchos de ellos.

Por lo que se refiere al caso concreto de Israel hay que señalar que el Estado hebreo solicitó muy tempranamente la firma de un Acuerdo de Asociación en virtud del artículo 238 semejante al rubricado por otros países Mediterráneos con vocación europea como Grecia y Turquía; sin embargo, la oposición tanto de Italia como de Francia, permitirá únicamente la concertación de un acuerdo comercial no preferencial en 1964 y vigente durante tres años. Posteriormente, el 29 de junio de 1970 se firmará, con base al artículo 113 del Tratado, un Acuerdo Comercial Preferencial análogo al firmado con la España franquista¹⁶¹.

159 En este sentido, los países de la “Europa de los Seis” aprobaron un protocolo de intenciones que contemplaba la futura asociación de los “países independientes de la zona del franco” con la C.E.E. por el cual las mercancías procedentes de Marruecos y Túnez, ambos países independientes desde un año antes de la firma del Tratado de Roma, mantendrían el régimen especial de importación establecido por Francia; por su parte, se establecerá una cláusula semejante para el régimen de importación existente entre Italia y Libia que había obtenido su independencia seis años antes de la firma del Tratado. Vid. MEDINA, M., (Dir.); *Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas*, Madrid, Centro Superior de Investigaciones Científicas, 1976, pgs. 271 y ss.

160 SEERS, D. y VAITSOS, C.; *Integración y desarrollo desigual. La experiencia de la C.E.E.*, Madrid, Banco Exterior de España, 1980, pg. 270.

161 Que también venía demandando desde 1962 la negociación de un acuerdo de Asociación. Vid. BOURRINET, J. y TORRICELLI, M.; *Las relaciones exteriores de la Comunidad Económica Europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

El conflicto árabe-israelí se interpuso ya desde estos primeros momentos, en el camino del establecimiento de relaciones concertadas entre las instituciones comunitarias europeas y los países árabes de la zona; así, las declaraciones relativas al boicot árabe contra empresas europeas que colaboraran con Israel había retardado la firma del Acuerdo con Egipto y Líbano¹⁶². De la misma forma, las negociaciones con Israel, como puede imaginarse, no estuvieron exentas de controversia. Controversia que, paradójicamente, acabó asociando los destinos del país hebreo con España en estos primeros acuerdos. Francia apoyaba la petición de negociación del acuerdo con España, a la vez que rechazaba la de Israel; Holanda por su parte manifestaba una posición contraria, razón por la que los expedientes español e israelí quedaron bloqueados hasta que se decidió la apertura simultánea de negociaciones con los dos países, a la vez que Francia aprovechaba la circunstancia para exigir una posición semejante por parte de la C.E.E. con los países árabes, con el objetivo de no alterar los equilibrios en la región¹⁶³. Fue ésta una de las primeras veces que se enunció, al menos a nivel declarativo, un enfoque integrado y global en el Mediterráneo.

Esta inicial intervención de la C.E.E. en la zona mediterránea, propiciada más por la presión de los P.M.N.C. que por la correcta planificación y disposición de los países comunitarios resultó frágil y limitada, por lo que el Consejo Europeo de París, celebrado en 1972, establecerá nuevas directrices que fortaleciesen las relaciones con los países no comunitarios de la región mediterránea.

4. LA POLÍTICA GLOBAL MEDITERRÁNEA Y EL ACUERDO DE COOPERACIÓN CON ISRAEL DE 1975

Tras considerar al Mediterráneo No Comunitario como un grupo regional con ciertas homogeneidades, se pretende ahora la elaboración y establecimiento de unos acuerdos caracterizados por un enfoque conjunto y global; es lo que se conoció como la Política Global Mediterránea -en adelante P.G.M.-.

El calificativo de “global” respondía a dos imperativos de partida. Por una parte, la necesidad de dotar de un enfoque homogéneo a los Acuerdos, estableciéndose unas directrices comunes (si bien no se alcanzó un gran acuerdo marco, como por ejemplo en el caso de la cooperación entre la C.E. y el grupo de los países de África, Caribe

162 *Ibidem*, pg. 20.

163 *Ibidem*, pg. 38.

y Pacífico -en adelante países A.C.P.- en los Acuerdos de Lomé: Con los P.M.N.C. se firmaron una serie de Acuerdos bilaterales tras establecer, eso sí, unas directrices comunes o "globales. Por otra parte, el calificativo de "global" se refiere al hecho de que además de dotarse de un contenido comercial -como los acuerdos de la primera generación anteriores-, estos contemplan también aspectos sociales, financieros, económicos y técnicos.

Basados en esas orientaciones genéricas y globales, se concluirán en 1976 nuevos Acuerdos de cooperación basados en el artículo 113 del Tratado, con tres países del Maghreb (Marruecos, Túnez y Argelia)¹⁶⁴ y en 1977 con los países del Machrek (Egipto, Jordania, Siria y Líbano). Todos estos Acuerdos entrarán en vigor en 1978.

Previamente se había concluido, también basado en el artículo 113¹⁶⁵ un Acuerdo de Cooperación con Israel que tenía como objetivo la creación de una zona de libre cambio para los productos manufacturados industriales entre la C.E.E. y el país hebreo¹⁶⁶ y que será la base de las relaciones entre la Comunidad e Israel hasta el Acuerdo de Asociación que entrará en vigor en el año 2000 en un contexto bastante diferente como tendremos ocasión de ver en las próximas páginas. Israel, en función de su nivel de desarrollo había ambicionado la conclusión de un Acuerdo de Asociación basado en el artículo 238; pretensión rechazada por parte de las autoridades comunitarias con el objeto de evitar las reacciones en contra de los países árabes¹⁶⁷. Este Acuerdo de 1975 se completaría con dos protocolos fundamentados en el artículo 238 del Tratado concluidos en 1977 que comprometían ayuda financiera así como determinadas medidas de cooperación industrial y tecnológica.

164 Mauritania, país magrebí aunque no mediterráneo, se incluyó en el Grupo de países A.C.P.; y Libia rechazó su inclusión en los acuerdos mediterráneos ya que debido a su casi exclusiva especialización económica productiva en las exportaciones petrolíferas, le resultaban poco apetecibles las preferencias comerciales que la CEE podía concederle en ese momento.

165 Hay que señalar que el artículo 113 se reservaba para formas de cooperación más restringidas, prácticamente limitadas a Acuerdos de Cooperación de naturaleza preferentemente comercial; mientras que el artículo 238 se reservaba a Acuerdos de Asociación, es decir, formas de cooperación más privilegiadas o incluso Acuerdos firmados con Estados que podrían un día adherirse a la Comunidad. En ese momento, el artículo 238 se había utilizado como base jurídica para los Acuerdos de Asociación firmados con Turquía, Malta y Chipre, países mediterráneos europeos, aunque entonces no comunitarios, y con un mayor nivel de desarrollo que el de los países con los que ahora se firmaban sendos Acuerdos de Cooperación.

166 *Vid.* D.O.C.E., nº L 136, de 28.V.1975.

167 *Vid.* BOURRINET, J. y TORRELLI, M., *op. cit.*, pg. 72.

Estos nuevos Acuerdos de Cooperación eran más complejos desde el punto de vista institucional al crear unos órganos mixtos para su gestión; además incluían sendos protocolos de cooperación financiera. No obstante, el contexto de crisis económicas mundiales sucesivas -crisis de 1973 y de 1979- en el que la P.G.M. hubo de desarrollarse, tuvo mucho que ver en el fracaso de la iniciativa. Tras la recesión económica de 1973, la C.E.E. limitará el acceso de los textiles mediterráneos no comunitarios -el sector más competitivo de estos países- al mercado comunitario; además, el proteccionismo agrícola desarrollado en el marco de la Política Agrícola Comunitaria, que ya limitaba ostensiblemente el acceso de los productos agrícolas no mediterráneos al mercado comunitario, se acentuará en esos años como consecuencia de las crisis.

De esta forma, la C.E.E. se convertía para sus países vecinos del sur mediterráneo, dada su vulnerabilidad, en una fuente de incertidumbre e inestabilidad. Estos países se estaban dotando de una estructura productiva y exportadora orientada hacia los mercados europeos y una vez que estos se constreñían en un periodo de crisis como la de ese momento, las consecuencias para los P.M.N.C. eran nefastas.

Por otra parte hay que señalar que en estos años se iniciará la asistencia financiera de la Comunidad Europea a los palestinos. Concretamente en 1971 se produjo la primera contribución comunitaria al presupuesto regular de la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo -conocida con el acrónimo de U.N.R.W.A. resultante de sus iniciales en lengua inglesa United Nations Relief and Works- que tiene por objetivo la mejora de las condiciones de vida de los refugiados palestinos¹⁶⁸. Asistencia que continúa hasta hoy en día, con la importante contribución comunitaria a las operaciones que U.N.R.W.A. desarrolla principalmente en los campos de la salud y la educación¹⁶⁹.

168 La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo fue establecida por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 8 de diciembre de 1949, entrando en funciones el 1 de mayo de 1950. Concebida originariamente como un instrumento temporal, ante la falta de solución al problema de los refugiados palestinos, la Asamblea General ha venido renovando el mandato de la UNRWA periódicamente. El último mandato expira el 30 de junio de 2008. Esta Agencia es la principal proveedora de servicios básicos -educación, salud, ayuda humanitaria y servicios sociales en general- a más de 4 millones de palestinos registrados como refugiados en las cinco áreas de operaciones: Jordania, Líbano, Siria, Cisjordania y la franja de Gaza.

169 En el marco de la undécima convención cuatrienal CE-UNRWA, período 2002- 2005, las autoridades comunitarias comprometieron en este concepto un total de 237 millones de Euros. En el año 2006, la Comunidad Europea comprometió un total de casi 85 millones de Euros en contribuciones a diferentes conceptos de UNRWA.

5. EL DIÁLOGO EURO-ÁRABE (D.E.A.)

Quizá pudiera parecer en cierto sentido improcedente y desacertado el esfuerzo de la Comunidad Económica Europea de llevar a cabo una cooperación básicamente comercial y en cierto sentido “despolitizada” y meramente técnica, en una zona como Oriente Medio y el Mediterráneo en general, caracterizada por la existencia de una serie de conflictos de larga data. Cuestión ésta que puede entenderse por la naturaleza eminentemente económica del proceso de integración en esos momentos, lo que tenía su correlato en una forma de acción exterior también de naturaleza estrictamente comercial y económica; algo que no empezará a cambiar, aunque muy tímidamente, hasta la reforma del Acta Única Europea en 1986 y la inclusión en los Tratados de la denominada la Cooperación Política Europea, práctica consistente en la coordinación de las políticas exteriores de los Estados miembros para tratar de hablar con una sola voz en el escenario internacional, que venía ejerciéndose de manera informal y no institucionalizada desde la publicación del Informe Davignon en 1970.

En este contexto político en el que se están sentando las bases para el establecimiento de la P.G.M vista en el epígrafe anterior, estallará la Guerra del Yom Kippur el seis de octubre de 1973, evidenciando la debilidad de Europa que permanecerá ausente del conflicto; aunque no de sus consecuencias como veremos seguidamente.

El 6 de octubre de 1973, Siria y Egipto atacaban simultáneamente a Israel que les derrotará en el breve plazo de una semana. Como consecuencia de la denominada Guerra del Yom Kippur, la Organización de los Países Exportadores de Petróleo -O.P.E.P.- impondrá al mundo occidental un parcial embargo petrolífero, reduciendo la producción de crudo en un 25%, con el consiguiente aumento de los precios, inestabilidad y crisis. El mundo árabe pretendía castigar fundamentalmente a Estados Unidos, pero el principal damnificado será el continente europeo, cuyos países tomarán conciencia de la vulnerabilidad de sus industrializadas economías así como de la dependencia que padecían respecto del petróleo árabe¹⁷⁰.

Los países de la C.E.E. tuvieron grandes dificultades para adoptar una posición común respecto a la crisis y al conflicto árabe-israelí en general. Como venía siendo habitual, Francia apoyaba decididamente las posiciones árabes; pero otros miembros comunitarios eran mucho más críticos con esta posición. Se fueron dando pasos sucesivos en la

170 Vid. LAU, R.; “Le dialogue Euro-Arabe et sa place dans la politique méditerranéenne des Neuf” en *Revue du Marché común et de l’Union Européenne*, nº 293, 1976.

aproximación interna de posturas en el ámbito comunitario. Así, podemos señalar la Declaración común de “los Nueve” del 13 de octubre de 1973 en la que los socios comunitarios pedían el cese de las hostilidades en la guerra¹⁷¹. Finalmente, el 6 de noviembre de 1973, se alcanzará el acuerdo para enunciar una declaración comunitaria que avalaba, hasta cierto punto, las tesis de los países árabes; es la Declaración Europea de Bruselas. En esta Declaración comunitaria los ministros de Asuntos Exteriores de “los Nueve” afirmaban la necesidad de que Israel abandonase los territorios que había ocupado en la guerra así como que se reconociesen los legítimos derechos de los palestinos¹⁷².

Los países árabes interpretan esta Declaración comunitaria como una muestra del potencialmente importante apoyo que pueden obtener de Europa en su causa por lo que solicitarán una profundización del diálogo con la C.E.E. En la Cumbre árabe de Argel llevada a cabo el 28 de noviembre de 1973, los Jefes de Estado árabes acogerán muy favorablemente esta Declaración comunitaria y tras reafirmar su voluntad de

171 Esta será la primera Declaración común llevada a cabo en el marco de la Cooperación Política Europea. Vid. MUNICH GASA, J.; “El diálogo Euro-árabe” en *Afers Internacionals*, nº 16, 1989, pg. 33.

172 Literalmente se afirma que: “Los nueve gobiernos de la Comunidad Europea (...)”

1. Insisten vigorosamente sobre el hecho que las dos partes en el conflicto del Próximo Oriente deberían, conformemente a las resoluciones 339 y 340 del Consejo de Seguridad, volver inmediatamente a las posiciones que ocupaban el 22 de octubre. (...).
2. Tienen la firme esperanza que a raíz del voto por el Consejo de seguridad de su resolución 338 del 22 de octubre finalmente podrán abrirse negociaciones para restaurar en el Próximo Oriente una paz justa y duradera en aplicación de la resolución 242 del Consejo de seguridad en todas sus partes. Se declaran dispuestos a hacer todo lo que esté en su poder para contribuir a ello. (...). Estiman que un acuerdo de paz debe estar fundado sobre los puntos siguientes:
 - i) la inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza;
 - ii) la necesidad para Israel de poner fin a la ocupación que mantiene desde el conflicto de 1967;
 - iii) el respeto de la soberanía, de la integridad territorial y de la independencia de cada Estado de la región y su derecho a vivir en paz en el interior de fronteras seguras y reconocidas;
 - iv) el reconocimiento de que, en el establecimiento de una paz justa y duradera, se deberán tener en cuenta los derechos de los palestinos. (...)
5. Recuerdan en esta ocasión los lazos de toda especie que les une desde larga fecha a los países de la ribera sur y este del Mediterráneo. Reafirman a este respecto los términos de la declaración de la conferencia cumbre de París del 21 de octubre de 1972, que recuerda que la Comunidad está decidida en el marco de un enfoque global y equilibrado, a negociar acuerdo con estos países”.

La Declaración en su totalidad puede verse en *Bol. CE* 10-1973, punto 2502.

promover una paz justa y duradera, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, expresan su reconocimiento por “la contribución positiva y constructiva aportada a su lucha por los países hermanos y aliados en África, Asia, así como por los países no alineados y los países socialistas” a la vez que señalan también que “registraron con atención e interés las primeras manifestaciones de una mejor comprensión de la causa árabe por los estados de Europa occidental”. Más adelante señalarán en la misma Declaración que “Europa está ligada a los países árabes a través del Mediterráneo, por afinidades patentes en sus civilizaciones y por intereses vitales que no pueden desenvolverse sino en el marco de una cooperación fundada en la confianza y en las prerrogativas mutuas. Al adoptar posiciones claras y equitativas, especialmente comprometiéndose a obrar por todos los medios en pro de la evacuación de Israel de todos los territorios árabes ocupados y, en primer lugar, de Jerusalén, y del restablecimiento del pueblo palestino en sus derechos nacionales, Europa consolidaría a la vez su voluntad de independencia y su papel en los asuntos mundiales”¹⁷³. Los países árabes proponen en esta cumbre argelina profundizar en la cooperación con los europeos.

La respuesta oficial comunitaria se producirá el 10 de junio de 1974 tras la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Bonn, en el marco de la Cooperación Política Europea. En esa reunión “los Nueve” propondrán una extensa cooperación con los países árabes, centrada principalmente en aspectos económicos y comerciales¹⁷⁴. La primera reunión euroárabe a nivel ministerial se llevará a cabo en París el 31 de julio de 1974. Nacerá así el denominado Diálogo Euro-Árabe -en adelante D.E.A.-

En la reunión de París se iban a definir los objetivos fundamentales del D.E.A. así como sus principales aspectos procedimentales. Se estableció la creación de una Comisión General de naturaleza política que habría de erigirse en el órgano central impulsor del D.E.A. El primer escollo que hubo que afrontar se refería, precisamente, a la ubicación y representación que en el marco de la estructura organizacional del Diálogo, habría de corresponder a la Organización para la Liberación de Palestina -en adelante O.L.P.-. La primera reunión de la Comisión General, prevista para noviembre de ese mismo 1974 no pudo llevarse a cabo ante la falta de acuerdo

173 *Boletín CE* 12-1973, punto 3315.

174 Los países comunitarios se comprometen también a estudiar, a través de grupos de expertos árabes y europeos, las vías y medios más adecuados para establecer una cooperación estable sugiriendo además la celebración de una próxima conferencia que reuniese a los Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea con los de los países árabes.

del reconocimiento y estatus que habría que conceder a la OLP. Los países árabes pugnaban por que le fuese concedido un reconocimiento de observador y que, en consecuencia, participase como legítimo representante del pueblo palestino. Siendo inaceptable tal pretensión a ojos de la parte europea, esta primera reunión se demoraría casi dos años. Finalmente se produjo el acuerdo durante la presidencia irlandesa del primer semestre de 1975, cuando ambas partes decidieron no reunirse en base a delegaciones estatales, sino mediante dos “socios” regionales únicos: la delegación árabe y la delegación comunitaria europea. La representación palestina se integraría en la primera, con lo que se facilitaría su participación oficial y directa en el D.E.A. sin tener que proceder a un reconocimiento formal por parte de las autoridades europeas.

Tras la celebración de diferentes reuniones técnicas a nivel de expertos de ambas partes, se produjo la primera reunión de la Comisión General en Luxemburgo, el 18-20 de mayo de 1976. En esta primera reunión se iban a fijar los aspectos formales y procedimentales que habrían de caracterizar el Diálogo. Así se establece que los órganos del D.E.A. eran los siguientes¹⁷⁵:

a. la Comisión General compuesta por delegados de ambas partes, representadas por funcionarios con rango de embajadores, de miembros de la Liga Árabe y de las Comunidades Europeas, así como del Secretariado General de la Liga Árabe y de la Comisión Europea. Esta Comisión se reuniría en principio, dos veces al año y la Presidencia de esta Comisión General se ejercería conjuntamente por los jefes de ambas delegaciones. Concebida como órgano central del Diálogo, se encargaría también de examinar las cuestiones propuestas por cada una de las partes, así como de organizar los Grupos de Trabajo necesarios para cumplir los objetivos previstos en el Diálogo. Además, habría de supervisar las cuestiones generales de la organización y coordinación del Diálogo.

b. Grupos de Trabajo: en un primer momento se establecieron siete grupos de trabajo referentes a las líneas de trabajo en las que se centraba el DEA: desarrollo agrícola y rural, industrialización, infraestructuras, cooperación financiera, cultura y asuntos sociales, comercio, cooperación científica y técnica.

c. Comité de coordinación: encargado de coordinar las labores de los diversos Grupos de Trabajo.

175 Vid. GONZALEZ FERRÍN, E.; *Documentos del diálogo Euro-Árabe*. Sevilla, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1997.

Se celebrarán cuatro reuniones de la Comisión General entre los años 1976 y 1978¹⁷⁶. En 1979 y tras la expulsión de Egipto de la Liga Árabe como consecuencia de la firma en marzo de ese año de los Acuerdos de Camp David por los que el país árabe procedía al reconocimiento del Estado de Israel, la parte árabe solicitó la suspensión del Diálogo.

En 1983 se produjo un nuevo intento frustrado de revitalizar el D.E.A. Se celebró la Quinta reunión de su Comisión General, el 14 de diciembre de 1983 en Atenas. En la capital griega las partes solo pudieron alcanzar el compromiso de seguir reuniéndose en el futuro.

Los últimos esfuerzos por reeditar la iniciativa euro-árabe se llevaron a cabo en el primer semestre de 1990, protagonizados por el presidente francés François Mitterrand, consiguiendo que el 7-8 de junio de ese año, en París, se convocase la Sexta reunión de la Comisión General del D.E.A. desde su creación. Tras proceder a una reorganización interna del Diálogo¹⁷⁷, se reactivaron diversos proyectos de cooperación pendientes en varios ámbitos sectoriales. Sin embargo, un nuevo conflicto, ahora la invasión de Kuwait por parte de las tropas iraquíes el 2 de agosto de 1990 y la posterior operación “tormenta del desierto” liderada por el ejército estadounidense, abortaría el proceso. La Liga Árabe solicitó el aplazamiento sine die de las reuniones previstas al estimar que la continuación del Diálogo podría acentuar las divisiones en una Liga Árabe ya bastante debilitada.

Para los países comunitarios, el D.E.A. pretendía otorgar a la Política Mediterránea ese complemento político imprescindible en casi toda forma de cooperación internacional y fundamental además, en una zona de la conflictividad que caracteriza a esta región. El D.E.A. también pretendía, hasta cierto punto, alcanzar un acuerdo colectivo de cooperación con estos países, a la manera de los acuerdos con los países A.C.P. y que

176 Además de la ya señalada de Luxemburgo, la segunda celebrada en Túnez del 10 al 12 de febrero de 1997; la tercera en Bruselas -26 al 28 de octubre de 1977-; y la cuarta celebrada en Damasco del 9 al 11 de diciembre de 1978.

177 Se modificará su estructura interna, de forma que se establecerá una Troica ministerial compuesta por representantes de las presidencias pasada, presente y próxima, tanto de la Liga Árabe como de la Comunidad Europea, que se reunirá anualmente para tratar cuestiones políticas; la Comisión General habrá de dar cuenta a la Troica de sus trabajos. Ahora se reducirán también los Grupos de Trabajo, pasando de los siete creados inicialmente a tres comités, respectivamente: económico, técnico y social-cultural. Por último se suprimirá el Comité de Coordinación, a la vez que se creará el denominado Grupo Financiero Euro-Árabe, encargado de vigilar y fiscalizar todas las operaciones financieras del Diálogo.

la P.G.M. no pudo conseguir. Aunque este Diálogo desbordase la dimensión estrictamente mediterránea, fue considerado como el instrumento político de la acción comunitaria en la región.

Desde sus inicios en 1974 y hasta su defunción en 1990, la característica más definitoria del D.E.A. fue su fracaso e impotencia; el continuo y reiterado fracaso así como la incapacidad e impotencia para mostrar siquiera algunos logros, aunque fuere únicamente en el ámbito declarativo. Y es que durante estos más de quince años de existencia, el D.E.A. estuvo prácticamente suspendido. ¿Por qué?

La explicación parece residir en el hecho de que el D.E.A. nace de la confluencia de un doble, pero diferente interés en cada una de las dos partes: la C.E.E. y los Estados de la Liga Árabe. Por una parte, el interés árabe en asegurarse el apoyo político europeo en su conflicto contra Israel (la Guerra del Kippur había mostrado la sensibilidad europea hacia ello); por otra parte, el interés europeo en asegurarse el suministro de petróleo (la Guerra del Kippur había mostrado su dependencia y vulnerabilidad). Es decir, los árabes pretendían rentabilizar políticamente sus capacidades económicas (o para ser más precisos, sus recursos naturales en hidrocarburos); mientras que los europeos pretendían rentabilizar económicamente sus capacidades políticas (o para ser más precisos, sus potenciales capacidades políticas en el caso de que consiguiesen definir una posición común).

Se iniciará así un diálogo en el cual sus protagonistas e interlocutores pretendían obtener logros y resultados distintos en cada caso. Los árabes pretendían convertirlo en un instrumento al servicio de sus objetivos políticos; mientras que los europeos trataban de contenerlo dentro de los límites económicos y financieros. Quizá podamos encontrar en este hecho las razones de su rápido estancamiento y posterior fracaso.

Como afirma Emilio González Ferrín:

“(…) la necesidad de una actitud política común europea tras la guerra de octubre del 73 y la acuciante necesidad de trabajar en aras de la integración europea tras la crisis energética subsiguiente impulsaría a la Comunidad a tender un puente en el vacío existente entre ambas regiones desde la crisis de Suez de 1956. El Diálogo Euro-Árabe pretendió ser ese puente, respondiendo en parte al deseo de la Comunidad de crear un sistema de cooperación interregional con el Mundo Árabe similar al que le unía con grupos de Estados de África, sudeste Asiático y Latinoamérica, bastante más alejados geográficamente. Pero debía hablarse de necesidad de cooperación,

pues el maquillaje de altruismo a la larga nunca prospera en las relaciones internacionales: desde el comienzo del Diálogo se produciría un tácito reconocimiento europeo de que el nuevo tipo de relación con los árabes debería contar con una amplia base política y cultural en la que se depositasen los beneficios económicos y en materia de seguridad que, esperaban, fluirían de un modo natural.

Los árabes, por su parte, se mostraban receptivos a la idea de una más profunda relación con los europeos tras la que advertían una fuente de asistencia técnica y un potencial bloque amigo en intermediario frente a Estados Unidos en el intrincado mundo de la solución al conflicto próximo-oriental. Esto se plantearía como la principal cuestión de fondo en el Diálogo Euro-Árabe; saber si sería capaz de desempeñar un papel en la búsqueda de una posición política común de la Comunidad Europea y la Liga Árabe. Por presión política de los árabes, a lo largo de los trabajos del Diálogo resultará evidente que sin un acuerdo sobre las cuestiones relevantes en el conflicto de Oriente Próximo ambas partes serán incapaces de limar sus diferencias en materia de cooperación económica y técnica”¹⁷⁸.

El D.E.A. comenzó en una coyuntura en que la unidad de los países árabes era sólida, y acabó en 1990, cuando tras la primera Guerra del Golfo, los intereses subregionales primarían sobre los regionales (no olvidemos que el líder palestino Yasir Arafat apoyará al invasor Sadan Hussein, frente a Kuwait y el resto de monarquías petrolíferas del Golfo)¹⁷⁹. Por otra parte, la ayuda comunitaria a los palestinos que venía produciéndose en el marco de la U.N.R.W.A. desde 1971 según hemos visto anteriormente, se incrementará significativamente cuando los líderes europeos firmaron la Declaración de Venecia de 1980 que expresa el apoyo de la Comunidad Europea a la autodeterminación del pueblo palestino, así como el derecho a la existencia y a la seguridad de todos los Estados de la región, lo que incluye también, obvio es, a Israel. Desde entonces, la Comunidad Europea se ha convertido en el principal donante para el desarrollo de los Territorios Palestinos, centrándose principalmente en proyectos referentes a salud, infraestructuras, cultura, sociedad civil, derechos humanos, agricultura, educación y desarrollo institucional.

178 GONZALEZ FERRÍN, E., *op. cit.* Pg. 12.

179 Además de la bibliografía citada, para profundizar en el Diálogo EuroÁrabe, *vid.* entre muchos otros BENCHENANE, M.; *Pour un dialogue euro-arabe*, Paris, Berger-Levrault, 1983. BOURRINET, J. (Dir.); *Le Dialogue Euro-Arabe*, Paris, Economica, 1979. GONZÁLEZ FERRIN, E.; *El Diálogo Euro-Árabe: la Unión Europea frente al Sistema Regional Árabe*, Madrid, Agencia Española de Cooperación Internacional, 1997. HUBERT, A.; “Le Dialogue Euro-Arabe: un parcours d’obstacles” en *Revue de Marché Común*, nº XX, 1980. KHADER, B. (Dir.); *Coopération Euro-Arabe. Diagnostic et Prospective*, Louvain la Nueve, CERMAC, 1982.

6. LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA RENOVADA O UN POCO “MAS DE LO MISMO” EN EL MARCO DE LA POLÍTICA DE PROXIMIDAD (1990)

El próximo periodo que analizaremos en estas páginas, responde a una coyuntura internacional y comunitaria cualitativamente distinta de la anterior. Para empezar por los cambios estrictamente comunitarios, hay que señalar que la “Europa de los Doce” tiene ya una naturaleza bastante más mediterránea que las anteriores, pues a los países fundadores mediterráneos Francia e Italia, hay que añadir ahora los nuevos miembros también mediterráneos España y Grecia (y aún Portugal que, aunque no es un país mediterráneo propiamente, puede homologarse a tales países dada su estructura productiva y características climáticas).

Ante la nueva coyuntura internacional y los cambios operados en la escena internacional a partir de 1989, y más concretamente, como respuesta a las profundas reformas que estaban experimentándose en ese mismo momento en la Europa Central y Oriental, la Comunidad Europea, iniciará una nueva estrategia marco de relación con sus países vecinos del Norte, Este y Sur, es decir respectivamente con los países de la Asociación Europea de Libre Cambio -E.F.T.A.-, con los países de Europa Central y Oriental -P.E.C.O.s- y con los Países Mediterráneos No Comunitarios -P.M.N.C.-. Es la denominada “Política de proximidad” que supondrá una reordenación de las relaciones que la Comunidad desarrollaba con estos tres grupos de países próximos. Conviene recordar también que esta nueva estrategia comunitaria de intensificación de las relaciones con sus países vecinos, se inserta además en una profunda reforma del proceso de integración que acabará desembocando, a través del Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht firmado el 7 de febrero de 1992, en una nueva Unión Europea -en adelante U.E.- de naturaleza política cualitativamente distinta a la anterior Comunidad Económica Europea de naturaleza fundamentalmente económica.

La Política de proximidad es por lo tanto una consecuencia de este doble proceso, superpuesto, de cambios y desafíos en la sociedad internacional, así como de reformas intracomunitarias que, a su vez, se ven acentuadas por los primeros y por la necesidad comunitaria de responder a los nuevos desafíos sobrevenidos tras la caída del muro de Berlín y la finalización del enfrentamiento bipolar¹⁸⁰.

180 Vid. BARÓN, E.; *Europa en el alba del milenio*, Madrid, Acento Editorial, 1990. DELORS, J.; *El nuevo concierto europeo*, Madrid, Acento Editorial, 1993. DUVERGER, M.; *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza Editorial, 1994. ORTEGA, A.; *La razón de Europa*, Madrid, El País/Aguilar, 1994.

El contenido de la política de proximidad se desplegaba en tres ámbitos geográficos con objetivos distintos en cada caso. Con los países de la E.F.T.A. se pretendía la creación del denominado Espacio Económico Europeo; por su parte, los P.E.C.O.s se convertirían, de la noche a la mañana y como consecuencia de la nueva situación, en los principales receptores de ayudas y objeto de atención prioritaria por parte de la UE. Los P.M.N.C. pugnaban por no quedar excesivamente relegados en la jerarquía de prioridades comunitarias en esta nueva coyuntura; preocupación también compartida por las autoridades comunitarias que aprobarán el 15 de noviembre de 1989 un documento -“Hacia una Política Mediterránea Renovada”, Comunicación de la Comisión al Consejo- que dará luz verde a una nueva aproximación a las relaciones con los P.M.N.C., en el marco de la denominada Política Mediterránea Renovada -en adelante P.M.R.-

Las autoridades comunitarias eran conscientes de que el dispositivo de relaciones con el Mediterráneo creado en los años 70, era inadecuado para las necesidades de los años 90, por lo que apostaban por reforzar los diálogos económicos y políticos con dichos países a todos los niveles y en todos los sectores. La situación se hacía más crítica con el estallido de la primera guerra del Golfo a finales de 1990 y el potencial desestabilizador que de este conflicto se derivaba y que ya podía vislumbrarse.

En cualquier caso, a pesar de la especial coyuntura y de la evidencia de la necesidad de reforzar los lazos con los P.M.N.C. para evitar un escoramiento excesivo del interés comunitario hacia el centro/este de Europa (cosa que inevitablemente acabó produciéndose hasta el ingreso posterior en la U.E. de los PECO), la verdad es que la P.M.R. no supuso modificaciones relevantes desde el punto de vista cualitativo. La P.M.R. sí contemplará, sin embargo, un reforzamiento cuantitativo de los diálogos existentes tanto en materia de concesiones comerciales como de ayuda financiera, estableciendo una mejora importante del régimen comercial en diferentes aspectos, aumentando sustancialmente las ayudas financieras, así como poniendo en marcha una multiplicidad de iniciativas de cooperación que implicaban directamente a las sociedades civiles de ambas riveras del Mediterráneo¹⁸¹.

181 Son toda una generación de programas euromediterráneos -los denominados programas Med- que se iniciarán a partir de ahora: Med-Invest, Med-Urbs, Med-Media, Med- Campus, Med-Techno, Med-Migration y Med-Ambient, principalmente. *Vid.* BATALLER, M.F. y JORDÁN GALDUF, J.M.; “La cooperación financiera de la Unión Europea con los Países Terceros Mediterráneos: vieja historia, nuevos enfoques” en GALINSOGA, JORDÁ, A. (Dir.); *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la Unión Europea. Una perspectiva plural de la Conferencia de Barcelona de 1995*, Lleida, Universidad de Lleida, 2002, pg. 741.

A pesar de todo, la política comunitaria en el Mediterráneo seguía planteándose con una mentalidad de mera asistencia que perpetuaba la brecha entre las dos riberas¹⁸². La P.M.R. no era sino una respuesta inmediata y de compromiso a una circunstancia sobrevenida. Los P.M.N.C. veían en ella un poco “más de lo mismo”: ayuda financiera y concesiones comerciales preferentemente en aquellos sectores menos competitivos. El cambio cualitativo en las relaciones euromediterráneas, habría de venir unos años más tarde.

7. LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA, EL CAMBIO CUALITATIVO EN LAS RELACIONES DE LA UE CON EL MEDITERRÁNEO

En el periodo en que se estaba implementando la P.M.R. entró en vigor el Tratado de Maastricht (1 de noviembre de 1993) que proporcionaba a la U.E. un instrumento de actuación exterior que, aunque limitado, hacía concebir esperanzas sobre las posibilidades futuras: la Política Exterior y de Seguridad Común -en adelante P.E.S.C.- algo que unido a la voluntad comunitaria de erigirse en un actor internacional relevante en el nuevo contexto internacional post-guerra fría, así como el deterioro generalizado de las condiciones sociopolíticas de la región¹⁸³, alimentaba su interés por acentuar el diálogo con los P.M.N.C. No podemos dejar de señalar que será también ahora cuando la Comunidad empezará a tener un cierto protagonismo en el proceso de paz de Oriente Medio, con motivo de la Conferencia de Madrid de octubre de 1991, hecho que nos ocupará en otro apartado posterior de este mismo trabajo.

Todo ello tenía como consecuencia la asunción generalizada de que era necesario pasar de medidas de exclusivo carácter económico-comercial a otras que incluyesen una dimensión más política. Las nuevas perspectivas abiertas en el conflicto de Oriente Medio tras la Conferencia de Paz de Madrid de 1991, y más aún, tras los Acuerdos de Oslo de 1993 que derivaron de aquella, animaban a iniciar un diálogo en profundidad en la región; por lo menos, en esa coyuntura de encauzamiento del conflicto israelo-palestino, éste no se erigiría de inicio en un hándicap insalvable para la potenciación del diálogo, como había venido ocurriendo anteriormente.

182 BEN SALEM, H.; “Maghreb-CEE-Pays de l’Est: fatalité de la trilogie ou consécration du trilatéralisme?” en *Revue de Marché Commun et de l’Union Européenne*, nº 348, 1991.

183 Desintegración del estado yugoslavo y sus dramáticas consecuencias evidenciadas ya en este momento en la primera de las guerras que asolarían el territorio yugoslavo; las consecuencias para los países árabes de la primera Guerra del Golfo, el deterioro económico y social de la región y el avance del fundamentalismo -triunfo del Frente Islámico de Salvación en las elecciones argelinas de 1991-, etc.

Ese clima de entendimiento árabe-israelí iba a servir de marco propiciatorio y favorecedor del nuevo diálogo euromediterráneo que iba a desarrollarse. Recordamos ahora el Acuerdo entre Israel y la Autoridad Palestina sobre Gaza y Jericó de mayo de 1994, el Tratado de Paz de septiembre de 1994 entre Israel y Jordania, el nuevo Acuerdo de Washington de septiembre de 1995 que extendería la incipiente autonomía palestina a todo Cisjordania, etc.

Así, los primeros pasos para una nueva relación se empezarán a dar en el Consejo Europeo de Lisboa de 1992, donde comenzará ya a manejarse el concepto de “partenariado” o asociación para referirse al mediterráneo queriendo significar un modelo de cooperación multidimensional más allá del meramente económico y comercial anterior; ello exigía dotarse de nuevos instrumentos para intervenir también en nuevos ámbitos de cooperación como la cultura, los derechos humanos, cuestiones sociales, etc. Los sucesivos Consejos Europeos de Corfú y Essen, en 1994, reiterarán la prioridad estratégica que la cuenca mediterránea adquiría para la U.E., a la vez que se decide la convocatoria de una Conferencia Euromediterránea a celebrar durante al próxima presidencia española en el segundo semestre de 1995¹⁸⁴.

La Conferencia Euromediterránea que sentará las bases para una nueva Asociación Euromediterránea -en adelante A.E.M.- se celebrará en Barcelona el 27/28 de noviembre de 1995 reuniendo a los 15 miembros con que entonces contaba la U.E. y a los 12 P.M.N.C. que contaban con una relación privilegiada con la Unión desde hacía más de dos décadas¹⁸⁵.

La Conferencia de Barcelona concluirá con la denominada Declaración de Barcelona, documento de naturaleza política no vinculante jurídicamente por el cual los 27 países firmantes se comprometen a establecer una colaboración global conducente a alcanzar una Asociación entre las dos riberas del *mare nostrum*. Esta Declaración marca la nueva concepción que la U.E. tiene de la política euromediterránea y que podemos sintetizar en la idea de que ya no es suficiente articular la relación entre estos países

184 Para un análisis de todo este proceso *vid.* DE CASTRO RUANO, J.L.; “La política euromediterránea: entre la asociación y la nueva vecindad de la Europa ampliada” en *Anuario de Derecho Internacional* Vol. XIX, 2003, Pamplona, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 2004.

185 Concretamente eran los siguientes: Chipre, Malta y Turquía (los más desarrollados y con vocación de adhesión ya entonces); el resto de países que contaban con Acuerdos de Cooperación tanto del Maghreb (Argelia, Marruecos y Túnez) como del Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano, Siria y los dos que aquí más nos interesan: Israel y la Autoridad Nacional Palestina).

en la cooperación financiera y el intercambio comercial de un número limitado de productos; sino que es necesaria también la adopción de compromisos en el ámbito político y de seguridad, así como en el económico, social, humano y cultural. “La Declaración de Barcelona marca así la ruptura con una filosofía y práctica anterior defendida en este tema por la Unión Europea, ruptura enormemente positiva, y cuya decisión constituye ya de por sí un éxito de la Conferencia y de la Declaración de Barcelona”¹⁸⁶.

Efectivamente, el proceso de Barcelona introduce dos variables innovadoras, respecto a la estructura de diálogo existente anteriormente; en primer lugar, la multilateralización del diálogo al reunir en una misma mesa a 27 países, algunos de ellos enemigos tradicionales y ancestrales. En segundo lugar, al incluir en el ámbito de la discusión todo tipo de cuestiones, incluidas cuestiones políticas y de seguridad¹⁸⁷.

El objetivo final del proceso es la creación de una zona de paz, estabilidad política y de seguridad; para ello la Declaración de Barcelona establece la asunción de unos compromisos concretos en tres ámbitos de colaboración:

a. colaboración política y de seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad. Se establece una especie de código de buena conducta, basado en el respeto de los derechos humanos así como en la salvaguardia de principios democráticos como el pluralismo y las libertades fundamentales. Resaltamos el compromiso que establece la Declaración de “respetar la igualdad de derechos de los pueblos y su derecho a la autodeterminación, actuando en todo momento de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)”. Disposición que afecta, tanto al Sáhara como a los Territorios Ocupados de Oriente Medio. La Declaración de Barcelona hace también una apuesta a favor de la seguridad regional mediante la No Proliferación nuclear, química y biológica.

186 GUTIERREZ ESPADA, C.; “Las relaciones euromediterráneas (separando el grano de la paja)” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 149, 1997, pg. 19.

187 ECHEVARRÍA JESUS, C.; “La nueva Unión Europea ante los desafíos de la vecindad mediterránea” en *La Unión Europa ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid, Boletín Oficial del Estado/Universidad de Cantabria, 2003.

b. colaboración económica y financiera: el objetivo en este ámbito es crear una zona de prosperidad compartida entre los países de las dos riberas. Para ello se establece el compromiso de proceder al establecimiento gradual de una zona de libre comercio para el año 2010, mediante la negociación y firma de nuevos Acuerdos Euromediterráneos que sustituyan a los acuerdos firmados anteriormente en el marco de la P.G.M. Para ello habrá que proceder a la eliminación progresiva de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de productos manufacturados, mientras que los productos agrícolas serán objeto de un acceso preferencial y recíproco.

c. colaboración en los ámbitos social, cultural y humano: en este ámbito se establece el compromiso de fomentar la comprensión entre las culturas y desarrollar los intercambios entre las sociedades civiles de todos los países implicados en la A.E.M. Se trata así de promocionar el papel que puede y debe desempeñar la sociedad civil en el proceso de desarrollo de la colaboración euromediterránea como factor esencial para una mayor comprensión mutua y acercamiento entre los pueblos que habitan ambas riberas del Mediterráneo.

La Declaración de Barcelona establece explícitamente la independencia y separación entre esta iniciativa y el proceso de paz puesto en marcha unos años antes; si bien manifiesta que el Proceso de Barcelona puede y debe erigirse en un instrumento generador de confianza entre las partes y contribuir así al resultado exitoso de las demás iniciativas a favor de una resolución satisfactoria del proceso de paz. Literalmente afirma que “la presente iniciativa euromediterránea no pretende sustituir a las demás acciones e iniciativas emprendidas a favor de la paz, de la estabilidad y del desarrollo de la región, sino que contribuirá a favorecer su éxito. Los participantes apoyan la celebración de un acuerdo de paz justo, global y duradero en el Oriente Medio, basado en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y en los principios mencionados en la carga de invitación a la Conferencia de Madrid sobre la Paz en el Oriente Medio, incluido el principio de tierra a cambio de paz, con todo lo que ello implica”¹⁸⁸.

188 El texto completo de la Declaración de Barcelona puede verse en la *Revista de Instituciones Europeas*, vol.22, nº 3, 1995, pgs. 1039 y ss.

8. EL DESARROLLO DE LA ASOCIACIÓN EUROMEDITERRÁNEA Y LOS ACUERDOS EUROMEDITERRÁNEOS CON ISRAEL Y LA AUTORIDAD NACIONAL PALESTINA

8.1. Las Conferencias Euromediterráneas y el proceso de paz

La Declaración de Barcelona define el esqueleto a partir del cual se desarrollará la A.E.M., articulada en determinados instrumentos bilaterales de cooperación (los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación firmados entre la U.E. y cada uno de los P.M.N.C. asociados al proceso), un instrumento multilateral de cooperación financiera que sostiene todo el proceso (el Programa MEDA en sus diferentes y sucesivas versiones: MEDA I para el periodo 1996-1999 y MEDA II, para el 2000-2006). Además este esqueleto se completa con una serie de Conferencias Euromediterráneas -en adelante C.E.M.- multilaterales que se reúnen periódicamente a diferentes niveles.

Quizá estas C.E.M. supongan la dimensión institucional y política más importante del proceso. Cada año se llevan a cabo más de una decena de conferencias y reuniones sectoriales (ya sean de energía, agua, transportes, turismo, cultura, agricultura, industria, etc.) a diferentes niveles políticos, administrativos y técnicos. En la cúspide de todo este complejo engranaje multilateral se sitúan las C.E.M.s celebradas a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores; estas C.E.M.s cumplen una función de estímulo y dinamización general, impulso y evaluación permanente de todo el Proceso.

Tras la inaugural C.E.M. de Barcelona de noviembre de 1995 -denominada Barcelona I- se celebró la C.E.M. de La Valetta (Malta) -Barcelona II- en abril de 1997. Posteriormente se han celebrado la C.E.M. de Stuttgart en abril de 1999 -Barcelona III-; la de Marsella en noviembre de 2000 -Barcelona IV-; abril de 2002 en Valencia -Barcelona V-, donde se aprobó el denominado Plan de Acción de Valencia; diciembre de 2003 en Nápoles -Barcelona VI-; la C.E.M. de Luxemburgo celebrada el 30/31 de mayo de 2005 -Barcelona VII- que tuvo como objetivo preparar la Conferencia Extraordinaria de Barcelona de Noviembre de 2005, convocada para conmemorar el décimo aniversario del “partenariado” euromediterráneo así como para proceder también a una revitalización del mismo; y la última C.E.M. celebrada en Tampere el 27/28 de noviembre de 2006 -Barcelona VIII-.

Cada una de estas C.E.M. ha tratado de impulsar significativamente algún aspecto concreto del Proceso de Barcelona, si bien con resultados desiguales incluso con sonoros fracasos en algunas ocasiones; la coyuntura particular del proceso de paz palestino-israelí será determinante para la evolución del Proceso de Barcelona y en concreto para la feliz o infeliz conclusión de estas C.E.M.s.

Así, la conferencia inaugural de la ciudad condal se celebró en un contexto de ambiente optimista respecto al proceso de paz en Oriente Medio -Proceso de Oslo- que propició la conclusión del acuerdo materializado en la interesante Declaración de Barcelona. La Unión Europea había apostado por el Proceso de Oslo, iniciado unos años antes y que debía continuar hasta su desenlace final, a saber, un Estado palestino soberano y viable; la Unión se proponía sostener e impulsar el proceso, invitando a israelíes y palestinos a participar en la reunión de Barcelona. “Tal fue la apuesta de la U.E. en 1995: desenclavar las economías mediterráneas y dinamizarlas, ayudar a la transformación democrática por medio del desarrollo económico y sostener el proceso de paz árabe-israelí (...). De modo que la apuesta por la seguridad está en el corazón del dispositivo asociativo creado en Barcelona en 1995”¹⁸⁹.

Cuando se celebra la segunda Conferencia en la isla de Malta¹⁹⁰ apenas un año y medio más tarde, la situación era radicalmente distinta. El conflicto árabe-israelí se encontraba entonces en un momento bastante crítico ante la falta de avances que evidenciaba el denominado Proceso de Oslo. La celebración de la propia C.E.M. estuvo en cuestión hasta los momentos previos a su celebración que, finalmente, sólo se produjo gracias a la presión ejecutada por las autoridades comunitarias. En cualquier caso, “la respuesta a la convocatoria por parte de los países europeos fue menos entusiasta que en 1995 (por ejemplo, los ministros de asuntos exteriores de Portugal, Reino Unido, Grecia y Austria no asistieron) y los debates estuvieron presididos por la ácida disputa entre árabes e israelíes”¹⁹¹.

189 KHADER, B.; “El proceso de Barcelona 1995-2005: el texto y el contexto”, en *Vanguardia/Dossier*, nº 17, oct./dic. 2005, pg. 18.

190 En la Conferencia de Barcelona se había decidido que las sucesivas reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores se celebrasen cada dos años alternativamente en el Norte y el Sur. Tras la renuncia de Rabat a favor de Túnez, Barcelona II debería haberse celebrado en ese país, pero Siria opuso su veto a tal ubicación al negarse a que los árabes se sentaran junto a los israelíes en suelo árabe; lo que da una idea del enconamiento de los “socios”.

191 SANCHEZ MATEOS, E.; “La seguridad global en el Mediterráneo” en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 57/58, 2002, pg. 15.

La Conferencia concluyó sin ni tan siquiera poder acordar una Declaración Final en la que se fijasen las posiciones comunes en torno a la situación del proceso de paz, evidenciando nítidamente la interconexión entre ambos procesos -proceso de paz y proceso euromediterráneo- así como que las dificultades en el proceso de paz, acaban dificultando igualmente los avances en el Proceso de Barcelona.

La Conferencia de Stuttgart -que coincidió con uno de los momentos álgidos del conflicto de Kosovo- aceptó a Libia como país observador en su calidad de “invitado” al proceso (una vez que Naciones Unidas decretó la suspensión del embargo que pesaba sobre el país árabe). En la ciudad alemana se acordó la elaboración de una Carta para la Paz y la Estabilidad, destinada a prevenir conflictos y crisis, y mantener la paz y la estabilidad mediante la instauración de un sistema de seguridad colectiva y cooperativa. Esta Carta vendría a ser el instrumento del proceso de Barcelona en lo referente a las cuestiones de paz y estabilidad, institucionalizando un diálogo político y estableciendo mecanismos concretos para el tratamiento de los asuntos de seguridad en la región.

La C.E.M. de Marsella, llevada a cabo en noviembre de 2000, coincidió con la revitalización del conflicto palestino-israelí (en septiembre del mismo año se había producido el inicio de la segunda Intifada como consecuencia de la visita de Ariel Sharon, entonces líder de la oposición, a la explanada de las mezquitas de Jerusalén); hecho que nuevamente habría de condicionar el resultado de la reunión a la que no acudieron los representantes de Siria ni de Líbano, que se negaron a sentarse en la misma mesa con el representante del Estado israelí. La adopción prevista de la Carta para la Paz y la Estabilidad se relegó a un momento futuro indeterminado, “cuando el contexto político lo permita”.

Tampoco en el momento de celebrarse la Conferencia de Valencia la situación del conflicto árabe-israelí invitaba al optimismo. La reunión de Valencia se desarrolla simultáneamente al asedio de las tropas israelíes a la ciudad cisjordana de Belén, acontecimiento que inunda de tensión la reunión. Las delegaciones árabes se ausentaban de la sala en que ésta se celebraba cada vez que intervenía el ministro de Asuntos Exteriores israelí Simon Peres. En una situación semejante no debe extrañarnos lo limitado de los acuerdos alcanzados. Quizá el acuerdo más importante alcanzado en la ciudad española se refiere al compromiso de creación de una fundación euromediterránea para promover el diálogo entre culturas y civilización.

Compromiso hoy felizmente materializado¹⁹². También en Valencia se propondrá la creación de una Asamblea Parlamentaria Euromediterránea -A.P.E.M.- que al día de hoy ha celebrado ya diferentes plenos tras su primera sesión de marzo de 2004¹⁹³.

En Valencia se establecerá un Plan de Acción que será evaluado un año más tarde en la C.E.M. de Nápoles, donde también se debatirá sobre derechos humanos y democracia, así como sobre la entonces inminente ampliación comunitaria y su afectación a la A.E.M. Una vez más el contexto internacional interfería sobre la C.E.M. de turno. La de Nápoles se iba a celebrar en diciembre de 2003 en el contexto de la guerra de Irak que tanto había dividido y fragmentado la posición de los socios comunitarios.

La Conferencia de Luxemburgo de mayo de 2005 tendrá como objetivo proceder a una evaluación general de la marcha del proceso de Barcelona así como preparar la reunión extraordinaria de alto nivel que se iba a celebrar con motivo del décimo aniversario de la asociación en la Ciudad Condal en noviembre de 2005.

Diez años después del inicio del Proceso de Barcelona, se imponía una reactualización y fortalecimiento del mismo, así como un nuevo Plan de Acción que tuviese en cuenta la nueva realidad en que se había convertido la A.E.M. tras la ampliación comunitaria a los países de Europa Central. No olvidemos que el proceso se inició con un total de 27 países bajo la fórmula de 15+12 (15 países comunitarios más 12 países no comunitarios); y hoy nos encontramos con una situación bien diferente de 27+10+2 (27 países comunitarios, más 10 socios no comunitarios una vez que Chipre y Malta han pasado a engrosar el primer grupo tras su ingreso en la Unión el pasado 2004. Además, hay que considerar el hecho de que Libia y Mauritania son observadores permanentes del proceso, fórmula probablemente antesala de su inclusión formal en la A.E.M.). La Conferencia extraordinaria de Barcelona de noviembre de 2005,

192 La Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el diálogo entre las culturas se inauguró el 20 de abril de 2005 y tiene su sede en Alejandría. Se trata de la primera institución común del proceso de Barcelona financiada por contribuciones de todos los países asociados al proceso así como por la Comisión. Concebida como una red de redes, tiene como objetivo promover el diálogo entre todas las culturas de la región y contribuir a la visibilidad de la asociación mediante intercambios intelectuales, culturales y de la sociedad civil.

193 La Asamblea Parlamentaria Euromediterránea está constituida por 240 miembros provenientes del Parlamento Europeo, parlamentos nacionales de la U.E. y otros parlamentos de diez P.M.N.C. Es prácticamente el único organismo que permite a representantes palestinos e israelíes reunirse en igualdad de condiciones.

conmemorativa del 10º aniversario del Proceso de Barcelona, se convoca a nivel de Jefes de Estado y/o de Gobierno; acudieron a la misma todos los líderes europeos así como los presidentes de Turquía, Líbano y la Autoridad Nacional Palestina -en adelante A.N.P.-; aunque en el resto de delegaciones árabes hubo ausencias notables.

El tratamiento de la cuestión del terrorismo fue el escollo que más dificultades originó a lo largo de toda la Cumbre que, no obstante, concluyó con resultados esperanzadores que bien pudieran suponer un nuevo impulso a la A.E.M. La Cumbre concluyó sin poder consensuar una Declaración Final, lo que evidencia el nivel de enconamiento de las discusiones. El desencuentro entre árabes e israelíes respecto a las menciones propuestas en lo que se refiere al conflicto de Oriente Próximo, así como cualquier referencia al desarrollo del proceso de paz, impidió toda posibilidad de acordar un texto conclusivo final que necesariamente habría de ser aceptado por todos los integrantes de la reunión. En sustitución de éste, se optó con consensuar el contenido de una Declaración del Presidente que no conllevaba el requisito de añadir la firma de los participantes. Esta Declaración afirma el objetivo de la consecución de dos Estados, un Israel seguro y una Palestina viable, soberana y democrática.

En Barcelona 2005 se aprueba un nuevo Plan de Acción para los cinco próximos años que incluye determinadas medidas en materia de “partenariado” político y de seguridad, desarrollo socioeconómico durable y reformas, enseñanza e intercambio socioculturales, así como en materia de migraciones, integración social, justicia y seguridad.

Quizá el aspecto más espectacular de esta Cumbre haya sido la adopción del Código de Conducta común para luchar contra el terrorismo, hecho que supone un logro sin precedentes, por implicar precisamente a árabes e israelíes. La dificultad en alcanzar el consenso en su redacción, especialmente en lo que hace referencia a la definición del terrorismo fue el principal escollo de la reunión. La no aceptación por parte de la Presidencia del reconocimiento del derecho de resistencia a la ocupación que demandaban los países árabes amenazó con hacer encallar el acuerdo¹⁹⁴. Al final el entendimiento fue posible acudiendo al pragmatismo de remitir la definición del terrorismo a Naciones Unidas que trabaja denodadamente desde hace años para

194 El texto que proponían los países árabes afirmaba que “Nada en este código de conducta contradice el derecho de los pueblos bajo ocupación extranjera a luchar hasta el fin de acuerdo con el Derecho internacional y las leyes humanitarias internacionales”.

acordar un proyecto de Convención Internacional contra el Terrorismo, objetivo bloqueado de manera sistemática precisamente por la cuestión de la definición del concepto de terrorismo. En el Acuerdo alcanzado se adopta el compromiso de hacer cumplir las trece Convenciones internacionales sobre aspectos ligados al terrorismo que, en el marco de la O.N.U., se han aprobado en los últimos años.

El Código establece una rotunda condena y deslegitimación de la práctica terrorista al establecer en su preámbulo que “los países de la asociación euromediterránea estamos unidos en la lucha contra el terrorismo (...) y determinados a reforzar nuestra cooperación y nuestra coordinación para hacer frente a este desafío mundial. Hoy reafirmamos nuestra condena absoluta del terrorismo bajo todas sus formas y manifestaciones y nuestra determinación a erradicarlo y combatir a sus promotores”. Más adelante afirma que “condenamos sin reservas el terrorismo en todas sus manifestaciones; rechazamos toda tentativa de asociación del terrorismo con una nación, una cultura o una religión”. Que árabes e israelíes se hayan puesto de acuerdo en este texto que condena sin paliativos esta práctica es ya, en sí mismo, un gran éxito. Habrá que esperar, no obstante, un tiempo prudencial que nos permita hacer una valoración más ajustada acerca de los efectos derivados de toda la potencialidad que el contenido de esta Declaración encierra¹⁹⁵.

La C.E.M. de Tampere (Finlandia) celebrada el 27 y 28 de noviembre de 2006 ha sido la última reunión a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada hasta la fecha -Barcelona VIII-; y ha sido la segunda vez en que los Ministros de Asuntos Exteriores euromediterráneos aceptan las conclusiones de la cumbre por unanimidad. La reunión se celebró en una atmósfera positiva, condicionada quizá por la mejora de la situación sobre el terreno, tras el alto el fuego de Gaza establecido el día 26 de ese mismo mes de noviembre. Las Conclusiones de Tampere comprenden un texto de acuerdo sobre Oriente Medio, además de otras medidas tendentes a mejorar la cooperación euromediterránea en diferentes sectores. A la reunión de Tampere acudieron también el Representante Especial de la UE para el proceso de paz en Oriente Medio Marc Otte, así como el Secretario General de la Liga Árabe Amr Moussa.

195 Para un análisis más en profundidad de esta Cumbre *vid.* DE CASTRO RUANO, J.L.; “La Conferencia Barcelona II de noviembre de 2005: un nuevo impulso a la Asociación Euromediterránea” en *Unión Europea Aranzadi*, año XXXIII, nº 1, enero 2006.

8.2. Los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación con Israel y con la Autoridad Nacional Palestina

El objetivo de la consecución de una zona de libre comercio entre las dos riberas del mediterráneo para el año 2010 es, sin ninguna duda, el objetivo más explícito y evidente de la A.E.M., aunque no sea necesariamente el más importante. Para ello, el principal instrumento es la conclusión previa, firma y posterior ejecución de diferentes Acuerdos de Asociación bilaterales entre la U.E. y cada uno de los socios del proceso.

Estos Acuerdos de Asociación sustituyen a aquellos Acuerdos de Cooperación celebrados en la década de los setenta vistos anteriormente en el marco de la P.G.M. En cuanto a su contenido hay que señalar que estos Acuerdos abarcan los tres ámbitos principales incluidos en la Declaración de Barcelona y contienen cláusulas diversas, en función de las características particulares del país de que se trate, sobre el respeto de los derechos humanos, el diálogo político, la libre circulación de mercancías, la cooperación económica y financiera, la cooperación social y cultural, la reestructuración económica y mejora de la competitividad, así como diferentes disposiciones institucionales y en favor de reformas administrativas, políticas y económicas.

Como elementos genéricos más determinantes de estos Acuerdos, cabría destacar la cláusula democrática incluida en todos ellos, por la cual se establece la posibilidad de suspender los acuerdos suscritos en caso de violación grave de los derechos humanos¹⁹⁶; son también importantes las disposiciones sobre el libre comercio que se ha de instaurar en un plazo transitorio variable en función de las características del país concreto de que se trate¹⁹⁷; en este sentido hay que señalar que Israel ya tiene

196 Si bien, la condicionalidad política y las cláusulas democráticas introducidas en la mayoría de los Acuerdos de Asociación, hasta la fecha no son sino frases retóricas tan bienintencionadas como inoperantes en la práctica. Una reflexión interesante sobre la cláusula democrática que aplica la U.E. en sus acuerdos de acción exterior la encontramos en GUTIERREZ ESPADA, C.; “A propósito de los valores de la Unión como parámetros de legalidad de su acción exterior: la cláusula democrática y el derecho internacional de la responsabilidad” en MARIÑO MENÉNDEZ, F. (Dtor.); *Derecho internacional y Tratado constitucional europeo*, Madrid, Marcial Pons/Universidad Carlos III de Madrid, 2006.

197 En honor a la verdad hay que señalar que, de acuerdo con los periodos transitorios de doce años que incluyen la mayoría de estos Acuerdos, difícilmente se podrá alcanzar el objetivo general propuesto en la Declaración de Barcelona de 1995 y reafirmado posteriormente, de instaurar una zona de libre comercio para el año 2010. Para un análisis sectorial en profundidad del proceso *vid.* CUADRADO ROURA, J.R. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, M.T. (Coords), *El área de libre comercio euromediterránea: hitos conseguidos y perspectivas futuras – The Euro-Mediterranean Free-Trade Area. Objectives and Targets Ahead*, Madrid, Marcial Pons, 2005.

constituida una zona de libre cambio con la Unión. Los acuerdos determinan también los principales ámbitos de cooperación financiera comunitaria, así como diferentes disposiciones relativas a la cooperación social y cultural. En el momento actual, el estado de la cuestión en lo que se refiere a la elaboración y conclusión de estos acuerdos euromediterráneos de asociación es como sigue:

De los doce P.M.N.C. que iniciaron el proceso, al día de hoy hemos de descontar a Chipre y Malta, ya miembros de pleno derecho de la Unión desde el año 2004; con Turquía existe una Unión Aduanera en vigor desde enero de 1996 y negocia en estos momentos su adhesión a la U.E. en un proceso que se prevé largo, complejo y controvertido. Por lo demás, se han concluido acuerdos euromediterráneos de asociación con todos los P.M.N.C., estando además todos plenamente en vigor salvo el que se refiere a Siria (concluido desde octubre de 2004, aunque pendiente de finalizar el proceso de ratificación.).

En lo que se refiere a Israel, hay que decir que firmó el Acuerdo en 1995 y el mismo entró en vigor el año 2000¹⁹⁸. La Autoridad Nacional Palestina por su parte firmó el acuerdo en febrero de 1997, entrando en vigor en julio de ese mismo año; en este caso se trata de un acuerdo “interino” dada su peculiaridad sujeta a la evolución del proceso de paz y el calendario allí contemplado para la consecución por parte de la A.N.P. de un Estado formal propio¹⁹⁹. Veamos el contenido de estos Acuerdos con un poco más de detenimiento.

El Acuerdo Euromediterráneo de Asociación establecido entre Israel y la U.E. en vigor desde el año 2000, reemplaza el anterior Acuerdo de Cooperación de 1975 y constituye la base jurídica sobre la que reposan actualmente las relaciones entre la U.E. y el Estado de Israel. En la línea de los Acuerdos de Asociación de nueva

198 *Vid.* “Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y el Estado de Israel, por otra”. *D.O.C.E.* n° L, 147 de 21.06.2000

199 *Vid.* “Acuerdo Euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación entre la Comunidad Europea y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), actuando por cuenta de la Autoridad Palestina de Cisjordania y la Franja de Gaza” en *D.O.C.E.* n° L 187 de 16.07.1997. En el Preámbulo del Acuerdo interino se establece que “el presente Acuerdo deberá ser sustituido por un Acuerdo euromediterráneo de asociación tan pronto como lo permitan las condiciones”. Por su parte, el último artículo del Acuerdo interino -artículo 75- establece en su punto 2 que “El 4 de mayo de 1999 a más tardar deberán iniciarse negociaciones con vistas a la celebración de un Acuerdo euromediterráneo de asociación. Hasta la celebración de dicho Acuerdo, permanecerá en vigor el presente Acuerdo (...)”. Evidentemente, al día de hoy continúa vigente este Acuerdo interino...

generación firmados entre la Comunidad y los socios mediterráneos, el Preámbulo enfatiza la importancia del principio de libertad económica así como de “los principios de la Carta de las Naciones Unidas, en particular el respeto a los derechos humanos, y a la democracia, que constituyen la auténtica base de la asociación”. El Acuerdo subraya la prioridad de la estabilidad política y el desarrollo económico de la región a través del fortalecimiento de la cooperación regional; la apertura de un diálogo político regular tanto a nivel bilateral como multilateral en asuntos de interés común; así como el mantenimiento de un diálogo en el ámbito científico, tecnológico, cultural, audiovisual y social en beneficio de las dos partes.

El acuerdo incluye también una estructura institucional para su gestión: crea un Consejo de Asociación formado por representantes de las dos partes (por la parte comunitaria está integrado por representantes del Consejo de la U.E. y miembros de la Comisión europea) que se reunirá a nivel ministerial una vez al año “y cada vez que sea necesario” para examinar las cuestiones importantes que se planteen en el marco del Acuerdo “y cualquier otra cuestión bilateral o internacional de interés mutuo”. Además se establece un Comité de asociación de nivel técnico y los grupos de trabajo que sean necesarios para la aplicación del acuerdo.

Este Acuerdo que es mucho más que un acuerdo de libre cambio entre Israel y la U.E.²⁰⁰, ha permitido llevar a cabo una cooperación y un diálogo permanente entre las partes en un gran número de ámbitos diferentes: libertad de establecimiento, liberalización de servicios, libre circulación de capitales, reglamentación en materia de competencia, reforzamiento de la cooperación económica, así como cooperación en los ámbitos social y cultural. Dado el elevado nivel de desarrollo económico de Israel, este país no se beneficia de la ayuda bilateral prevista en el programa MEDA, aunque sí puede resultar beneficiado de los fondos MEDA asignados a título de cooperación regional. Además, Israel participa en diferentes proyectos comunitarios en el ámbito audiovisual, medioambiental, económico e industrial, etc.²⁰¹

200 Hay que recordar ahora que la UE es el socio comercial de Israel más importante: aproximadamente el 40 % de las importaciones israelíes vienen de Europa y alrededor del 30% de las exportaciones israelíes se dirigen a los países de la Unión Europea.

201 A título de ejemplo señalar que Israel está asociado al VI Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico (2003-2006) tendente a la creación de un espacio europeo de investigación, especie de mercado interior de la ciencia y el conocimiento, en el que el país hebreo puede jugar un papel activo. En 2004, Israel y la UE firmaron también un acuerdo relativo al Proyecto Galileo, el programa europeo de radionavegación por satélite.

Por su parte, la estructura del Acuerdo euromediterráneo interino de asociación firmado con la A.N.P. tiene una estructura formal semejante, si bien las diferencias en cuanto a su contenido especialmente en el ámbito de la cooperación científica-tecnológica y económica (sea en materia industrial, medioambiental, energético, turismo, transportes, etc.) son obvias, dada las diferencias de desarrollo existentes entre Israel y los territorios palestinos. El objetivo fundamental de este acuerdo interino es lograr establecer las condiciones necesarias para incrementar la liberalización del comercio y proporcionar un marco apropiado para el establecimiento de un diálogo global que permita el desarrollo de estrechas relaciones entre la A.N.P. y la U.E. El Acuerdo establece la creación de un Comité mixto, formado por representantes de la Comunidad Europea así como de la A.N.P. para alcanzar los objetivos fijados.

Tras el desencadenamiento de la segunda Intifada a partir de septiembre de 2000, la ejecución del Acuerdo interino se ha revelado como extremadamente difícil de lograr. En cualquier caso, no debemos olvidar que la U.E. es el principal y primer proveedor de fondos a los palestinos, en diversas partidas y con numerosos conceptos, sea ayuda humanitaria, asistencia a refugiados, ayuda al desarrollo, apoyo a la Autoridad Palestina, etc. La ayuda de la U.E. ha sido determinante para permitir un funcionamiento mínimo de los servicios públicos palestinos así como de su administración y estructuras de gobierno.

Es interesante resaltar que en el Acuerdo con Israel se incluye un primer título referente al Diálogo Político inexistente en el Acuerdo con Palestina. En su articulado se establece que este diálogo político “versará sobre todos los temas que presenten interés común para las Partes, y facilitará nuevas formas de cooperación hacia objetivos comunes en particular la paz, la seguridad y la democracia”. En cuanto a su materialización se afirma que el diálogo se establecerá a nivel ministerial y/o a nivel de altos funcionarios (cargos políticos) aprovechando todos los canales diplomáticos existentes; se afirma que se instaurará también un diálogo político entre el Parlamento Europeo y el Knesset israelí. Este diálogo político debe contribuir a establecer una relación duradera y desarrollar un clima de mayor comprensión y solidaridad así como a “una mayor convergencia de posiciones en las cuestiones internacionales y, en particular, en los aspectos que puedan tener consecuencias importantes en una u otra Parte”.

8.3. La Asociación Euromediterránea: una valoración desde el conflicto de Oriente Medio

Aunque la controversia y aún la crítica sea una compañera de viaje demasiado frecuente del Proceso de Barcelona, y las valoraciones nos remitan la mayoría de las veces a escenarios de fracaso y frustración, la A.E.M. marca un punto de inflexión en la relación entre las dos riberas del Mediterráneo. El proceso de Barcelona explicita un cambio cualitativo acerca de la importancia que la Unión Europea concede a sus vecinos de la región mediterránea; aún con todas sus limitaciones, el proceso ha permitido sustanciales acuerdos en diferentes ámbitos sectoriales y políticos²⁰². Y sobre todo, lo más importante desde la perspectiva de este trabajo, es que el Proceso Euromediterráneo de Barcelona continúa siendo el único foro multilateral que ha conseguido reunir durante todo este tiempo a todos los actores de la región, con una activa participación tanto de la A.N.P. como de Israel. Conseguir que actores irreconciliables se sienten en una misma mesa como socios euromediterráneos es en sí mismo un gran éxito del foro euromediterráneo. Su persistencia como ámbito de concertación y diálogo multilateral entre europeos, árabes e israelíes revela su capacidad para actuar como antídoto de un deterioro que podría haber sido aún mayor de no existir; por eso es necesaria su existencia. La mejor prueba de su validez es su capacidad de atracción y pervivencia en un contexto tan hostil y problemático²⁰³.

Más allá de las materializaciones concretas en sectores y ámbitos determinados, más allá, de la ejecución de los numerosos programas comunitarios euromediterráneos lanzados en el marco del programa MEDA y del éxito o fracaso asociado a los mismos en función de su cuantía económica y/o de los “partenaires” coparticipantes; más allá del éxito incuestionable que supone la creación de la Fundación Anna Lindh para el diálogo entre las culturas; la simple retórica, a veces vacía de contenido, de muchas de las declaraciones oficiales emanadas de diferentes actores del proceso; o más allá de la lentitud con la que se aplican los Acuerdos bilaterales, etc., etc.; a largo plazo el principal logro del proceso euromediterráneo es su existencia misma que supone la permanencia efectiva y duradera en el tiempo de un entramado de diálogo más o menos sólido en un contexto sociopolítico de enfrentamiento y conflicto persistente.

202 Para un análisis más detenido de sus logros *vid.* DE CASTRO RUANO, J.L.; “La Asociación Euromediterránea: diez años de Proceso de Barcelona” en *Unión Europea*. Aranzadi, nº 10, año XXXII, oct. 2005.

203 CLARET, A.; “La nueva centralidad del Mediterráneo. Diez años desde el reencuentro” en *Política Exterior*, nº 108, nov/dic. 2005, pg. 24.

En cualquier caso, es cierto que a veces se echa en falta una actitud más decidida y de mayor protagonismo de la U.E. en el conflicto²⁰⁴, cuestión que será tratada de forma pormenorizada en otros apartados de esta misma investigación.

Obviamente la Asociación Euromediterránea no puede acabar con el conflicto en Oriente Medio; antes bien, el enfrentamiento árabe-israelí, que dificulta enormemente el funcionamiento regular del proceso de Barcelona, pudiera incluso acabar con la Asociación en la hipótesis no deseable de un deterioro generalizado de la situación política en la zona. Es una condición esencial para la seguridad y la estabilidad política de la región la consecución de una resolución justa, global y duradera de este conflicto que permita aprovechar plenamente las capacidades de desarrollo implícitas. El marco euromediterráneo de diálogo y asociación puede ayudar al necesario acercamiento y cooperación entre las partes, especialmente en los sectores industrial y económico, para complementar el proceso político, y contribuir así a la creación de un área de paz y prosperidad en el Mediterráneo, de acuerdo con las previsiones que establece la Declaración de Barcelona de 1995²⁰⁵.

El Proceso de Barcelona puede también contribuir a acabar definitivamente con las reticencias, cuando no desconfianzas que la actitud política europea, siempre con el telón de fondo de la posición europea en el conflicto árabe-israelí, ha causado reiteradamente en muchos sectores sociopolíticos de Israel. Es frecuente y muy extendida la percepción israelí de que los europeos mantenemos una posición desequilibrada en beneficio del pueblo palestino y en contra de Israel, lo que ha creado numerosas fricciones durante muchos años. Tradicionalmente las relaciones euro-israelíes han tenido grandes altibajos, funcionando mucho mejor en su dimensión económica que en la política-estratégica. Israel siempre prefirió que los esfuerzos europeos se dirigiesen a crear las condiciones económicas que permitiesen mejorar las condiciones de vida así como las infraestructuras de los habitantes de los territorios palestinos.

204 Afirmación que realizamos sin desconocer el trabajo del representante de la UE para el proceso de paz, la ayuda financiera comunitaria para el mantenimiento de la Autoridad Palestina, así como las propias limitaciones de la UE para avanzar mucho más en este aspecto. *Vid.* GHEUR, C.; “L’Union Européenne face au conflit Israël-Palestinien” en *Revue du Marché commun et de l’Union européenne*, nº 459, 2002.

205 Así lo ven también los países árabes. *Vid.* *Documento de Sesión 11/05*, “Elements of the Arab contribution to the evaluation and enhancement of the Barcelona Process”, presentado por el grupo de países árabes que participan en el proceso al Comité Euromed el 15.02.2005. *Vid.* también el documento “An Arab Vision for co-operation in the framework of the Barcelona Process” del 6 de septiembre de 2005.

9. LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD, UN MARCO COMPLEMENTARIO PARA LA ACCIÓN COMUNITARIA EN ORIENTE MEDIO

9.1. El significado de la nueva Política Europea de Vecindad de la Unión Europea

Ante la perspectiva inminente de la ampliación a los países de Europa Central en 2004, y con la intención de asociar a los países vecinos a los beneficios de la ampliación y evitar así el surgimiento de nuevas líneas divisorias entre los países miembros y los países vecinos, en el año 2003 la Comisión Europea anuncia un nuevo marco estratégico para las relaciones con sus países vecinos en su Comunicación “Una Europa más amplia. Relaciones con los vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa”²⁰⁶. En este documento, la Comisión se ocupa del modo de reforzar el marco de relaciones con aquellos países vecinos con los que no existe la perspectiva de adhesión (por lo tanto, no incluirá ni Turquía ni los países de los Balcanes occidentales).

La propuesta de la Comisión trata de crear un entorno de vecindad amistoso formado por países con los que mantener relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. Con la condición de que estos países vecinos asuman valores compartidos (democracia, derechos humanos, estado de derecho y pluralismo, buen gobierno y economía de mercado) y tras la aplicación de las pertinentes reformas políticas, económicas e institucionales que les acerquen al acervo comunitario, la Comisión les ofrece beneficiarse de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la U.E., con la posibilidad incluso de participar a medio plazo, en el mercado interior comunitario. El objetivo de esta nueva política europea de vecindad -en adelante P.E.V.- es el establecimiento de un marco para el desarrollo de nuevas relaciones más estrechas, pero sin otorgar la perspectiva de la adhesión. Es decir, se pretende alcanzar el punto más cercano posible a la Unión Europea, sin llegar a la condición de miembro de pleno derecho de la misma.

206 Documento COM (2003), 104 Final del 11 de marzo de 2003. Para una correcta comprensión del contenido y objetivos de la P.E.V. *vid.* también la Comunicación de la Comisión publicado el 12 de mayo de 2004 *Politique européenne de voisinage. Document d’Orientation*, Documento COM (2004) 373 Final.

La P.E.V. se dirige a los países con los que la Unión ampliada comparte fronteras terrestres o marítimas²⁰⁷: Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia²⁰⁸, Egipto, Georgia, Israel, Jordania, Líbano, Libia²⁰⁹, Moldavia, Marruecos, La Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Ucrania²¹⁰.

Para alcanzar este nivel de relación, la Comisión establece una serie de medidas de liberalización económica y comercio preferencial, así como de homologación de reglamentaciones de acuerdo con el acervo comunitario, etc. En el mismo sentido, las autoridades comunitarias proponen una mayor intervención política comunitaria

-
- 207 Aunque este concepto se está ampliando, como veremos seguidamente en lo que se refiere a países como Armenia y Azerbaiyán; países estos con los que estrictamente no se comparte ninguna frontera, ni terrestre ni marítima y es que, como leemos en el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Política europea de vecindad (Documento REX/204 “Política Europea de Vecindad” del C.E.S.E. de 5 de julio de 2006) “el concepto de política de vecindad excluye una interpretación meramente geográfica [dotando] al término [de] un sentido fuertemente marcado de comunidad (o de búsqueda de comunidad) de valores, cultura e intenciones. Se trata de una vecindad geográfica y, sobre todo política y de valores. Por lo tanto, no se puede excluir por el momento la idea de que otros países formen parte de la P.E.V. en el futuro”.
- 208 Se establece la posibilidad de que Bielorrusia se integre en esta política y establezca lazos contractuales más estrechos con la UE, una vez este país adopte un forma de gobierno democrático, con elecciones libres y plurales. Mientras, la Unión examinará las posibilidades que pueda tener para reforzar el apoyo a la sociedad civil para el logro del objetivo señalado anteriormente.
- 209 País que ha mostrado su disposición a una total inclusión en el proceso de Barcelona; algo que todavía no se ha producido y lo que, evidentemente, condiciona su plena incorporación a la P.E.V.
- 210 En el año 2004, los países del Cáucaso del Sur -Armenia, Azerbaiyán y Georgia- solicitaron su inclusión en la P.E.V., lo que fue aceptado por las autoridades de Bruselas, a pesar de tratarse de países con los que no se comparte frontera. Rusia por su parte, aunque evidentemente es vecino de la U.E. rechazó la inclusión en esta política desarrollando su relación con la Unión a través de los cuatro espacios Comunes de su Asociación Estratégica definidos en la Cumbre de San Petersburgo de mayo de 2003: espacio económico común; espacio común de libertad, seguridad y justicia; espacio de cooperación en el ámbito de la seguridad exterior; así como el espacio de investigación y de educación (*vid.* Conclusiones de la Cumbre UE-Rusia de San Petersburgo, 31 de mayo de 2003 en *Bol UE* nº 5, punto 1.6.86); *vid.* también la Comunicación de la Comisión sobre las relaciones con Rusia en Documento COM (2004) 106, 9.2.2004. La P.E.V. tampoco se aplica ni a Turquía ni a los países de los Balcanes que han suscrito -o están en proceso de suscribir- Acuerdos de Asociación y Estabilización en el marco del Proceso de Estabilización definido en la Cumbre de Zagreb de noviembre de 2000 y tienen una perspectiva clara de adhesión; estos son: Croacia, Macedonia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Serbia y Montenegro. Por su parte, el Parlamento Europeo ha llamado la atención sobre la posibilidad futura de permitir participar en la P.E.V. a Andorra, Mónaco, San Marino y Estado del Vaticano, recordando además la conveniencia de prestar una atención especial a los Estados soberanos del continente europeo que no son miembros de la Unión, concretamente Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza. *Vid.* Resolución del P.E sobre la política europea de vecindad de 19 de enero de 2006 (Doc. A6-0399/2005).

en la prevención de conflictos y la gestión de crisis. Especialmente se señala que es necesario el desempeño de un papel más activo en el Sahara Occidental, Palestina y otros. La Comisión afirma que “Una mayor participación de la U.E. en la gestión de crisis en respuesta a amenazas regionales específicas supondría una demostración tangible de la voluntad comunitaria de asumir una mayor parte de la carga de la resolución de conflictos en los países vecinos”.

Las autoridades comunitarias contemplan esta P.E.V. como un complemento a las políticas y marcos de relación existentes con cada región vecina, sea Rusia -pues en un primer momento la Comisión contemplaba también la inclusión de Rusia en la P.E.V.-, los denominados Nuevos Estados Independientes -en adelante N.E.I.- del espacio ex-soviético, y los P.M.N.C. En lo que a nuestro objeto de atención se refiere, hay que decir que la P.E.V. complementa el multilateral Proceso de Barcelona, que continúa siendo, no obstante, el instrumento principal de relación con los P.M.N.C.; si bien, la P.E.V. ofrece incentivos bilaterales adicionales para responder a los esfuerzos de reforma que desarrolla cada país.

9.2. Los Planes de Acción concluidos con Israel y la Autoridad Nacional Palestina

El elemento central y más importante de la P.E.V. está constituido por los Planes de Acción bilaterales convenidos mutuamente entre la U.E. y cada país vecino. Estos Planes establecen una agenda de reformas políticas y económicas en función de la coyuntura singular y concreta que atraviesa cada Estado, así como en función de los marcos de relación previamente existentes (sean acuerdos de cooperación en el caso de los N.E.I. o acuerdos euromediterráneos de asociación en el de los P.M.N.C.). Los Planes de Acción son compromisos voluntarios que adquieren cada una de las dos partes y que tiene una duración mínima de tres años pudiendo ser prorrogados por consentimiento mutuo.

Aunque de acuerdo con unos principios genéricos comunes, estos Planes son documentos negociados y elaborados en función de las necesidades y capacidades de cada país, así como de sus intereses propios y de los intereses comunitarios. En ellos, ambas partes establecen una agenda de reformas políticas y económicas de común acuerdo; pero los Planes de Acción no son más, ni menos, que una declaración de intenciones y compromisos mutuamente asumidos entre las dos partes, teniendo en cuenta que la cooperación bilateral entre ellas se articula a través de los diferentes acuerdos de asociación o cooperación, según el caso, previamente existentes entre

cada uno de los vecinos y la Unión Europea²¹¹. En estos Planes de Acción se contemplan tanto cuestiones de diálogo político como de cooperación y desarrollo económico y social, asuntos comerciales, sectoriales y otros. Una vez aprobados por las dos partes y puestos en marcha, los diferentes Planes de Acción son evaluados a través de sendos informes de seguimiento realizados por la Comisión Europea; si el resultado de estas evaluaciones es positivo, la siguiente etapa consistirá en negociar y eventualmente alcanzar con aquellos países vecinos suficientemente preparados, Acuerdos Europeos de Vecindad que reemplacen a la generación de acuerdos bilaterales existentes hasta ahora y estén dotados de un contenido cualitativamente distinto, muy cercanos a la integración plena en las estructuras y en el mercado interior comunitario.

La U.E. presta ayuda técnica y financiera a sus países vecinos en la consecución de los compromisos adquiridos en los respectivos planes de acción. Desde el 1 de enero de 2007 se ha establecido además un único instrumento financiero, el denominado Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación -conocido con el acrónimo E.N.P.I.- que ha sustituido a los diferentes mecanismos financieros existentes anteriormente con cada región (el programa TACIS para los N.E.I., y el MEDA para los P.M.N.C.). Para el periodo 2007-2013 el presupuesto previsto para los países de la P.E.V. es de 12000 millones de euros.

Los primeros siete Planes de Acción se pusieron en marcha en el año 2005 con Jordania, Moldavia, Marruecos, Túnez y Ucrania, además de los de Israel y la Autoridad Nacional Palestina. Una segunda oleada de Planes de Acción se puso en marcha el pasado 2006 con la adopción en el mes de noviembre de los referentes a Armenia, Azerbaiyán y Georgia²¹². A diciembre de 2006 la situación de los restantes vecinos de la Unión era la siguiente: el Plan de Acción con Líbano había sido acordado y adoptado por la U.E. el 17 de octubre de ese año, sin embargo todavía no había sido adoptado por el país árabe. El Plan de Acción con Egipto estaba prácticamente acordado en su totalidad en el otoño del mismo 2006 y quedaba pendiente de ser adoptado por las dos partes. El acuerdo se produjo en el Consejo de Asociación

211 Es decir, los contenidos de los Planes de Acción “dependen de la voluntad o el compromiso que tenga el país vecino en cumplir una serie de prioridades fijadas previamente y cuya observancia y cumplimiento supondrá un acercamiento a la Unión, lo cual, en parte, supone introducir una cierta dosis de condicionalidad en este ámbito”; JANER TORRENS, J.D.; “La Nueva Política de Vecindad en la Unión Europea” *en Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 24, agosto 2006, pg. 532 y 533.

212 Una valoración de los mismos puede verse en FERNANDEZ SOLA, N.; “La Unión Europea en el Cáucaso Sur y Asia Central: las limitaciones de la política de vecindad”; *Análisis del Real Instituto Elcano ARI*, nº 43, 11/04/2007.

U.E./Egipto, celebrado en Bruselas el pasado 6 de marzo de 2007. El Plan de Acción con Egipto tendrá una duración de cinco años. Para los tres primeros años (periodo 2007-2010), el Plan de Acción se ve reforzado por un programa de ayuda financiera directa de 558 millones de euros, además de otras ayudas e inversiones del Banco Europeo de Inversiones que suponen un total de 800 millones de Euros. Argelia por su parte, cuyo Acuerdo euromediterráneo de asociación fue el último en entrar en vigor (septiembre de 2005) se encuentra todavía en una fase muy incipiente en cuanto a la elaboración de su Plan de Acción. Por último hay que señalar que tanto Bielorrusia como Libia y Siria no han activado la P.E.V., ya que por el momento carecen de acuerdos en vigor con la Unión.

Los planes de acción comprenden dos vertientes distintas²¹³: compromisos con acciones específicas que refuerzan la adhesión a valores compartidos y a determinados objetivos en materia de política exterior y de seguridad; y compromisos con acciones que acercan los países vecinos a la Unión en una serie de ámbitos prioritarios. Su contenido general es muy ambicioso, fijando unos objetivos muy amplios: diálogo político, cooperación sobre la base de valores compartidos, mayor integración económica con la U.E. a través de inversiones recíprocas, liberalización comercial, cooperación en materia migratoria, así como en materia de transporte, energía y redes de telecomunicaciones, educación, cultura, audiovisual, salud pública, etc²¹⁴.

Antes de la firma de los planes de acción, la Comisión elabora un Informe previo para cada país que traza el camino a seguir para la conclusión de los primeros²¹⁵. Estos Informes por país se centran tanto en los aspectos políticos dominantes (situación de la democracia y estado de derecho; derechos humanos y libertades fundamentales; estabilidad regional e internacional, así como asuntos de justicia e interior) como en la situación económica y social (perspectivas macroeconómicas y sociales, reformas estructurales, comercio y reformas en materia de mercado y reglamentación, así como aspectos sectoriales diversos: transporte, energía, sociedad de la información, medio ambiente, investigación e innovación).

213 JANER TORRENS, *op. cit.*, pg.534

214 Los distintos Planes de Acción aprobados hasta la fecha pueden verse en el sitio web: www.europa.eu.int/comm/world/enp/document_en.htm

215 Para los casos que nos ocupan, *Vid.* Document de travail des services de la Comisión. Politique européenne de voisinage, *Rapport sur Israël*, 12.5.2004, así como *Rapport sur l'Autorité Palestinienne, La Cisjordanie et la Bande de Gaza*, 12.5.2004 (Documento COM (2004) 373 final).

Como es natural, en los Informes referentes a Israel y Autoridad Palestina, las referencias al conflicto son reiteradas. La Comisión europea, en estos documentos, hace una encendida defensa de la ya fracasada “hoja de ruta” del Cuarteto enunciada en abril de 2003 y que determina las etapas a transitar en favor de la búsqueda de una solución al conflicto israelo-palestino que “debería conducir a la creación de un Estado palestino independiente, democrático y viable, que viva en paz y en seguridad junto a Israel y los demás países limítrofes”. La Unión Europea reitera también en este Informe que “no reconocerá ningún cambio en cuanto a las fronteras establecidas antes de 1967, mientras no haya un acuerdo entre las partes”²¹⁶.

Por lo que se refiere al Plan de Acción con Israel²¹⁷, hay que decir que se propone desarrollar una relación cada vez más estrecha que se extienda más allá de la cooperación, para proceder a alcanzar una cierta integración económica así como un no menos importante grado de profundización en la cooperación política. El objetivo explícito que marca este Plan de Acción es dotar de contenido a las conclusiones del Consejo de Essen de diciembre de 1994 que afirmaba la conveniencia de dotar a Israel de un estatuto de relación privilegiada con la Unión, sobre la base de la reciprocidad y el interés mutuo y como consecuencia de su elevado nivel de desarrollo socioeconómico. Este Plan de Acción que tiene una duración de tres años, se concibe como una etapa en ese proceso de una más grande integración de Israel en las estructuras sociales y económicas europeas.

Hay que dejar claro que el acuerdo euromediterráneo de asociación continúa siendo el marco específico de la cooperación; mientras que este Plan de Acción constituye una declaración de objetivos y compromisos mutuos. Obviamente son documentos, hasta cierto punto, paralelos y dotados de homogeneidad en cuanto a sus contenidos prioritarios; estos son: reforzar el diálogo y la cooperación políticas, especialmente en lo que concierne al estímulo de los esfuerzos para solucionar el conflicto de Oriente Medio; reforzar el diálogo económico y aumentar la integración económica con la U.E. desarrollando flujos de intercambio y de inversiones, así como a través de la liberalización de los servicios; reforzar la cooperación en materia de migración, lucha contra la criminalidad organizada, cooperación policial y judicial; así como en materia de transportes, energía, ciencia y tecnología, medio ambiente, etc.

216 Informe sobre Israel, *ibidem*, pgs. 11 y 12.

217 Documento COM (2004) 790 final; 9.12. 2004.

En cuanto al Plan de Acción rubricado entre la U.E. y la Autoridad Palestina²¹⁸ hay que señalar que se mueve en un cierto “halo” de incertidumbre y hasta de indefinición²¹⁹, cuya ambición de contenidos puede ser modulable en función de la marcha del proceso de paz. La P.E.V. concretizada en este Plan de Acción, constituye una parte de la respuesta comunitaria al programa de reformas políticas y económicas de la Autoridad Nacional Palestina que trata de reforzar la democracia, la transparencia y la justicia en la Franja de Gaza y en Cisjordania. Este Plan de Acción se concibe para un periodo de entre tres a cinco años, y representa una primera etapa en ese proceso.

9.3 Evaluación de etapa de la Política Europea de Vecindad para Israel y la Autoridad Nacional Palestina

En honor a la verdad hay que señalar que la P.E.V. no aporta demasiadas novedades con respecto a los marcos de relación regionales existentes con anterioridad, si bien, tiene la virtualidad de proporcionar un tratamiento global a la práctica totalidad de los países vecinos de la Unión ampliada. Quizá el aspecto más notable sea la capacidad que tiene esta Política para definir una misma estrategia para todos los países vecinos, algunos de los cuales tienen situaciones sociopolíticas muy dispares.

La P.E.V. “fuerza” a los países comprometidos en la misma a modernizar sus estructuras políticas y económicas de acuerdo con los principios y valores de la Unión; y tiene así el efecto de homogeneizar las características políticas y económicas de los países vecinos, es decir, de “europeizar” a los países vecinos. Este hecho, además, puede facilitar un acercamiento y una mayor integración entre todos los vecinos mismos, y no sólo entre los países vecinos y la U.E.²²⁰; de tal forma que gracias a la P.E.V. podría favorecerse también la consecución de proyectos comunes y mayores niveles de cooperación entre Israel y sus vecinos árabes.

218 Documento COM (2004) 789 final; 9.12.2004.

219 Incertidumbre e indefinición a la que tampoco es ajeno el Acuerdo euromediterráneo de Asociación entre la UE y la A.N.P. denominado “interino” en la espera de la creación de un Estado palestino independiente que posibilitará la consecución de un acuerdo de asociación “definitivo”.

220 Así se expresa el Parlamento Europeo en su resolución sobre la política europea de vecindad aprobada el 19 de enero de 2006 (Documento A6- 0399/2005) al destacar que “la finalidad de la P.E.V. no es sólo consolidar las relaciones bilaterales entre la Unión y los países de su entorno inmediato, sino también establecer redes de cooperación y desarrollo de la integración regional entre países vecinos (...)”.

En los meses finales del pasado 2006 se publicó la Comunicación de la Comisión Relativa al reforzamiento de la Política Europea de Vecindad, “Evaluación de conjunto” así como los Informes de seguimiento de la P.E.V. relativos tanto a la Autoridad Palestina como a Israel²²¹. Se trataba en ambos casos de proceder a una evaluación de etapa que nos permitiera evaluar el nivel de cumplimiento de los Planes de Acción, al año de su lanzamiento.

El Informe de evaluación de conjunto es más técnico y más detallado, alcanzando un nivel de análisis sectorial más pormenorizado. Este documento se hace eco de la dificultad de llevar a cabo un análisis global de la ejecución de la P.E.V. dada la gran heterogeneidad de los países que la conforman. En cualquier caso, en el documento se estima que se ha producido un reforzamiento de la cooperación y el diálogo político en la mayor parte de los casos.

En el caso de Israel, en el Informe se constata el importante desarrollo llevado a cabo en el ámbito de la promoción de inversiones y de intercambios, de la justicia y la seguridad, en materia de cooperación espacial, etc. El Plan de Acción ha permitido definir mejor la orientación y el marco de las relaciones entre la U.E. e Israel, permitiendo a su vez profundizar y reforzar la cooperación en un amplio abanico de ámbitos. Por otra parte, Israel ha mostrado su interés en participar en una serie de programas comunitarios que la Comisión ha propuesto abrir a los socios de la P.E.V. Concretamente el país hebreo, que ya está integrado en el Programa Galileo de creación de un sistema de navegación por satélite, desea participar en 2007 en el Programa para la Innovación y la Competitividad; así como en los programas Douane 2013, Fiscalis 2013, Marco Polo, Jeunesse, Media 2007, Culture 2007 y Hércules. Por otra parte, participará también en el VII Programa Marco de investigación 2007-2013. Además, Israel ha mostrado igualmente su interés por establecer una cooperación más estrecha con varias agencias y/u organismos europeos como Europol, donde tiene ya el estatuto de observador y profundizará relaciones próximamente²²², Eurojust, Agencia Europea del Espacio, etc.

221 *Vid.* Documento COM (2006) 726 final; de 4 de diciembre (los dos primeros) y 29 de noviembre de 2006 (el referido a Israel).

222 El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de febrero de 2005 otorga un mandato a Europol para la negociación de un acuerdo con Israel. El objetivo de Europol es mejorar la eficacia y la cooperación entre las autoridades competentes en el ámbito de la prevención y de la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas de criminalidad internacional.

Sin embargo, no podemos obviar la incidencia que la situación política general en Oriente Medio ha tenido sobre el desarrollo concreto del Plan de Acción. Así, el periodo que cubre este primer balance ha coincidido con una fuerte escalada del conflicto, que ha tenido su máxima expresión en la acción militar en Líbano, con las consecuencias de ello derivadas. Por otra parte, en Israel hay posiciones encontradas respecto a la relación futura que debe mantenerse con la Unión Europea. Algunos desean transitar una “vía europea” hacia una más grande convergencia económica y social; pero para otros Europa no es precisamente el socio más amigable y deseable. El grado de desarrollo potencial de las relaciones U.E.-Israel dependerá de las elecciones que lleve a cabo el estado hebreo sobre esta cuestión y de la respuesta que pueda ofrecer la Unión; y eso al día de hoy es un escenario aún por despejar.

Por lo que se refiere a plan de acción establecido con la Autoridad Palestina, hay que señalar su contribución a impulsar las reformas palestinas y el reforzamiento de sus instituciones en el contexto de la preparación del futuro Estado palestino²²³; así durante el año 2005/2006 se tomaron numerosas medidas en materia de gestión de las finanzas públicas, etc. Tras la formación del gobierno palestino dirigido por Hamas en 2006, la U.E. ha suspendido sus contactos políticos y ha cesado en su cooperación con el gobierno palestino, en espera de una aceptación por parte de Hamas de los principios enunciados por el cuarteto (fundamentalmente el reconocimiento del Estado de Israel).

223 En este sentido es importante destacar la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre “La cooperación UE-Palestina después de la retirada israelí: hacia una solución biestatal” (Documento COM (2005) 458 final, 5.10.2005). Este documento, sin abordar los aspectos relacionados con el contexto más amplio del proceso de paz en Oriente Medio, define una estrategia bastante exhaustiva para la preparación de un Estado palestino democrático y viable desde el punto de vista económico y político. Define las prioridades a las que irá dirigido el compromiso de la UE en su apoyo a Palestina. El análisis desarrollado por la Comisión en este documento, se produce en el contexto de la retirada israelí de la Franja de Gaza y de algunas zona del norte de Cisjordania, hecho que para muchos constituyó la mayor oportunidad que la región haya conocido en muchos años de alcanzar una paz duradera y justa. Este es el contexto que la UE quiere aprovechar para definir una estrategia global a medio plazo que permita respaldar el proceso encaminado a la solución biestatal prevista en la Hoja de Ruta y en la que basar sus relaciones con el futuro Estado palestino. El objeto de esta Comunicación es definir las prioridades a las que se dirige, tras la retirada israelí de Gaza y parte de Cisjordania, el compromiso comunitario en apoyo, entre otras cosas, a la labor de reforma y desarrollo institucional de la Autoridad Palestina; y ello tanto a través de programas específicos de desarrollo institucional, como mediante la subordinación de su apoyo financiero a la Autoridad Palestina al cumplimiento de diversas condiciones ligadas a la reforma. La idea última que persigue la Comisión es confeccionar un documento estratégico relativo a la Franja de Gaza y Cisjordania, basado en los elementos que constituyen esta comunicación y en consonancia con el Plan de Acción acordado con la Autoridad Palestina.

En este contexto de desarrollo del Plan de Acción hay que señalar el acuerdo entre Israel y la Autoridad Palestina sobre el paso fronterizo de Rafah en Gaza, con la participación de la U.E. en el mismo. La U.E. ha lanzado la misión de asistencia en la frontera (EU BAM Rafah) para vigilar las operaciones de paso desarrolladas en Rafah. Esta misión se inició el 26 de noviembre de 2005.

Podemos concluir afirmando que la P.E.V. está todavía en sus inicios y los ambiciosos programas de reforma definidos en los planes de acción adoptados, obviamente, no pueden sino estar en una fase de desarrollo todavía incipiente. En este tiempo de implementación de los mismos, se han sentado las bases necesarias para la realización de progresos importantes en numerosos ámbitos; pero aún es temprano para poder llevar a cabo una valoración más definitiva de esta política comunitaria. Israel es el país vecino de la Unión que está en una mejor posición para beneficiarse de las oportunidades económicas que ofrece la P.E.V.; el desarrollo de su economía hace pensar que el objetivo de compartir el mercado único con los socios comunitarios no sea una posibilidad remota.

10. LA UNIÓN EUROPEA, EL MEDITERRÁNEO NO COMUNITARIO Y ORIENTE MEDIO, UNA RELACIÓN ESTRATÉGICA

10.1. La Estrategia común para la región mediterránea

Según es sobradamente conocido, el Tratado de Ámsterdam introducirá algunas modificaciones en materia de Política Exterior y de Seguridad Común, y entre ellas, modificando el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, creará un instrumento adicional a los ya existentes desde Maastricht en materia de P.E.S.C. -orientaciones generales, Acciones comunes y Posiciones comunes-; son las Estrategias comunes. En ese artículo modificado en Amsterdam se establece que “El Consejo Europeo determinará las estrategias comunes que la Unión deba *aplicar en ámbitos en los que los Estados miembros tengan importantes intereses en común*²²⁴. Las Estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”. Las Estrategias comunes definidas por unanimidad, se aplicarán mediante la adopción por mayoría cualificada de Acciones y Posiciones comunes; si bien, la existencia de Estrategias comunes no es un requisito *sine qua non* para la actuación comunitaria en un ámbito exterior determinado, sí evidencian la importancia común que ese ámbito suscita en los Estados miembros y la capacidad de los mismos de alcanzar el acuerdo unánime para la actuación en esa zona.

224 La cursiva es nuestra.

Las primeras -y únicas hasta el momento- Estrategias comunes aprobadas, fueron identificadas en el Consejo Europeo de Viena de diciembre de 1998; estas son: Estrategia común para Rusia, adoptada en el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999²²⁵; Estrategia común para Ucrania, adoptada en el Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999²²⁶; y precisamente, Estrategia común para el Mediterráneo, adoptada en el Consejo Europeo de Santa María de Feira de junio de 2000 y de la que nos ocuparemos más en profundidad²²⁷.

El hecho de que una de las tres únicas Estrategias comunes definidas hasta la fecha se refiera al Mediterráneo, confirma la importancia estratégica que la región tiene para la Unión Europea. Esta Estrategia común abarca todas las relaciones de la Unión Europea con todos sus socios en el proceso de Barcelona. Asimismo, este documento cubre la contribución comunitaria al proceso de paz en Oriente Medio. Específicamente la U.E. se plantea el objetivo de promover las condiciones que ayuden a las partes a aplicar los acuerdos previamente acordados entre ellas, así como sentar las bases de unas relaciones de buena vecindad normales y, en última instancia, contribuir a la consolidación de la paz en la región, a la integración y el desarrollo económico así como al entendimiento mutuo entre las sociedades civiles de los países de la región.

Uno de los ámbitos de acción e iniciativas específicas contemplados en la Estrategia común se refiere, como no podía ser de otra forma, a la paz en Oriente Medio. En este aspecto, la Unión se compromete a “presentar ideas y poner a disposición de las partes en el proceso de paz sus buenos oficios y su asistencia para contribuir a la celebración de los acuerdos de paz y ayudar a preparar la era postpacificación en Oriente Próximo”.

La Estrategia común cuya aplicación inicial se preveía para un periodo inicial de cuatro años expiró el 23 de julio de 2004, pero fue prorrogada hasta el 23 de enero de 2006²²⁸. En base a ella, la Unión ha desarrollado multitud de Acciones comunes y Posiciones comunes que han ayudado a consolidar la posición comunitaria en la zona.

225 Puede verse en *D.O.C.E.* n° L, 157, de 24.6.1999.

226 Puede verse en *D.O.C.E.* n° L, 331, de 29.12.1999.

227 *Vid.* “Estrategia común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la región mediterránea”, *D.O.C.E.* n° L, 183 de 22.7.2000.

228 *Vid.* “Decisión 2004/763/P.E.S.C. del Consejo Europeo de 5 de noviembre de 2004 por la que se modifica la Estrategia común 2000/458/P.E.S.C. para la región mediterránea con objeto de prorrogar su periodo de aplicación” en *D.O.C.E.*, n° L, 337, de 13.11.2004.

10.2. La Asociación Estratégica de la UE con el Mediterráneo y Oriente Próximo

En un marco más amplio que el estrictamente mediterráneo, e incluyendo también a los países del Golfo, la Unión Europea ha dado un paso más en su compromiso de hallar una solución al conflicto árabe-israelí, así como de trabajar por la estabilización pacífica y la reconstrucción de Iraq. Para ello el Consejo Europeo del 18 de junio de 2004 celebrado en Bruselas aprobó el informe sobre la “Asociación Estratégica de la U.E. con el Mediterráneo y Oriente Próximo”, iniciativa dirigida concretamente a los países asociados al Proceso euromediterráneo, los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (Bahréim, Kuwait, Omán, Qatar, Arabia Saudí y los Emiratos Árabes Unidos), Yemen, Irán e Iraq. Se daba así también respuesta al mandato de la Estrategia Europea de Seguridad “Una Europa segura en un mundo mejor” de diciembre de 2003²²⁹ que establecía que “nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados (...) en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación”. Para otros, esta Asociación no es sino una respuesta a la iniciativa desarrollada por Estados Unidos en la región²³⁰.

Este documento de Asociación Estratégica expone el actual compromiso de la U.E. en sus relaciones con los países del mediterráneo y de Oriente Próximo; y se basa en los marcos de relación contractual y estructuras de cooperación existentes -en los casos en que existan-, tales como la Asociación Euromediterránea, la Política Europea de Vecindad así como los Acuerdos de Comercio y Cooperación existentes con Yemen y el Consejo de Cooperación del Golfo -en adelante C.C.G.-. Con Irán, la U.E. está pendiente de negociar un Acuerdo de Comercio y Cooperación semejante al existente con Yemen así como de alcanzar un acuerdo político paralelo; con Iraq por su parte, al día de hoy y dada la peculiar situación de este país por todos conocida, desde el desencadenamiento de la guerra en marzo de 2003 y el proceso de ocupación posterior, la U.E. no mantiene relación contractual alguna.

229 Su contenido completo puede verse en el sitio web: <http://www.consilium.europa.eu>

230 Esta es la posición que defiende por ejemplo Erwan LANNON en “Los marcos de cooperación. Del Tratado de Roma a la política europea de vecindad” en *Vanguardia/Dossier*, nº 17, diciembre de 2005. Para este autor la Unión Europea se vio de alguna forma obligada a actuar una vez que Estados Unidos había puesto en marcha su nueva estrategia para Oriente Medio en el año 2003 tendente a la consecución a medio plazo de un Área de libre Comercio con Oriente Medio, basado en las zonas de libre comercio ya establecidas con Israel, Jordania y Marruecos.

Las características económicas y sociales de estos países requieren instrumentos diferentes de los programas utilizados en el marco del proceso de Barcelona. La U.E. trabajará también estrechamente y en coherencia con las iniciativas emanadas de las Naciones Unidas, el G8, y otros actores internacionales, en la consecución de los objetivos que fija la Asociación Estratégica.

El objetivo estratégico de esta Asociación es el desarrollo de un Mediterráneo y Oriente Próximo prósperos y seguros; el documento parte de la constatación de que la resolución del conflicto árabe-israelí seguirá siendo una prioridad estratégica principal, siendo evidente la imposibilidad de realizar una zona común de paz, prosperidad y progreso a menos que se produzca una solución justa y duradera del conflicto. No obstante, leemos en el texto de esta Estrategia que “los avances en la resolución del conflicto árabe-israelí no pueden constituir una condición previa para afrontar los desafíos de reforma urgente que se plantean a nuestros asociados, y viceversa”.

En el programa político para el logro de esta Asociación Estratégica, la Unión Europea hace votos por reforzar su capacidad de actuación en la región del Golfo así como por la celebración de consultas más estrechas y regulares con la Liga Árabe; considera también el acercamiento a otras organizaciones de la zona e incluso considera “la creación con los países al Este de Jordania de un marco para el diálogo y establecimiento de la confianza a escala regional”. Se trataría así de solventar el déficit de relación que la Unión tiene con estos países ubicados más allá de Jordania. En resumen, los tres principales objetivos de la Asociación Estratégica para el Mediterráneo y Oriente Medio son los siguientes:

- a)** promover la reforma política, el buen gobierno, la democracia y los derechos humanos, para lo cual se profundizará en el diálogo político con los países asociados, tanto mediante los marcos de diálogo existentes en algunos casos (Asociación Euromediterránea, por ejemplo) o a través de otros nuevos (con Irak e Irán por ejemplo).
- b)** estimular la cooperación comercial, la liberalización económica y los contactos entre las personas; para ello se opta por seguir dando pasos a favor del objetivo de alcanzar una zona de libre comercio euromediterránea para el 2010. Y en lo que se refiere a los países del C.C.G. en concreto, se tratará de celebrar un más amplio acuerdo de libre Comercio U.E.-C.C.G. Además la U.E. tratará de promover la adhesión a la O.M.C. tanto de los países mediterráneos como de los de Oriente Próximo. Se estimularán igualmente las interconexiones y los enlaces de las redes de energía, transporte y telecomunicaciones con las redes transeuropeas.

e) Promover la prevención y la resolución de conflictos en Oriente Medio así como combatir el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y la inmigración ilegal. Para ello, entre otras medidas las autoridades comunitarias proponen también un refuerzo de la articulación entre la Política Europea de Seguridad y Defensa -en adelante P.E.S.D.- y el proceso de Barcelona mediante una mayor visibilización de las operaciones en el ámbito de la P.E.S.D. y abriéndolas incluso a los socios mediterráneos, según los casos y según los países, para que puedan participar en ellas a diferentes niveles.

El documento estratégico dedica sendos apartados específicos a Iraq, Irán y Libia. En el primer caso, la U.E. alienta el papel de las Naciones Unidas en su “peculiar” proceso de transición política además de fomentar la integración regional de Iraq utilizando plenamente el marco existente de la U.E. para el diálogo con los países vecinos. Con Irán por su parte, la U.E. se propone reforzar sus relaciones con vistas a la obtención de resultados tangibles en lo relativo a los cuatro ámbitos que son objeto de preocupación preferente: armas de destrucción masiva, Derechos Humanos, terrorismo, y proceso de paz en Oriente Próximo. En el caso de Libia la Unión espera su plena incorporación al proceso de Barcelona para poder desarrollar relaciones más estrechas.

11. CONCLUSIONES

Toda esta panoplia de documentos, acuerdos, declaraciones de principios, etc. que la Unión Europea viene desarrollando en esta estratégica región vecina -sean el proceso de Barcelona y su consiguiente Asociación Euromediterránea, la Política Europea de Vecindad, la Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Medio, u otras.- tienen una doble virtualidad; por una parte, son un elemento de acercamiento sociopolítico entre las partes que contribuye a normalizar unas relaciones desgraciadamente aún muy poco “normales” (no olvidemos que la Asociación Euromediterránea es el único marco que hoy día reúne a Israel y los países árabes como socios de un mismo proceso). Por otra parte, constituyen un elemento determinante para establecer las bases de la relación, una vez que se haya alcanzado la tan ambicionada paz en la región. Algunos cuestionan la coherencia de un conjunto de instrumentos tan numeroso dirigido a la misma zona, negando la pertinencia de una instrumentación de esta naturaleza; otros sin embargo, defienden el efecto acumulado de acentuación en las relaciones de confianza que conllevan las numerosas

políticas aplicadas en la región. En definitiva todo ello, contrariamente a lo que a menudo parece interpretarse, y contrariamente a lo que ocurría en las primeras décadas del proceso de integración, viene a solidificar la inclusión de la cuestión de Oriente Medio en la agenda comunitaria, si bien, su protagonismo en el proceso de paz mismo es claramente inferior al desarrollado por Estados Unidos.

También a menudo se acusa a la intervención de la Unión en la Región de obviar el núcleo central del problema o de los problemas -pues a la cuestión del proceso de paz en toda su integridad, ahora habría que añadir la problemática asociada al terrorismo- que enfrenta la región, centrándose exclusivamente en cuestiones económicas y comerciales, etc, de lo que el conjunto de acuerdos implementados en la zona y comentados a lo largo de las páginas anteriores dan una buena muestra. Frente a esta “acusación”, en palabras del propio Parlamento afirmamos que “si bien es extremadamente importante que la relación euro-árabe contemple la necesidad vital de luchar contra el terrorismo, es fundamental para la eficacia y el contenido de dicha relación que la mencionada lucha no oscurezca ni retarde otros temas de interés común, es decir, en particular, el desarrollo económico y social, el empleo, el desarrollo sostenible, la buena gestión de los asuntos públicos, sin olvidar la lucha contra la corrupción, el desarrollo y la consolidación de una auténtica sociedad civil fuerte como promotora de avances en el sistema democrático y de la tolerancia, la lucha por la igualdad entre mujeres y hombres, el pleno respeto, y la no discriminación, de las diferentes orientaciones sexuales, la conservación del patrimonio cultural mundial, el diálogo intercultural, la buena gobernanza, medios de comunicación libres y equitativos, la participación política y la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de conciencia y la libertad religiosa, la libertad de expresión y de asociación, la lucha contra la tortura y la abolición de la pena de muerte, así como el rechazo de la intolerancia y del fundamentalismo, con el fin de conseguir una verdadera zona de paz y prosperidad compartida”²³¹. Desengañémonos, sin una región en la que imperen todos o la mayoría de estos valores, no podrá alcanzarse el éxito en el proceso de paz, por muy trabajoso que sea el empeño en el mismo por parte de unas y otras potencias internacionales, algo que será objeto de atención y análisis en los próximos apartados de esta misma investigación.

231 Resolución del Parlamento Europeo, “Las reformas en el mundo árabe: ¿qué estrategia debe seguir la Unión Europea?”, de 10 de mayo de 2007 (Documento A6-0127/2007).

Tercera parte *

LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO DESDE LA CONFERENCIA DE MADRID HASTA LA ACTUALIDAD

Sumario:

1. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO: DE LA CONFERENCIA DE MADRID A LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE OSLO.
2. LOS PRIMEROS EFECTOS DEL PROCESO DE OSLO.
3. LA ETAPA DE NETANYAHU: SURGE LA DESCONFIANZA.
4. LA ETAPA DE EHUD BARAK: UNA OCASIÓN DESAPROVECHADA POR ARAFAT.
5. LA INTIFADA DE AL-AQSA Y LA UNIÓN EUROPEA.
6. LAS NEGOCIACIONES DE BARAK CON SIRIA Y EL ROMPECABEZAS LIBANÉS.
7. EL FRACASO DE BARAK CON ARAFAT LLEVA AL PODER A ARIEL SHARON.
8. LA ETAPA DE ARIEL SHARON: UNA ETAPA DIFÍCIL.
8.1. De la iniciativa de paz saudí de 28 de marzo de 2002 (...). 8.2. (...) Al Acuerdo de Ginebra (2003).
8.3. La Política Europea de Vecindad.
9. LA UNIÓN EUROPEA, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO A LA LUZ DE LA INTIFADA DE AL-AQSA.
9.1. La Intifada de Al-Aqsa y el Informe de la Comisión Mitchell. 9.2. La Intifada de Al-Aqsa a la luz del Derecho Internacional Humanitario: algunas reflexiones.
10. LA CUESTIÓN DEL “MURO” O “VALLA DE SEGURIDAD”.
10.1. Cuestiones en torno a los conceptos de “Línea Verde” y de frontera. 10.2. ¿Viola la construcción del muro los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario? 10.2.1. La cuestión de los asentamientos. 10.2.2. La cuestión del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 10.2.3. ¿Qué piensa la Corte sobre la legítima defensa y el estado de necesidad? 10.2.4. ¿Qué consecuencias jurídicas trae consigo la construcción del muro?
11. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO TRAS LA MUERTE DE ARAFAT: LA LLEGADA DE ABU MAZEN.
11.1. La retirada unilateral de Gaza. 11.1.1. La Misión europea en el paso fronterizo de Rafah.
11.2. La llegada al poder de Hamás.
12. LA GUERRA DE “HIZBOLANDIA”: 33 DÍAS DE COMBATES ENTRE HIZBOLÁ E ISRAEL.
12.1. Algunas cuestiones jurídicas planteadas por el conflicto entre Hizbolá e Israel. 12.2. La Resolución 1701 del Consejo de Seguridad y el cese de las hostilidades.
13. CONCLUSIÓN.

* Parte elaborada por Romualdo Bermejo García y Cesáreo Gutiérrez Espada.

1. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO: DE LA CONFERENCIA DE MADRID A LA DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS DE OSLO

1. Cualquier análisis que intente evaluar el papel de la Unión Europea en el conflicto israelo-palestino hay que situarlo, a nuestro entender, a partir del proceso de Oslo, que coincide más o menos con la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. Antes de esas fechas no se puede hablar estrictamente de política de la Unión, sino de políticas de los Estados miembros²³². Conviene apuntar también que las relaciones políticas europeas con Israel, a diferencia de otras áreas, han sido en algunos casos problemáticas, con grandes altibajos, cuya responsabilidad en algunos casos parece difícil de establecer. Y es que la sombra del Holocausto todavía pesa mucho en las relaciones, como no podía ser menos. Desde esta perspectiva, no es extraño que Israel sea sumamente sensible a cualquier acción europea que pueda ser interpretada como que pone en duda o en peligro la propia existencia de Israel, y a este respecto ejemplos no faltan. Tal fue el caso del boicot militar francés hacia Israel durante la guerra de los Seis Días o la negativa de los países europeos, excepto Portugal, a permitir el reabastecimiento de los aviones de los Estados Unidos hacia Israel durante la guerra de Yom Kipur. Dicho de otra forma, en el período que va de 1967 a 1990, Europa parece haber dado la espalda a Israel, por lo que sólo le quedaba como aliado el tío Sam, aliado que continúa²³³.

2. Sin embargo, los países europeos tuvieron ocasión de contemplar como con ocasión de la guerra desatadas contra Iraq en 1991 para liberar Kuwait, en la que muchos de ellos participaron, el “Rais” palestino Arafat sale en apoyo del dictador iraquí, y los palestinos toman las calles para apoyar a su líder y al régimen de Bagdad. Así pues, mientras la mayoría de los países árabes apoyan las fuerzas de la coalición, incluidos

232 Las relaciones entre Israel y la Unión se inician en realidad ya en 1959 con el establecimiento de relaciones diplomáticas. En esos momentos, sin embargo, las relaciones con los seis países originarios eran cordiales. No hay que olvidar tampoco que en 1956, las fuerzas israelíes, dirigidas por el entonces Comandante en jefe y prestigioso General Moshe Dayán, llegan a la orilla oriental del Canal de Suez en tres días, después de ocupar Gaza y la península del Sinaí. Esta operación se llevó a cabo en estrecha cooperación con las fuerzas francesas y británicas que ocuparon la orilla occidental del canal.

233 Aquí nos referimos sólo al ámbito político, ya que este no es el caso en los ámbitos económicos o financiero. Y es que los intercambios comerciales se han ido desarrollando progresivamente de forma que actualmente aproximadamente un 42 % de las importaciones israelíes proceden de la UE, mientras que casi un 30 % de sus exportaciones se llevan a cabo con la Unión. No hay que olvidar que ya en 1975 se concluye el primer acuerdo comercial, como ha quedado visto en la Parte II de esta investigación.

Egipto y Siria, tan sólo Arafat y el por aquel entonces Rey de Jordania, Hussein, apoyan a Iraq. ¿No era esto un hecho lo suficientemente significativo como para hacer ver a los europeos los mimbres que tenían en el embrollo israelo-palestino? Todo parece apuntar que no, aunque lo cierto es que esa crisis puso a Arafat contra las cuerdas, ya que el mundo vio qué clase de libertad y de democracia quería para su pueblo. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que la Guerra del Golfo de 1991 acercó Israel a los países árabes, ya que por primera vez en la historia, algunos de estos países e Israel estaban en la misma barrera contra otro país árabe, mientras que los palestinos veían cómo Arabia Saudí, Kuwait y otros países del Golfo les miraban con recelo, cuando no con un cierto desprecio, por su incomprensible alineamiento con el país agresor. Esta debilidad palestina en la esfera árabe propició un cierto acercamiento israelo-palestino, abriéndose el camino hacia un proceso de paz. Así las cosas, no es extraño que los Estados Unidos y la todavía Unión Soviética aprovecharan esta oportunidad para convocar una Conferencia de Paz el 18 de octubre de 1991, que se desarrollaría en Madrid del 30 de octubre al 3 de noviembre de 1991, marcando un hito en el proceso de paz árabe-israelí. Es lo que se llamó Conferencia de Madrid, que culminaría en los Acuerdos de Oslo del 13 de septiembre de 1993²³⁴.

3. De esta Conferencia de Madrid hay que resaltar los elementos siguientes. En primer lugar, no se trata de una Conferencia de la ONU, por lo que esta Organización se queda al margen del proceso de paz en una zona de la que tanto había dicho, y menos hecho. En segundo lugar, en la Conferencia participan, además de los países convocantes, las delegaciones de Israel, Líbano, Siria y una conjunta jordano-palestina²³⁵. Se nota la ausencia de Egipto, que ya llevó a cabo por separado su proceso de paz, pero Israel quiere seguir el mismo camino al aceptar el hecho de que las negociaciones deben basarse en las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad, algo que por otro lado ya figuraba en los objetivos de la Conferencia. Por último, las negociaciones se llevaban a cabo en reuniones bilaterales, permitiendo así abordar los intereses particulares que cada Estado tiene en la zona. Poco a poco estas conversaciones, que se convirtieron en periódicas, empezaron a dar sus frutos, culminando en los llamados Acuerdos de Oslo de 13 de septiembre de 1993.

234 Para un estudio general sobre estos acontecimientos, cfr. IGLESIAS VELASCO, A.: *El proceso de paz en Palestina*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, 2000, pp. 211 y sgs.

235 Inútil de señalar que una delegación conjunta jordano-palestina no era del agrado de los palestinos, como tampoco lo era el hecho de que no figurara expresamente entre los objetivos de la Conferencia ninguna referencia expresa al derecho de autodeterminación del pueblo palestino.

4. Sobre el proceso de Oslo conviene apuntar que fue Europa la que financió y alimentó en silencio el proceso, dejando a los Estados Unidos capitalizarlo²³⁶, al firmarse la Declaración de Principios en Washington entre Isaac Rabín y Yasser Arafat²³⁷. La Declaración no es un acuerdo de paz²³⁸ con resultados prácticos, sino que sólo establece los principios que han sido consensuados para guiar el proceso de las negociaciones y determinar un marco consensuado para encontrar una solución al conflicto durante el período provisional, tal y como recoge el artículo II²³⁹.

236 Cfr. BISHARA, M.: “Kadima y Hamás. ‘Hoja de Ruta’ del cambio político”, *Política Exterior*, marzo/abril 2006, n° 110.

237 Para el texto, cf. “Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements between the State of Israel and the PLO”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1994, pp. 630 y sgs.

238 A este respecto, cf. BEN AMI S., “El proceso de paz árabe-israelí y sus derivaciones geoestratégicas”, *Política Exterior*, febrero 1995, p. 91. En realidad, no puede serlo, tal y como está recogido en la propia Declaración de Principios (Arrangements, B, Art. IV, que se repetiría en otros acuerdos posteriores), ya que la retirada israelí de los territorios no es definitiva, habiendo concedido a la Autoridad Palestina la administración civil, exceptuando todo aquello que debe negociarse antes de llegar al acuerdo definitivo: Jerusalén, asentamientos, bases militares y los israelíes. Además, las competencias palestinas en materia de relaciones exteriores son extremadamente reducidas, estando la política de seguridad exterior en manos israelíes. Si a esto añadimos el hecho de que ninguna de las partes puede iniciar cualquier paso que cambie el estatuto de Cisjordania y Gaza está todo claro. Sobre estos aspectos, cf. DAJANI, O.M.: “Stalled Between Seasons: The International Legal Status of Palestine During the Interim Period”, *Denver Journal of International Law and Policy*, 1997, pp. 61 y sgs.

239 El carácter temporal de la Declaración y de los acuerdos es un elemento esencial. La doctrina se ha volcado de forma generosa en el análisis de estos acuerdos, habiendo algunas discrepancias en relación con su alcance jurídico. A este respecto, y sin ánimo de exhaustividad, cf. CALVO-GOLLER, N. K.: “L’ accord entre Israel et l’ OLP. Le régime d’ autonomie prévu par la Déclaration de Principes du 13 septembre 1993”, *Annuaire français de droit international*, 1993, pp. 435-450, especialmente p. 449. Ver también BEN ACHOUR, R.: “L’ accord israélo-palestinien du 13 septembre 1993”, *Revue générale de droit international public*, 1994, pp. 337-376; los trabajos de BENBENISTI, E.; CASSESE, A. Y SHIADEH, R. en *European Journal of International Law*, 1993, pp. 544 y sgs.; MACKINNEY, K. M.: “The Legal Effects of Israeli-PLO Declaration of Principles: Steps Toward Statehood for Palestine”, *Seattle University Law Review*, 1994, p. 93-128; MARCELLI, F.: “Gli accordi fra Israele e OLP nel Diritto internazionale”, *Rivista di Diritto Internazionale*, 1994, pp. 430-464 y SCHULMAN, D. I.: “The Israel-PLO Accord on the Declaration of Principles on Interim Self-Government Arrangements: the First Step Toward Palestinian Self-Determination”, *Emory International Law Review*, 1993, pp. 793-803. Un trabajo que analiza los problemas jurídicos y políticos de este proceso es el de LUSTICK, I. S.: “Ending Protracted Conflicts: The Oslo Peace Process between Political Partnership and Legality”, *Cornell International Law Journal*, 1997, pp. 741-757. Por su parte, en el mismo número de esta última revista, Quigley se pronuncia contundentemente señalando que “... The Israel-PLO agreements are regarded by the two parties, and by the international community as binding... are governed by international law and hence are treaties”, cf. QUIGLEY, J.: “The Israel-PLO Interim Agreements: are they treaties?”, *Idem*, p. 740.

Esta filosofía coincide con lo expresado en el Preámbulo, al recoger que el propósito más importante de la Declaración es “poner fin a décadas de confrontación y de conflictos y conseguir una paz justa y duradera”²⁴⁰. El período provisional previsto para llegar a los acuerdos definitivos es de cinco años, iniciándose con la retirada de las fuerzas israelíes de Gaza y Jericó²⁴¹, período durante el cual se presume que conduciría a un arreglo definitivo basado en las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad²⁴². Uno de los elementos básicos de la Declaración figura en el apartado 1 del artículo III que reza así:

“In order that the Palestinian people in the West Bank and Gaza Strip may govern themselves according to democratic principles, direct, free and general political elections will be held²⁴³ for the Council under agreed supervision and international observation²⁴⁴ while the Palestinian police will ensure public order”.

De pronto, con esta Declaración, se levantan ciertas barreras al reconocer Israel a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como la representante del pueblo palestino, mientras que la OLP reconoce el derecho de Israel a vivir en paz y seguridad. Así las cosas, y a pesar de que el terrorismo palestino continuaba, se llegó a que israelíes y palestinos se pusieran de acuerdo, con ayuda de diversos países europeos, para el despliegue de observadores en Hebrón, al firmar el 31 de marzo de 1994 el acuerdo por el que se creaba una “Presencia Internacional Temporal” (PITH) en Hebrón compuesta por unos 160 observadores noruegos.

240 Cf. *Encyclopedia of Public International Law*, op. cit., nota 9, p. 1502. Entre nosotros, cf. VALCARCEL, D.: “Israel y la OLP: un largo y desconocido camino hacia la paz”, *Política Exterior*, Vol. 7, 1993, nº 35, pp. 6-22.

241 Ver art. V y XIV, según el procedimiento previsto en el Anexo II.

242 Cf. Art. I y V de la Declaración.

243 Esta cuestión de la autonomía o del auto-gobierno para estas zonas no es nada nuevo, ya que el Acuerdo marco firmado el 17 de septiembre de 1978 por Israel, Egipto y los Estados Unidos preconizaba la elección de una autoridad de esta índole por un periodo provisional que no debía ir más allá de cinco años. Estos aspectos esenciales se recogen ahora aquí. Además, en relación con esta cuestión, conviene señalar que ya en 1989 hubo por parte del Gobierno israelí una propuesta de autonomía para estas zonas sobre la base de elecciones entre los palestinos, pero tal propuesta fue rechazada por la OLP.

244 Los palestinos de Jerusalén que viven en la ciudad tendrán también derecho a participar en las elecciones, mediante un acuerdo entre las partes, tal y como está previsto en el Anexo I.

El acuerdo fue firmado no sólo por Israel y la OLP sino también por Dinamarca, Italia y Noruega²⁴⁵.

5. La confianza que había generado el proceso de Oslo había que cuidarla, aunque las perspectivas de unos y otros eran distintas. Esto no impidió que la Unión Europea y sus Estados miembros por un lado e Israel por otro firmaran el 20 de noviembre de 1995 el acuerdo euromediterráneo de asociación²⁴⁶ ni que la Unión apadrinara el diálogo euromediterráneo ese mismo año en la Conferencia de Barcelona.

De ella resultó la *Declaración de Barcelona*, importante documento que dibuja un marco de cooperación global y no únicamente económica y financiera entre la Unión Europea, el Magreb (Marruecos, Argelia y Túnez), el Machrek (Egipto, Líbano, Jordania y Siria) pero también Israel (amén de Chipre y Malta, ya miembros de la Unión, y Turquía con la que se negocia). La Declaración de Barcelona supone un compromiso entre las partes de colaboración política y de seguridad, de cara a la definición de un espacio común de paz y estabilidad económica y financiera hacia la creación de una zona de prosperidad compartida y de colaboración en los ámbitos social, cultural y humano, propiciando la comprensión entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles. La Declaración fue sin duda un texto político de primera magnitud pero que de algún modo ha caído en la trampa que todos deseábamos evitara: su operatividad no ha sido la esperada²⁴⁷ y, de algún modo al menos, su virtualidad se redujo poco más que al simple hecho de su celebración, lo que, según se apuntaba en su momento, en el Informe de la Ponencia sobre

245 La causa directa de la creación de la PITH está en la matanza de 29 fieles musulmanes que llevó a cabo el colono judío “Golstein” en febrero de 1994 en una mezquita de esta ciudad, muy significativa a nivel histórico y cultural para árabes y judíos.

246 Este acuerdo recoge en su preámbulo “la importancia que las partes conceden... al respecto a los derechos humanos y a la democracia, que constituyen la base de la asociación”, aspecto que es recordado también en el artículo 2, que reza así: “Las relaciones entre las partes, así como todas las disposiciones del presente acuerdo, se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos, que inspiran sus políticas interiores y exteriores y constituyen un elemento esencial del presente acuerdo”. Esta disposición recoge así la denominada cláusula democrática, exigencia que está también recogida en una declaración conjunta relativa a esta disposición. Este Acuerdo ha sido publicado en el BOE de 4 de julio de 2000.

247 Para más detalles véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Las relaciones euromediterráneas (separando el grano de la paja)”, *Noticias de la Unión Europea*, nº 149, junio de 1997, pp. 15-22.

Cooperación en el Área del Mediterráneo del Congreso de los Diputados:

“sería éste un fracaso que marcaría, por muchos años, la cooperación entre la Unión Europea y los países mediterráneos”²⁴⁸.

Tan es así, que los días 27 y 28 de noviembre de 2005 tuvo lugar la Cumbre Europea de Barcelona, como un intento de insuflar nuevos ánimos a la Asociación Euromediterránea (noviembre 1995) conocida también como *Proceso de Barcelona o Partenariado Euromediterráneo*²⁴⁹. La Cumbre tuvo como retos hacer un balance de lo conseguido, reafirmar los principios de la Declaración de Barcelona de 1995 y fijar los nuevos objetivos para el 2010. La Cumbre ha adoptado en cuestiones políticas y de seguridad un Programa de Trabajo quinquenal y un Código de conducta para luchar contra el terrorismo, y asimismo ha acordado objetivos concretos en lo referente a los temas de crecimiento, reforma económica sostenible, educación e intercambio socio-cultural, así como emigración, según hemos visto en profundidad en la Parte II de este trabajo.

No es malo sino todo lo contrario que los planes se elaboren y que, en ellos, el Mundo Árabe, Israel y la Unión Europea insistan y profundicen; pero sería desde luego mejor que su puesta en práctica correcta y continuada fuera creando también entre israelíes y árabes, palestinos incluidos, esas pequeñas “solidaridades de hecho” que tan bien conocen y le fueron a los Estados que decidieron crear la Unión.

6. No obstante, poco a poco el proceso de paz iría enfriándose al ver Israel que su seguridad y la contención del terrorismo palestino no estaba en la agenda de la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Es sabido que las autoridades palestinas no correspondían con las israelíes en la lucha contra los grupos terroristas, lo que envenenaba el ambiente y la confianza entre las partes. Esto fue precisamente lo que llevó al poder a Netanyahu en 1996²⁵⁰, sufriendo el proceso de paz un parón importante.

248 “Resolución del Congreso de los Diputados de 19 de octubre de 1995, de aprobación del Informe de la Ponencia sobre Cooperación en el Área del Mediterráneo”, en Cortes Generales: *La Cooperación en el Mediterráneo*, Madrid, 1995, p. 11.

249 *Vid.* DIAZ-SILVEIRA SANTOS, C.: “La Cumbre Euromediterránea de Barcelona de 27 y 28 de noviembre de 2005: un intento de revitalizar la Asociación Euromediterránea”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), nº 2, pp. 1150-1156.

Y es que ha sido el terrorismo palestino el cáncer que poco a poco fue engullendo el proceso de paz, sin que la Unión Europea diera al tema la importancia que tenía para Israel²⁵¹. Esto traería consigo una falta de credibilidad en la Unión a la hora de confiar en ella para que tratara el conflicto israelo-palestino de forma imparcial. Es cierto que se condenaban los atentados terroristas, pero la Unión seguía apostando por Arafat, financiando como si nada ocurriera a la ANP. De aquí viene la desconfianza israelí frente a la Unión Europea, guiada sobre todo por Francia, por sus intereses económicos en los países árabes.

Así, la condena de los atentados terroristas se convierte en un mero ritual, pero en realidad no les preocupa demasiado. Y, sin embargo, el terrorismo es un crimen que no tiene causa de justificación posible. Nunca, por ningún motivo el terrorismo es excusable o tolerable por el Derecho. Ni en el seno de un conflicto armado, sea éste internacional o interno, el terrorismo es asumible, ni en el marco de las llamadas guerras de liberación colonial o nacional, ni como manifestación de resistencia contra un ocupante ilegal:

- En un conflicto armado, los contendientes están legitimados para luchar; el ordenamiento jurídico reconoce el derecho de resistencia contra un ocupante incluso después de que la ocupación se ha consumado y es efectiva, sí. Y un pueblo capacitado para ejercer su derecho de libre determinación que se le niega puede luchar para conseguirla y pedir y recibir ayuda de Estados amigos y aliados²⁵².

250 Conviene destacar que en 1996 los atentados suicidas islámicos habían borrado las esperanzas creadas en Oslo. La mayoría de los israelíes creían y estaban por el proceso de paz, pero a la luz de todos los atentados empezaron a preguntarse si no estaban pagando un precio muy alto. Todo esto llevó a la victoria de Netanyahu sobre Simón Peres por un margen de 29.452 votos. Así, uno de los principales líderes del proceso de paz veía cómo perdía el timón del Gobierno israelí a causa de los grupos terroristas palestinos.

251 Es cierto que esta no era la actitud de algunos Estados europeos, como Dinamarca u Holanda más combativos frente a los atentados terroristas.

252 Convención de Ginebra relativa al trato de prisioneros de guerra, 12 de agosto de 1949, artículo 4 A (2) y 4 A (6) (BOE de 5 de septiembre de 1952); Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 junio 1977, artículos 43-44 y 96 (BOE de 26 de julio, 7 y 9 de octubre de 1989); Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas (A/RES/2625 [XXV], 24 octubre 1970), párrafo quinto del principio sobre la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos.

- Pero el terrorismo no²⁵³, el terrorismo es odioso, es un crimen contra el género humano que debe ser erradicado de la faz de la Tierra.

2. LOS PRIMEROS EFECTOS DEL PROCESO DE OSLO

7. Después de la Declaración de Principios el camino estaba pues abierto para ir adoptando los pasos necesarios y establecer un marco de paz para toda la región. Precisamente, al día siguiente de la firma de la Declaración en Washington, se firmó un principio de acuerdo entre Israel y Jordania que desembocaría a su vez en la de la Declaración del fin de la beligerancia de 25 de julio de 1994²⁵⁴, para pasar después a la firma del Tratado de Paz solemnemente el 26 de octubre de 1994 en la frontera entre los dos países del desierto de Araba, situado entre el Mar Muerto y el Mar Rojo²⁵⁵. Este Tratado de paz con Jordania es muy completo ya que en él se tratan aspectos como el respeto mutuo de la soberanía territorial y la independencia política, la delimitación de fronteras, el establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares, el agua, un recurso clave para la región, las relaciones económicas, los refugiados, la lucha contra el crimen y las drogas, etc.

8. No se puede decir lo mismo de las negociaciones con Siria, ya que después de varios años de contactos y reuniones, patrocinadas sobre todo por los Estados Unidos, y con Francia mirando de reojo, no se consiguió nada significativo. La Declaración de Wye Plantation de 31 de enero de 1996 se limita a señalar que se han identificado puntos de acuerdo importantes para un futuro acuerdo de paz, sin que por ahora se vislumbre ningún rayo de luz al respecto. La importancia de los Altos del Golán para la seguridad de Israel y la intransigencia siria son dos aspectos en los que resulta difícil llegar a puntos de encuentro. Lo mismo cabe decir de las negociaciones con

253 *Vid. ad ex.* PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “Terrorismo y conflictos armados. La prohibición de actos terroristas por el Derecho internacional humanitario”, en Grupo de Trabajo núm. 6/04: *Lucha contra el terrorismo y Derecho internacional*, Ministerio de Defensa, Cuadernos de Estrategia, núm. 133, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2006, pp. 83-105; y CORRALES ELIZONDO, A. “La ocupación bélica”, *ibidem*, pp. 107-134.

254 Este instrumento no constituye un acuerdo internacional generador de efectos jurídicos. Sobre la Declaración de Washington jordana-israelí de 25 de julio de 1994, cf. el texto castellano en PERES, S.; *Mi lucha por la paz. Memorias*. Madrid, Editorial Prensa Ibérica, 1995, pp. 426-429.

255 Sobre este acuerdo, cf. KUETE MINGA, R.: “Le traité de paix du 26 octobre 1994 entre l’Etat d’Israel et le Royaume hachémite de Jordanie”, *Revue générale de droit international public*, 1997, pp. 391-420. Para el texto del Tratado de Paz, cf. *International Legal Materials*, Vol. 33, pp. 43 y sgs.

el Líbano, en ese momento ocupado por el ejército sirio y en el que las milicias chiíitas proiraníes de Hizbolá reinaban por doquier. Ahora que Israel se ha retirado unilateralmente en el año 2000 de la franja de unos mil km² que ocupaba en el Sur del Líbano, retirada que el Líbano exigía como condición *sine qua non* para negociar un acuerdo, ¿espera el Líbano que negocie el grupo Hizbolá por él?

9. Pero volviendo al problema estrictamente israelo-palestino el reto era ahora el de dar cumplimiento a lo previsto en la Declaración de Principios. Fue así como se llegó al acuerdo de El Cairo de 4 de mayo de 1994 sobre Gaza y Jericó²⁵⁶, al acuerdo de 29 de agosto de 1994, firmado en Erez, sobre la transferencia de poderes y responsabilidades a la Autoridad Palestina²⁵⁷ y al acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995 (conocido también como Oslo II), firmado en Washington, por el que se concede a la Autoridad Nacional Palestina la jurisdicción sobre el 31 % del territorio de Cisjordania, incluyendo las principales ciudades, pero exceptuando Jerusalén y parte de Hebrón²⁵⁸. El acuerdo, cuyo texto es sumamente complejo, consta además de siete protocolos, que figuran como anexos, sobre diversas cuestiones relacionadas con la seguridad, asuntos civiles, relaciones económicas, cooperación entre ambas partes, etc., acuerdo que pone fin a la primera etapa de negociaciones²⁵⁹.

10. En teoría, todo parecía ir según el camino previsto. El asesinato del primer Ministro israelí, Isaac Rabin, el 4 de noviembre de 1995, por el fanático judío Yigal Amir²⁶⁰, no impide a Simón Peres, que le reemplazó, cumplir con lo acordado, retirándose las fuerzas israelíes de las principales ciudades cisjordanas, excepto de Hebrón.

256 Texto en *International Legal Materials*, Vol. 33, 1994, pp. 622 y sgs. El acuerdo consta de unas cien páginas.

257 Véase el texto en *International Legal Materials*, Vol. 4, 1995, pp. 445 y sgs.

258 Para el texto de este acuerdo, cf. *International Legal Materials*, Vol. 36, 1995, pp. 551 y sgs.

259 Para un estudio detallado sobre este acuerdo, cf. BOCKEL, A.: “Etats: création-transformations-condition. L'autonomie palestinienne. La difficile mise en oeuvre des accords d'Oslo-Washington”, *Annuaire français de droit international*, 1994, pp. 260-286.

260 Sobre los efectos de este asesinato, cf. BEN AMI, S.: “Rabin: el asesinato y sus consecuencias”, *Política Exterior*, 1995/96, n° 48, pp. 40-47.

No obstante, y a pesar de estos avances significativos²⁶¹, la violencia en los territorios ocupados continuaba, llegando incluso a enfrentamientos entre los militantes del Hamas y la recién creada policía palestina, lo que ponía sobre el tapete los problemas internos palestinos, hoy día de todos conocidos. Todo esto, unido a diversos atentados terroristas que el grupo Hamás cometió en Israel, o los ataques que los fundamentalistas de Hizbolá continuaban llevando en la franja del sur del Líbano contra el ejército israelí²⁶², así como el asesinato de varios decenas de palestinos cometido por el colono judío, Goldstein, en una mezquita de Hebrón, ciudad muy significativa, tanto para los judíos, como para los palestinos, no impidió con todo que ambas partes se pusieran de acuerdo para el despliegue de observadores en Hebrón, lo que se llevó a cabo el 31 de marzo de 1994 al firmar un acuerdo por el que se creaba una Presencia Internacional Temporal en Hebrón (PITH), compuesta de unos 160 observadores²⁶³.

261 La época posterior a los acuerdos de Oslo fue en realidad de una gran euforia tanto para Israel, como para los países árabes de la zona, moderando sus relaciones y abriéndose al diálogo. Representantes israelíes fueron recibidos en países del Golfo, como Bahrein, Qatar y Omán, abriéndose con estos dos últimos representaciones comerciales, y el boicot comercial árabe fue levantado. Se hablaba con esperanza de un futuro que forjó el concepto de un “Nuevo Medio Oriente” (concepto acuñado por el que fuera entonces Ministro de Asuntos Exteriores de Israel Simón Peres) que traería un florecimiento económico en toda la región. Pero esta esperanza pronto se fue frustrando. Para un análisis sobre los problemas y obstáculos en el proceso de paz desde una perspectiva palestina, cf. AWARTANI, H. y AWAD, S.: “Obstáculos en el proceso de paz”, *Política Exterior*, n° 48, 1995/96, pp. 49-58.

262 Estos continuos ataques del Hizbolá llevó al entonces Primer Ministro Simón Peres a desencadenar en abril de 1996 la operación “Uvas de la Ira” contra el Líbano, en la que aproximadamente un centenar de refugiados de un campamento de la ONU resultaron muertos.

263 *Vid. supra* párrafo 4 *in fine*.

3. LA ETAPA DE NETANYAHU: SURGE LA DESCONFIANZA

11. Es sabido que las complejas relaciones israelo-palestinas penden a menudo de un hilo, en el que la confianza entre las partes es un elemento esencial. Este ha sido precisamente uno de los objetivos de la UE en su política con israelíes y palestinos. En efecto, la confianza generada en Oslo había que regenerarla, se decía, pero el problema era cómo. La llegada al poder en 1996 de Netanyahu, del Likud²⁶⁴, puso sobre la mesa algo que los palestinos no parecían estar dispuestos a llevar a cabo, pero que para Israel era vital: la seguridad y la contención del terrorismo. Sobre estas bases, el nuevo gobierno israelí intentó relanzar el proceso de paz, aunque no con mucho éxito²⁶⁵, ya que sólo se consiguió el Protocolo referente al repliegue de las fuerzas israelíes en Hebrón²⁶⁶ de 17 de enero de 1997, y el denominado Memorandum de Wye River, firmado el 23 de octubre de 1998.

264 Estas elecciones, ganadas por el Likud, causaron una gran decepción en los laboristas. A este respecto, son significativas las palabras de Simón Peres, al señalar lo siguiente: “Las elecciones se celebraron en mayo. Las perdimos por casi un 33 %. Sin la oleada terrorista de inspiración iraní destinada a socavar la paz, si Arafat hubiera comprendido que no era posible conseguir que Hamas se escindiera y que lo que debía hacerse era desarmarlo, la situación política en Israel hoy sería otra muy distinta, y lo mismo cabe decir del proceso de paz”. Cf. PERES, S. *Que salga el sol*. Barcelona, Seix Barral, 1999, pgs. 76-77. 265 A este respecto, uno de los acontecimientos que ensombreció las relaciones israelo-palestinas fue la apertura por parte del Gobierno israelí en septiembre de 1996 de un túnel arqueológico cerca de la Mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén, lo que originó violentos choques en todos los territorios ocupados, choques en los que se usó armas de fuego, e interviniendo en favor de los manifestantes la policía palestina. El resultado de los enfrentamientos fue de varias decenas de muertos por ambas partes. En realidad, con Netanyahu el proceso de paz sufrió un parón considerable al sobreponer el nuevo Gobierno israelí la seguridad por encima de las negociaciones. Hay que reconocer sin embargo que los palestinos no ayudaron a regenerar la confianza en la población israelí al continuar con ataques de todo tipo. Al final, es obvio que en un clima de acusaciones, sospechas y atentados no se puede negociar.

265 A este respecto, uno de los acontecimientos que ensombreció las relaciones israelo-palestinas fue la apertura por parte del Gobierno israelí en septiembre de 1996 de un túnel arqueológico cerca de la Mezquita de Al-Aqsa en Jerusalén, lo que originó violentos choques en todos los territorios ocupados, choques en los que se usó armas de fuego, e interviniendo en favor de los manifestantes la policía palestina. El resultado de los enfrentamientos fue de varias decenas de muertos por ambas partes. En realidad, con Netanyahu el proceso de paz sufrió un parón considerable al sobreponer el nuevo Gobierno israelí la seguridad por encima de las negociaciones. Hay que reconocer sin embargo que los palestinos no ayudaron a regenerar la confianza en la población israelí al continuar con ataques de todo tipo. Al final, es obvio que en un clima de acusaciones, sospechas y atentados no se puede negociar.

266 Para el texto, cf. *International Legal Materials*, Vol. 36, 1997, nº 3, pp. 650 y sgs.

12. *El Protocolo sobre el repliegue de Hebrón*²⁶⁷ establece en efecto una retirada parcial de las fuerzas israelíes de dicha ciudad, previendo no obstante el principio de unidad de la ciudad²⁶⁸ y la transferencia de todas las competencias civiles a la Autoridad Palestina. Pero a causa de la existencia en la ciudad de unos 450 judíos, lo que ha dado lugar a continuos incidentes con la población palestina que representaba entonces unos 120.000 habitantes²⁶⁹, la ciudad se dividió en dos zonas para todo lo que atañe a la seguridad: la H-1 bajo control palestino, y la H-2 bajo control israelí, garantizándose, sin embargo, la libre circulación entre ambas zonas²⁷⁰.

Por lo demás, el Protocolo pone especial énfasis en las medidas de seguridad conjuntas²⁷¹ para salvaguardar el orden público y la seguridad, previendo dos patrullas conjuntas, tres unidades móviles conjuntas, cuatro equipos de intervención inmediata y un centro conjunto de coordinación²⁷². Se prevé también el número de policías palestinos en cada estación o puesto de policía (máximo 400), así como los vehículos y armas de los que pueden disponer (20 vehículos, 200 pistolas y 100 fusiles) para la protección de dichos puestos²⁷³. Todo un lujo de detalles, pero que es prueba palpable de la

267 El acuerdo se firmó en la noche del 14 al 15 de enero de 1997 en una atmósfera tensa, y después de una última intervención del Rey Hussein de Jordania. Los Estados Unidos presionaron a la delegación israelí a firmar, imponiendo al mismo tiempo concesiones a los palestinos. Estas presiones de los Estados Unidos no dejaron de plantear problemas en Israel, ya que el gobierno ratificó el acuerdo por 11 votos contra 7, mientras que un ministro dimitía. Cf. ROCKEL, A.: "L'accord d'Hébron (17 janvier 1997) et la tentative de relance du processus de paix israélo-palestinien", *Annuaire français de droit international*, 1997, pp. 184-198. No hay que olvidar que las negociaciones de este acuerdo estuvieron precedidas por los enfrentamientos del 25 de septiembre de 1996 que surgieron a raíz de la construcción del túnel en la ciudad vieja de Jerusalén. Cf. "Chronique des faits internationaux", *Revue générale de droit international public*, 1997, pp. 197-198.

268 Punto 9.

269 No hay que ignorar que cerca de la ciudad de Hebrón se encuentra la comunidad judía de Kiriath-Arba en donde viven unos 4.000 judíos. Precisamente, el colono Golstein que mató en febrero de 1994 a 29 fieles musulmanes en una mezquita procedía de esta comunidad. La comunidad de Kiriath-Arba padeció en su carne una matanza similar en 1929 en la que perecieron 60 personas.

270 Cf. Punto 2.a y punto 9. El punto 2.a dice escuetamente: "(1) The Palestinian Police will assume responsibilities in area H-1 similar to those in other cities in the West Bank; and (2) Israel will retain all powers and responsibilities for internal security and public order in area H-2. In addition, Israel will continue to carry the responsibility for overall security of Israelies".

271 Cf. Punto 3.

272 Cf. Punto 4, d, e y f.

273 Cf. Punto 5.

sensibilidad que existe en la ciudad²⁷⁴. Además, para tener un tercero que controle este abigarrado Acuerdo, se prolonga el mandato de la TIPH, pidiendo a Noruega que renueve el mandato de su contingente y que otros cinco países participen con ellos, ampliándose la fuerza de observadores a 180 hombres²⁷⁵. Por supuesto, este Acuerdo no es un ente aislado y debe interpretarse dentro del contexto del proceso de paz.

Debe resaltarse que Israel debía haber llevado a cabo el repliegue en Hebrón el 28 de marzo de 1996. Sin embargo, la fecha fijada para el repliegue fue aplazada por el gobierno israelí a causa de la ola de atentados terroristas que durante los meses de febrero y marzo del mismo año asoló el país, causando 63 muertos y cientos de heridos. En este contexto, Israel invocó que las autoridades palestinas no habían hecho lo necesario para desarticular las redes terroristas de Hamas y de la Yihad Islámica y consideraba sumamente peligroso replegarse a causa de las connotaciones especiales que tiene la ciudad de Hebrón. Hubo además en septiembre de 1996 serios incidentes con elementos de la policía palestina que abrieron fuego, sin causa aparente, contra unidades armadas israelíes, así como contra la población civil. Todo esto reforzó si cabe la preocupación israelí para incrementar y salvaguardar su seguridad en esta ciudad de Hebrón²⁷⁶.

13. *Respecto al Memorandum de Wye River*²⁷⁷, hay que resaltar que está destinado a facilitar la aplicación del Acuerdo provisional del 28 de septiembre de 1995 (Oslo II), así como el precitado Acuerdo de Hebrón. Concluido también bajo fuertes presiones estadounidenses, el Memorandum prevé las condiciones para un redespiegue de las fuerzas israelíes en tres etapas.

Conviene resaltar que según el precitado Acuerdo Oslo II²⁷⁸, las autoridades palestinas

274 Ver por ejemplo los Anexos 1 y 2.

275 A este respecto, cf. el Acuerdo entre Israel y la OLP sobre la TIPH de 21 de enero de 1997 y el Memorandum de Oslo de 30 de enero del mismo año, en *International Legal Materials*, Vol. 36, 1997, pp. 547-550.

276 Para el texto de esta carta, cf. *Protocolo sobre el repliegue de Hebrón. Texto y documentos relacionados*, Madrid, Embajada de Israel, 1997, pp. 19-20.

277 Cf. DENIAU-MAROUDIS, G.: “Le Mémorandum de Wye River (23 octobre 1998)”, *Annuaire français de droit international*, 1998, pp. 232-242. WEINER, J.R.: “Wye River Memorandum: A Transition to Final Peace?”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 2000, pp. 2-62 (trabajo muy bien elaborado; para el texto del Memorandum, cf. *International Legal Materials*, Vol. XXXVII, 1998, pp. 1251 y sgs).

278 Cf. Annexe IV, art. 2, par. 7. Esta disposición, que trata precisamente de la cuestión relacionada con transferir a Israel los sospechosos de cometer actos terroristas, organiza esta cooperación a través de un Comité Jurídico Mixto israelo-palestino.

tenían que detener y transferir a Israel los individuos sospechosos de terrorismo siempre que medie una demanda formal. Inútil es decir que las numerosas demandas presentadas por Israel se han hundido en un Mar de indiferencia palestina²⁷⁹.

Todo esto se le recuerda a Arafat en el citado Memorándum, señalándole además que debe confiscar las armas que posee la población civil, poner a punto un plan de lucha antiterrorista en colaboración con la CIA y reducir la policía palestina de 30.000 a 20.000 hombres, tal y como había sido acordado.

El Memorándum también se ocupa de algo tan importante como los aspectos de cooperación económica, cuestión que fue desde el principio considerada como una de las condiciones esenciales para asegurar el éxito de las negociaciones. Desde esta perspectiva, en el Memorándum se recoge²⁸⁰ la posibilidad de abrir el puerto marítimo y el aeropuerto internacional de Gaza, aunque Israel se reserva el derecho de cerrar los territorios, con lo que su funcionamiento depende del cumplimiento de ciertas condiciones.

Por último, las dos partes se comprometen a retomar inmediatamente las negociaciones sobre el estatuto permanente de los territorios con el fin de llegar a un acuerdo antes del 4 de mayo de 1999, fecha prevista por los Acuerdos de Oslo, así como a no tomar medidas que puedan cambiar la actual situación en Cisjordania y Gaza. Además, aunque en el Texto del Memorándum no figura la cuestión de los prisioneros palestinos, esto es objeto de un Protocolo en el que Israel se compromete a liberar 750, a razón de 250 por mes. Sin embargo, este acuerdo no se aplica a aquellos prisioneros que hayan participado en atentados antiisraelíes.

En realidad, ni palestinos ni israelíes se hacían ilusiones sobre este Acuerdo y el único que confiaba en él era el Presidente del país que lo propició, Bill Clinton. Hay que reconocer que israelíes y estadounidenses llegaron a un acuerdo sobre seguridad y sobre el alcance de la segunda y tercera retiradas del ejército israelí, intentando

279 Por ejemplo, el Secretario del Gobierno israelí, Gideón Sar, declaró el 10 de agosto de 2001 a la radio pública israelí que el atentado del día 9 de agosto en una pizzería de Jerusalén en el que murieron 15 personas y hubo un centenar de heridos, hubiera podido ser evitado si Arafat hubiera respondido a la demanda de las autoridades israelíes en la que se le rogaba que detuviera a Abdala Barguti, dirigente de Hamas y jefe directo del palestino suicida, Izadín Al Masri, que cometió el atentado. “Arafat no sólo se abstiene de detener a los terroristas, sino que también les avisa cuando están en peligro para que busquen refugio”

280 Punto III.2 y 4.

convencer después a los palestinos. En el tema de seguridad, todos estaban de acuerdo en el desarme de los grupos terroristas, su eventual extradición a los israelíes, así como un sistema de supervisión tripartito (israelo-palestino-estadounidense) que permitiera una mayor cooperación en la lucha contra el terrorismo. Pero quedaron muchos hilos sin atar y los desacuerdos terminarían imponiéndose, congelando la ejecución.

4. LA ETAPA DE EHUD BARAK: UNA OCASIÓN DESAPROVECHADA POR ARAFAT

14. La llegada al poder del laborista Ehud Barak en las elecciones anticipadas del 17 de mayo de 1999 permitiría volver a retomar la esperanza en el proceso de paz. Barak, el militar más condecorado del ejército israelí, había prometido la paz, y supo impulsar la política de su país por esta senda cuando comprendió que era la mejor alternativa para Israel²⁸¹. Por eso, al asumir el Gobierno el 6 de julio de 1999, quiere continuar ganando batallas no militares, que éstas ya había ganado muchas, sino esta vez políticas, y resolver definitivamente el tema palestino. Esta actitud abierta, y al mismo tiempo contundente, de Barak suscitó enormes esperanzas²⁸², ya que, como se decía en Israel, quiere todo bien, todo rápido, todo limpio, por lo que fue considerado como un meteoro²⁸³. Al contrario que Rabin, Barak no cree que el tema palestino sea el corazón del conflicto en el Medio Oriente, sino que cualquier solución que no incluya a todos los países de la región será como apagar un fuego, dejando siempre alguna brasa encendida²⁸⁴.

Conviene apuntar que antes de que ganara las elecciones, el 25 de marzo de 1999, se adopta la Declaración de Berlín, en la que la UE apoya sin restricciones el derecho de los palestinos a la autodeterminación, incluyendo el de tener un Estado, algo que por otro lado no era nada nuevo, pero que reflejaba al fin y al cabo un claro pronunciamiento europeo. Por eso Barak quiere aprovechar este contexto y se lanzó a la acción basando su estrategia en tres pilares: a) una predisposición a la flexibilidad para poder llegar a acuerdos, siempre y cuando no afecten a la seguridad; b) apoyo

281 A este respecto, cfr. HADAS, S.: “Firmar la paz: una tarea titánica”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente* (Tel Aviv), 1999, nº 11, p. 22.

282 Cf. HADAS, S.: “Israel: un voto de esperanza”, *Política Exterior*, julio-agosto 1999, nº 70, pp. 9-19.

283 Cf. KISILEVSKI, M.: “Un meteoro llamado Ehud Barak”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, agosto 1999, nº 8, pp. 8-11.

284 El día en el que asumió el Gobierno Barak ya señaló las grandes líneas de su política respecto al proceso de paz, diciendo que debía apoyarse sobre las vertientes siguientes: Egipto, Jordania, Siria, Líbano y los palestinos.

y garantía de los Estados Unidos para que las partes puedan llegar a acuerdos; y c) establecimiento de un período de tiempo que permita culminar el proceso con éxito. Estas premisas revelan, pues, que Barak no confía demasiado en la UE como garante de un acuerdo con los palestinos, aunque era laborista.

15. Siguiendo estos pasos el Gobierno de Barak va por etapas, abordando los complejos aspectos de las negociaciones y haciendo algunas concesiones, como la retirada del Líbano. Por eso, tanto Barak como el Presidente Clinton quisieron jugar sus últimas bazas, de forma que éste convoca la cumbre tripartita de Camp David para el 11-24 de julio de 2000. En las negociaciones, nunca Israel había hecho mayores concesiones, hoy en día de todos conocidas²⁸⁵, concesiones que el “Rais” palestino rechazó asumiendo así la responsabilidad del fracaso de las negociaciones.

16. Este fracaso no impediría sin embargo que tanto israelíes como palestinos cerraran todas las puertas negociadoras. Así, después de que se concluyera el Acuerdo de Sharm El-Sheikh de 4 de septiembre de 1999, que se inserta en el marco general negociador, era necesario continuar trabajando con el fin de llegar al famoso acuerdo definitivo. Desde esta perspectiva, el 13 de septiembre, en Gaza, comenzaron las negociaciones encaminadas a llegar al precitado acuerdo definitivo, abriendo oficialmente las sesiones el Ministro israelí de Asuntos Exteriores, David Levy, y por parte palestina Mahmud Abbas. También estuvieron presentes Dennis Ross, por parte de los Estados Unidos, y por parte de Jordania, el Primer Ministro Abdelranif Rawadde. Como hueso duro de roer se preveía la cuestión de Jerusalén, aunque entrando de lleno en las negociaciones, otras cuestiones importantes tenían que venir forzosamente sobre el tapete, como las fronteras del futuro Estado palestino, los refugiados, los asentamientos e incluso el agua, sin que se llegara a ningún atisbo de acercamiento.

Esta situación de bloqueo era peligrosa y con el fin de buscar algún nuevo milagro, se celebró el 1-2 de noviembre en Oslo una reunión con el pomposo nombre de “Cumbre para la Paz en Oriente Medio”, a la que asistieron aparte de Barak y de Arafat, Bill Clinton, Javier Solana, Vladimir Putin y el coordinador especial de las Naciones Unidas en el proceso de paz, el noruego Roed Larson, que había sido

285 A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?* Pamplona, Ediciones Universidad de Navarra, 2002, pp. 110 y sgs. Entre estas concesiones conviene apuntar la devolución por Israel del 95 % del territorio ocupado, mientras que el otro 5 % Israel se lo cedería en otros lugares, ya que se quedaba para Israel los territorios donde se encuentran los grandes asentamientos; se proponía también la renuncia a plantear cualquier cuestión relacionada con la soberanía de los Santos Lugares; y la partición de Jerusalén-Este entre israelíes y palestinos. También hubo una propuesta interesante en relación con los refugiados palestinos.

nombrado para tal misión dos meses antes por el Secretario General de la ONU Kofi Annan²⁸⁶.

Esta cumbre logró que israelíes y palestinos se volvieran a sentar de nuevo el 8 de noviembre en Ramala para discutir una vez más los temas que ya habían sido puestos sobre la mesa anteriormente en Gaza el 13 de septiembre. En esta ocasión, poco a poco el tema de los asentamientos se iba a convertir en una preocupación especial para los palestinos. En efecto, estos querían que Barak, como en su momento hizo Rabin cuando llegó al poder²⁸⁷, se comprometiera a parar todos los asentamientos que se estaban construyendo, después de que el Primer Ministro israelí afirmara semanas antes que estaba dispuesto a recurrir incluso a la fuerza si los colonos no abandonaban voluntariamente 12 asentamientos de los 42 que se habían ido instalando sin autorización después del Acuerdo de Wye. La negativa de Barak de aceptar la demanda de los palestinos haría de esta cuestión un tema crucial para el avance de las negociaciones, al anunciar el 6 de diciembre que cualquier progreso estaría supeditado a la paralización de estos asentamientos. El futuro de las negociaciones ha ido efectivamente demostrando que los asentamientos es otro tema que devora el alma palestina y se han convertido en uno de los principales problemas de los últimos acontecimientos²⁸⁸.

Todo esto hizo que las conversaciones sobre el acuerdo marco que debía haberse concluido en febrero de 2000, se retrasara hasta el 13 de mayo, aunque tampoco esta fecha fue respetada. En efecto, a pesar de que Israel concluyó el 19 de marzo de 2000 la tercera retirada de sus fuerzas de Cisjordania, dando así cumplimiento a lo previsto en el Acuerdo de Sharm El-Sheikh, por cierto con dos meses de retraso, las conversaciones de paz que se reiniciaron el 21 de marzo volvieron a chocar con la intransigencia de las partes, que se atrincheraron en cuestiones de poca monta en torno a los asentamientos judíos cerca de Jerusalén, como el de Anata. Después, estas negociaciones prosiguieron en Elat, ciudad balnearia israelí al lado de la ciudad jordana de Aqaba, del 30 de abril al 12 de mayo, sin que llegaran a un acuerdo sobre ninguna de las cuestiones esenciales, como Jerusalén, los territorios o los refugiados. En realidad, todo parecía bloqueado y la falta de confianza se instalaba firmemente en ambas delegaciones. Negociaban por negociar, pero no negociaban con el fin de intentar buscar resultados concretos. Esto propiciaría que se abandonara la idea de un acuerdo marco y que se fuera hacia una evolución más realista.

286 Cf. *Anuario Internacional CIDOB 1999*, Barcelona, 2000, p. 455.

287 Este afán de asimilar a Barak con Rabin estaba siempre presente en la mente de los negociadores palestinos, pero Barak no era Rabin, ni viceversa, ni las circunstancias eran las mismas.

288 A este respecto, cf. GRESH, A: “Los asentamientos israelíes en el núcleo del enfrentamiento: intifada para una verdadera paz”, *Le Monde Diplomatique*, diciembre 2000, edición española, pp. 10-11.

Además, como las demandas de la Autoridad Palestina eran consideradas exageradas en algunos casos, la Knesset aprobó dos proyectos de ley en los que se preveía que era necesario una mayoría cualificada de 61 diputados para cualquier modificación de los límites de Jerusalén, mientras que el otro denegaba el derecho de regresar a los tres millones y medio de palestinos que la Autoridad Palestina considera como refugiados. En realidad, todo parecía bloqueado y la falta de confianza se instalaba firmemente en ambas delegaciones. Negociaban por negociar, pero no negociaban con el fin de intentar buscar resultados concretos. Esto propiciaría que se abandonara la idea de un acuerdo marco y que se fuera hacia una evolución más realista. Además, como las demandas de la Autoridad Palestina eran consideradas exageradas en algunos casos, la Knesset aprobó dos proyectos de ley en los que se preveía que era necesario una mayoría cualificada de 61 diputados para cualquier modificación de los límites de Jerusalén, mientras que el otro denegaba el derecho de regresar a los tres millones y medio de palestinos que la Autoridad Palestina considera como refugiados.

5. LA INTIFADA DE AL-AGSA Y LA UNIÓN EUROPEA

17. Entre las negociaciones que llevaron a cabo Ehud Barak y Arafat y las elecciones que ganó Ariel Sharon tuvo lugar el desencadenamiento de la “Intifada” de Al-Aqsa²⁸⁹ a raíz de la visita que el propio Sharon llevó a cabo al Monte del Templo el 28 de septiembre de 2000, siendo por aquel entonces el jefe de la oposición. La visita contó con la aprobación del Primer Ministro Ehud Barak, pero fue considerada como una provocación por los árabes. La Intifada se inició, pues, justo después de que Clinton quisiera jugar sus últimas bazas de negociación entre Barak y Arafat, convocando una cumbre tripartita en Camp David²⁹⁰, una vez más, que tuvo lugar del 11 al 24 de julio de 2000. Desde entonces, la “Segunda Intifada” ha producido miles de muertos, generalizándose los ataques terroristas suicidas, y acciones defensivas de las fuerzas

289 También se ha denominado la “Segunda Intifada”, en alusión a la primera “Intifada” de 1987-1993.

290 La Cumbre de Camp David no fue un “fracaso total”, términos utilizados por los medios de comunicación y recogidos sin más en trabajos y estudios más especializados. Este es el caso de “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2000, pp. 1025-1026; y *Anuario Internacional CIDOB*, 2000, Barcelona 2001, p. 377. Ver también HUSSEINI, F.: “El compromiso fracasado de Camp David”, *Le Monde Diplomatique*, edición española, diciembre 2000, p. 10. Es obvio que se hicieron progresos y constituyó el campo de prueba para que el Presidente Bill Clinton pudiese hacer unas propuestas concretas en diciembre de 2000, que la parte palestina rechazó. Sobre este último aspecto, cf. infra.

armadas israelíes. Esta violencia fue incrementándose a pesar de las recomendaciones de la Comisión Mitchell²⁹¹ llegando a su zenit entre marzo y abril de 2002. Fue en esta época cuando el Tsahal lanzó la operación “Muro Defensivo”, después de que el 27 de marzo se perpetrara en la castigada ciudad de Netanya un atentado terrorista en el que murieron 28 personas y 140 quedaron gravemente heridos. Precisamente, fue en el marco de esta operación cuando tuvo lugar la famosa batalla de Jenín. Y es que hay que resaltar que durante la Intifada han sido numerosas las ocasiones en las que el Consejo de Ministros emitía duras declaraciones contra las acciones de Israel. Es lo que el Embajador de Israel en España denomina como “política de megafonía”, al utilizar los medios de comunicación en vez de los más discretos canales diplomáticos²⁹².

“La Unión tampoco ha estado en estos momentos a la altura de las circunstancias”, fue seguramente una de las frases de moda en medios políticos israelíes de la época. El Parlamento Europeo amagaba frecuentemente con sanciones económicas contra Israel, así como la de congelar su acuerdo económico con la U.E. Todo esto produjo un notable deterioro de la imagen de Israel, sumándose a esta batalla los medios de comunicación de algunos países. Pero esto también suscitó una imagen denigrante de Europa en Israel, alentada por numerosos ataques antisemitas, sobre todo en Francia, lo que desató la famosa llamada de Ariel Sharon para que los judíos franceses se refugiaran en Israel. Si a esto añadimos el apoyo constante de algunos Estados europeos a las propuestas árabes o islamistas en el seno de las Naciones Unidas en contra de Israel, es obvio que las relaciones entre la UE e Israel adolecían del sentido común, del “justo medio”. Esto fue incrementando la desconfianza en Israel hacia Europa, acusándola de ser parcial en el conflicto israelo-palestino. En este contexto, las desavenencias diplomáticas fueron varias. Una de ellas, quizás la más notoria formalmente hablando, fue la que propició Ariel Sharon al Alto Representante de Política Exterior, Javier Solana, y al por aquel entonces enviado especial de la Unión, Miguel Angel Moratinos, a quienes se negó a recibir, después de que estuvieran esperando unas dos horas, por haber violado la orden de que quien visitara a Arafat en la Mukataa asediada, no podría verse con él.

291 A este respecto, cfr. *Supra*.

292 Cfr. HAREL, V.: “Del megáfono al diálogo. Relaciones bilaterales”, *Política Exterior*, marzo/abril 2006,

Este era el tenso ambiente cuando el 24 de junio de 2002, el Presidente Bush lanza en un discurso un programa de acción para resolver el conflicto israelo-palestino, que fue presentado al Cuarteto de Madrid (Estados Unidos, la ONU, Rusia y la UE), aceptándolo como tal y a lo que se denominó, a iniciativa europea, la “Hoja de Ruta”. Pero la “Hoja de Ruta” es hoy por hoy algo más que un plan del Cuarteto, ya que es un proyecto al que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas está vinculado, tal y como lo afirma la Resolución 1515 de 19 de noviembre de 2003. Muchas esperanzas generó la “Hoja de Ruta”, aunque poco a poco se ha ido comprobando que los pasos necesarios para llevarla a buen puerto no se han cumplido y es que una vez más tropezó con el rechazo de las autoridades palestinas a luchar contundentemente contra el terrorismo, algo previsto en la primera fase. En estas circunstancias, ¿cómo se iba a poder crear el Estado palestino en mayo de 2005 tal y como estaba previsto? ¿Ha presionado la UE lo suficiente en esta materia a las autoridades palestinas?; ¿dónde ha ido la ayuda otorgada por la Unión para el pueblo palestino?; ¿seguiremos los europeos, que celebramos este año el cincuentenario de la firma del Tratado de Roma, como “el peor de los ciegos” por siempre?; ¿acaso no somos capaces de ver que el “Todo por Palestina” es perfectamente posible con una “Tolerancia cero para el terrorismo”? (sobre la Hoja de Ruta véase *infra párrafo 36*).

6. LAS NEGOCIACIONES DE BARAK CON SIRIA Y EL ROMPECABEZAS LIBANÉS

18. Las negociaciones de paz con Siria, que habían sido interrumpidas en febrero de 1996²⁹³, se reanudan el 15 de diciembre de 1999, a iniciativa de Bill Clinton. En realidad, las negociaciones con Siria empezaron ya en la Conferencia de Madrid, pero quedaron congeladas cuando Siria se opuso a condenar diversos atentados suicidas llevados a cabo por grupos terroristas en ese año (1996). El desencadenamiento por parte de Israel de la ya citada operación “Uvas de la Ira” del 11 al 26 de abril de 1996 puso el resto. Hasta entonces, la posición siria se mantuvo férrea en la reclamación de todo el Golán, aunque a mediados de diciembre de 1996 el Presidente sirio Hafed El Assad dejó entrever una cierta flexibilidad en asuntos hídricos y de seguridad si obtenía la meseta del Golán. En ese momento, el ambiente era, sino cordial, sí al menos esperanzador, lo que permitió suscribir ya el 31 de enero de 1996, la *Declaración de Wye Plantation* por parte de las delegaciones israelí, siria y la estadounidense.

293 PERES, S. (1999), *op. cit.*, nota 2, pp. 75-76. Para más detalles de estas negociaciones hasta 1996, cf. IGLESIAS VELASCO, A., *op. cit.*, pp. 349-356 y KEMP, G. Y PRESSMANN, J.: “The Middle East: Continuation of the Peace Process”, *SIPRI Yearbook 1995*, pp. 186 y sgs.

En ella se recogía que en los debates en torno a la seguridad de la zona se había llegado a determinados puntos de acuerdo, así como en otros aspectos significativos para un futuro acuerdo de paz. Hay que reconocer sin embargo que Israel siempre se mostró prudente en estas negociaciones, vinculando la cuestión de la devolución de determinados territorios del Golán, o todo el Golán, a otros problemas, como el Líbano, en realidad ocupado por Siria, a la cooperación económica, el agua, el papel que deberían desempeñar los Estados Unidos, etc. Sobre las negociaciones con Siria y la posición de Israel, son significativas las opiniones expresadas por Simón Peres, quien a este respecto señala lo siguiente:

“Assad sabía que Israel estaba dispuesto a hacer un buen número de concesiones para llegar a un acuerdo con Siria. Rabin lo había dicho oficialmente. Yo había dicho que, en mi opinión, los altos del Golán era territorio sirio. El presidente Clinton, con ocasión del funeral de Isaac Rabin, me preguntó directamente si yo estaba dispuesto a mantener todos los compromisos, escritos y orales, a los que se había comprometido Rabin. Y le respondí sin dudar que sí, que sus compromisos me comprometían. A pesar de todo esto, la respuesta del presidente sirio fue de lo más decepcionante: estaba dispuesto a verse conmigo pero no podía fijar una fecha. Una reunión sin cita no vale mucho más que una cita sin mujer. La negativa de Assad parecía particularmente grave en la medida en que las conversaciones iniciadas en Wye Plantation marchaban en la buena dirección”.

El objetivo era negociar una paz global, de forma que comprendieran también la faceta libanesa, aunque los problemas que afectaban directamente a Israel y a Siria ya eran varios y difíciles de digerir, como la retirada de la meseta del Golán y hasta dónde, los temas de seguridad, el agua, etc. No obstante, a pesar de las esperanzas que se habían depositado, pronto se verían los senderos sinuosos, llenos de piedras, por los que discurrían las negociaciones, viendo pronto el final del camino²⁹⁴. Los esfuerzos hechos a este respecto por Bill Clinton resultaron todos infructuosos, y la retirada israelí del Líbano de mayo de 2000, tampoco abrió luces de esperanza que se puedan ver reflejadas en alguna parte. En realidad, la principal dificultad era el trazado de fronteras, al exigir Siria que Israel se comprometiera a trazar la línea

294 El tema de la paz con Siria a cambio de la devolución de la meseta del Golán suscitó agrias polémicas en Israel lo que llevó a Barak, consciente del problema, a anunciar que recurriría a un referéndum cuando hubiera acordado los puntos básicos. Después, cambiaría en parte de opinión al anunciar el referéndum sobre todo un “paquete de paz” que incluía Siria, Líbano y las negociaciones con los palestinos. En realidad, la opinión pública israelí estaba dividida, casi mitad a favor y mitad en contra, aunque algunas encuestas concedían a los que estaban en contra casi el 60 %. Y es que a Israel, el Golán le ha costado un alto precio, y no se fían de los sirios.

fronteriza tal y como estaba el 4 de junio de 1967, línea ya aceptada por sus predecesores a cambio de paz, aunque con pequeñas modificaciones, pero que Barak rechazó. Este propuso sin embargo algo ya conocido, como era volver al trazado de 1923 tal y como había sido establecido por franceses y británicos para delimitar sus mandatos respectivos, trazado que priva a Siria del acceso al lago de Tiberiades²⁹⁵, quitándole además unos 70 km² de territorio. Ante el callejón sin salida en el que se encontraban decidieron trazar una nueva, y aquí se metieron en un túnel del que no lograron salir. Si a esto añadimos el hecho de que un eventual acuerdo necesitaría por el momento ser aprobado en referéndum por 50 % de los electores inscritos, y no de los votos, es fácil comprender las dificultades que esto encierra.

Pero Bill Clinton no se dio por vencido y volvió a la carga intentando relanzar las negociaciones. Pero la cumbre de Ginebra de 26 de marzo de 2000 en la que se reunió con el Presidente sirio, Hafez Al-Assad se saldó con un nuevo fracaso. Este último volvió a recordar, como condición *sine qua non*, la retirada total de la meseta del Golán²⁹⁶ sin dar ningún atisbo de flexibilidad²⁹⁷. Esto llevó a Israel a levantar la orden de congelación de nuevos asentamientos en la zona el 13 de abril de 2000.

295 El trazado de fronteras no sólo era importante por razones de seguridad, sino sobre todo por el agua, y este recurso, escaso en la zona, fue una de las causas más importantes por las que no se llegó a un acuerdo. El tema del agua también estuvo siempre presente en el Tratado de Paz con Jordania y es también una cuestión esencial en las negociaciones con los palestinos.

296 En esta cuestión, siempre se ha hablado de la importancia estratégica del Golán, aunque hoy día esto forzosamente haya que relativizarlo. Es cierto que desde el punto de vista militar, estar arriba es una ventaja, pero eso no quiere decir que sea inexpugnable. Así, por ejemplo, el Monte Hermón (2200 m.) fue tomado por Israel en la Guerra de los Seis Días, reconquistado por Siria al inicio de la contienda de la Guerra de Yom Kippur, y retomado otra vez por Israel en los últimos días de esta última contienda. En la era de los misiles, en la que nos encontramos, el Golán pierde importancia estratégica, aunque sigue teniendo una ventaja militar.

297 Francia, antigua potencia mandataria sobre Siria y Líbano, también intentó mediar en este asunto, aunque sin mucho éxito, debido entre otras cosas a una cierta descoordinación entre los distintos ministerios galos, y a alguna que otra declaración del Primer Ministro francés L. Jospin. En efecto, este último señaló el 24 de febrero de 2000, en una visita efectuada a Israel que Damasco utilizaba el grupo terrorista Hizbolá para hacer presión sobre Israel, calificándolos textualmente de “terroristas” los ataques que el precitado grupo u organización llevaba a cabo en Israel contra los civiles o soldados. Cf. “Chronique des fait internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2000, pp. 494-495. En abril del mismo año, el Ministro de Defensa galo afirmaba, siguiendo la tónica de Jospin, que “Siria no quería un acuerdo con Israel que pudiera minar su dominación sobre el Líbano” (Ibid, p. 759) declaración que tuvo por efecto algún pequeño incidente diplomático con Líbano, que consideró esta declaración como una injerencia en los asuntos internos libaneses.

La muerte del Presidente sirio Hafed Al-Assad en junio de 2000 cerró la posibilidad de establecer oficialmente cualquier negociación. Quizás algunas conversaciones secretas puedan vislumbrar un día algún rayo de luz, aunque por el momento hay más sombras que luces. No parece que el sucesor de Hafed Al-Assad, su segundo hijo Bachar, doctor en oftalmología, demuestre un extremo interés en las conversaciones de paz, ya que las preocupaciones las tiene en casa²⁹⁸. Hoy más que nunca, la paloma de la paz parece alejarse del Golán...; tras obtener, dicen las fuentes, las pruebas oportunas de la implicación norcoreana, Israel destruyó este verano ciertas instalaciones sirias que apuntaban a lo nuclear (el recuerdo del ataque, también aéreo, israelí a la central nuclear en construcción de Osiraq, en Irak, en 1981 surge imparable...).

Nueva iniciativa (de Estados Unidos) (...), nuevo fracaso. ¿Tiene la Unión Europea, cuya pasividad por ensayar un esfuerzo de cara al acercamiento de las posiciones tan alejadas de las partes clama al cielo, miedo al fracaso?; ¿es eso? (...).

19. Por otro lado, la retirada unilateral del Tsahal el 23 de mayo de 2000 del Líbano dejó a propios y extraños un poco estupefactos, a pesar de que fue una de las promesas de Barak que cumplió a rajatabla, sacando al ejército israelí de un atolladero²⁹⁹. El “embrollo libanés”, como se conoce en Israel la prolongada y ensangrentada intervención y ocupación de esta zona del Líbano, ha sido la asignatura pendiente de muchos gobiernos israelíes. Ni el propio Beguín, que ordenó la invasión famosa de aquel 6 de junio de 1982, ni sus sucesores, Shamir, Peres, Rabin y Netanyahu, lograron salir del fango libanés. El cualificado Peres retiró al Tsahal de Beirut en 1985, para desplegarlo después en la denominada “franja de seguridad”, aunque al volver a la jefatura del Gobierno tras el asesinato de Rabin, no pudo, o no se atrevió, a completar la retirada. Barak por su parte se atrevió y superó la prueba gracias a su carisma como glorioso militar, convenciendo a los más reacios de que la frontera Norte de Israel podía ser defendida desde las fronteras internacionales, algo que había defendido ya 15 años antes cuando era miembro del Estado Mayor. El resto de la persuasión para convencer a la opinión pública lo han hecho los 1200 soldados israelíes muertos entre 1982 y el 2000, y el movimiento de “las cuatro madres” que lucharon sin descanso

298 Cf. GRESH, A.: “La ascensión programada del ‘doctor’ Bachar en Siria”, *Le Monde Diplomatique*, edición española, julio 2000, pp. 8-9.

299 Para un análisis sobre estos temas, ver los comentarios de BENARROCH, E.L.: “Israel se deshizo del ‘embrollo libanés’. La retirada: una apuesta estratégica”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, julio 2000, nº 7, pp. 13-16.

por la retirada. No cabe duda de que desde el punto de vista militar lo que ha hecho Barak es lanzar la pelota al Líbano advirtiéndole de las consecuencias que podría tener si la envía otra vez a Israel. Si cuando se ocupó en 1978 quizás tenía una justificación, los nuevos acontecimientos y los avances en materia de seguridad hicieron que poco a poco la zona en cuestión fuera perdiendo su importancia militar, convirtiéndose sin embargo en una zona cara en vidas humanas. La retirada ha sido interpretada por el mundo árabe y las fuerzas del Hizbolá como forzada, aunque lo cierto es que Barak, concedor del lodazal libanés, dio una vuelta de tuerca a la frágil situación libanesa, abandonando a su suerte la zona, pero dejando claro que podía volver, y que todo dependería de la situación en esta frontera septentrional de Israel, que se convirtió desde 1970 en la más insegura para el Estado hebreo³⁰⁰.

La situación libanesa ha planteado numerosos quebraderos de cabeza a Israel, pero también a la comunidad internacional, y por lo tanto al Derecho internacional, cuestiones que no podemos ahora analizar. Sólo queremos apuntar que las sangrientas guerras civiles que ha padecido este país a partir de la mitad de la década de los setenta³⁰¹, dejaron al país paralizado y “protectorarizado” por Siria³⁰², lo que suscitaba serios interrogantes sobre la existencia real de un Estado libanés con capacidad de decisión sobre su territorio, sobre el que crecían como hongos grupos radicales de todo tipo. Ante esta situación, no es extraño que la comunidad internacional se preocupara por la retirada unilateral israelí, ya que prefería, y así se esperaba, que esa retirada se hiciera en el marco de un acuerdo general entre Israel, Siria y Líbano. Pero, ¿no se denunciaba a Israel por haber ocupado esa zona, violando así la soberanía libanesa, defendida en realidad por organizaciones terroristas de todo tipo? El acuerdo general de paz para la zona no depende sólo de los israelíes, y esto está cada vez más claro³⁰³, por lo que a falta de acuerdo entre las partes, Barak solicitó el 17 de abril a la ONU el esfuerzo de la FINUL para que ésta dispusiera de unos 8.000 efectivos

300 Ya hemos apuntado que desde el “Septiembre Negro” de 1970 en Jordania, muchos grupos de palestinos radicales se asentaron en el Líbano, dirigiendo desde este país ataques en la zona Norte de Israel.

301 Decimos “guerras civiles” porque el embrollo libanés permite tranquilamente hablar de varias guerras civiles, y no sólo de una.

302 Siria ocupaba el Líbano desde 1976.

303 Sorprende que el Líbano sólo desplazara en un principio a la zona fuerzas de policía, como si no quisiera reocupar la zona. Al final aceptó desplegar una fuerza, mitad policial, mitad militar, aunque reservándose el momento que estimara oportuno para llevarlo a cabo.

frente a los 4.500 que poseía anteriormente. Al mismo tiempo, y en la misma carta, se notificaba a la ONU que la retirada se haría hasta la frontera aceptada por las partes, es decir, las Naciones Unidas, Israel y el Líbano.

Hay que destacar que la retirada israelí ha sido completa, es decir de todo el territorio libanés, tal y como fue constatado el 16 de junio de 2000 por el Secretario General de la ONU, y por el Consejo de Seguridad dos días más tarde, diciendo ambos que era conforme a lo previsto en la Resolución 435 del Consejo de Seguridad. Hay que reconocer sin embargo que a pesar de esa constatación onusiana de la retirada completa israelí del territorio libanés, lo cierto era que todavía en algunas zonas persistían ciertas violaciones de la precitada “línea azul” por parte de Israel, hechos que fueron reconocidos públicamente por el Gobierno de este país el 26 de junio, y que fueron inmediatamente corregidos tal y como se comprometió ante el mismo Secretario General de la ONU.

Una cuestión muy distinta, y no resuelta, es que el Líbano, apoyado por el grupo Hizbolá, sigue demandando que el ejército israelí se retire también de “las granjas de Chaba”, granjas que se encuentran detrás de la llamada “Línea azul” delimitada por las Naciones Unidas como línea fronteriza entre Israel y Líbano, y que fueron ocupadas por Israel en la Guerra de los Seis Días, en la que no participó el Líbano. El tema de las “granjas de Chaba” es un ejemplo de cómo pueden complicarse ciertas cuestiones en el Cercano Oriente. En efecto, en este tema las Naciones Unidas comparten la tesis de Israel, según la cual estos territorios forman parte del territorio sirio ocupado por Israel en 1967, por lo que no caen bajo el ámbito de aplicación de las Resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad, sino de la 242 y 338. El Líbano por su parte pretende que caen bajo el ámbito de las primeras Resoluciones precitadas invocando que dichas tierras son propiedad de libaneses y existe un acuerdo entre Siria y el Líbano de los años sesenta al respecto, tesis que es apoyada por Siria³⁰⁴. Francia, que sigue teniendo una cierta influencia en la zona, fue solicitada por todas las partes para mediar en el conflicto³⁰⁵. Así, después de presionar tanto al Líbano como a Siria, para que controlaran las acciones del Hizbolá, el 5 de agosto de 2000 pudo desplegarse la FINUL, y el 11 una fuerza mixta de la policía y del ejército, cada una de las cuales con un objetivo determinado: mientras que la primera controlaría la frontera con Israel, la segunda se ocuparía de la seguridad en el interior del territorio

304 Cf. “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2000, p. 762.

305 En realidad, Israel, siempre se había declarado opuesto a una mediación francesa en sus negociaciones con Siria, por lo que no deja de ser una apertura el hecho de que el propio Barak, en su visita a París del 9 de noviembre de 2000, recibiera ya de forma saludable, y esto por primera vez, la contribución francesa al proceso de paz, acogiendo favorablemente las propuestas galas.

libanés. Este “entendimiento” entre las partes permitió que una relativa calma reinara en la región tras la retirada del Tsahal. Las incertidumbres que suscitaba la retirada en las ciudades cristianas, que tenían represalias por parte de Hizbolá, parece que, hasta ahora, se han ido disipando³⁰⁶, aunque para algunos la amenaza sigue vigente³⁰⁷ y es que, según estos últimos, resulta muy difícil separar las acciones del Hizbolá en la frontera libanesa, del actual conflicto con los palestinos, y se pensaba incluso en esos momentos que el riesgo de un eventual conflicto regional pudiera venir más a causa de las acciones del Hizbolá, que buena es cualquier excusa para atacar a Israel, que por parte de la Autoridad Palestina. Ya se sabe que este pronóstico que uno de nosotros hizo en 2002, ya se ha cumplido³⁰⁸.

Ya se sabe que hoy en día existen conexiones muy estrechas entre el Hizbolá y otras organizaciones radicales en los territorios palestinos, como la Yihad Islámica y el Hamas. De todas formas, y al margen de todo esto, lo cierto es que, en la frontera Norte de Israel, las espadas siguen en alto, sin que por el momento se pueda excluir nada, incluso un nuevo conflicto de un helicóptero israelí, pilotado por un aprendiz de vuelo libanés, al parecer perturbado mental, que se había adentrado en el espacio aéreo israelí, a pesar de las señales internacionalmente reconocidas para estos casos que le hicieron los pilotos de dos F-16 israelíes. Se pensaba en un eventual piloto “Kamikaze”, pero luego se comprobó que Estefan Nicolian, como se llamaba el aprendiz de piloto, no pertenecía a ninguna organización terrorista.

20. Las negociaciones se llevaron a cabo de forma sigilosa para tratar los temas ya debatidos en otras ocasiones y que figuraban en la agenda: la cuestión de los refugiados, las fronteras del futuro Estado palestino, los asentamientos, el agua y, cómo no, Jerusalén. En el tema de los refugiados se hacen progresos, aunque no se cierra el acuerdo. Se empieza a hablar de compensaciones económicas en esta materia³⁰⁹,

306 Al menos esta es la opinión de JABER, H. y JABER, M.: “Final de la ocupación en el sur del Líbano”, *Le Monde Diplomatique*, Ed. Española, julio 2000, p. 10. No obstante, últimamente los medios de comunicación han informado de ciertas persecuciones contra la población cristiana en el país del cedro, cosas que ha enunciado públicamente el Papa Juan Pablo II. Cf. *La Razón* de 20 de agosto de 2001.

307 LEVY, E.: “Un año después de la retirada del Sur del Líbano, la amenaza de Jizbalá sigue vigente”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, julio 2001, nº 7, pp. 32-33 y 36.

308 A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.. *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, op. cit., p. 109.

309 Israel ya ha aceptado en otros foros su participación en este terreno. Se ha hablado de la creación de un fondo mundial para la rehabilitación de estos refugiados, que tendría un coste de unos 40.000 millones de dólares aproximadamente, de los cuales unos 6.000 vendrían de donaciones.

lo que implica que las autoridades palestinas reconocen la imposibilidad de que se admita sin más el derecho al retorno “a sus antiguos hogares de los 3.521.000 refugiados, aproximadamente, contabilizados por las Naciones Unidas³¹⁰. Israel por su parte tampoco cerraba sin más sus fronteras, pues estaba dispuesto a aceptar una cantidad razonable de éstos refugiados (se habló de unos 100.000) en el marco del concepto de “reunificación familiar” dentro de la “Línea Verde”, es decir, en las fronteras de antes de la Guerra de los Seis Días de 1967³¹¹. En esta cuestión se daría prioridad a los refugiados instalados en el Líbano³¹². En relación con los asentamientos también se progresó. Israel ofrece a Arafat “intercambiar territorios”³¹³, de forma que Israel anexionaría a su territorio nacional los asentamientos judíos establecidos cerca de la “Línea Verde”, entregando a cambio a las Autoridades palestinas zonas no pobladas israelíes. Conviene destacar sin embargo que este cambio de territorios no era simétrico, sino asimétrico, ya que por cada tres metros anexionados por Israel, se cedería uno a los palestinos. No obstante, la oferta estaba ahí, y podía ser al menos objeto de discusión.

Pero el tema duro de roer en las negociaciones sería evidentemente el de Jerusalén, e incluso en esta cuestión hubo progresos. En plena cumbre, Barak recibió los datos de unas encuestas que señalaban que un 65 % de los israelíes apoyaban el principio de “territorios a cambio de paz” con los palestinos, pero un 70 % rechazaba sin embargo cualquier acuerdo en torno a la cesión de soberanía sobre Jerusalén.

310 Sobre esta cuestión, debatida desde la creación del Estado de Israel, cf. SLONIMSKY, I.: “No sólo por Jerusalén se frena la paz. El derecho (o no) de retorno”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, septiembre 2000, nº 9, pp. 13-16. Este trabajo analiza las tesis defendidas por Israel, por los palestinos y por la ONU de forma resumida y, a nuestro entender, de forma muy equilibrada. El trato a los refugiados no es el mismo en Jordania, que están completamente integrados en la sociedad jordana, que el que se da en Siria o en Líbano. En este último país, la mayoría viven en condiciones infrahumanas y sin ningún tipo de derechos civiles, lo que no deja de ser significativo. En Siria, al menos su estatus no es muy diferente al de los ciudadanos sirios.

311 Esto no es en realidad nada nuevo, porque ya se recogió en un documento preparado en octubre de 1995 entre el entonces Vice-Ministro de Asuntos Exteriores de Israel, Yossi Beilin, y el palestino Abu Mazen. *Ibid*, p.15.

312 Hablando de los refugiados palestinos, no conviene ignorar que también hubo refugiados judíos. Cerca de 800.000 judíos huyeron de los países árabes a raíz de la independencia de Israel, de los cuales 586.268 llegaron a Israel entre 1947 y 1967. ¿Estos no tienen derecho a compensaciones?

313 La idea de intercambio de territorios se debe a Yosi Beilin, ex - Ministro de Justicia y al palestino Abu Mazen.

Y es que se diga lo que se diga, Jerusalén no es sólo una ciudad de ensueño para los musulmanes, sino también para los judíos y cristianos. Por eso Jerusalén suscita pasiones que conviene controlar, por lo que consigna como la de “guerra santa” para liberar Jerusalén no se puede hacer en los tiempos que corren. No fue pues una casualidad el hecho de que ya en Oslo, Jerusalén se dejó para el final de las negociaciones, temiendo que todo saltara por los aires antes de comenzar. Barak entendió, sin embargo, que ese momento había llegado y como buen militar se lanzó al asalto, no para tomar Jerusalén, que ya se hizo en 1967, cubriéndose de gloria los paracaidistas israelíes, sino esta vez para ceder con generosidad ante los palestinos.

En Camp David, incluso en esta cuestión se progresó, ya que frente a las tesis antagonistas de las partes en torno a la soberanía sobre Jerusalén-Este, es decir, la Ciudad Vieja, Israel accedió a que los barrios árabe y cristiano estuvieran gobernados por los palestinos en una especie de “autonomía amplia”, aunque sin recibir estrictamente la soberanía. Nunca los palestinos habían recibido eso, ni de los judíos, ni de sus hermanos árabes jordanos que ocuparon la ciudad y se la anexionaron hasta 1967. Además, Bill Clinton ofreció a Arafat 30.000 millones de dólares si accedía a este estatuto de Jerusalén³¹⁴. Pero Arafat rechazó por presiones internas de la población palestina más radical, y sobre todo por las presiones de los países árabes, e incluso islámicos, que consideran que Jerusalén no es sólo un asunto palestino. Esto que acabamos de señalar quedó confirmado el 28 de agosto en Agadir, en donde se reunía el Comité Al Qods³¹⁵ de la Organización de la Conferencia Islámica, dejando en evidencia su oposición a cualquier limitación de la soberanía palestina sobre Jerusalén-Este, apoyando al futuro Estado palestino y reconociendo su soberanía sobre el Al Qods y todos los santuarios, islámicos y cristianos³¹⁶.

Como se puede comprobar, no se acepta que los judíos tengan soberanía sobre los santos lugares islámicos, pero los musulmanes reivindican soberanía sobre los santos lugares cristianos. ¿No les basta los santos lugares islámicos? ¿Qué garantías puede ofrecer el mundo islámico a la hora de respetar la libertad de culto en los santos lugares cristianos, cuando todos sabemos cómo la libertad de religión es pisoteada por numerosos países islámicos? Se sabe en Israel que cuando las tropas israelíes

314 Sobre esto último, cf. BENARROCH, E.L.: “Lo único que salvo a Barak es un acuerdo con los palestinos. La era de las revoluciones”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, octubre 2000, nº 10, p. 11.

315 Nombre árabe de Jerusalén.

316 Cf. “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2000, p. 1026.

tomaron Jerusalén-Este en la Guerra de los Seis Días, el entonces famoso Ministro de Defensa, Moshé Dayán, dijo: ¿Qué vamos a hacer nosotros con este Vaticano? Es la pregunta de un judío laico para quien las cuestiones religiosas le importan en realidad muy poco, aunque no por eso tenga que renunciar a la cultura judía.

La Cumbre de Camp David se terminó en realidad el 25 de julio, y no el 24 tal y como estaba previsto. No se llegó a ningún acuerdo definitivo, pero se progresó en el contenido de cuestiones importantes, como hemos apuntado. Después de Camp David, la preocupación palestina era la fecha del 13 de septiembre, fecha que había sido prevista para la firma del tan añorado acuerdo definitivo y la proclamación del Estado palestino. Evidentemente, a falta de acuerdo definitivo, la proclamación del Estado palestino sólo se podía hacer de forma unilateral, y ya hemos apuntado las advertencias israelíes lanzadas al respecto a la Autoridad Palestina, así como las recomendaciones que los Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia hicieron a Arafat para que se abstuviera de hacerlo ya en la primera fecha prevista por los Acuerdos de Oslo, es decir el 4 de mayo de 1999. Arafat, sin embargo, no se da por vencido y lanza una campaña de consultas sobre esta cuestión desde el Vaticano hasta China, pasando por París (Francia ejercía en ese momento la presidencia europea), Tokio y las capitales árabes. París le recordó la advertencia de la Unión Europea en 1999 sobre los riesgos que corría con esa proclamación, y lo mismo le dijeron otros Gobiernos, por lo que el 10 de septiembre el Consejo de la OLP decidió posponer sine die la proclamación de la independencia.

21. Las conversaciones israelo-palestinas continuarían en diversos lugares de manera informal después de Camp David, a pesar de que Arafat y Barak se reprochaban mutuamente la falta de voluntad para llegar a un acuerdo³¹⁷.

317 Arafat decía claramente de Barak que carece de voluntad para conseguir una paz global y duradera en la región. Por su parte, Barak insistía en que esperaba que Clinton haga volver en sí a Arafat “y le haga ver que exigir un repliegue (israelí de los territorios) en esta etapa es un disparate”. Cf. MENENDEZ DEL VALLE, E., “Oriente Próximo: ¿proceso de paz o de guerra?” en *Tiempo de Paz*, nº 59, 2000, pg. 31. Por otro lado, parece que Barak consciente de las concesiones que hacía a Arafat le dijo con cierta arrogancia que “ningún otro Primer Ministro israelí entregará el Monte del Templo ni habrá otro que esté dispuesto a tantas concesiones”. Cf. BENARROCH, E.L.: “Lo único que salva a Barak es un acuerdo con los palestinos”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, octubre 2000, nº 10, p. 9. En realidad, esto es también lo que pensaba Lea Rabin, la viuda del Primer Ministro asesinado Isaac Rabin, cuando decía: “Itajak (Isaac) se retorcería en la tumba si viera a donde hemos llegado. Barak me ha decepcionado. No puedo decir que sea el sucesor de mi marido”. La viuda de Rabin reprocha por otra parte a Barak de haber aparcado a los palestinos para dar prioridad a una paz con Siria y añade: “Mi marido veía en Arafat a un socio de la paz y por eso él no hubiera llegado a las concesiones que ha tenido que hacer Barak en torno a Jerusalén”. *Ibid*, p. 11. ¿Qué hay de cierto en esto? Nunca se sabrá.

Mientras tanto los palestinos hacían grandes esfuerzos para implicar de una forma más activa a la Unión Europea y a Egipto en el proceso de paz. A la primera, le faltaba iniciativa y capacidad de acción, además de suscitar serias reticencias en Israel, mientras que Egipto hacía en realidad lo que podía. Precisamente en agosto, Egipto estableció contactos con israelíes, palestinos y con los Estados Unidos con el fin de lanzar nuevas ideas para abordar de nuevo el tema de Jerusalén. Incluso el Secretario General de la ONU, Kofi Annan, mostró su disponibilidad a que la Organización tuviera un papel más activo.

La visita de Sharon también suscitó la furia de los medios de comunicación árabes³¹⁸, acusando a Israel de represión, terror y asesinato de niños³¹⁹, mujeres y ancianos, campaña que no tiene parangón en los últimos tiempos. La violencia que se ha venido generando ha adquirido un grado de intensidad tal que resulta difícil, sin adoptar ciertos riesgos de equivocarse, de calificar el conflicto sólo como de baja intensidad, o calificarlo realmente como conflicto armado. Es lo que se ha denominado por algunos la Intifada de Al-Aqsa (o por Al-Aqsa), y por otros la segunda Intifada, en alusión a la primera Intifada de 1987-1993.

318 A este respecto, algunos ejemplos son significativos, como los siguientes: “El provocativo acto del carnicero de Sabra y Shatila (Sharón) tenía como objetivo incitar las emociones de los musulmanes de Palestina y agrandar a los votantes judíos extremistas” (Star, Jordania, 5-10-00). “¡Furia árabe y mundial contra el barbarismo israelí!” (Aljumuria, Egipto, 4-10-00). “La historia del ejército israelí está colmada de represión, terror y asesinato de niños, mujeres y ancianos” (Televisión Al-jazeera, Qatar, 3-10-00). “El uso criminal e indiscriminado de municiones por las tropas israelíes quedó demostrado en la terrible imagen de la matanza del niño de 12 años Muhamad a-Dura, quien fue asesinado por francotiradores israelíes a sangre fría delante de los ojos de millones de espectadores de televisión horrorizados, en todo el mundo” (Planetarabia, 4-10-00). Cf. SLONINSKY, I.: “Con las piedras, con la prensa y por la red. Sin guerra pero luchando por todos los frentes”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, noviembre 2000, nº 11, p. 25. Algunos medios de comunicación occidentales, aunque no utilizaban estos términos tan duros, veían también en la Intifada un medio de presión para conseguir “una verdadera paz”. Cf., por ejemplo, GRESH, A.: “Intifada para una verdadera paz”, *Le Monde Diplomatique*, edición española, diciembre 2000, pp. 10-11. Con todo esto, los medios de comunicación árabes quieren lanzar los mensajes siguientes: a) el único culpable de esta oleada de violencia es Ariel Sharon, que ha desafiado a todos los musulmanes del mundo al poner sus pies en la Explanada de las Mezquitas, lugar santo para los musulmanes; b) la ola de violencia refleja los sentimientos religiosos del pueblo palestino para con la ciudad santa de Jerusalén; c) en este asunto, los palestinos son inocentes, enfrentándose con piedras al poderoso y cruel ejército israelí; d) el objetivo de la revuelta es liberar a la ciudad santa del conquistador sionista.

319 “Asesinato de niños” es la expresión que utiliza MALKI, R.: “La Segunda Intifada y las posibles opciones de paz. Consideraciones personales y análisis”, *Tiempo de Paz, op. cit.*, nota 87, pp. 63, cuyo epígrafe es significativo: “Guerra con los palestinos. Justificación del asesinato de niños palestinos”.

Sin embargo, esta ola de violencia no apartaría por el momento las conversaciones aunque sí que las iba a condicionar, solicitando los palestinos que previamente se estableciera un cese el fuego, como condición imprescindible para el reinicio de las negociaciones, la retirada de las fuerzas israelíes de la Explanada de las Mezquitas, unos observadores internacionales, y sobre todo una comisión internacional de investigación. Los israelíes por su parte, reclamaban el cese de la violencia y la vuelta a la normalidad para establecer el diálogo, rechazando cualquier clase de intervención internacional. En este tira y afloja el Secretario de Estado estadounidense obtuvo el 3 de octubre un cese el fuego, y un día después se convoca en París una cumbre con el fin de calmar los ánimos y detener la violencia. En realidad, esta reunión lo que logró fue exacerbarlos más³²⁰, ya que de ella salió Ehud Barak lanzando graves acusaciones contra el Presidente galo Jacques Chirac, acusándole de apoyar al terrorismo. Claro que París, aunque valga bien una misa, y en algunos casos algo más, no era el lugar más idóneo para tratar el tema israelo-palestino a la luz de los desaguisados que Jacques Chirac había mantenido con su Primer Ministro Lionel Jospin en torno a esta cuestión. Una cierta arrogancia de Chirac haría el resto y Barak terminó mandándole de paseo por el jardín des “Tuileries”³²¹, negándose además a acudir a Sharm El-Sheikh el 5 de octubre, donde debían continuar las negociaciones en compañía de la Secretaria de Estado de los Estados Unidos Madeleine Albright, y del Presidente Moubarak.

Es obvio que la violencia desencadenada por la Intifada de Al Aqsa envenenaba cualquier intento serio de volver a las negociaciones de paz. No se podía negociar realmente la paz sin controlar previamente las presiones y los sentimientos suscitados por la violencia, en la que no faltaban atentados terroristas sangrientos, linchamientos salvajes, y represalias israelíes³²². Fue en este contexto cuando se convoca el 16 de

320 En materia de seguridad sólo se consiguió crear un comité técnico dirigido por la CIA.

321 Chirac, sin muchos escrúpulos, incitó a Arafat a reivindicar una comisión internacional de encuesta, a lo que Barak se oponía de plano. Estaba claro que el político Chirac y el militar Barak no compaginaban, ni en la talla física, ni en el embrollo medio oriental.

322 El 12 de octubre, dos soldados de la reserva son detenidos por la policía palestina en la entrada de Ramala y trasladados a la comisaría. Cuando los palestinos se enteran, una multitud enfurecida se dirige hacia la comisaría logrando entrar dentro y linchar sin más a los dos soldados. Uno, que todavía estaba moribundo es arrojado por una ventana, ante la voraz masa humana que se abalanza y destroza su cadáver, linchamiento que es filmado en directo por televisión. Ver la prensa del 13 de octubre de 2000, por ejemplo *La Razón*, p. 16. Ante estos hechos, la respuesta israelí no se hizo esperar, bombardeando diferentes objetivos en Gaza y Cisjordania. Unos días antes, el 7 de octubre, los manifestantes palestinos destruyeron la Tumba de José, un importante santuario judío, una vez retirado del lugar el ejército israelí.

octubre la Cumbre de Sharm El-Sheikh, reunión que se debe a una acción diplomática internacional amplia con tres objetivos claros: detener la violencia, intentar crear un mecanismo sobre los orígenes de la revuelta palestina y volver a la mesa de las negociaciones de paz. No se puede decir que la Cumbre era pobre en cuanto a la calidad de los invitados, ya que en ella participaron no sólo los tres asistentes a la Cumbre de Camp David, sino también el Secretario General de la ONU, el Presidente del país anfitrión, Mubarak, el Rey de Jordania, Aldulá, y como colofón dos representantes de la Unión Europea, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, y el Enviado Especial para el proceso de paz, el también español Miguel Angel Moratinos. De la Cumbre no salió ninguna tregua oficial, ni ningún cese el fuego. No obstante, tanto los israelíes, como los palestinos se comprometieron a hacer lo posible para reducir la violencia. Rápidamente se pudo comprobar que la violencia continuaba, e incluso se puede decir que las posiciones se endurecieron, por lo que el reinicio de las negociaciones de paz en los Estados Unidos, tal y como se había previsto anteriormente en el Acuerdo de Sharm El-Sheikh, se retrasó. También se paraliza la ejecución de este Acuerdo. No obstante, sí que se consiguió la aceptación por Israel, no de una Comisión Internacional de Encuesta, como lo solicitaban Arafat y la Unión Europea, sino de una Comisión para establecer los hechos.

7. EL FRACASO DE BARAK CON ARAFAF LLEVA AL PODER A ARIEL SHARON

22. Hay que reconocer que tal y como se iban desarrollando los acontecimientos, estos no beneficiaban a Barak en el plano interno israelí, aunque tampoco a Arafat, ya que este hace comprender al mundo que negocia por mantener vivo el problema palestino, y no con el fin de llegar a resultados concretos. Así las cosas, Barak tenía dos frentes para combatir: contra los palestinos en la Intifada y contra su propio partido. Fue en este contexto, cuando Barak convoca elecciones a Primer Ministro sin algo que había prometido: un acuerdo de paz para toda la región. Frente a esta promesa incumplida Barak se encuentra además con la revuelta generalizada de los palestinos en los territorios y con una revuelta de los árabes ciudadanos de Israel³²³.

323 La actitud de los árabes israelíes durante la Intifada ha causado una gran decepción en la sociedad judía, cuyas consecuencias son difíciles de prever. Considerados “traidores” por sus hermanos árabes por haber elegido quedarse a vivir en Israel, hoy día son vistos como ciudadanos sospechosos en Israel, algo que en parte se había logrado superar. Quizás las fuerzas israelíes se excedieron en la represión de los disturbios que ellos generaron, causando 11 muertos, pero también hay que reconocer que llegaban a un 20 % de la población israelí, es decir, alrededor de 1.200.000 personas, lo que representaba sin lugar a dudas serios riesgos de generalización de la revuelta y, por lo tanto, eventuales represalias de la población judía, como se pudo comprobar.

¿Qué podía ofrecer en las elecciones previstas para febrero de 2001 que él mismo había provocado? Sólo le quedaba ofrecer paz y seguridad, y esto no lo entendió Arafat, o no quiso entenderlo porque se lo prohibían los grupos radicales palestinos, contribuyendo así a dar votos al que sería después, actual Primer Ministro, Ariel Sharon. Como ya hemos apuntado, nadie dio a Arafat lo que le ofreció en Camp David, aunque todavía le daría más hasta que se rompió la soga³²⁴.

23. En efecto, unos días más tarde de haber anunciado la convocatoria de elecciones, Barak, en un discurso pronunciado en la Knesset, enumeró el plan que propondría después a los palestinos, el 1 de diciembre, y que estos rechazarían. En esta propuesta Barak ofrecía un 90 % de los territorios, el reconocimiento del Estado palestino y la evacuación de un 20 % de todos los asentamientos, es decir aproximadamente unos 40.000 colonos, anexionando otros intercambiándolos por territorios israelíes, algo ya ofertado en parte en Camp David. La cuestión de Jerusalén y el tema de los refugiados se quedarían para ser discutidos en el plazo de un año o dos. Barak se quedó sólo ante esta propuesta. Después de que el 14 de diciembre se entrevistaran Arafat y el Ministro de Asuntos Exteriores, Shlomo Ben Ami, Bill Clinton lanzaría el 23 de diciembre su última y más importante propuesta ya en trance de dejar la Casa Blanca, y en plena Intifada³²⁵. La propuesta de Clinton recogía las ofertas hechas anteriormente, aunque en algunos casos bastante mejoradas. Tal es el caso, por ejemplo, de los territorios y sus límites que al final quedaron en la propuesta siguiente: los palestinos recibirían el 95 % del territorio³²⁶. El otro 5 % donde se hayan asentamientos judíos cerca de la “Línea Verde” serían anexionados a Israel, en especial Gush Etzián al Sur de Jerusalén, la ciudad de Ariel y otros asentamientos al Norte de esta ciudad. Por este 5 % de territorio anexionado por Israel, los palestinos recibirían en virtud del principio de “intercambio de territorios”, principio que como hemos visto ya se puso sobre la mesa en Camp David, un 3 % más de territorio despoblado

324 Resulta sorprendente constatar cómo de lado palestino, Barak, que era visto como un hombre de esperanza frente a Netanyahu, de pronto se le acusa de ser un sátrapa y de responsable de la violencia desencadenada por la Intifada. Este es en general el análisis que lleva a cabo MALKI, R.: “La Segunda Intifada y las posibles opciones de paz. Consideraciones personales y análisis”, *Tiempo de Paz*, op. cit., nota 94, pp. 62 y sgs.

325 En esos momentos, en los territorios, ya no sólo se lanzaban piedras, sino que Hamás, el Tanzim, Al Fatah y la Yihad Islámica utilizaban fusiles de asalto, morteros y por supuesto, atentados terroristas. En este lodazal, los niños están presentes, tanto entre los que matan como entre las víctimas. Cf. LEVY, E.: “La guerra de los niños”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, enero 2001, nº 1, pp. 19-21.

326 Al principio la cifra de entre un 94 o un 96 %.

en una zona próxima del Sur de la Franja de Gaza³²⁷. De esta forma, unos 40.000 colonos continuarían en sus asentamientos, pero los otros 140.000 debían ser evacuados, lo que relativizaba enormemente el problema. Se volvía así casi a las fronteras de antes de la Guerra de los Seis Días.

En cuanto al tema de los refugiados, Clinton tuvo que afinar sus ideas. En principio se mantiene “el derecho al retorno”, pero no al territorio israelí de dentro de la “Línea Verde”, sino al territorio palestino, aceptando sin embargo Israel una cantidad no cifrada (se habló de decenas de miles) en el marco de la reunificación familiar, tema ya ofertado también en Camp David. Israel se comprometía a compensar a los refugiados, lo mismo que los Estados Unidos, creándose al respecto una comisión internacional para asegurar las compensaciones y la reinstalación de los refugiados, incluyendo los países donde residen ahora.

Pero donde Barak logró ir más lejos fue en el tema de Jerusalén, al aceptar la propuesta “clintoniana” basada en la densidad de la población árabe o judía para delimitar Jerusalén, método que se adoptó en el Plan de Partición de 1947, de forma que los barrios habitados por los judíos serían para éstos, y los habitados por árabes para los palestinos. Así las cosas, y fuera de ninguna ambigüedad, los barrios musulmán y cristiano serían “soberanía”, y no autonomía administrativa como en Camp David, palestina, mientras que los barrios armenio y judío continuarían siendo soberanía israelí. Respecto a uno de los puntos más conflictivos de Jerusalén, el Monte del Templo/Explanada de las Mezquitas y la Cúpula de la Roca, lugar donde se dice que se forjó la actual Intifada, Clinton sacó de la manga una especie de “soberanía horizontal”, al proponer la parte de arriba para los palestinos y la parte subterránea para los israelíes, debido sobre todo a las excavaciones arqueológicas que se están llevando a cabo con el fin de descubrir más restos del Templo judío de Jerusalén. Por último, en materia de seguridad, se proponía una presencia israelí sobre posiciones fijas en el Valle del Jordán por un período, que podría modificarse, de unos 36 meses, debiendo estar las fuerzas israelíes bajo la autoridad de una fuerza internacional.

24. El plan propuesto por Clinton, que habría recogido otro Premio Nobel de la Paz si el plan hubiese sido aceptado, fue aprobado inmediatamente por Barak, a pesar de las concesiones de soberanía que le obligaba a hacer en Jerusalén.

327 Al principio se había hablado entre un 1 y 3 %, dejando la oferta final en el 3 %.

En realidad, lo necesitaba para ganar las elecciones previstas para el día 6 de febrero de 2001 frente a Ariel Sharon. Pero, ¿era ésta la única razón que llevó a Barak a aceptar el plan, o quería ganar también, después de haber ganado varias guerras, la guerra de la paz? Vender el Monte del Templo y los barrios árabe y cristiano de Jerusalén ¿le hubiera dado más votos o sería considerado como un traidor por una buena parte del pueblo israelí, castigándole en las elecciones?³²⁸ Nunca lo sabremos, pero aceptó continuar con el lema de la paz con los valientes y se arriesgó, dejando sus medallas militares para tiempos peores³²⁹.

¿Qué hizo Arafat? También fue valiente, pero sólo por un día, pensando que esto podía aliviar el bloqueo israelí. Sin embargo, Arafat empezó a llevar a cabo consultas internas con los palestinos, y externas, con los países árabes³³⁰, y envió al día siguiente ni más ni menos que 24 objeciones al plan de Clinton, lo que le amputaba de toda su sustancia³³¹. En esas objeciones se hacía alusión a la ambigüedad de ciertas propuestas, a la división del futuro Estado palestino, a la división de Jerusalén, y reprocha que tenga que capitular sobre el “derecho al retorno” de los refugiados. En realidad, lo que ocurrió, fue que el Presidente Palestino no se atrevía a comunicar a su gente que había negociado la paz con los israelíes, lo que hubiera generado revueltas internas palestinas.

328 Sobre el impacto que el acuerdo hubiera podido tener en la sociedad israelí, cf. KISILEVSKY, M.: “Elecciones en clave de Intifada. Un Medio Oriente donde nada es lo que parece”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, febrero, 2001, nº 2, pp. 11-14.

329 El que fuera otrora Embajador de Israel en España y Ministro de Asuntos Exteriores, con Barak, Shlomo BEN-AMI, confirmó lo que acabamos de decir, al señalar que “Barak cruzó todas las fronteras que no le permitía cruzar el consenso nacional, sacrificó la política del presente para encontrarse con el desafío histórico. Fracaso porque se encontró enfrente no un líder sino una especie de mito que aspiraba al todo y nada por ser incapaz de hacer lo que se espera de un líder en momentos como ese: elegir entre dos opciones imperfectas”. Cf. “Por qué no fue posible la paz?”, *ABC*, de 12 de abril de 2001, p. 3.

330 A este respecto, cf. “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 433.

331 En efecto, no se puede considerar que los países árabes, sobre todo los moderados “... hayan jugado el papel necesario para hacer la paz. En ningún momento estuvieron dispuestos a quebrar la ecuación según... la cual Israel es el que debe pagar el proceso completo para asegurar la estabilidad de sus regímenes, y eso cumpliendo todas las exigencias palestinas... En definitiva, actuaron como rehenes de Arafat”, Shlomo BEN-AMI, *op.cit.*, nota 99.

Indudablemente, este fue el *gran error histórico* de Arafat, cuyas consecuencias se están ahora pagando. Pero al margen de estas consideraciones personales, lo cierto es que se abrió camino tanto en Israel, como en el extranjero, la tesis que propugnaba la falta de capacidad de Arafat como un interlocutor válido, lo que no dejaba de ser preocupante. Como ha señalado, una vez más, Shlomo Ben-Ami “... más que un líder que asume la difícil y grave responsabilidad de elegir entre opciones, siempre imperfectas, Arafat parece ser un reflejo mitológico de la voluntad colectiva de su pueblo. Es incapaz de tomar decisiones divisorias porque eso significaría la destrucción del mito”³³².

25. Esta situación puso a Barak contra las cuerdas en el proceso de elecciones que se estaba llevando a cabo en Israel, calificándole la oposición (es decir el Likud) como alguien dispuesto a vender el Monte del Templo a cambio del sillón de Primer Ministro. El daño ya estaba hecho y las conversaciones posteriores del 11-12 de enero de 2001 en el puesto fronterizo de Erez, que une Israel con la franja de Gaza, entre Simón Peres y Arafat, no pudieron desbloquear la situación a pesar del buen ambiente reinante. Un poco más de esperanzas suscitarían las conversaciones de Taba entre el 21-28 de enero, aunque tampoco se llegó a un acuerdo, insinuando, sin embargo, ambas partes en que nunca habían estado más cerca en sus posiciones³³³. Tanto en Erez, como en Taba se discutía sobre la base del plan de Clinton de 23 de diciembre de 2000, aunque en realidad se negociaba por negociar, sin ningún ánimo de llegar a un resultado concreto. ¿Qué más podía arrancar Arafat a Barak? El puesto de Primer Ministro, cosa que consiguió, al ganar las elecciones del 6 de febrero por un amplio margen, Ariel Sharon.

332 Cf. op. cit.

333 Sobre esta cuestión, nos parece acertada la opinión expresada por Gerardo Galeote, que preside la delegación del Parlamento Europeo para las relaciones con Israel, cuando señala lo siguiente: “Aunque la interpretación sobre lo negociado en la ciudad de Taba lógicamente difiere, lo cierto es que, de haberse alcanzado un acuerdo, hoy el pueblo palestino dispondría de un Estado reconocido en el concierto institucional, con fronteras reconocidas, englobando una extensión que abarcaría en gran medida sus demandas razonables, los asentamientos habrían sido en algunos casos desmantelados, y en todos congelados y se habrían establecido compensaciones para los refugiados que no pudieran o quisieran regresar a los nuevos territorios. Incluso probablemente estaríamos, en estos momentos, perfeccionando un reparto de Jerusalén Este, y en particular del Monte del Templo (donde se ubica el Muro de las Lamentaciones, lugar más sagrado del judaísmo) o la Explanada de las Mezquitas (el tercer lugar santo del Islam, donde se asientan la mezquita de Al-Aqsa, y la Cúpula de la Roca)”, “Oriente Medio: un análisis arriesgado”, *ABC*, de 24 de septiembre de 2001, p. 26.

8. LA ETAPA DE ARIEL SHARON: UNA ETAPA DIFÍCIL

26. Las elecciones del 6 de febrero de 2001 dieron como claro ganador a Sharon (62 %), frente al 37 % de Barak. Lo importante no es en sí la brecha de un 25 % de diferencia, sino el hecho de que Barak fue votado por un 38 % menos de la gente que le había votado tan sólo un año y medio antes. Estas elecciones, provocadas precisamente por la renuncia de Barak, eran sólo elecciones a Primer Ministro, continuando por lo tanto la Knesset con la composición que tenía.

La campaña no fue evidentemente de las más limpias de Israel. ¿Podía serlo? Netanyahu, que no era diputado en la Knesset, y que por lo tanto no podía presentarse por ley³³⁴, no dejaba de aprovechar cualquier ocasión para hacer gala de las concesiones externas que Barak otorgaba a los palestinos, lo que para él era un signo evidente de debilidad. Estaba claro, y se vio en el resultado de las elecciones, que los árabes, tradicionalmente de voto laborista, castigaban sin piedad a Barak por haber reprimido, según ellos, con excesiva contundencia las manifestaciones propalestinas de los árabes de Israel³³⁵, aunque al no ir a votar (hubo entre los árabes israelíes una gran abstención)³³⁶ se castigaban a sí mismos con la victoria de Sharon³³⁷. Por eso, al conocerse el resultado de las elecciones, uno no entiende las reacciones del mundo árabe, cuya prensa se desató calificando a Sharon de “criminal de guerra, terrorista y racista”, cuando

334 Netanyahu sólo tenía dos posibilidades: o disolver la Knesset, para lo cual tenía que lograr su partido, el Likud, una mayoría, o intentar cambiar la ley. En realidad, ninguna de estas dos posibilidades era fácil en esos momentos, aunque al final la ley de elección directa a Primer Ministro, introducida en 1992, ha sido anulada en abril de 2001 con gran mayoría de votos.

335 A este respecto, se creó la Comisión Or con el fin de investigar estos disturbios ocurridos en octubre de 2000, en las que hubo 13 ciudadanos árabes muertos y uno judío. Desde entonces se ha generado, como ya hemos apuntado, una desconfianza mutua que puede tener serias consecuencias. El caso reciente del Diputado árabe en la Knesset, Azmi Bishara, quien se reunió en el aniversario de la muerte del Presidente sirio Hafed al Assad, el 10 de junio pasado, flanqueado por líderes de Hamas y del Hizbolá, exhortando a los países árabes a ejercer la resistencia contra Israel, es un claro ejemplo de ello. Ni qué decir tiene, que en Israel se le ha abierto una investigación.

336 Solamente el 18 % de los árabes israelíes con derecho a voto fueron a las urnas. De este porcentaje, el 73 % votó a Barak y el 23 % a Sharon. Hubo además un 15 % que votó en blanco. Si se comparan estas elecciones con las de 1999, el 75 % de los árabes ejercieron el voto, de los cuales el 95 % lo hizo a favor de Barak, y sólo un 5 % a favor de Netanyahu. La diferencia es pues abrumadora. Cf. SLONINSKY, I.: “Tras la protesta, la expectativa. Sharón bajo la lupa árabe”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, marzo 2001, nº 3, pp. 15-17.

337 Cf. EMERGUI, S.: “Una venganza amarga y descarada: el voto árabe”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, marzo 2001, nº 3, pp. 19-21.

los árabes israelíes tenían la posibilidad de votar al otro candidato, Barak, y no lo hicieron, llevando así a Sharon al podio de los vencedores.

La llegada al poder de Sharon tenía forzosamente que cambiar el ritmo de los acontecimientos, tanto por parte israelí, como de lado palestino. Por parte israelí, era obvio que el gobierno de unidad nacional de Sharon no iba a caer sin más en esas ofertas generosas de Barak, que con gran torpeza Arafat no supo aprovechar. Pero eso no quería decir que Sharon no pudiera negociar un acuerdo de paz³³⁸ con los palestinos, porque ya tenía una cierta experiencia en estos lares. No hay que olvidar que Sharon ya acompañó a Menahem Begin en el acuerdo con Egipto, defendiendo y llevando a cabo la evacuación del asentamiento judío, Iamit, en el Sinaí. Por lo tanto, no era de los que pensaban que en una negociación no hay que hacer determinados sacrificios y renunciaciones. También estuvo con Netanyahu en Wye Plantation, comprometiéndose Israel a entregar el 13 % de los territorios ocupados a los palestinos. Nada estaba dicho, pues, en esta materia y Sharon había ya mostrado sobrada capacidad para llevar la paz a la zona haciendo las concesiones pertinentes. Dicho esto no hay que olvidar que los palestinos no arrancaron a Sharon nada por medio de la violencia³³⁹.

Conviene destacar que, en mayo de 2001, más del 70 % de la población israelí se mostraba favorable a ejercer una mayor presión militar sobre los palestinos, y más del 60 % estaban convencidos de que los ataques palestinos contra Israel no estaban destinados a influir en el desarrollo de las negociaciones, sino que constituían un objetivo en sí mismo³⁴⁰. Esto daba ciertas alas al Primer Ministro israelí, Sharon, quien sentía por Arafat “desconfianza y repugnancia”. Todas las televisiones del mundo emitieron la comparecencia del Primer Ministro israelí en la que le llamaba “asesino”, “mentiroso” y “enemigo feroz”³⁴¹ sin contemplaciones, y es que estaba

338 A negociar una paz, Sharon no se niega. Lo que pretende es no negociar por medio de la fuerza. También ha declarado que no habría ningún intento de reconquistar los territorios ya cedidos a los palestinos y que tal entrega era irreversible.

339 Hay que destacar que la Intifada ya había dejado de ser desde hacía tiempo, en realidad nunca lo fue, una lucha entre piedras y tanques. En la Intifada se estuvo utilizando un arsenal de guerra prohibido por los Acuerdos de Oslo, y el arsenal secreto es enorme. En realidad, hubo bastante vista gorda por parte israelí, pensando que el rearme de las autoridades palestinas sería utilizado contra los grupos radicales, y no contra ellos.

340 Cf. BRIFF, S.: “La única verdad es la realidad”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, mayo 2001, nº 5, pp. 9-10.

341 Esto lo declaró en noviembre de 2000. Cf. KUPELINK, A.: “Ni paz, ni seguridad. La estrategia israelí en un callejón sin salida”, *Le Monde Diplomatique*, mayo 2001, p. 8.

convencido de que Arafat nunca abandonó el terror como táctica y estrategia a la hora de negociar con Israel. Partiendo de esta misma perspectiva, no es extraño que Sharon calificara a Arafat como el Osama Ben Laden palestino, lo que no dejaba de demostrar la brecha que les separaba. Por todo ello, Sharón pensaba, como otros muchos que Arafat no era un interlocutor válido para la paz, aspecto en el que coincidían cada vez más los políticos israelíes, como ya hemos apuntado, y un amplio espectro de expertos de otros países. Por eso, Sharon, parecía estar dispuesto a armarse de paciencia, dejar correr el tiempo y defenderse hasta que hubiera realmente un líder palestino con el que se pudiera hablar y negociar, aunque ni esto consiguió, ya que se retiró de Gaza sin acuerdo con los palestinos, es decir de forma unilateral.

Así las cosas, todo parecía indicar que ese discurso intermedio que comentábamos requería un tiempo de rementalización y de cambio de opinión en ambos bandos, en los que el odio parece haber echado raíces profundas³⁴², alentado de lado israelí por los numerosos atentados terroristas³⁴³.

27. Partiendo de estas premisas uno comprende que se haya paralizado casi por completo el denominado “proceso de paz”. Las cosas han ido demasiado lejos, por lo que no es extraño que el ex-Secretario de Estado de los Estados Unidos, Colin Powell, diera la orden a los diplomáticos de su país de no hablar de “proceso de paz” sino de “negociaciones” o de “movimiento hacia la paz”³⁴⁴. Además, conscientes de la poca confianza que les inspiraba Arafat³⁴⁵, decidieron alejarse del conflicto y esperar mejores tiempos, dejando a las partes más o menos solas, sin que los Estados

342 Por ejemplo, ahora la mayoría de la población israelí se opone a que Israel brinde ayuda y asistencia económica a los palestinos, cosa que no ocurría anteriormente.

343 Buena parte de la comunidad internacional ha ido cogiendo una cierta costumbre al respecto, considerándolos como una especie de lucha del pueblo palestino por su liberación. En realidad sólo las grandes matanzas, como el atentado cometido en la discoteca el “Delfinario” de Tel Aviv (21 adolescentes muertos) de junio de 2001 o el de la pizzería de Jerusalén (15 muertos) de 9 de agosto, conmocionan a la opinión pública, pero no hay que olvidar que desde el atentado del Delfinario ha habido 1200 atentados terroristas en Israel.

344 Cf. “Chronique des faits internationaux”, *Revue générale de droit international public*, 2001, p. 434.

345 Significativas a este respecto son las palabras del ex - alcalde de Jerusalén, hoy Primer Ministro, Ehud Olmert, quien en una entrevista al periódico ABC, respondía a esta pregunta ¿Sigue siendo Arafat un socio de Israel para la paz? de la forma siguiente: “En teoría sí, en la práctica no. Es verdad que es el líder del pueblo palestino pero no está preparado para la paz. Y ésta no es tan sólo mi opinión sino la de muchas personas enredadas en este proceso. El Presidente Clinton dijo lo mismo después de Camp David y ahora es Bush quien lo dice. Arafat no está interesado por la paz... no quiere parar el terrorismo”, *ABC* de 27 de agosto de 2001, p. 24.

Unidos jueguen por lo tanto un papel activo en esas negociaciones, como ha venido siendo el caso hasta el momento.

Al margen de todo esto, lo que no se puede negar es que el callejón sin salida en el que se encuentra la situación causó más miseria de lado palestino y daños económicos importantes en Israel, como por ejemplo en el sector turístico. El bloqueo que impone Israel a los territorios y el cierre de fronteras a los palestinos les axfisió económicamente, cuando se sabe que centenares de miles de obreros palestinos dependen de Israel³⁴⁶.

Así las cosas, no es extraño que el Gobierno israelí exija como condición *sine qua non* para establecer cualquier marco de negociación el previo cese de la violencia. No hay que olvidar que poco después de llegar al poder, Sharon declaró un alto el fuego unilateral, obteniendo por respuesta más violencia. Este era el contexto en el que se dio a conocer en abril de 2001 la iniciativa jordano-egipcia, presentada por el Ministro jordano de Asuntos Exteriores, y que fue apoyada por Javier Solana como un marco adecuado de negociación.

28. En realidad, la iniciativa era bastante asimétrica imponiendo una obligación común a ambas partes, finalizar con la violencia, mientras que por lo demás todo eran requerimientos hacia Israel: congelamiento inmediato y total de los asentamientos, levantar el bloqueo y las restricciones en las fronteras, repliegue de las fuerzas del Tsahal a las posiciones de antes de la Intifada, etc, etc. La iniciativa era tan coja que no gustó ni al generoso Simon Peres. Además, la iniciativa establecía una fecha tope para el tan cacareado “acuerdo definitivo”, que fijaba en un año, y que Israel, a la luz de las circunstancias, no podía aceptar. Lo único que esta iniciativa causó fue serias incomodidades diplomáticas al Ministro de Asuntos Exteriores israelí, Simón Peres, con el Presidente Mubarak de Egipto, por un malentendido. En efecto, es cierto que Peres solicitó el apoyo de Mubarak para lograr un cese el fuego en las conversaciones con los líderes palestinos. Sin embargo, Mubarak en una rueda de prensa comunicó que se había alcanzado un acuerdo en torno al cese el fuego, cosa que Peres desmintió, señalando que si Mubarak había entendido eso, estaba equivocado³⁴⁷. Hoy, la iniciativa jordana-egipcia está perdida en el olvido.

346 Los efectos de este bloqueo sobre los territorios palestinos es reconocido por el enviado especial de la ONU para el “Proceso de Paz”, el noruego Larson, quien ha estimado en su Informe publicado el 26 de febrero de 2001, que la economía palestina ha perdido aproximadamente más de mil millones de dólares, aumentando la pobreza en un 43,8 % hasta finales de 2001.

347 Cf. PELEG, L.A.: “La pelota está de este lado”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, junio 2001, nº 4, pp. 12-13.

29. Después, el famoso atentado de la discoteca Delfinario de Tel-Aviv del 1 de junio de 2001, conmocionó tanto a la sociedad israelí y a la opinión pública mundial, que George Tenet, Director de la CIA, se acercó a Israel para poner sobre la mesa y conseguir, pese a ciertas reticencias de Arafat, la tregua prevista en el Documento que lleva su nombre³⁴⁸. El Plan Tenet de cese el fuego de 13 de junio de 2001 no es sólo una idea del Director de la CIA, sino que también estuvieron presentes el Subsecretario de Relaciones Exteriores para Asuntos del Medio Oriente, William Barnes, y el Secretario General de la ONU, Kofi Annan³⁴⁹. El objetivo inmediato era sobre todo evitar una escalada en el conflicto, por eventuales represalias israelíes, y restaurar una calma que permitiera vislumbrar algún atisbo de reinicio de las negociaciones.

El plan Tenet generó ciertas esperanzas, pero como es habitual en la zona, horas o días después llega la desilusión, porque son las violaciones de los acuerdos las que se adueñan de la calle. Esta es la realidad. Si dejamos de lado las discusiones sobre las negociaciones en Europa, Estados Unidos o donde sea, parece que tanto para palestinos como para israelíes, un cese el fuego es pura y simplemente un espejismo.

Así las cosas, la situación era de desasosiego y los mensajes no cambiaban. Para Sharon, ¿reanudación del diálogo? Sí, pero a condición de que cesara la violencia. La respuesta palestina era no menos contundente, advirtiendo de que no habría paz mientras siguiera la ocupación de los territorios, incluyendo a Jerusalén, y sin que se resolviera el tema de los refugiados. Otra manzana de discordia era, en el caso de reiniciarse las negociaciones, dónde comenzar desde el punto de vista material. Los israelíes, apoyados por los Estados Unidos, sostenían que no se sentían vinculados en nada ni por nada en relación con las negociaciones anteriores, ya que éstas había que considerarlas caducas si no se llegó a un acuerdo. Si los palestinos rechazaron nuestras ofertas, dijo el nuevo Gobierno, no vamos nosotros ahora a estar comprometidos por ellas. Arafat, por su parte, recordando lo que se le ofreció, reclamaba que las negociaciones se reiniciaran en el punto en que fueron abandonadas. Evidentemente esto quería decir que Arafat no deseaba perder lo que se le ofreció ¿Qué ofreció él? La Intifada de Al-Aqsa.

348 Cf. el texto en <http://www2.haaretz.co.il/breaking-news/Diplomacy/36643> y en la página del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAHOIOFO>.

349 Se da la circunstancia de que el Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Joschka Fischer, se encontraba en Tel Aviv cuando ocurrió el atentado del “Delfinario”, habiendo paseado por el lugar sólo unas horas antes de que tuviera lugar. Conmocionado profundamente por el espantoso espectáculo, usó toda su influencia personal y política con el fin de persuadir a Arafat para acceder al alto el fuego.

8.1. De la iniciativa de paz saudí de 28 de marzo de 2002 (...).

30. El desencadenamiento de la Intifada de Al-Aqsa haría saltar poco a poco por los aires la confianza en las negociaciones de paz, de forma que el proceso iniciado en Madrid y continuado en Oslo estaba embarrancado. La precitada batalla de Jenín, que tuvo lugar durante la operación “Muro defensivo”, desencadenada por Israel para contrarrestar las acciones terroristas palestinas, constituye un buen ejemplo de que la Intifada no quería hablar de negociaciones. Es más, la guerra de propaganda desencadenada por las autoridades palestinas en torno a los muertos en el campamento de refugiados de dicha ciudad Cisjordania revela que también se utilizaba la confusión, ya que de los 500 muertos que muchos medios de comunicación anunciaron, hablando al respecto de “matanzas”, tan sólo se reconocieron 53 al final, tal y como revela el Informe de las Naciones Unidas, que adoptó sobre este caso el 30 de julio de 2002³⁵⁰.

31. Este era pues el ambiente, cuando surge la denominada iniciativa saudí de paz, conocida también como la Declaración de Beirut. La iniciativa se presentó el 28 de marzo de 2002 en la cumbre del Consejo de Estados Arabes por el Príncipe Abdullah bin Abdul Aziz, y aprobada por el resto de Estados allí presentes. Los elementos principales de esta iniciativa son los siguientes:

- Retirada israelí de todos los territorios ocupados desde junio de 1967, en cumplimiento, se dice, de las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad y tal y como se reafirmó en la Conferencia de Madrid.
- Aceptación del principio “paz por territorios”.
- Aceptación por parte de Israel de un Estado palestino independiente con capital en Jerusalén-Este.
- Y como contrapartida a todo esto se establecerán por parte de los países árabes relaciones normales con Israel en el contexto de un marco adecuado de paz³⁵¹.

350 Para el Informe de las Naciones Unidas, cfr. Doc. A/ES-10/186, así como la en *Internacional legal Materials*, 2002-6. Para un comentario sobre estos incidentes y sobre el Informe, cfr. PONS RAFOLS, X.: “El Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los acontecimientos ocurridos en la ciudad y campamento de Refugiados de Yenín en abril de 2002”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2003, nº 1, pp. 530 - 536.

351 Cfr. Beirut Declaration on Saudi Peace Initiative, 28-Mar-2002, en: <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Beirut+Declaration+on+Saudi+Peace+Initiative+-+28-.htm> (22/04/2007).

Se sostiene, además, la convicción de los países árabes de que una solución militar al conflicto no traerá la paz ni proveerá de seguridad a las partes, por lo que instan a Israel a reconsiderar sus políticas y a declarar que una paz justa es también su opción estratégica. Entre otras demandas que se instan a Israel figuran las siguientes: la retirada del territorio todavía ocupado en el Sur del Líbano³⁵²; y llegar a una solución justa en el tema de los refugiados de conformidad con la Resolución 194 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; y vuelven a insistir en que Israel acepte la creación de un Estado palestino en Cisjordania y Gaza, con capital en Jerusalén-Este. Por último, se insta a Israel y a la comunidad internacional a que apoyen esta Iniciativa, mencionando expresamente al respecto a las Naciones Unidas, al Consejo de Seguridad, a los Estados Unidos, a la Federación Rusa, a los países islámicos y, por último, a la Unión Europea.

Esta Iniciativa, que vuelve a estar en estos momentos de suma actualidad, recoge en general las propuestas ya conocidas de los países árabes denominados moderados, sin aportar en sí grandes novedades, salvo que la Iniciativa proviene en este caso de la toda poderosa Arabia Saudí. Conviene destacar, sin embargo, que esta Iniciativa, cuando se refiere a que Israel debe abandonar los territorios ocupados lo hace de la forma siguiente: “... calling for full Israel withdrawal from all the Arab territories occupied since June 1967, in implementation of Security Council Resolutions 242 and 338...”. Conviene apuntar que la palabra “all” no figura en el texto inglés de estas Resoluciones, algo ya conocido, y también se sabe que cuando se alude a estas Resoluciones es el texto inglés el que hace fe. Por lo tanto esas Resoluciones lo que traen a colación es que el mecanismo de “paz por territorios” es correcto, pero no forzosamente de *todos* los territorios, ya que esto dependerá de las negociaciones.

Si nos centramos ahora en los efectos de esta Iniciativa en esos momentos, no se puede decir que fueran muy exitosos. Y es que aparte del hecho de que Israel casi ni hizo comentarios al respecto, hay que resaltar que el momento no era el más propicio, ya que vio la luz cuando la Intifada de Al-Aksa estaba en todo su apogeo, con la ya apuntada operación “Muro Defensivo”, después de que el 27 de marzo se llevara a cabo en la castigada ciudad de Netanya un atentado terrorista en el que murieron 28 personas y 140 gravemente heridas. Así las cosas, con tantos incidentes, desconfianza y odio ¿se podía hablar realmente de paz?

352 A este respecto, conviene recordar que Israel se retiró de esta zona en el año 2000, tras la decisión que adoptó Ehud Barak, como ya hemos apuntado.

8.2. (...) Al Acuerdo de Ginebra (2003)

32. Pero el interés por encontrar una solución al conflicto trascendió la esfera oficial y se planteó también a nivel privado. Este fue el caso con lo que se ha denominado el “Acuerdo de Ginebra” de 1 de diciembre de 2003.

El Acuerdo no nace de la Nada. El lunes, 1 de diciembre de 2003, se presenta en Ginebra, con asistencia de personalidades israelíes, palestinas e internacionales, un texto de cincuenta páginas, incluyendo mapas y anexos, que se bautiza como "Acuerdo de Ginebra", posiblemente como agradecimiento al coraje del Gobierno suizo y en particular de su ministra de Asuntos Exteriores, que asumieron el compromiso de apoyar este proceso. En él se presenta un Acuerdo para la solución final del conflicto entre el Estado de Israel y el Pueblo Palestino que sin descanso ni misericordia desgarró el Oriente Medio desde que, un 29 de noviembre de 1947, la resolución 181 de la Asamblea General de Naciones Unidas consagró la partición de la Palestina histórica en dos Estados, judío el uno y árabe el otro, condenados a entenderse lo quieran o no.

Este Acuerdo, afirma su artículo 1, "pone fin a los tiempos de conflicto e inaugura una nueva era basada en la paz, la cooperación y las relaciones de buena vecindad entre las Partes"³⁵³, esto es, el Estado de Israel y la Organización de Liberación de Palestina, dice su Preámbulo. Pone fin a la lucha y algo más: La ejecución de este Acuerdo "resolverá todas las reclamaciones existentes entre las Partes por sucesos ocurridos antes de su firma"³⁵⁴.

Promovido por, de lado israelí, el Ministro de Justicia, Yossi Beilin, y, desde el palestino, por el antiguo ministro de Información, Yasser Abed Rabbo, este texto nace tras dos años de negociaciones secretas entre equipos de políticos, diplomáticos, militares e intelectuales. Negociaciones que tienen muy en cuenta proyectos e intentos que resultaron fallidos.

353 Como según el Acuerdo, la versión en inglés del mismo se considerará la "auténtica" ("the English versión of this text will be considered authoritative"), citaré en nota la versión inglesa de sus disposiciones. Así su artículo 1.1. se expresa del siguiente modo: "The Permanent Status Agreement (hereinafter 'this Agreement') ends the era of conflict and ushers in a new era based on peace, cooperation, and good neighbourly relations between the Parties" (el texto del borrador del Acuerdo puede consultarse en <http://www.mofa.gov.ps/key-documents/swiss-agreement.pdf>; también en *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales* [Redri], nº 3, noviembre 2003).

354 "The implementation of this Agreement will settle all the claims of the Parties arising from events occurring prior to its signature (...)".

No, los "Acuerdos de Ginebra" no nacieron, precisamente, de la Nada, sino que aprovechan todo lo bueno de propuestas anteriores y extraen las consecuencias de sus fracasos: en efecto: Los Acuerdos de Camp David (julio 2000), las Ideas o Parámetros de Bill Clinton (diciembre 2000), y las negociaciones de Taba (enero 2001) constituyen una caudalosa corriente en la que los redactores del texto presentado en Ginebra el último mes del año 2003 han bebido. Pero analicemos algo más.

En Camp David, Israel hizo a Arafat la oferta más generosa posible en esa época: más del 90 % de Cisjordania, por ejemplo. Es cierto que aspectos claves del conflicto, como las fronteras precisas de los dos futuros Estados, las cuestiones de seguridad y el gran problema de los refugiados no se concretaban con precisión. Con todo, el rechazo con el que Arafat respondió a esta generosa oferta fue sintetizado por el Rais, cara a la opinión pública, con su imposibilidad de aceptar (ni él ni los Estados árabes de la zona) la soberanía israelí sobre la Explanada de las Mezquitas o lo que para Israel es el Monte del Templo. El Presidente Clinton mejoró la oferta de Camp David. En sus "Parámetros", un 23 de diciembre de 2000, presentó a israelíes y palestinos una oferta de devolución por Israel de un mínimo del 95 % de Cisjordania, la renuncia a plantear cuestión alguna de soberanía sobre los Santos Lugares y la partición de Jerusalén entre israelíes y palestinos, otorgando a cada parte las áreas en las que la presencia de hecho árabe o israelí lo justificara, abordándose asimismo con más concreción la cuestión de los refugiados. Israel aceptó; Arafat lo rechazó inicialmente, dando ulteriormente (el 1 de enero de 2001), presionado por la Unión Europea, un sí matizado a las propuestas del Presidente de los Estados Unidos. En todo caso, ello permitió mantener la llama de la esperanza (...). En Egipto, Taba (enero 2001), prosiguieron las negociaciones que estuvieron a un milímetro de la Paz. Se avanzó, alcanzándose en prácticamente todos los capítulos principales un acuerdo casi definitivo: Israel devolvería el 97 % del territorio de Cisjordania, concretándose ideas sobre Jerusalén y los refugiados (fijándose una cifra gradual de refugiados palestinos que podrían regresar a Israel a lo largo de diez años). Pero no se cerró (...).

Los "Acuerdos de Ginebra" presentados el 1 de diciembre de 2003, arrancaron con unas negociaciones que tomaron como punto de partida un documento, depositado en la Secretaría del Consejo de la Unión Europea en Bruselas, que elaboró, a petición de israelíes y palestinos, el que hasta hace poco ha sido el enviado de la Unión Europea a la zona, el español Miguel Angel Moratinos, hoy Ministro de AAEE del Gobierno español, en el que se recogieron los avances, acuerdos y desacuerdos existentes en las negociaciones de Taba, las más fructíferas de la historia de las conversaciones de paz. Era de justicia reseñarlo, lo que en ningún caso priva ni de una tilde de su mérito a la presentación de tales "Acuerdos", cuyo valor político es inmenso, en tanto en cuanto cierra todos los aspectos de la negociación.

33. El objetivo final del “Acuerdo de Ginebra” ya se ha puesto antes de manifiesto: con él se pretende resolver de una vez y para siempre todo el contencioso entre Israel y el Pueblo Palestino mantenido hasta su entrada en vigor. Su artículo 1.2 lo deja bien claro: “No further claims related to events prior to this Agreement may be raised by either Party”.

Y para alcanzar meta tan ambiciosa el “Acuerdo”, amén de afrontar las que a su juicio son, siéndolo todas, las dos cuestiones más problemáticas, las de la Ciudad Santa, Jerusalén, y el de los refugiados, establece diversas obligaciones básicas ³⁵⁵.

A) *En primer lugar, Israel debe retirarse de los territorios que quedarán bajo soberanía del Estado palestino*, asumiendo el Estado Palestino la responsabilidad de las áreas de las que Israel se retira. El cumplimiento de esta obligación, la primera y esencialísima, será verificado por uno de los “mecanismos” de control del cumplimiento del Acuerdo que este establece y al que me referiré después, el Grupo de Aplicación y Verificación (*Implementation and Verification Group*) (artículo 4.1 y 4.3). Las fronteras entre ambos Estados, de conformidad con las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad, se basarán en la línea de armisticio (la llamada “línea verde”) de 4 de junio de 1967, anterior pues a la “Guerra de los Seis Días”³⁵⁶.

De conformidad con los mapas incluidos en los Acuerdos de Ginebra, el Estado Palestino obtendría el 97’5 % (0’5 % más que lo estipulado en las negociaciones de Taba de enero de 2001) de los territorios ocupados por Israel (toda la franja de Gaza incluida) y, a cambio del 2’5 % restante, situado en Cisjordania, recibirá otras tierras de parecida extensión en Israel.

355 Para otras, que creemos parecen “menos básicas” en comparación con las que él así denomina, véanse los artículos 9, 10, 11, 13, 14 y 17 del Acuerdo.

356 Tras la “Guerra de los Seis Días”, en la que Israel ocupó, una vez derrotados militarmente los Estados árabes de la zona, y entre otros territorios, la franja de Gaza, Cisjordania y Jerusalén-Este, el Consejo de Seguridad aprobó el 22 de noviembre de 1967 su resolución 242, en la que ordena la retirada israelita de dichos territorios, proclamando además el derecho de todos los Estados ya constituidos en la región (lo que incluye a Israel) a la soberanía, a fronteras seguras y a vivir en paz.

Y tras la “Guerra de Yom Kippur”, desencadenada por Egipto y Siria, y tras unos comienzos tibatubantes el ejército israelí acaba venciendo, pasando a ocupar los Altos del Golán en territorio sirio. El Consejo de Seguridad, en su resolución 338, de 22 de octubre de 1973, exige el alto el fuego, la inmediata aplicación de su resolución 242 y el inicio de conversaciones de paz.

Entre la franja de Gaza y West Bank se establece un pasillo o corredor, bajo soberanía israelí pero permanentemente abierto y bajo administración Palestina; el Derecho interno del Estado palestino se aplicará a las personas que utilizan el corredor y a los trámites que en el mismo procedan. Ni israelíes ni palestinos podrán entrar, respectivamente, en el Estado Palestino o en Israel, desde este pasillo. El Grupo de Aplicación y Verificación garantizará la correcta ejecución de este artículo, de conformidad con los detalles del Anexo X (artículo 4.6).

Israel asume la responsabilidad de realojar a los israelitas que residan en territorios que pasan al Estado palestino fuera del mismo. El Grupo de Verificación resolverá cualquier diferencia que pudiera surgir de la aplicación de este tema (artículo 4.5). Y es que los colonos judíos en Gaza y Cisjordania (alrededor de 160 asentamientos con algo más de 230.000 residentes) deberán abandonar los lugares que ocupan casi en su totalidad, salvo algunos situados al sur de la Ciudad Santa (Gush Etzion) y en la periferia de Jerusalén-Este, limítrofes ya con territorio israelí.

B) La segunda obligación esencial que asumen las partes se refiere al espinoso tema de la *Seguridad*. Por supuesto, el Acuerdo precisa en su artículo 5 las condiciones y las etapas en la que el personal militar y de seguridad de Israel así como todo su equipo evacuarán las áreas que habrán de pasar a la soberanía del nuevo Estado Palestino. A tal efecto, tres precisiones puntuales son de interés: *Una*, que la retirada militar israelí debe haberse completado en el plazo de los treinta meses (dos años y medio pues) que siguen a la fecha de entrada en vigor del Acuerdo; *dos*, que Israel pueden mantener hasta treinta y seis meses (tres años) después de haber completado su retirada militar una “pequeña presencia militar” bajo autoridad de una Fuerza Multinacional en el Valle del Jordán; y *tres*, la citada Fuerza Multinacional, a la que me referiré enseguida, vigilará el cumplimiento de estas disposiciones (artículo 5.7.v, vi y vii).

El Estado palestino estará desmilitarizado, lo que comporta que únicamente las fuerzas armadas que se especifiquen en el Acuerdo podrán desplegarse y estar estacionadas en su territorio. Además, en el Anexo X del Acuerdo se precisan las limitaciones acordadas en materia del armamento que puede ser adquirido, poseído y usado por la Fuerza Palestina de Seguridad o pueda ser manufacturado en Palestina (artículo 5.3).

El Acuerdo establece la obligación de ambos Estados de rechazar y condenar el terrorismo en todas sus formas, de desarrollar esfuerzos conjuntos y, en sus respectivos territorios, unilaterales contra todas las formas de violencia y terrorismo, esfuerzos, repárese, “que incluirán la prevención y *anticipación* de tales actos (...) (These efforts shall include the prevention and preemption of such acts...)” [artículo 5.4.ii; la cursiva es mía]). De nuevo un órgano imparcial (e internacional) estará encargado de asegurar el cumplimiento de este artículo, y, también, de desarrollar directrices y políticas generales para la lucha contra el terrorismo y la violencia: Se creará un Comité de Seguridad Trilateral (*Trilateral Security Committee*), integrado por representantes del Estado de Israel, de Palestina y de los Estados Unidos de América del Norte (artículo 5.4.iv).

Y, en fin, por lo que al tema de la Seguridad se refiere, el Acuerdo decreta el establecimiento de una Fuerza Multinacional (*Multinational Force*) que se desplegará en el territorio del nuevo Estado Palestino y cuyas funciones más destacables serán: Dado el status de no-militarización de Palestina, proteger la integridad territorial de dicho Estado, servir de factor de disuasión de ataques exteriores que puedan amenazar tanto a Israel como al Estado Palestino, y ayudar a la aplicación efectiva de medidas antiterroristas. La composición, estructura y tamaño de esta Fuerza se regula en el Anexo X. La Fuerza Multinacional debe, en todo caso, mantener actualizadamente informado al Grupo de Aplicación y Verificación ya citado (artículo 5.6).

C) *Otras obligaciones*, que nos parecen importantes o básicas pero de menor calado que las dos ya comentadas, pueden encontrarse en el Acuerdo:

Así, las Partes establecerán un Comité de Cooperación Israelo-Palestino inmediatamente después de la entrada en vigor del Acuerdo, que tendrá competencia general en el desarrollo de la cooperación bilateral en muy diversas temas de interés común (artículo 8).

El Acuerdo informa que en relación con el problema del Agua un equipo de expertos estudia la mejor disposición posible que se hará pública en su momento (artículo 12).

Se establece la liberación, según varias categorías establecidas, de todos los prisioneros árabes y palestinos detenidos en el marco del conflicto entre ambas partes con anterioridad a la firma del Acuerdo (artículo 15).

Y, en fin, el Acuerdo establece un mecanismo de solución de las posibles controversias relativas a la interpretación y/o aplicación del Acuerdo que entre ellas pueda en su caso surgir y que está integrado por cuatro escalones:

- Primero deberán intentar resolverlas bilateralmente, en el marco del Comité de Alta Dirección ya apuntado.

- Si la controversia no se resuelve en ese marco (“prontamente”), cualquiera de las partes puede someterla a la mediación y conciliación del ya mencionado también Grupo de Aplicación y Verificación.

- Si tampoco aquí encontramos un remedio satisfactorio para la disputa, las partes podrán decidir su sumisión al mecanismo de conciliación que de común acuerdo determinen.

- Y si tampoco el tercer escalón nos permite encontrar la salida del laberinto, cualquiera de las Partes puede someter su diferencia a un arbitraje. El órgano arbitral estará formado por un miembro designado por cada una de las Partes y un tercero, elegido por ambas de una lista de árbitros establecida en anexos al Acuerdo ya por consenso o, en caso de desacuerdo, por rotación (artículo 16).

Resulta muy significativo, porque traduce el deseo de superación de una muy amarga experiencia bilateral, que el Acuerdo establezca la creación de “mecanismos institucionales”, bilaterales y en no pocos casos multilaterales o internacionales, que permitan tomar, cuando hay un bloqueo bilateral y/o para efectuar un seguimiento imparcial y transparente de sus disposiciones, las decisiones pertinentes. Varios tipos de órganos pueden recordarse al respecto:

De naturaleza bilateral es el Comité de Alta Dirección Israelo-Palestino (*Palestinian-Israeli High Steering Committee*), que ambas Partes deben establecer a nivel de ministro. Su función general es guiar, vigilar y facilitar el cumplimiento del Acuerdo (artículo 2.11).

Con carácter internacional, se decide la creación de un Grupo de Aplicación y Verificación, una Fuerza Multinacional y aún otros a los que me referiré más adelante

en el contexto de las cuestiones más candentes:

- El Grupo de Aplicación y Verificación tiene importantes funciones, como ya hemos ido apuntando, en relación con las obligaciones básicas que el Acuerdo establece (como la vigilancia del cumplimiento de los artículos sobre devolución de territorios o sobre la Seguridad). Este Grupo incluirá representantes del conocido Cuarteto de Madrid (Estados Unidos, Rusia, la Unión Europea y la Organización de Naciones Unidas) y de otras partes, tanto regionales como internacionales, sobre los que las partes se pongan de acuerdo. Con carácter general este Grupo actuará en coordinación con el Comité de Alta Dirección Israelo-Palestino apuntado y el Comité de Cooperación Palestino-Israelí también mencionado (artículo 3.1).
- En cuanto a la Fuerza Multinacional me remito a lo ya expuesto sobre la misma en relación con la disposición que sobre Seguridad en el Acuerdo se contiene.
- Recuérdese, también, la existencia, en materia de terrorismo, del Comité Trilateral de Seguridad y, como veremos, al regular el problema de los refugiados, el Acuerdo decide la creación de una Comisión Internacional con amplios poderes en el tema, así como de un Fondo Internacional en relación con el mismo.

34. Jerusalén y los Refugiados. Son las cuestiones clave, que han hecho fracasar y más de una vez las conversaciones de paz.

i) *En relación con Jerusalén*, las Partes deben reconocer, estipula el Acuerdo de Ginebra, su significado religioso y cultural, y establecerán al efecto un órgano inter-confesional de representantes de las tres religiones monoteístas, que actuará como órgano consultivo de las Partes en temas de significado religioso, promoviendo el diálogo y el entendimiento inter-religioso (artículo 6.1).

Los palestinos tendrán la soberanía sobre la Ciudad Vieja salvo el barrio judío y el Muro de las Lamentaciones que lo estarán bajo la israelí. Un número acordado entre las partes de policías israelíes constituirá el Destacamento policial israelí de la Ciudad Vieja, ocupándose del mantenimiento del orden y de la función ordinaria de policía en las áreas bajo soberanía de Israel y, de igual modo, un Destacamento de la Policía

Palestina en la Ciudad Vieja hará lo propio en la zona de soberanía palestina. No se permitirá en la Ciudad Vieja arma alguna a persona alguna salvo las que porten las fuerzas de policía previstas en el Acuerdo o las que vayan cubiertas con un permiso especial escrito expedido por las Partes (artículo 7.7.viii y ix).

El Complejo, con la Explanada de las Mezquitas y el Monte del Templo, queda bajo soberanía palestina pero su acceso será libre sin discriminación a las otras confesiones. El seguimiento, la verificación y la asistencia al cumplimiento de las disposiciones sobre este lugar santo se llevará a cabo por un Grupo Internacional que estará formado por el ya conocido Grupo de Aplicación y Verificación y por otros miembros que las partes acuerden, incluyendo a los miembros de la Organización de la Conferencia Islámica. Este Grupo Internacional establecerá una Presencia Multinacional (*Multinational Presence*), es decir, una Fuerza Internacional que patrullará el Complejo y dispondrá en él destacamentos especializados en seguridad y conservación (artículo 7.5.i.a, b y c y ii, b y c).

ii) *Respecto de los refugiados*, el Acuerdo preve que los palestinos que buscaron refugio en otros países podrán, mediante su decisión personal libremente ejercida y debidamente informados, solicitar a una Comisión Internacional su Lugar de Residencia Permanente (*Permanent Place of Residence*), pudiendo optar por el nuevo Estado palestino, el de Israel, un tercer Estado o el Estado en el que encontraron refugio. En los casos de Israel, terceros países o el Estado de refugio, el Acuerdo deja en manos del Estado en cuestión (*at the sovereign discretion*) el número de refugiados que admitirá; por lo que se refiere a la opción por el Estado palestino, este aplicará su Derecho interno (artículo 7.4-5).

Dos precisiones son, por lo demás, interesantes en este punto: De un lado, el Acuerdo determina que entre todos los casos posibles, “priority (...) shall be accorded to the palestinian refugee population in Lebanon”; de otro, y aunque se deja a la discreción soberana del Gobierno israelí el número de refugiados palestinos que puede admitir en su territorio (barajándose la cifra de ni uno más de 30.000), el Acuerdo establece como directriz que en su decisión Israel “considerará el promedio de los números totales sometidos por terceros países a la Comisión Internacional” (“As the basis, Israel will consider the average of the total numbers submitted by the different third countries to the International Commission”, artículo 7.4.v.c).

El Acuerdo exige a las Partes no sólo que reconozcan el derecho de los refugiados a una compensación económica por su desplazamiento y la pérdida de bienes o

propiedades sino, asimismo, el derecho a una remuneración de los Estados que alojaron a los refugiados (artículo 7.9).

El Acuerdo, en fin, contempla la creación de una Comisión y un Fondo Internacionales para los refugiados:

- La Comisión Internacional estará formada por Naciones Unidas, Estados Unidos, la UNWRA, los Estados árabes que cuentan con refugiados palestinos, la Unión Europea, Suiza, Canadá, Noruega, Japón, el Banco Mundial, Rusia y otros. Su función será la de aplicar todos los aspectos del Acuerdo que se refieran a los refugiados, incluyendo la determinación del lugar de residencia permanente de un refugiado. La Comisión Internacional puede crear Comités específicos (artículo 7.11 y 7.6).

- El Fondo Internacional recibirá las contribuciones establecidas en el artículo 7 y asimismo contribuciones adicionales de la comunidad internacional. El Fondo desembolsará los medios necesarios para permitir a la Comisión Internacional el cumplimiento de sus funciones (artículo 7.12).

El Acuerdo pretende poner fin de manera total y definitiva al problema de los refugiados palestinos, para lo que pide la plena participación de la comunidad internacional y, consecuentemente, decreta el establecimiento de los mencionados Comisión y Fondo (artículo 7.7-8).

Para decir toda la verdad, habría que añadir que muchos palestinos, radicales y menos, se oponen al compromiso alcanzado por los negociadores del Acuerdo en este tema. Para dicho sector, es imperativa que todos los que se fueron regresen a Palestina, de donde se fueron y sean indemnizados por ello. Posturas maximalistas, como ésta, no contribuirán al mejor de los desenlaces.

35. ¿Era viable el Acuerdo de Ginebra? No parece que los Gobiernos directamente implicados apostaran por él precisamente: Ariel Sharon, Primer Ministro israelí, calificó los Acuerdos de “más peligrosos incluso que los de Oslo”; y Yaser Arafat por su parte sólo con un ojo les brindó un guiño, arrancado por lo demás a fuerza de presiones. Medios bien informados no se han cuidado de callar que su asesor personal en temas de seguridad, Yibril Rayoub, viajó a la presentación de los Acuerdos más como espía que como apoyo; y no ayuda precisamente el que la casa en Ramala de

uno de los promotores palestinos, el antiguo ministro Abed Rabbo, fuese tiroteada una semana antes de la presentación del texto por unos encapuchados como protesta. Y, sin embargo. La esperanza sobre su viabilidad final la puso la sorprendente buena acogida de los mismos por parte de amplios sectores de la "sociedad civil" israelí, incluyendo a políticos, diplomáticos y militares, así como de la población palestina. Si quienes podían haber tenido el coraje de los promotores de tales Acuerdos, tal vez su incardinación formal en la llamada Hoja de Ruta hubiera sido decisivo para su éxito final.

36. ¿Hoja de Ruta? Se llama así, como sabemos, al texto que presentado por el Presidente Bush en un discurso de 24 de junio de 2002, fue hecho suyo por el denominado Cuarteto de Madrid, es decir, por los representantes de Estados Unidos, Rusia, la Organización de Naciones Unidas y la Unión Europea, en sus declaraciones ministeriales de 16 de julio y 17 de septiembre de 2002. La "Hoja" en cuestión fue presentada a Israel y a la Autoridad Nacional Palestina el 30 de abril de 2003, y el Secretario General la remitió por carta al Presidente del Consejo de Seguridad para conocimiento de sus miembros³⁵⁷.

Esta propuesta pretende la consecución de progresos concretos que permitan avanzar hacia una solución permanente del conflicto entre Israel y el Pueblo Palestino, con un desenlace final en el que dos Estados, Israel y Palestina, vivan en paz el uno junto al otro. En concreto, "el fin previsto es alcanzar la solución definitiva y general para el conflicto israelo-palestino, a más tardar en 2005 (...)"³⁵⁸. Previó tres fases:

- *La primera* (hasta mayo de 2003) buscaba que los palestinos se comprometían a poner fin inmediata e incondicionadamente a la violencia aplicando diversas medidas que en ella se esbozan; ello debe ir acompañado de la adopción por Israel de las medidas de apoyo correspondientes³⁵⁹.

- *La segunda fase* (junio-diciembre 2003) se centraba en la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales y atributos de soberanía basados en una nueva Constitución. También esbozaba medidas y pasos concretos³⁶⁰.

357 Doc. S/2003/529, de 7 de mayo de 2003.

358 *Ibidem*, p. 2.

359 *Ibidem*, pp. 3-6.

360 *Ibidem*, pp. 6-7.

- *En la tercera fase (2004-2005)* habría de alcanzarse un acuerdo definitivo y general sobre un estatuto permanente que ponga final al conflicto israelo-palestino en el 2005, mediante una solución negociada entre las Partes sobre la base de las resoluciones 242 (1967), 338 (1977) y 1397 (2002) del Consejo de Seguridad³⁶¹. Ese acuerdo pondría fin a la ocupación israelí iniciada en 1967, consagraría la existencia de un Estado palestino independiente, democrático y viable que viviría junto al de Israel en paz y seguridad, dándose solución a las cuestiones de fronteras, Jerusalén, los refugiados y los asentamientos³⁶².

La Hoja de Ruta, como se habrá comprobado, no tuvo éxito. Si la primera fase, cuya meta final estaba prevista para mayo de 2003, pretendía el “fin del terror y la violencia, [la] normalización de la vida de los palestinos y [la] creación de las instituciones palestinas”, fracasó estruendosamente. Nos servirá el apartado en ella dedicada a la *Seguridad*³⁶³ y dos botones de muestra:

- *Uno, los palestinos* no declararon inequívocamente, como se estipulaba en el texto de la misma, poner fin a la violencia, ni desplegaron esfuerzos visibles sobre el terreno para detener, refrenar y reprimir a las personas y grupos que lleven adelante y planifiquen ataques violentos contra israelíes: Según declaraba el Jefe del Servicio General de Seguridad israelí, Avi Dichter, ante el Parlamento israelí el miércoles 24 de febrero de 2004, el movimiento chií Hizbulá financia los ataques terroristas palestinos contra objetivos israelíes, entregando dinero a los familiares de los terroristas según el número de muertos que hayan causado; coincidiendo con estas declaraciones el ejército de Israel penetró en el capital administrativa palestina de Ramala, en Cisjordania, irrumpiendo en cuatro bancos árabes e incautándose de tres millones y medio de shékel (cerca de ochocientos mil dólares americanos) que fueron depositados para su custodia en el Banco Postal de Israel en Jerusalén; según el ministro de defensa israelí, Shaul Mofaz, ese dinero formaba parte de casi cuatrocientas cuentas bancarias vinculadas con organizaciones benéficas relacionadas con Hamas y la Yihad Islámica y se

361 Algo más de un año después de la revuelta en los territorios ocupados conocida como Segunda Intifada, el Consejo de Seguridad aprueba el 12 de marzo de 2002 su resolución 1397, en la cual exige el cese de la violencia, la vuelta a las negociaciones de paz, apoyando por vez primera la creación de un Estado palestino que viva al lado del Estado de Israel "con fronteras reconocidas y seguras".

362 *S/2003/529* cit. (nota 128), pp. 7-8.

363 *Ibidem*, pp. 3-4.

empleaba para financiar a las familias de los terroristas suicidas palestinos y a otros atacantes ³⁶⁴.

- *Y dos, tampoco el Gobierno de Israel*, empero, cesó su política de confiscación o demolición de bienes o viviendas palestinas como medida punitiva, ni con la destrucción de instituciones o infraestructuras palestinas, ni, en el apartado clave de los *asentamientos*³⁶⁵, Israel dismanteló (“inmediatamente” se exigía) las colonias levantadas desde marzo de 2001: Precisamente en febrero del 2004 la organización israelí de derechos humanos “Paz Ahora” hizo público un informe sobre la expansión de los asentamientos judíos en Cisjordania a lo largo de 2003, dándose cuenta de la existencia de más de cien nuevas colonias “salvajes” en la zona, sesenta construidas bajo el mandato de Ariel Sharon, sin que el Gobierno de Tel-Aviv moviera el más pequeño músculo³⁶⁶; ni, en fin, Israel puso fin a su política de asesinatos selectivos contra líderes de los grupos armados palestinos: el miércoles 3 de marzo de 2004, un helicóptero de la Fuerza Aérea israelí destruyó un automóvil que circulaba al sur de la ciudad de Gaza y estaba ocupado, según el comunicado del Ejército, por "destacados militantes de Hamas", resultando muertos sus tres ocupantes³⁶⁷.

La fase segunda, que debía haberse superado con éxito en diciembre de 2003, no se cumplió: ni Conferencia internacional convocada por el Cuarteto para iniciar el proceso hacia el establecimiento de un Estado palestino con fronteras provisionales; ni creación de este Estado nuevo (...).

En cuanto a la tercera, claro, todo por hacer aún: Segunda Conferencia internacional para ratificar el nacimiento del nuevo Estado y Acuerdo de paz que cree un estatuto permanente para la región.

364 Esta operación militar, denominada “Antorcha Verde”, fue decidida por el Gobierno israelí tras las informaciones reveladas por el empleado de uno de los bancos detenido e interrogado al respecto poco antes (*La Razón*, jueves 26 de febrero de 2004, p. 24).

365 *S/2003/529* cit. (nota 128), p. 6.

366 *ABC*, jueves 19 de febrero de 2004, p. 32.

367 *La Razón*, jueves 4 de marzo de 2004, p. 28.

La incardinación de los Acuerdos de Ginebra en esta tercera fase de la Hoja de Ruta parecía, casi, un proceso natural. Pero antes hubiera debido reactivarse las dos primeras y superarlas con éxito: el fin del terrorismo, el fin de los asentamientos, el alumbramiento de un Estado palestino soberano e independiente con fronteras provisionales (...). La Hoja de Ruta sigue apoyada por la Unión Europea y por el Consejo de Seguridad³⁶⁸. ¿No querrán las Partes reanimarla?

8.3. La Política Europea de Vecindad

38. Pero las relaciones y las interacciones entre la Unión e Israel seguirían su curso a pesar de las divergencias de apreciación sobre el conflicto israelo-palestino. Prueba de ello es que cuando la Unión desea ampliar sus relaciones con los países vecinos, ahí está Israel. Es lo que se denominó la Política Europea de Vecindad (PEV), cuyo objetivo era crear una zona de prosperidad o “anillo de amigos”³⁶⁹ con los que la Unión debe mantener relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. En este PEV estaban tanto países geográficamente europeos, como Bielorrusia, Moldova y Ucrania, como no europeos, ya que estaban también los países de la ribera del mediterráneo menos Turquía, incluyendo también a entidades no estatales como la Autoridad Nacional Palestina, y a Estados surgidos de la antigua URSS, como Armenia, Azerbaiyán y Georgia³⁷⁰.

Conviene apuntar que la PEV engloba una serie de acciones prioritarias que van desde el diálogo y la reforma política hasta los intercambios comerciales y financieros, pasando por cuestiones como justicia y asuntos de interior, energía, investigación,

368 Con motivo de la presentación en Ginebra de los “Acuerdos”, todas las agencias de noticias más importantes del mundo dieron cuenta de las declaraciones de medios oficiales de la Unión Europea que expresaban su apoyo a estos Acuerdos “como complemento a la Hoja de Ruta” (por ejemplo, la agencia Efe, Bruselas: *La Razón*, martes 3 de diciembre de 2003, p. 28). Por lo que al Consejo de Seguridad se refiere, éste “*Hace suya* la Hoja de ruta (...)”, “*Exhorta* a las partes a que cumplan las obligaciones que les incumben en virtud de la Hoja de ruta en cooperación con el Cuarteto”, y “*Decide* seguir ocupándose de la cuestión” (S/RES/1515 [2003], de 19 de noviembre, párrafos 1, 2 y 3).

369 Este es el término que utiliza el Embajador de Israel Victor HAREL: “Del megáfono al diálogo. Relaciones bilaterales”, *Política Exterior*, marzoabril 2006, p. 68.

370 El origen de esta nueva acción surge en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de marzo de 2003 sobre *Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*, doc. COM (2003) 104. final. Para el texto en inglés, cfr. www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/com-3_104_en.pdf. Posteriormente, la propia Comisión ha precisado esta acción por medio de la *Comunicación Política Europea de Vecindad. Documento de Estrategia*, doc. COM (2004) 373 final, de 12 de mayo de 2004. Para más detalles sobre la Política Europea de Vecindad, cfr. el Trabajo de José Luis de CASTRO RUANO, epígrafes 9 y sgs.

medio ambiente, etc. Este amplio abanico de medidas debe permitir crear un marco general de referencia para desarrollar las relaciones, aunque sin olvidar el reforzamiento de las relaciones bilaterales, lo que supone, evidentemente, una estrategia de aproximación diferenciada a los diferentes Estados. Y es que no todos los Estados tienen las mismas condiciones socio-económicas ni políticas, y tampoco reúnen los mismos requisitos. La PEV debía, pues, tomar en consideración las peculiaridades de cada Estado, y llevar a cabo, para que su acción fuera eficaz, una aproximación diferenciada a cada Estado.

39. Partiendo de estas premisas, la Unión adoptó en mayo de 2004 el informe sobre Israel, en el que se examinaban los temas incluidos en la Política Europea de Vecindad³⁷¹. El informe es en sí muy positivo para Israel al valorar, como no podía ser de otra manera, una trayectoria muy acertada en el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. No obstante, el informe hace al respecto algunas excepciones en relación con los territorios ocupados de Cisjordania y Gaza, y recuerda a Israel que es Potencia ocupante sobre esos territorios, por lo que debe aplicar el IV Convenio de Ginebra de 1949. Y es que, aunque la Unión deja claro el derecho de Israel a proteger a sus ciudadanos de los ataques terroristas, le exige que a la hora de ejercer ese derecho, lo haga llevando a cabo los mayores esfuerzos para evitar víctimas civiles y problemas humanitarios al pueblo palestino³⁷². El otro escollo que ve el informe es la barrera de seguridad que aún está construyendo Israel para protegerse de los ataques terroristas.

El informe se adopta aproximadamente dos meses antes de que la Corte Internacional de Justicia emitiera su Opinión Consultiva el 8 de julio, que analizaremos en las páginas siguientes, y destaca por su mesura. Señala que su construcción ha sido criticada por estar en gran parte construida sobre territorio palestino ocupado, y también por los problemas que plantea a nivel económico y social para la población palestina, reconociendo sin embargo que Israel ha realizado algunos ajustes en el trazado de la barrera para mitigar esos efectos³⁷³. Por lo tanto, el informe es en sí bastante complaciente con Israel, suscitando sin embargo los problemas planteados por la ocupación de los territorios palestinos, ocupación que suscita cuestiones de gran complejidad, a las que de una forma breve dedicamos las siguientes páginas.

371 Para este informe, cfr. Comisión Staff Working Paper. European Neighbourhood Policy, *Country report, Israel*. Doc. COM (2004) 373 final, p. 8 (la traducción es nuestra); el texto original en versión inglesa puede consultarse en www.europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/country/Israel_11_May_EN.pdf.

372 Cfr. *Ibidem*, p. 8.

373 *Ibidem*, p. 11.

9. LA UNIÓN EUROPEA, LOS DERECHOS HUMANOS Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO A LA LUZ DE LA INTIFADA DE AL-AQSA

40. En la Conferencia de Madrid ya se vislumbró que el proceso de paz era complejo y difícil, lo que traía consigo superar numerosos retos y una enorme desconfianza. La evolución del proceso de paz iba forzosamente a afectar a los denominados territorios palestinos. En efecto, el 28 de septiembre de 1995 se firma, también en Washington, el Acuerdo Interino o Provisional, conocido también como Oslo II, por el que se concede a la Autoridad Nacional Palestina la jurisdicción sobre el 31 % del territorio de Cisjordania, incluyéndose las principales ciudades, aunque exceptuándose Jerusalén-Este y parte de Hebrón. Este Acuerdo recoge en el Capítulo II algo que ya se había negociado el 11 de agosto del mismo año en Taba, aunque desarrollándolo en algunos aspectos, como era la transferencia de la mayor parte de las competencias civiles a la Autoridad Nacional Palestina. Fue así como quedó establecido un complejo sistema de competencias sobre la base de cuatro zonas territoriales distintas:

- La zona A comprendía las ciudades cisjordanas más importantes, excepto Hebrón, sometidas al control civil y de seguridad palestinos.
- La zona B comprendía la mayoría de los municipios palestinos, y en ella la Autoridad Nacional Palestina asumía las competencias civiles, conservando Israel el control de la seguridad.
- La zona C, que comprendía la mayor parte del territorio rural cisjordano, por lo tanto poco poblado, continuaba bajo control israelí, comprometiéndose sin embargo Israel a iniciar el redespiegue de sus fuerzas a medida que se traspasaran las competencias a la Autoridad Nacional Palestina.
- Por último, la zona D comprendía todos los asentamientos israelíes en Cisjordania y las instalaciones militares, conservando Israel todo el control hasta el final de las negociaciones, previsto para mayo de 1999.

La ciudad de Hebrón, que quedó excluida, fue objeto posteriormente del denominado Protocolo de Hebrón, de 17 de enero de 1997, que prevé una retirada parcial de las fuerzas israelíes y la transferencia de todas las competencias civiles a la Autoridad Nacional Palestina como si se tratara de una zona A. Para esta ciudad se creó además el 31 de marzo de 1994 una fuerza de 160 observadores denominada “Presencia Internacional Temporal en Hebrón”(PITH), cuyos resultados han sido muy escasos.

41. El análisis de cualquier cuestión relacionada con el conflicto del Próximo Oriente es siempre enrevesada, incluyendo la humanitaria. Y es que el contexto histórico del conflicto que azota la zona desde hace ya más de medio siglo pesa como una losa en las mentes y en los espíritus de ambos pueblos. Hay mucha desconfianza y frustración que no es fácil de hacer desaparecer, y los rayos de esperanza que se habían percibido, parecen haber sido enterrados por la Intifada de Al-Aqsa. En un determinado conflicto, siempre se podrá reprochar a las partes contendientes determinadas violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario. Con esto no queremos decir que no haya que denunciar tales violaciones, pero no es arbitrario tener ciertas sospechas cuando se constata que en informes de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se pasan por alto los graves atentados terroristas cometidos en Israel por los grupos radicales palestinos. Claro, se habla de “Extrajudicial Executions/Political Assassinations” para condenar a Israel, sin que previamente se condene, como premisa fundamental, los ataques terroristas palestinos. Las dos varas de medir no solo las maneja, al parecer, el Sionismo Internacional.

La Intifada de Al-Aqsa ha vuelto a poner sobre el tapete de la actualidad internacional un viejo conflicto que parecía encarrilarse por unos derroteros de paz. Desde el inicio de la Intifada, parece que todo ha saltado por los aires. ¿Se debe todo esto a la ocupación de los territorios y a las violaciones de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario? Es obvio que el pueblo palestino tiene derecho a un Estado, y esto ya lo dijeron las Naciones Unidas en noviembre de 1947. ¿Por qué no lo aceptaron? Desde entonces, numerosos errores se han cometido en el Cercano Oriente por unos y por otros, pero no es justo ni es correcto pensar o, lo que es peor, difundir que los israelíes son siempre los Malos.

Vemos pues que al complejo fenómeno de los territorios ocupados o administrados se añade ahora esta situación surgida tras el proceso de paz que viene a complicar todavía un poquito más la situación en estos territorios. ¿Se puede considerar en el día de hoy que Israel es una Potencia ocupante en los territorios clasificados en la zona A?

9.1. La Intifada de Al-Aqsa y el Informe de la Comisión Mitchell

42. En pleno proceso de paz, justamente después de la Cumbre de Camp David, que reunió a Barak y a Arafat con Clinton del 11 al 24 de julio de 2000, y en unos momentos en que los líderes palestinos presionaban para proclamar unilateralmente la independencia del Estado palestino, tuvo lugar, como sabemos el 28 de septiembre de 2000, la visita de Ariel Sharon a la Explanada de las Mezquitas o Monte del

Templo, custodiado por unos 1200 efectivos de policía y seguridad israelíes. La visita suscitó inmediatamente las protestas airadas de los palestinos que le estaban esperando, desencadenándose una batalla campal y obligando a la comitiva de Sharon a retirarse. Desde el primer momento, la visita de Sharon suscitó la ira de los medios de comunicación árabes, acusando a Israel de represión, terror, asesinatos de niños, etc., como si se tratara de una especie de matanza de Santos Inocentes. Conviene también apuntar que estos hechos causaron una gran preocupación en la Unión Europea, ya que siempre ha estado pendiente de la protección de los derechos humanos en la zona.

En realidad, la ola de violencia que se generó en aquellos momentos, y que se fue agravando de día en día, chocó a propios y extraños, y las preguntas desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario era saber si estábamos, pura y simplemente ante un conflicto de baja intensidad, es decir tensiones internas o disturbios interiores durante los cuales no se aplica estrictamente el derecho de Ginebra, o sí por el contrario había que calificarlo como de conflicto armado, aunque éste fuera leve. Esta ola de violencia desatada a raíz de la visita a la citada zona por parte de Ariel Sharon, por aquél entonces sólo líder de la oposición, envenenaba cualquier intento serio de reanudar las negociaciones de paz. No se podía negociar la paz sin controlar previamente las presiones y los sentimientos suscitados por la violencia, que no era simplemente una especie de “Kale Borroka”, sino que se llevaba a cabo por medio de atentados terroristas sangrientos, linchamientos salvajes³⁷⁴ y represalias israelíes.

43. Fue en este contexto cuando se convoca el 16 de octubre la Cumbre de Sharm El-Sheikh con tres objetivos claros: detener la violencia, intentar crear un mecanismo sobre los orígenes de la revuelta palestina y volver a la mesa de negociaciones de paz. De la Cumbre no salió ninguna tregua oficial, ni ningún alto el fuego, pero lo que sí que se consiguió fue la aceptación por parte de Israel, no de una Comisión

374 El 12 de octubre, dos soldados de la reserva son detenidos por la policía palestina en la entrada de Ramala y trasladados a comisaría. Cuando los palestinos se enteran, una multitud enfurecida se dirige hacia la comisaría logrando entrar y linchar a los dos soldados. Uno, que todavía estaba moribundo, es arrojado por una ventana, ante la voraz masa humana que se abalanza y destroza su cadáver, linchamiento que es filmado en directo por televisión. Ver la prensa del 13 de octubre de 2000, por ejemplo *La Razón*, p. 16. Ante estos hechos, la respuesta israelí no se hizo esperar, bombardeando diferentes objetivos en Gaza y Cisjordania. Unos días antes, el 7 de octubre, los manifestantes palestinos destruyeron la Tumba de José, un importante santuario judío, una vez retirado del lugar el ejército israelí.

Internacional de Encuesta, como lo solicitaban Arafat y la Unión Europea, sino de una Comisión para establecer los hechos, que se denominaría “The Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee”, divulgado sobre todo con el nombre de su Presidente, el Senador estadounidense George J. Mitchell.

La pregunta clave que hay que plantearse en torno a la Intifada de Al-Aqsa es la siguiente: ¿Sabía Ariel Sharon o el Gobierno de Barak que la visita a la Explanada de las Mezquitas para los musulmanes, Monte del Templo para los judíos³⁷⁵, iba a generar esa violencia generalizada en todos los territorios palestinos? El hecho de visitar por parte de un judío, aunque se tratara de Ariel Sharon, un lugar santo islámico, ¿puede considerarse como una provocación capaz de generar tanta violencia? ¿Se hubiera molestado el Papa si Ariel Sharon hubiera visitado el Santo Sepulcro? Desde la perspectiva de una sociedad democrática, parece ser más una cuestión de “intolerancia” que una auténtica provocación³⁷⁶.

Pero incluso aunque se tratara de esto último, no se entiende que por ese simple hecho se desencadenara esa clase de violencia constante y organizada en la que se pasó rápidamente de las piedras a las armas automáticas, pasando por los morteros para atacar ciertas zonas o asentamientos. Pero, ¿qué dijo la Comisión Mitchell sobre la Intifada?

En pleno bloqueo del proceso de paz, y en plena violencia, el 30 de abril de 2001 se publica el Informe de la Comisión Mitchell, cuyo nombre oficial es “Report of the Sharm El-Sheikh Fact-Finding Committee³⁷⁷”. El Informe, recibido con gran expectación,

375 No hay que olvidar que al lado está el Muro de las Lamentaciones.

376 Esto lo confirma un informe de la Embajada Cristiana en Jerusalén, según el cual la Intifada se estaba ya programando por los palestinos antes de la visita de Sharon al Monte del Templo/Explanada de las Mezquitas una guerra santa (jihad). Según este informe, “A simple pilgrimage by a Jew to Judaism’s holiest site has starkly exposed Muslim intolerance and Arafat’s feigned commitment to peace, as he has used it as ruse for enflaming an uprising under the supreme rallying cry “defend Al-Aqsa”. The morning after Sharon’s visit, over 20.000 Muslim radicals --many youths ferried in from Islamic hotbeds in the PA areas and the Galilee-- converged at the Al-Aqsa mosque for Friday prayers. The Grand Mufti, Sheikh Ibrahim Ekrima, referred to Sharon as the “Jewish butcher of Muslims”, who was challenging more than one billion Muslims all over the world. The acidtongued Mufti appealed for a pan-Islamic ruler to declare a Jihad “to eradicate the Jews from Palestine”. *Try to Remember Those Threats in September* (Oct. 10, 2000), http://www.icej.org/cgi-local/icej_goto.pl?. Para este texto, cf. también WEINER, J.R.: “Wye River Memorandum: A Transition to Final Peace?”, *Hastings International and Comparative Law Review*, 2000, p. 59.

377 Cf. el texto en <http://www.mfa.gov.il/mfa/go.asp?MFAHOiOFO>.

y por algunos con una cierta desilusión, reparte entre israelíes y palestinos la responsabilidad por la violencia. Hay que reconocer que las cosas no eran fáciles, pero el Informe es a pesar de todo en muchos aspectos esclarecedor, como en la condena de los actos terroristas o de los asentamientos, dejando algunos aspectos un poco más en la sombra, debido sobre todo a que la Comisión no era un Tribunal³⁷⁸ cuya misión fuera culpar y recriminar los hechos, sino que parte de una perspectiva política con el fin de prevenir la violencia.

Respecto a lo que sucedió y por qué, se desprende del Informe que la polémica visita no fue inesperada, sino anunciada y programada. Tanto el Primer Ministro de entonces, Ehud Barak, como las autoridades palestinas, e incluso el Enviado Especial del Presidente Clinton, Embajador Dennis Ross, fueron informados de la visita. Es más, incluso llegaron a realizar ciertas gestiones para que Ehud Barak prohibiera la visita, a lo que éste se negó, al considerar que la visita estaba programada como un acto de política interna dirigida contra él por un miembro de la oposición³⁷⁹. Evidentemente, la democracia tiene sus reglas y éstas hay que respetarlas. A pesar de todo esto, los palestinos defendieron ante la Comisión que la polémica visita fue una gran provocación.

44. Pero si polémica fue la visita, también lo fue la expansión rápida e inmediata de la violencia. Para Israel, la violencia ya estaba programada antes de la visita, y fue la excusa utilizada para pudrir la situación y tomar la iniciativa diplomática después de la ruptura en Camp David. Israelíes y palestinos también disintieron en la reacción israelí ante la ola de violencia. Para los líderes palestinos Israel reaccionó haciendo un uso excesivo de la fuerza, utilizando armas contra los manifestantes. Los israelíes, sin embargo, consideraron que las manifestaciones estaban organizadas de una forma que provocaban a las fuerzas de seguridad israelíes para que éstas abrieran fuego sobre los manifestantes. Así que lo que empezó como simples enfrentamientos entre manifestantes y fuerzas de seguridad israelíes, fue poco a poco evolucionando hacia acciones violentas de gran envergadura con intercambios de fuego, actos terroristas y reacciones antiterroristas israelíes, sin olvidar los ataques con morteros de los

378 “This should not be a tribunal whose purpose is to determine the guilt or innocence of individuals or of the parties; rather, it should be a factfinding committee whose purpose is to determine what happened and how to avoid it recurring in the future”. Cf. Introducción, p. 1. También p. 4 en donde se vuelve a resaltar que “we are not a tribunal”.

379 Cf. pp. 3-5 del Informe.

asentamientos judíos. Para Israel, todo esto debe considerarse como “an armed conflict short of war”, mientras que los palestinos ven en la reacción israelí un medio para “justificar su política de asesinatos, sus castigos colectivos, y el uso de la fuerza letal”³⁸⁰.

Todos estos argumentos fueron examinados por la Comisión, sacando algunas conclusiones. Ya hemos apuntado que la Comisión no es un Tribunal. No obstante, respecto a la polémica visita de Ariel Sharon, el Informe es tajante al señalar abiertamente que “*The Sharon visit did no cause the Al-Aqsa Intifada*”³⁸¹, aunque sus efectos hubieran podido ser previstos. La Comisión no va mucho más lejos en otros aspectos, dejando muchas preguntas sin respuesta. Así, dice no tener pruebas para concluir que la Autoridad Nacional Palestina hiciera grandes esfuerzos para detener la violencia, ni para concluir que las fuerzas israelíes hicieran un gran esfuerzo para no usar armas de fuego.

Respecto a por qué tuvo lugar la Intifada, tanto israelíes como palestinos parten también de premisas distintas, al ser diferentes las expectativas de unos y otros en el proceso de paz. Las esperanzas de poder llegar a crear un Estado palestino en el período previsto (primero, mayo de 1999 y luego septiembre de 2000) se fueron desvaneciendo, generando entre los palestinos un sentimiento de frustración. Pensaban que Israel dilataba el proceso de paz con el único fin de prolongar la ocupación. Prueba de ello, dicen los palestinos, es el notable incremento de los asentamientos en Cisjordania desde el inicio del proceso de paz, asentamientos que son vistos como una humillación. Los israelíes parecen comprender las preocupaciones palestinas por los asentamientos, pero insisten en que éstos forman parte de las negociaciones y es ahí donde debe debatirse la cuestión. Aparte de esto, donde Israel se siente más afectado por la Intifada es en la falta de sensibilidad del pueblo palestino en relación con la seguridad de Israel, cuestión en la que éste no puede ceder. Como se señala en el propio informe, “*Israel’s principal concern in the peace process has been security. This issue is of overriding importance... Security is not something on which Israel will bargain or compromise...*”³⁸². A esta preocupación de seguridad, sobre la que es conocido el apego de Israel, éste reprocha a los palestinos

380 Cf. p. 7 del Informe.

381 *Ibid.*

382 Cf. p. 11 del Informe.

el afán de institucionalizar un sentimiento anti-israelí y antijudío, no detener a los terroristas, conducir operaciones violentas, permitir ataques terroristas, etc., minando la confianza entre las partes. Ante estos reproches, ¿qué recomienda la Comisión?

La Comisión constata que en esa situación poco se puede hacer, ya que la decepción y la frustración de ambos pueblos ha traído consigo que se vean como enemigos. Una condición imprescindible para poder regenerar la confianza entre las partes es que previamente cese la violencia, a lo que las partes se han comprometido en numerosas ocasiones, y que se reanuden las negociaciones. Otro punto importante en que insiste la Comisión es en la necesidad de reanudar la cooperación en materia de seguridad con el fin de reducir lo máximo posible los puntos de fricción. Pero donde la Comisión insiste de una forma más pormenorizada es precisamente en la cuestión de la reconstrucción de la confianza, para lo que es estrictamente necesario que se resuelvan ciertas cuestiones, como el terrorismo, los asentamientos judíos, los actos de violencia y las respuestas israelíes, o la cuestión de una fuerza internacional de protección³⁸³.

De todas estas cuestiones, el terrorismo es el que plantea más problemas entre las partes, según la Comisión³⁸⁴. Después de reconocer que es inmoral y contraproducente, recuerda que la Autoridad Nacional Palestina se ha comprometido en varias ocasiones a combatir “*any threat or act of terrorism, violence or incitement*”. Desde esta perspectiva, la Comisión considera que “la Autoridad Palestina tiene una responsabilidad en ayudar a reconstruir la confianza dejando claro a ambas comunidades que el terrorismo es censurable e inaceptable, adoptando todas las medidas necesarias para prevenir las acciones terroristas y castigar a sus autores. Este esfuerzo debería incluir medidas inmediatas para detener y encarcelar a los terroristas que operen dentro de la jurisdicción palestina”. Parece pues, para la Comisión, que el terrorismo es la gran asignatura pendiente palestina.

383 Cf. pp. 14 y sgs.

384 Es evidente que después de los atentados del 11 de septiembre, las autoridades palestinas han tenido que corregir el tiro y aceptar ciertas premisas que nunca aceptaron anteriormente. En esta materia, desde el 30 de abril de 2001, fecha en que se publica el Informe de la Comisión Mitchell, la forma de abordar los problemas que plantea el fenómeno terrorista ha cambiado sustancialmente, y también en el Próximo Oriente. El rechazo del Presidente Bush a entrevistarse con Arafat durante la sesión de la Asamblea General de la ONU, las advertencias de la Unión Europea a Arafat, o el confinamiento de éste en Ramala son pruebas fehacientes de que la comunidad internacional no transige el terrorismo palestino o de grupos islámicos que luchan por la liberación de Palestina como antes.

El otro punto en el que la Comisión se muestra contundente es en el de los asentamientos, algo que por otro lado no es nuevo, ya que la comunidad internacional lo ha recordado en numerosas ocasiones, incluyendo a los Estados Unidos. Así pues, para la Comisión:

“The GOI (el gobierno de Israel) also has a responsibility to help rebuild confidence. A cessation of Palestinian-Israeli violence will be particularly hard to sustain unless the GOI freezes all settlement construction activity. The GOI should also give careful consideration to whether settlements that are focal points for substantial friction are valuable bargaining chips for future negotiations or provocations likely to preclude the onset of productive talks”³⁸⁵.

No hay que olvidar que muchos de los puntos de fricción tienen lugar cuando los palestinos, los colonos y las fuerzas de seguridad se encuentran³⁸⁶.

Sin embargo, una de las cuestiones que ha sido más debatida en la opinión pública es saber si la reacción israelí frente a la violencia desencadenada era la apropiada o no, o dicho de otro modo, excesiva o proporcionada. En este aspecto, las perspectivas de las que partían las partes eran distintas. Así, Israel ha defendido la tesis de que la situación de violencia generada llegó pronto a ser una especie de “*armed conflict short of war*”, y que no se trataba sólo de reprimir simples tumultos o disturbios. Israel alegó ante la Comisión que los ataques eran llevados a cabo por una milicia bien armada y organizada, como lo demuestra el hecho de que en un 30 % de los más de nueve mil ataques llevados a cabo por palestinos contra israelíes se habían utilizado armas automáticas, rifles, subfusiles, granadas y explosivos de diversa índole. Esta tesis israelí no fue aceptada por la Comisión, señalando que era demasiado amplia y que no correspondía en realidad con la variedad de incidentes que se habían producido desde el 28 de septiembre³⁸⁷.

Otro punto de discordia era saber cómo considerar lo que Israel denomina “*targetting of individual enemy combattants*”, mientras que para los palestinos son “*extra-judicial executions*”, acciones que se han divulgado en muchos medios de comunicación con expresiones como “asesinatos selectivos individuales”, “defensa activa” o “auto-defensa preventiva”. Si la primera parece responder a los intereses o preocupaciones palestinas, las dos últimas son las defendidas por Israel, acciones que eran aprobadas

385 Cf. p. 15 del Informe.

386 Cf. p. 17 del Informe.

387 Cf. p. 19 del Informe.

en agosto de 2001 por un 75 % de la población israelí³⁸⁸. Para los palestinos, estas acciones revelan la política asesina que lleva a cabo el Gobierno israelí, constituyendo una clara violación del artículo 32 del Cuarto Convenio de Ginebra. Para Israel, sin embargo, estas acciones selectivas caen dentro del ámbito de los principios que regulan las hostilidades y no las considera como contrarias al Derecho Internacional Humanitario.

Frente a estas cuestiones, relacionadas con el uso excesivo de la fuerza por parte de Israel, la Comisión parece que tiene problemas serios a la hora de pronunciarse, aunque comprende los argumentos de Israel, que reconoce por cierto que puede haber habido casos aislados en los que ha podido haber alguna respuesta excesiva, pero que esto no puede interpretarse como una constante en las fuerzas de defensa israelíes. Prueba de ello es que en el “Código Ético de las Fuerzas de Defensa Israelíes” se reconoce la inviolabilidad de la vida humana y el principio de proporcionalidad con el fin de respetar en la medida de lo posible la vida³⁸⁹. Por su parte, la Comisión, que reconoce estos hechos, recomienda que en la medida de lo posible se despliegue por parte de las fuerzas israelíes en los puntos de mayor fricción soldados con mayor experiencia, ya que donde se habían detectado ciertos abusos había sido precisamente en aquellas zonas vigiladas o controladas por jóvenes reclutas. Pero claro, la Comisión se dirige a los palestinos para preguntarles lo siguiente:

“What about Palestinian rules of engagement? What about a Palestinian code of ethics for their military personnel? These are valid questions”³⁹⁰.

Dicho de otro modo: si vosotros reprocháis a las fuerzas israelíes ciertos abusos o usos excesivos de la fuerza, ¿qué reglas respetáis vosotros? Otras cuestiones, consideradas como menores, como los Santos Lugares, la incitación al odio, el despliegue de una fuerza internacional o los aspectos socio-económicos, fueron también analizadas por la Comisión³⁹¹, antes de recomendar vivamente el cese de la violencia para que se regenere la confianza entre las partes. Así, las dos partes deben impedir que se adopten de forma unilateral determinadas medidas, si se quiere realmente reforzar la confianza.

388 Cf. ABC de 30 de agosto de 2001, p. 24.

389 Cf. p. 20 del Informe.

390 Cf. p. 21 del Informe.

391 Cf. pp. 24-25 del Informe.

9.2. La Intifada de Al-Aqsa a la luz del Derecho Internacional Humanitario: algunas reflexiones

45. Hay que reconocer que la Intifada de Al-Aqsa ha planteado nuevas cuestiones desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario a las que no se puede dar una respuesta clara y contundente. Partiendo de estas premisas, lo que es obvio es que la Intifada no son simples disturbios, sino algo más³⁹². Por eso, no se puede entender muy bien desde un punto de vista jurídico el razonamiento de la Comisión Mitchell al señalar que no se trata de un “*armed conflict short of war*”. En realidad lo que tenemos es un conflicto armado en curso, de difícil calificación jurídica y que en los últimos tiempos ha evolucionado de la forma que estamos viendo³⁹³.

46. *La tesis de Israel* a este respecto es que no se le puede considerar como potencia ocupante sobre los territorios A, en donde vive la mayoría de la población palestina, porque el control efectivo ha sido transferido a la Autoridad Palestina. Además, se han trazado líneas fronterizas internas para delimitar estos territorios, dando así cumplimiento a lo previsto en varios acuerdos celebrados por las partes después de los Acuerdos de Oslo³⁹⁴. *Por su parte, los palestinos* sostienen que tienen el derecho a combatir una ocupación ilegal de sus territorios, e invocan para ello el derecho de autodeterminación, derecho que se les ha reconocido en numerosas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aparte de la invocación de este derecho de autodeterminación, los palestinos señalan que este derecho también ha sido reconocido por Israel, ya que uno de los objetivos presentes en el proceso de paz era precisamente establecer un Estado palestino³⁹⁵.

392 Esta es también la opinión del Comité Internacional de la Cruz Roja.

393 A este respecto, cf. *Question of the violation of Human Rights on the Occupied Arab Territories, including Palestine*. Report of the human rights inquiry commission established pursuant to Commission resolution S- 5/1 of 19 October 2000, Comisión de Derechos Humanos, doc. E/CN.4/2001/121, de 16 de marzo de 2001, el Prof. John Dugard (Sudáfrica), Dr. Kamal Hossain (Bangladesh) y el Prof. Richard Falk (Estados Unidos de América). En adelante, se citará sólo con la referencia doc. E/CN.4/2001/121. Conviene resaltar que el Gobierno israelí dejó claro desde el principio que no cooperaría con la Comisión, y así lo hizo, aunque no obstruyó sus trabajos. Este informe es bastante completo y trata de casi todos los aspectos relacionados con los territorios ocupados, así como los diferentes problemas que se han suscitado con el denominado proceso de paz. No obstante el hecho de que Israel no cooperase quita mucho peso a la fiabilidad de este informe en cuanto a la objetividad de los hechos.

394 Cf. Doc. E/CN.4/2001/121, *op. cit.*, par. 23 y 38.

395 *Ibid*, par. 23 y 37.

Estas últimas tesis no encuentran una respuesta clara en el informe de la Comisión de Investigación que venimos comentando. Por un lado, se dice que no puede considerarse claramente el conflicto como internacional, ya que a Palestina, a pesar de haber obtenido un amplio reconocimiento, le faltan los criterios básicos que son reconocidos para acceder a la categoría de Estado³⁹⁶. Pero, ¿no se está invocando el derecho de autodeterminación y la ocupación extranjera, cuyos conflictos que surjan en estos ámbitos son considerados como internacionales por el artículo 1.4 del Protocolo I, norma que es aceptada como consuetudinaria? Descartada esta posibilidad, la Comisión se pregunta si estamos ante un conflicto armado no internacional, tal y como ha sido definido por la Decisión de la Cámara de Apelación del Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia en el asunto Tadic, dado que la violencia armada ha tenido lugar entre autoridades gubernamentales y grupos organizados armados³⁹⁷.

396 *Ibid*, par. 39.

397 Los problemas que surgen a la hora de calificar los conflictos armados han sido puestos de manifiesto en el denominado Asunto Tadic a raíz de la decisión de la Cámara de Apelación del Tribunal Internacional Penal para la ex Yugoslavia, del 2 de octubre de 1995. Cf. *In re Dusko Tadic. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction (The Prosecutor v. Dusko Tadic*, 1995, ICTY Case nº IT-94-I-AR). La decisión puede consultarse también en *Internacional Legal Materials*, 1996, p. 327 y sgs. En este asunto, la defensa mantuvo que cuando se cometieron los actos de los que se le acusaba al Sr Tadic, no había realmente un conflicto armado, por lo que el Tribunal no tendría jurisdicción *ratione materiae*. El Tribunal no siguió esta tesis, al considerar basándose en una interpretación amplia, que sí había un conflicto armado. El par. 70 de la sentencia señala a este respecto lo siguiente: “Encontramos que existe un conflicto armado cada vez que se recurre a la fuerza armada entre Estados o entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre estos grupos dentro de un Estado. El Derecho internacional humanitario se aplica desde la iniciación de dichos conflictos armados más allá del cese de las hostilidades hasta que se alcanza una conclusión general de paz o, en el supuesto de conflictos internos, se concluye un arreglo de paz. Hasta ese momento, el Derecho internacional humanitario continúa aplicándose en el conjunto del territorio de los Estados enfrentados o, en el supuesto de conflictos internos, en el territorio bajo control de una parte, tegan lugar o no combates en ese momento”. Texto castellano citado en FERNANDEZ LIESA, C.R.: “El Tribunal para la Antigua Yugoslavia y el desarrollo del Derecho Internacional (Decisión de la Sala de Apelación de 2 de octubre de 1995, en el asunto Tadic-competencia)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 1996, nº 2, p. 32. Esta decisión, criticada por algunos, ha sido analizada por un amplio sector de internacionalistas. Entre nosotros, cf. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El Derecho Internacional Humanitario y los conflictos armados internos (Aprovechando el caso Tadic)”, *Revista Española de Derecho Militar*, 1996, nº 68, pp. 3-38; RUEDA FERNANDEZ, C.: *El proceso de criminalización de los delitos de Derecho Internacional con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial*, Tesis de doctorado, Universidad de Sevilla, 1990, pp. 326 y sgs. Fuera de nuestras fronteras, ver FENRICK, W.J.: “The Application of the Geneva Conventions by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia”, *RICR*, 1999, pp. 317-327; GREENWOOD, Ch.: “International Humanitarian Law and the Tadic Case”, *European Journal of International Law*, 1996, pp. 260 y sgs.; SASSOLI, M.: “La première décision de la Chambre d’Appel du Tribunal Pénal International pour l’ex -Yugoslavie. Tadic (competence)”, *RGDIP*, 1996, pp. 101-134.

47. Evidentemente, tal y como se está desarrollando el conflicto, todo parece indicar que existen esos grupos armados, y que si no estaban estrictamente coordinados y organizados por la Autoridad Palestina, estaban al menos tolerados, por mucho que lo nieguen las autoridades palestinas. Si esto no fuera así, ¿por qué la Autoridad Palestina no se ha enfrentado a dichos grupos como lo ha hecho últimamente en algunos casos?

Dicho esto, lo que es obvio es que la Intifada no son simples disturbios que hayan surgido de forma espontánea o sin ninguna presión u organización. También está claro desde hace tiempo que la Intifada se asemeja más a un conflicto armado entre Israel y los elementos armados palestinos que a otra cosa. Los combates en torno a Beit Djala, Gaza, Hebrón, Jenin o Tulkaren, en los que han participado unidades de élite israelíes no dejan lugar a dudas. Si a esto añadimos los continuos ataques terroristas dirigidos o llevados a cabo por los grupos radicales palestinos, algunos de ellos muy próximos al partido de Arafat, como medio de lucha constante contra Israel, tenemos el ejemplo perfecto de un conflicto en donde hay, por supuesto, una desigualdad en las fuerzas entre las partes, pero lo que no se puede negar es la existencia de lucha armada, y no sólo revueltas populares.

Por eso no entendemos bien que la Comisión de Investigación precitada no se pronuncie de forma clara al afirmar que

"It is difficult for the Commission to make a final judgement on this matter, However, it inclines to the view that sporadic demonstrations/confrontations often provoked by the killing of demonstrators and not resulting in loss of life on the part of Israeli soldiers, undisciplined lynchings (as in the tragic killing of Israeli reservists on 12 october 2000 in Ramallah), acts of terrorism in Israel itself and the shooting of soldiers and settlers on roads leading to settlements by largely unorganized gunmen cannot amount to protracted armed violence on the part of an organized armed group"³⁹⁸.

Una apreciación así de la precitada Comisión se aleja del camino seguido por el Tribunal Internacional Penal para la Antigua Yugoslavia y del Consejo de Seguridad en el caso de Kosovo. En este conflicto, la Resolución 1960, de 31 de marzo de 1998, condena el uso de una fuerza excesiva por las fuerzas policiales serbias contra civiles

398 Cf. Doc E/CN.4/2001/121, op. cit., par. 40.

y manifestantes pacíficos Kosovares, decide un embargo de armas, etc., pero no señala que estamos ante un conflicto armado; sin embargo, el cariz que fueron tomando los acontecimientos rompió esa tendencia y la Resolución 1199, de 23 de septiembre de 1998, el Consejo de seguridad recoge expresamente que la situación en Kosovo constituye un “conflicto armado” debido a las actividades, en algunos casos terroristas, que lleva a cabo determinados grupos armados frente a las autoridades serbias.

Hubo pues un salto cualitativo importante en el seno del Consejo de Seguridad entre la Resolución 1160 y la 1199, aunque no se dice si el conflicto es internacional o interno³⁹⁹. ¿Acaso no ha habido este salto cualitativo en la Intifada?

48. Pero aún queremos abordar en este ámbito una última cuestión en relación con los ya comentados territorios A, cuya plena administración se ha transferido a las autoridades palestinas. Así, ¿podría Israel inmiscuirse en la administración civil y de seguridad palestina, sin que esto fuera considerado como una violación de los acuerdos celebrados durante el proceso de paz? Si la respuesta fuera afirmativa, ¿por qué se pone el grito en el cielo cuando fuerzas israelíes se adentran en estos territorios para llevar a cabo, en general, operaciones antiterroristas? ¿Se consentiría que Israel interviniera en estos territorios para impedir ciertas ejecuciones que se han llevado a cabo por las Autoridades Palestinas de forma sumarial contra los denominados colaboradores de Israel? Todas estas cuestiones plantean problemas de todo tipo, a los que no se puede dar fácilmente una respuesta de conformidad con el Derecho Internacional Humanitario. La Comisión de Investigación a la que ya hemos aludido varias veces, reconoce en parte estos problemas, pero opta por rechazarlos sin hacer ninguna propuesta, al considerar que Israel es en último término el que tiene el control legal sobre esos territorios⁴⁰⁰.

399 Para más detalles, cf. BERMEJO GARCÍA, R.: “El conflicto de Kosovo a la luz del Derecho Internacional Humanitario”, en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.): *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Madrid, Tecnos, 2001, pp. 169-189, particularmente pp. 181-183.

400 A este respecto, señala lo siguiente: “The argument that Israel is no longer an occupying Power because it lacks effective control over A areas of the OPT carries more weight, but is likewise untenable. The test for the application of the legal regime of occupation is not whether the occupying Power fails to exercise effective control over the territory, but whether it has the ability to exercise such power, a principle affirmed by the United States Military Tribunal at Nürenberg in *In re List and others (The Hostages Case)* in 1948. The Oslo Accords leave Israel with the ultimate legal control over the OPT and the fact that for political reasons it has chosen not to exercise this control, when it undoubtedly has the military capacity to do so, cannot relieve Israel of its responsibilities as an occupying Power.

A primera vista esta tesis parece tener un cierto fundamento, aunque no está exenta de ciertas dificultades de aplicación. Por ejemplo, si vamos a las disposiciones pertinentes del IV Convenio de Ginebra⁴⁰¹, es fácil constatar que Israel no podría aplicar determinadas disposiciones, como el artículo 27, el 50, el 56, el 58, el 68, etc., pura y simplemente porque entran dentro del ámbito de las competencias transferidas a la Autoridad Nacional Palestina. Por lo tanto, sólo se le podrá exigir a Israel que cumpla con las disposiciones cuya aplicación es de su incumbencia, pero no de las otras, ya que esto implicaría volver a reocupar militarmente estos territorios y romper con todo el proceso de paz. ¿Es realmente esto lo que se busca? La ocupación requiere un control del territorio extranjero⁴⁰², y si no hay control no se le podrá atribuir a Israel el incumplimiento de ciertas disposiciones del Cuarto Convenio de Ginebra, porque existe un Acuerdo entre las autoridades palestinas e israelíes, según el cual esas competencias deben ser administradas por la Autoridad Nacional Palestina.

Es obvio que situaciones como ésta, no estaban en la mente de los que elaboraron el Cuarto Convenio de Ginebra, ni tampoco se han resuelto en el Protocolo I. Ya se sabe que cuando una Parte tiene un margen de interpretación en la apreciación de la naturaleza del conflicto, no puede unilateralmente calificar la situación de una manera que restrinja la aplicación del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos. Esto sin embargo no quiere decir que no se pueda llegar a ciertos acuerdos entre la Potencia ocupante y las autoridades del territorio ocupado.

En general, tres grandes reproches se han hecho a Israel desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario: el uso excesivo de la fuerza, los denominados asesinatos selectivos o ejecuciones extrajudiciales; y la cuestión de los asentamientos.

i) Respecto al uso excesivo de la fuerza, mucho se ha hablado en los medios de comunicación y es cierto que algunas acciones llevadas a cabo por las fuerzas armadas y de seguridad israelíes han suscitado una cierta preocupación, cuando no claras condenas. Dicho esto, no conviene ignorar que la Intifada es un conflicto singular, en el que la superioridad militar israelí es tan grande que los grupos armados radicales palestinos han optado más por la violencia contra la población civil, incluyendo actos

401 Cf. por ejemplo art. 27-34 y 47 y sgs.

402 Cf. BOTHE, M.: “Occupation. Beligerent”, *Encyclopedia of Public International Law*, Max Planck Institute, 1997, Vol. III, pp. 763 y sgs., especialmente p. 764.

terroristas, que por el uso de la fuerza armada contra las fuerzas israelíes. Para ellos, los objetivos prioritarios han sido y son civiles israelíes, más que soldados del Tsahal. En estas circunstancias, ¿cómo calibrar la respuesta?

Es posible que en algunos casos haya habido un uso desproporcionado de la fuerza, y esto lo ha reconocido el Gobierno israelí en sus respuestas al Informe de la Comisión Mitchell. Pero lo que no se puede negar es que contención militar ha habido. No hay que olvidar que de lado israelí ya se cuentan varios centenares de muertos, a pesar de que cuentan con todo su poderío militar. Obviamente, esos muertos no se deben a pedradas. La ya mencionada Comisión de Investigación de la Comisión de Derechos Humanos en su Informe de 16 de marzo de 2001 habla de uso excesivo de la fuerza y de violación de la regla de la proporcionalidad⁴⁰³, pero todo esto es un poco más difícil en la práctica: ya se sabe que durante la Intifada han ido juntos civiles, incluso niños, y personas armadas con fusiles de asalto u otras armas automáticas de mayor o menor calibre; en este contexto, ¿cómo separar la población civil no armada de los grupos armados, cuando los civiles van como si fueran de “escudos humanos”?⁴⁰⁴

ii) La regla de la proporcionalidad, tal y como ha sido incorporada en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario implica no la justificación de pérdidas civiles, sino la obligación de abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente muertos o heridos en la población civil, daños a bienes de carácter civil, o ambas cosas, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista. Por supuesto, precisar y definir cuándo hay “proporcionalidad” y cuándo las pérdidas civiles podrán ser “desproporcionadas”, encierra una dosis de ambigüedad y de subjetividad que no conviene ignorar, ya que todo esto requiere relacionarlo con la ventaja militar concreta y directa prevista⁴⁰⁵, así como con la regla que prohíbe causar males superfluos o sufrimientos innecesarios⁴⁰⁶. Es pues fácil decir que se ha violado la regla de la proporcionalidad y que por lo tanto se ha hecho un uso excesivo de la fuerza. En el caso que nos ocupa, los medios de comunicación han contribuido sin lugar a dudas a ello. No obstante, no conviene

403 Cf. Doc. E/CN.4/2001/121, *op. cit.*, par. 46.

404 Esta práctica de utilizar la población civil para ponerse a cubierto de eventuales ataques militares, o para cubrir acciones militares esta tajantemente prohibido por el par. 7 del artículo 51 del Protocolo adicional I.

405 Art. 57, par. 2 (iii) del Protocolo I.

406 Art. 35, par. 2 del Protocolo I.

perder de vista que en estos conflictos siempre hay incertidumbres en cuanto a la exactitud de los hechos. Como señala la Cámara de Apelación en el ya citado Asunto Tadic, cuando se trata de evaluar la práctica de los Estados, es muy difícil, por no decir imposible, conocer con precisión el comportamiento efectivo de las tropas sobre el terreno para poder establecer si se respetan o no las normas de conducta humanitarias. En muchos casos, el acceso al teatro de operaciones por parte de observadores independientes, e incluso del CICR, es rechazado, pudiendo así las partes contendientes disimular o encubrir las conductas utilizadas en las hostilidades. En algunos casos, ocurren cosas peores como es la desinformación con el fin de engañar al enemigo, así como a la opinión pública y a los gobiernos extranjeros. Por tanto, continúa la Cámara de Apelación, para evaluar la formación de normas consuetudinarias o de principios generales, conviene basarse esencialmente en las declaraciones oficiales de los Estados, los manuales militares y las decisiones judiciales⁴⁰⁷.

iii) En relación con los denominados asesinatos selectivos, que Israel no los considera como tales, sino como medio de defensa preventiva, lo primero que hay que señalar es que esta práctica no data de la Intifada⁴⁰⁸. Durante la década de los setenta, las fuerzas de seguridad israelíes y del Mossad ya recurrieron a estos medios después de los atentados anti israelíes llevados a cabo durante la Olimpiada de Munich de 1972. El tema es complicado y suscita obviamente cuestiones no sólo de orden jurídico o político, sino también de índole moral. En Israel, no toda la población está de acuerdo con este método, aunque en torno a un 76 % lo aprueba⁴⁰⁹. Esta cuestión tiene en realidad su enjundia ya que se trata ni más ni menos del deber de todo Estado de defender a sus ciudadanos de los ataques terroristas. Para los palestinos, sin embargo, estas acciones violan flagrantemente los artículos 27, 32 y 33 del Cuarto Convenio de Ginebra, así como los artículos 51, 75 y 85 del Protocolo adicional I.

407 Cf. par. 99.

408 Cf. BERMEJO, R.: *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada...*, op. cit., pp. 207-208.

409 Cf. BEN TASGAL, G.: “Democracia bajo terrorismo”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, septiembre 2001, n° 9, p. 9.

En nuestra opinión, no conviene trivializar oscureciendo a las víctimas inocentes e iluminando a los verdugos. Las personas objeto de estos ataques israelíes son terroristas que Israel ha presentado como tales a la Autoridad Palestina para que los detenga, haciendo ésta oídos sordos. No se puede exigir a Israel que no intervenga antes de que se cometa un atentado, cuando sabe que los dirigentes palestinos no van a hacer nada por impedirlo. ¿Qué puede hacer Israel cuando informa a las autoridades palestinas de personas que instigan, ordenan o cometen atentados y éstas no las detienen, ni las entregan? Este es el problema, ya que si se les detuviera, no serían objeto de estos ataques. Los israelíes defienden pues que estas acciones están justificadas como medida defensiva y preventiva contra futuros ataques⁴¹⁰; faltaría concretar jurídicamente la idea, creemos: ¿legítima defensa frente a individuos?, ¿legítima defensa frente a un acto que puede, siendo armado, no ser constitutivo de una agresión según el artículo 51 de la Carta?, ¿estado de necesidad? (...).

Así, a la pregunta de un periodista español, el ex - alcalde de Jerusalén, Ehud Olmert, y actual Primer Ministro, respondía lo siguiente:

“¿Qué espera que haga un Gobierno? Tiene usted que entender que matar terroristas no es una medida de castigo sino de prevención para evitar atentados terroristas. Si puedo evitar el riesgo de tener otros quince israelíes asesinados en el corazón de Jerusalén deteniendo o eliminando a los terroristas antes de que lleguen aquí lo haré sin dudar y a cualquier precio. Cuando hemos podido detenerlos sin matarlos lo hemos hecho. Lo que hacemos es prevenir no castigar; evitamos que se cometan más atentados. Tenemos todo el derecho del mundo a cazar a un terrorista camino de Jerusalén con su cuerpo cubierto con explosivos y ningún país del mundo puede atacarnos por ello”⁴¹¹.

Si es “con su cuerpo cubierto de explosivos” puede pensarse (...); el gran problema de estas conductas estriba en la extremada dificultad de calibrar cuando es el momento a partir del cual “el terrorismo viene...”, y si a ello añadimos que la decisión es unilateral (...), comprenderá el lector que los autores de este trabajo duden en hacer afirmaciones categóricas.

410 Esta es la tesis que defiende para todos estos casos PICKARD, D.B.: “Legalizing Assassination? Terrorism, the Central Intelligence Agency, and International Law”, *Georgia Journal of International Law and Comparative Law*, 2001, nº 1, pp. 1-36, especialmente p. 18. Véase, asimismo, las declaraciones del diplomático español Gustavo Aristegui en *La Razón*, de 13 de septiembre de 2001.

411 Cf. *ABC*, 27 de agosto de 2001, p. 25.

Esta respuesta revela claramente cómo las autoridades israelíes ven el problema, por mucho que las autoridades palestinas sostengan que se está violando gravemente el artículo 32 del Cuarto Convenio de Ginebra. A primeros de enero de 2001, el Ministro de Defensa Israelí, Efraín Sneh, justificaba esta política en los términos siguientes:

“I can tell you unequivocally what the policy is. If anyone has committed or is planing to carry out terrorist attaks, he has to be hit... It is effective, precise and just”.

Por su parte, el ex-Primer Ministro, Ehud Barak, invocaba implícitamente la legítima defensa, al señalar:

“If people are shooting at us and killing us, our only choice is to strike back. A country under terrorist threat must fight back... The IDF (fuerzas de defensa israelíes) is free to take action against those who seek to harm us”⁴¹².

Las críticas que se han venido haciendo a estos hechos, se han mitigado considerablemente desde los atentados del 11 de septiembre pasado. Y es que una cosa es contemplar el terrorismo a distancia y otra es padecerlo o ser víctima. Es cierto que en algunas de estas operaciones selectivas se han utilizado helicópteros o misiles. Es cierto también que en algunas de estas acciones han muerto personas inocentes e incluso algún niño. Pero, ¿cuántos han muerto en Afganistán? ¿Qué es mejor, desde el punto de vista de la proporcionalidad, lanzar una ofensiva en gran escala, caiga quien caiga, algo que se critica por injusto e ineficaz, o lanzar operaciones selectivas?

Por último, en relación con este tema, una cuestión queda pendiente: las personas objeto de estos ataques selectivos ¿son civiles o combatientes? Israel sostiene que las víctimas de estos ataques selectivos son combatientes. En realidad, la cuestión no tiene una fácil respuesta. En efecto, según el artículo 4 del Cuarto Convenio de Ginebra están protegidas las “personas que en cualquier momento y de la manera que sea, estén, en caso de conflicto o de ocupación, en poder de una Parte en conflicto o de una Potencia ocupante de la cual no sean súbditos”. La frase “en poder de...” implica que las personas en cuestión están bajo el control del Estado en cuestión,

412 Cf. Doc. E/CN.4/2001/121, par. 54. Otras muchas declaraciones figuran en los par. siguientes.

sin especificar el Convenio el alcance de ese control ¿se está refiriendo a un control político o también físico?⁴¹³ No obstante, el artículo 51, párrafo 3 del Protocolo I señala expresamente que “las personas civiles gozarán de la protección que confiere esta Sección, salvo si participan directamente en las hostilidades y mientras dure tal participación”. Las personas, objeto de estos ataques ¿participan directamente en las hostilidades? Todo parece apuntar a una respuesta afirmativa. Sin embargo, no siempre parece que se cumple la otra condición, es decir “mientras dure tal participación”, ya que no siempre estas personas estaban llevando a cabo un ataque o acto terrorista físicamente hablando. Otra cuestión es saber si los preparativos del combate pueden ser o no considerados como participación en las hostilidades, algo que sostuvieron algunas delegaciones, pero que no ha sido recogido expresamente en esta disposición⁴¹⁴.

49. La cuestión de los asentamientos en los territorios ocupados ha sido siempre una espina para Israel⁴¹⁵, ya que desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario, la cosa está clara. En efecto, según el último párrafo del artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra “la Potencia ocupante no podrá efectuar la evacuación o el traslado de una parte de la propia población civil al territorio por ella ocupado. Ya hemos apuntado que el Informe de la Comisión Mitchell condenaba abiertamente los asentamientos, como lo han hecho otras muchas personalidades nada sospechosas de ser anti-israelíes, como Cyrus Vance, Ronald Reagan, James Baker, George Bush o Clinton. Estados como Noruega, Turquía y los de la Unión Europea también lo han hecho, sin olvidar las continuas declaraciones del Comité Internacional de la Cruz Roja de Ginebra.

Es cierto que el origen de los asentamientos fue garantizar la seguridad de Israel (la mayoría de ellos están situados en la línea fronteriza), y no la anexión de esos territorios, como se dice de una forma simplista. Hoy día es obvio que, en muchos casos, los asentamientos no añaden gran cosa en materia de seguridad, e incluso algunos de ellos son una auténtica pesadilla para el Tsahal. Israel es consciente de

413 Ya hemos visto *supra* que esta cuestión suscita ciertos problemas con los denominados territorios A.

414 Cf. *Commentaire des Protocoles additionnels...*, *op. cit.*, p. 633.

415 Para un análisis sobre esta cuestión, cf. “Israeli West Bank Settlements, that Reagan Administrations’s Policy Toward the Middle East and International Law”, *American Society of International Law*, Proceedings of the 79th Annual Meeting, New York, April 25-27, 1985, pp. 217-232.

los problemas que generan los asentamientos, y señala, en parte con razón, que esta cuestión forma parte de las negociaciones de paz, por lo que no se puede discutir aisladamente del resto de los temas objeto de las negociaciones. Frente aquellos que dudan de la buena voluntad de Israel en este tema, es suficiente poner el ejemplo del Tratado de Paz con Egipto por el que retrocedió a este último todo el Sinaí, desmantelando todos los asentamientos, algunos utilizando incluso la fuerza, y devolviendo hasta el último palmo de tierra. Así, pues, los asentamientos forman parte del problema, pero no es un gran problema.

No hay sin embargo justificación alguna para la destrucción de bienes inmuebles llevadas a cabo en ciertos casos por las fuerzas israelíes. A este respecto el Derecho Internacional Humanitario es claro desde el Convenio de La Haya de 18 de octubre de 1907 y Reglamento anexo sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre, cuyo artículo 23 (g) establece que “queda particularmente prohibido... destruir o apoderarse de las propiedades enemigas, excepto en el caso en que estas destrucciones o apropiaciones sean imperiosamente reclamadas por las necesidades de la guerra”. Esta misma regla está recogida con el mismo tenor imperativo en el artículo 53 del Cuarto Convenio de Ginebra al señalar que tales destrucciones están prohibidas “... excepto en los casos en que tales destrucciones sean absolutamente necesarias a causa de las operaciones bélicas”. Más desarrollado es a este respecto el Protocolo adicional I cuyos artículos 52 y 54 se refieren a esta cuestión. Esta última disposición menciona en su párrafo 2 que se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar bienes... tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, ...” etc. Esta regla es pues una norma consuetudinaria. Si insistimos en este punto es porque se le ha acusado a Israel, y en algunas casos está probado, de la destrucción de algunos de estos bienes, sobre todo agrícolas, como granjas, campos de olivo o de naranjos, etc., sin olvidar la destrucción de algunas casas⁴¹⁶, sin que se pueda considerar que hubiera siempre estricta necesidad militar⁴¹⁷. Es evidente que estas acciones han venido a ensombrecer la imagen de las fuerzas armadas israelíes de ser respetuosas con las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

416 Sobre esta cuestión de la demolición de las casas, cf. SIMON, D.: “The Demolition of Homes in the Israeli Occupied Territories”, *The Yale Journal of International Law*, 1994, vol. 19, nº 1, pp. 2-79.

417 Cf. Doc. E/CN.4/2001/121, *op. cit.*, par. 88.

10. LA CUESTIÓN DEL “MURO” O “VALLA DE SEGURIDAD”

50. La cuestión de la “valla de seguridad” o del mal llamado “muro” ha suscitado una ola de preocupación en muchas esferas interesadas por el conflicto. Y es que, a pesar de que sólo está previsto que se construya un muro en un cuatro o cinco por ciento de su recorrido, tal y como señala el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas⁴¹⁸, estas van a retener la palabra “muro”.

La lectura de este Informe suscita una gran preocupación, pues no se alude en él al terrorismo palestino, salvo en el Anexo I, que transcribe un resumen unilateral de la posición jurídica que defiende el Gobierno israelí y el Anexo II, destinado a resumir la posición defendida por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), en donde sí que se reconoce el derecho de Israel a proteger su seguridad. Así las cosas, ¿Cómo se puede abordar en un Informe de nueve páginas, la mayoría de ellas dedicadas a describir el trazado de la valla, toda la complejidad del conflicto israelo-palestino? ¿Cómo se puede hacer un Informe en esta materia ocultando los numerosos y atroces atentados terroristas?

51. La cuestión de la valla de seguridad o muro se llevó, como se sabe, a iniciativa de la Asamblea General de las Naciones Unidas⁴¹⁹ ante la Corte Internacional de Justicia para que emitiera una Opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas que se derivan de dicha construcción en el territorio palestino ocupado. En dicha Resolución, la Asamblea le pedía de conformidad con el artículo 65 de su Estatuto, que adoptara “con urgencia” una Opinión sobre la siguiente cuestión:

“¿Cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la construcción del muro que levanta Israel, la Potencia ocupante, en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén oriental y sus alrededores, según se describe en el informe del Secretario General, teniendo en cuenta las normas y principios de derecho internacional, incluido el Cuarto Convenio de Ginebra de 1949 y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General?”

418 A este respecto, cfr. Doc. A/ES-10/248, par. 11, de 24 de noviembre de 2003.

419 Resolución ES-10/14 de 8 de diciembre de 2003, adoptada por 90 votos a favor, 8 en contra y 74 abstenciones.

Posteriormente la Corte fijaba en una Ordenanza de 19 de diciembre de 2003 que la fecha límite para la presentación de las exposiciones escritas que podían presentarse sobre esta cuestión sería el 30 de enero de 2004, mientras que la fecha para el inicio de las audiencias orales las fijó para el 23 de febrero de 2004⁴²⁰. En la misma Ordenanza de 19 de diciembre la Corte admite que Palestina, por tener un estatuto de “observador” en la Asamblea General, y por ser coautora de la precitada Resolución, pueda también presentar una memoria escrita y participar en la fase oral, algo que no está expresamente recogido en el artículo 66 del Estatuto, que menciona sólo a Estados y a organizaciones internacionales. Es decir, para este procedimiento la Corte otorga a Palestina, que no es un Estado, el mismo estatuto que si lo fuera. Así pues, 15 Estados y organizaciones, han participado en la fase oral, mientras Israel decidió no participar en el asunto, presentando sin embargo un escrito riguroso⁴²¹, aunque sus argumentos no fueran tomados en consideración por la Corte.

Respecto al fondo, la Corte decidió por unanimidad declararse “competente” para pronunciarse sobre la “solicitud” de una Opinión Consultiva, y por 14 votos a favor y uno en contra (el del juez estadounidense Buergenthal) para adoptar la Opinión, en la que la Corte se pronuncia declarando en el párrafo 163.1.A que “la edificación del muro que Israel, potencia ocupante, está construyendo en el territorio palestino ocupado”, incluyendo en el interior y en el contorno de Jerusalén-Este,

420 Estos plazos tan breves impuestos por la Corte no impidieron que se presentaran 49 memorias escritas, tanto por Estados miembros, como por las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales autorizadas, como fue el caso de la Liga de Estados Árabes, la Conferencia Islámica y la Unión Europea, que fue representada por Irlanda, de conformidad con el artículo 66.2 del Estatuto.

421 A este respecto, cfr. *International Court of Justice. Request for an Advisory Opinion from the 10th Emergency Special Session of the United Nations General Assembly on “the legal consequences arising from the construction of the wall being build by Israel”. Written Statement of the Government of Israel on Jurisdiction and Propiety, 30 january 2004.*

y el régimen que le es asociado, son contrarios al Derecho Internacional⁴²².

- 422 La Corte se pronunció además señalando en el párrafo 163.3.B-E lo siguiente: “B. Israël est dans l’obligation de mettre un terme aux violations du droit international dont il est l’auteur; il est tenu de cesser immédiatement les travaux d’édification du mur qu’il est en train de construire dans le territoire palestinien occupé, y compris à l’intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est, de démanteler immédiatement l’ouvrage situé dans ce territoire et d’abroger immédiatement ou de priver immédiatement d’effet l’ensemble des actes législatifs et réglementaires qui s’y rapportent, conformément au paragraphe 151 du présent avis; C. Israël est dans l’obligation de réparer tous les dommages causés par la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y compris à l’intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est; D. Tous les Etats sont dans l’obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur et de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction; tous les Etats parties à la quatrième Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, du 12 août 1949, ont en outre l’obligation, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, de faire respecter par Israël le droit international humanitaire incorporé dans cette convention; E. L’Organisation des Nations Unies, et spécialement l’Assemblée générale et le Conseil de sécurité, doivent, en tenant dûment compte du présent avis consultatif, examiner quelles nouvelles mesures doivent être prises afin de mettre un terme à la situation illicite découlant de la construction du mur et du régime qui lui est associé”. Los pronunciamientos que figuran en los apartados A, B, C y E fueron respaldados por 14 votos contra 1 (el voto disidente del juez Buergenthal) mientras el del Apartado D por 13 votos a favor y con 2 en contra (los votos disidentes de los jueces Buergenthal y Kooijmans). Cfr. *CIJ, Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé*. Avis consultatif, 9 juillet 2004 (en adelante citada por “Avis”). Sobre esta Opinión, ver los trabajos publicados en el Anuario de Derecho Internacional, de 2004, por KOVACS, P.: “Rather Judgement than Judicial Procedure before the International Court of Justice?”, pp. 447- 465; LÓPEZ JACOISTE DIAZ, E.: “Algunas reflexiones sobre la Opinión Consultiva sobre el muro de Israel: la solución está en Ramallah y Gaza y no en La Haya ni en Manhattan”, pp. 467-492; y POZO SERRANO, P.: “La Opinión Consultiva de la CIJ sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado: problemas de competencia y oportunidad judicial”, pp. 493-520. Las opiniones de estos tres autores son bastante divergentes: mientras el Profesor húngaro Kovacs no deja de señalar (p. 447) que “... the International Court of Justice rendered probably one of the of its most important advisory opinions which will presumably be also among the most controversial ones”, las Profesoras López-Jacoiste y Pozo Serrano son bastante críticas. Basta con ver el título del trabajo de la primera y sus “consideraciones finales para percibirse de ello”. Por su parte, la Profesora Pozo Serrano no ha dejado de resaltar su falta de equilibrio. Esta es también nuestra opinión, tal y como pusimos de manifiesto en los trabajos siguientes: “Israel y la valla de seguridad contra el terrorismo palestino: algunas cuestiones de Derecho internacional”, en *Soberanía del Estado y Derecho internacional*. Homenaje al Profesor Juan Antonio Cerrillo Salcedo, Universidades de Sevilla, Córdoba y Málaga, Sevilla 2005, Tomo I, pp. 219-338. Este trabajo se terminó antes de que la Corte emitiera su Opinión. Después de ésta, cfr. “Comentarios en torno a la Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el mal denominado ‘muro’ de Israel contra el terrorismo palestino: una Opinión muy ‘opinable’”, en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.): *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Valencia, Tirant lo blanc, 2006, pp. 131-173. Una opinión contraria es defendida por PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “Ius in bello, ius ad bellum y derechos humanos (A propósito de la Opinión de la Corte Internacional de Justicia sobre el Muro)”, en Pacis Artes. Obra homenaje al Profesor Julio O. González Campos, Tomo I, Madrid, Eurolex, 2005, pp. 219-237. Pero también han aparecido otros trabajos fuera de nuestras fronteras. A este respecto, cfr. ABI-SAAB, R.: “Conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé: quelques réflexions préliminaires sur l’avis consultatif de la Cour internationale de Justice”, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, septembre 2004, pp. 633-657; BECKKER, H.P.: “The World Court’s Ruling Regarding Israel’s West Bank Barrier and the Primacy of International Law: An Insider’s Perspective”, *Cornell International Law Journal*, 2005, pp. 553-568. Estos autores comparten las tesis de la Corte. No es este el caso en general de GROSS, E.: “Combatting Terrorism: Does Self-Defense include the Security Barrier? The Answer Depends on Who You Ask”, *Cornell International Law Journal*, 2005, pp. 569-582; y PINZAUTI, G.: “Problematic Aspects of the Legality of the ‘wall’ in Palestine: The Best Sourik Case”, *Rivista di diritto internazionale*, 2005, pp. 441-463.

52. Una vez se pronunció la Corte, la Asamblea General de Naciones Unidas volvía a la carga, adoptando el 20 de julio de 2004 la Resolución ES-10/15 por 150 votos a favor, 6 en contra, 10 abstenciones y 25 no votantes⁴²³. Los países de la Unión Europea que se abstuvieron a la hora de solicitar la Opinión a la Corte cambian ahora de bando, siguiendo una maniobra francesa y en aras del consenso, aunque ni Italia, ni los Países Bajos ni el Reino Unido estaban por la labor. En ella la Asamblea hacía suya la “Opinión” de la Corte, posicionándose así desde un punto de vista político ante el conflicto, aunque en la realidad con casi nula capacidad de maniobra⁴²⁴. Desde otro prisma, conviene recalcar que tanto Israel como los Estados Unidos hicieron saber que para ellos esta Opinión era papel mojado, no sólo por el mero hecho de ser pura y simplemente no vinculante, sino por inapropiada para resolver conflictos. Así las cosas, todo sigue adelante tal y como estaba previsto por Israel en torno al “muro”.

53. Pero si la Corte Internacional de Justicia declaró contraria al Derecho internacional la valla de seguridad no fue este el caso de la Corte Suprema de Justicia de Israel, que en su sentencia de 30 de junio de 2004, ocho días antes de la Opinión de la CIJ, declaró legal la valla como tal, aunque obligando a cambiar ciertos tramos del trazado para adecuarlos al respeto de los derechos humanos y del principio de proporcionalidad⁴²⁵. El análisis que lleva a cabo la Corte israelí sobre las condiciones reales de la construcción de la valla y del principio de proporcionalidad es muy serio, por oposición a lo que hace la Corte Internacional de Justicia que se basa casi exclusivamente en el precitado escueto Informe del Secretario General al que ya

423 Los votos en contra fueron: Australia, los Estados Unidos, las Islas Marshall, Israel, Micronesia y Palaos. Las abstenciones provinieron de: Camerún, Canadá, El Salvador, Islas Salomón, Nauru, Nueva-Guinea, Tonga, Uganda, Uruguay y Vanuatu.

424 Esta resolución “exige que Israel, la Potencia ocupante, cumpla sus obligaciones en derecho señaladas en la opinión consultiva” y exhorta a los demás Estados miembros a que hagan lo propio, y en particular, tratándose de Estados partes en el IV Convenio de Ginebra, a que se aseguren de que Israel respete el Convenio. Igualmente hace un llamamiento conjunto al Gobierno israelí y a la Autoridad Nacional Palestina para que, en cumplimiento de la resolución 1515 (2003) del Consejo de Seguridad cumplan las obligaciones que se derivan de ella, destacando que ambos “tienen la obligación de respetar las normas de derecho internacional humanitario”.

425 Sobre esta sentencia, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: “La valla de seguridad contra el terrorismo palestino a la luz de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia israelí de 30 de junio de 2004”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2004, pp. 1035-1042.

hemos aludido. Por otro lado, el hecho de que la Corte no hable expresamente de “terrorismo” es sencillamente inexplicable desde un punto de vista jurídico⁴²⁶.

10.1 Cuestiones en torno a los conceptos de “Línea Verde” y de frontera

54. Hay que reconocer que la Corte cuando se refiere a estos conceptos genera una serie de confusiones.

La Corte deja claro que la solicitud de la Asamblea General atañe sólo a las consecuencias jurídicas de la edificación del muro “en el territorio palestino ocupado”, por lo que considera que no debe pronunciarse sobre la parte que se construye sobre el territorio israelí⁴²⁷. Pero, curiosa paradoja, la Corte no aclara cuál es el territorio israelí, limitándose a trazar los principales acontecimientos que llevaron a la creación del Estado de Israel sobre la base de la Resolución 181 (II) de la Asamblea General, de 29 de noviembre de 1947, que establecía el plan de partición, plan rechazado por los palestinos y los Estados árabes. El rechazo árabe y palestino originó un conflicto armado de grandes proporciones en la zona, hasta que se firmaron los armisticios con los Estados vecinos. Este fue el caso precisamente del armisticio entre Israel y Jordania, firmado en Rodas, el 3 de abril de 1949, por el que se establecía una línea de demarcación entre Israel y Jordania que se denominaría “Línea Verde”⁴²⁸. Esta Línea Verde era susceptible, reconoce la propia Corte, de ajustes siempre que hubiera acuerdo entre las partes⁴²⁹. Y si la Corte reconoce que puede haber ajustes es por que esto es lo que subyace en la filosofía del Acuerdo de Armisticio de 1949, en cuyo artículo II se prevé que ninguna disposición del Acuerdo prejuzgará los derechos, demandas y posiciones de cada una de las partes en el último acuerdo pacífico de la cuestión palestina, habiéndose llevado a cabo el Acuerdo exclusivamente por

426 Desde esta perspectiva, no es extraño que haya habido autores que se han volcado más en sus reproches a la Corte sobre lo que no ha dicho, pero que lo tenía que haber dicho, que sobre lo que ha dicho. A este respecto, GÓMEZ-ROBLEDO, J.M.: “L’avis de la CIJ sur les conséquences juridiques de l’édification d’un mur dans le territoire palestinien occupé: timidité ou prudence”, *Revue générale de droit international public*, 2005.

427 *Ibid*, apartado 2.

428 La Corte sigue aquí la evolución histórica del conflicto en la zona. Cfr. Avis..., par. 71 y sgs.

429 Cfr. Avis..., par. 72.

consideraciones militares. Por su parte, el artículo VI prevé expresamente que la Línea de Demarcación del Armisticio (Línea Verde) se lleva a cabo “without prejudice to future territorial settlement or boundary lines or claims of either Party relating thereto”. Esta Línea Verde podía ser modificada tal y como lo prevén los artículos IX y XII del Acuerdo⁴³⁰.

Así pues, siempre que la Corte alude a la Línea Verde, nunca dice expresamente que esa Línea corresponde a la frontera de Israel. Por lo tanto, el problema que no aborda la Corte es que esa Línea Verde no es ninguna frontera, y nunca lo ha sido. ¿Significa para los jueces de La Haya que la Línea Verde es una frontera? Pues tampoco dicen eso, por lo que la Corte echa más leña al fuego en vez de apagarlo. Conviene recordar que en varias ocasiones se ha modificado en determinados trazados los límites de esa Línea Verde. Y es que para las organizaciones terroristas palestinas no hay ni Línea Verde, ni Línea Azul (la que establecieron las Naciones Unidas en 1947 cuando adoptaron el plan de partición de la antigua Palestina), ni Línea Roja... Es más, la frontera establecida posteriormente en el Tratado de Paz con Jordania, de 26 de octubre de 1994 es precisamente la línea trazada en 1922, es decir la del Mandato⁴³¹. Significativas son al respecto las palabras de Eugenia López-Jacoiste cuando señala:

“que la línea verde no es la frontera real reconocida e inamovible entre israelíes y palestinos y que estas líneas ‘provisionales de demarcación’ son variables, puesto que se han modificado a lo largo de los años y pueden seguir modificándose mediante acuerdo entre las partes. Esta explicación no es baladí, ya que la propia Corte parece admitir de forma indirecta que la línea verde es la frontera definitiva. Así, por ejemplo, en los párrafos 83, 84 y 133, se parte de la línea verde para determinar el ámbito territorial de la eventual violación de derechos fundamentales ante el establecimiento de una zona cerrada entre la línea verde y el propio muro. La Corte se centra, pues, en el análisis de trazado del muro con relación a esta línea y esto induce a errores. Sólo es una delimitación provisional sin perjuicio de los futuros acuerdos territoriales que adopten las partes”⁴³².

430 Cfr. Written Statement of the Government of Israel... *op.cit.* (nota193), Annexe 17.

431 A este respecto, cfr. International Legal Materials, 1995, vol. 35, pp.43 y sgs.; BERMEJO GARCÍA, R.: *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, Pamplona, Eunsa, 2002, pp. 68-69; KUETE MINGA, R.: “Le traité de paix du 26 octobre 1994 entre l’Etat d’Israel et le Royaume hachémite de Jordanie”, *Revue générale de droit international public*, 1997, pp. 391-420; y LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E., *op.cit.*, pp. 473-474.

432 Cfr. LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E., *op.cit.*, p. 474.

Dicho de otra forma, la Corte parece dar a la Línea Verde el alcance de una frontera, cuando esta no está todavía establecida, ni es reconocida por las organizaciones radicales palestinas. Es más, todo el proceso de Oslo tenía como objetivo ese fin, que no era otro que establecer un Estado palestino y el reconocimiento del derecho de Israel a vivir en paz y seguridad dentro de unas fronteras seguras que se debían establecer mediante negociaciones. Y este es el objetivo también de la denominada “Hoja de Ruta” patrocinada por el Cuarteto⁴³³ y asumida por el Consejo de Seguridad por la Resolución 1515 de 19 de noviembre de 2003⁴³⁴. Por lo tanto, no se sostiene, en nuestra opinión, la tesis de que Israel desea al construir la valla anexionarse los territorios que estén entre la valla y la Línea Verde, porque todavía las fronteras entre los territorios palestinos e Israel deben ser negociadas, cosa que todavía no se ha hecho. Lo único que pretende Israel con la valla es defenderse de los ataques, derecho que le han reconocido también los miembros del Cuarteto en varias ocasiones, aunque sólo retenemos la declaración que hicieron el 26 de septiembre de 2003 en los términos siguientes:

“The Quartet members recognise Israel’s legitimate right to self-defence in the face of terrorist attacks against its citizens. In this context and in the context of international humanitarian law, they call on the Government of Israel to exert maximum efforts to avoid civilian casualties”⁴³⁵.

Al partir de estas premisas, desde nuestro punto de vista erróneas, la Corte debía caer en la trampa en la que cayó, al rechazar las consideraciones israelíes hechas con firmeza, según las cuales la valla no equivale a ninguna anexión de territorios, ya que es una medida pura y simplemente temporal para luchar con más eficacia contra el terrorismo. Es más, Israel ha señalado por activa y por pasiva estar dispuesto a adaptarla o a desmantelarla una vez que se ponga fin al terrorismo, y que nunca ha

433 Las cuatro fases previstas por la Hoja de Ruta son las siguientes: a) cese inmediato de los ataques terroristas contra Israel y los israelíes y parar las acciones militares israelíes en respuesta a esos ataques; b) proceso que dependerá de cómo se avance en la fase primera, pero que se centrará en posibilitar la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales...; c) resolver los problemas claves del conflicto, incluyendo las fronteras, Jerusalén y los asentamientos; d) el Cuarteto patrocinará un proceso de negociaciones entre las dos partes, apoyándolo activa y sustancialmente.

434 Para más detalles, cfr. POZO SERRANO, P., *op.cit.* (nota 4), p. 500. Ver también KOVACS, P., *op.cit.* (nota 4), p. 448, nota 4.

435 Cfr. *Joint Statement of the Quartet*, 26 de septiembre de 2003.

considerado que la valla constituya una frontera ni tenga ningún alcance político⁴³⁶. Pero es que, además, tanto el Jefe de Gobierno israelí como el Ministro de Asuntos Exteriores no han dejado de insistir sobre la temporalidad de esas medidas, por lo que nos encontramos ante auténticos “actos unilaterales” que obligarían a Israel, en virtud del *Texto de los principios rectores aplicables a las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas* aprobado por la CDI (2006)⁴³⁷.

Todo esto lo saben los jueces de la Corte, como también saben que Taba se atribuyó al final a Egipto por decisión de un Tribunal arbitral. Sin embargo, basándose en “ciertos temores expresados ante la Corte según los cuales el trazado del muro prejuzgaría la futura frontera entre Israel y Palestina... la Corte estima que la construcción del muro y el régimen a él asociado crean sobre el terreno un “hecho consumado” que podría muy posiblemente llegar a ser permanente, en cuyo caso... la construcción del muro equivaldría a una anexión *de facto*”⁴³⁸.

Estas afirmaciones de la Corte son quizás de las menos afortunadas de toda la Opinión ¿Cómo puede opinar que el “muro” es ilegal porque parece o presume según las indicaciones de los solicitantes de la Opinión que podría darse el caso de una anexión de determinados territorios? ¿Cómo puede dar más importancia a meras hipótesis que a actos jurídicos como serían los compromisos asumidos públicamente por Israel?

55. Tampoco ayuda mucho a la Corte, desde el punto de vista jurídico, el hecho de que recurra a la Resolución 242 del Consejo de Seguridad, de 22 de noviembre de 1967⁴³⁹ en relación con la devolución de los territorios, para reafirmar el principio consuetudinario de la “prohibición de la adquisición de territorios por la guerra”.

436 Cfr. *Avis...*, *op.cit.*, par. 116.

437 El Texto de los principios con sus comentarios en *Informe de la CDI 58º período de sesiones (1º de mayo a 9 de junio y 3 de julio a 11 de agosto de 2006)*. Asamblea General Documentos Oficiales 61º período de sesiones Suplemento núm. 10 (A/61/10), Naciones Unidas, Nueva York, 2006, pp. 409 ss.

438 Cfr. *Avis...*, par. 121. El texto completo es el siguiente: “Tout en notant l’assurance donnée par Israël que la construction du mur n’équivaut pas à une annexion et que le mur est de nature temporaire (voir paragraphe 116 ci-dessus), la Cour ne saurait pour autant rester indifférente à certaines craintes exprimées devant elle d’après lesquelles le tracé du mur préjugerait la frontière future entre Israël et la Palestine, et à la crainte qu’Israël pourrât intégrer les colonies de peuplement et les voies de circulation les desservant. La Cour estime que la construction du mur et le régime qui lui est associé créent sur le terrain un “fait accompli” qui pourrait fort bien devenir permanent, auquel cas, et nonobstant la description officielle qu’Israël donne du mur, la construction de celui-ci équivaudrait à une annexion *de facto*”.

439 Cfr. *Avis...*, par. 74 y 117.

En efecto, en la Resolución 242, ya citada anteriormente, adoptada casi seis meses después de que tuviera lugar la Guerra de los Seis Días de principios de junio de 1967 se recogen en el apartado primero los dos principios siguientes:

- Retirada de las fuerzas armadas israelíes de los territorios ocupados en el reciente conflicto.
- Y terminación de todas las reclamaciones o estados de beligerancia, y respeto y reconocimiento de la soberanía, integridad territorial e independencia política de todos los Estados de la región, así como su derecho a vivir en paz dentro de unas fronteras seguras y reconocidas, libres de amenazas o de actos de fuerza.

La Resolución se refiere expresamente a los territorios ocupados en el reciente conflicto, es decir en la Guerra de los Seis Días, admitiendo por lo tanto que los territorios ocupados en la denominada Guerra de la Independencia de 1948 forman parte integrante del territorio del Estado hebreo. Por otro lado, vemos que la resolución habla sólo de “retirada de los territorios ocupados” y no de *todos* los territorios, término que figura en el segundo principio al referirse a la terminación de todas las reclamaciones⁴⁴⁰. Se afirma además, en el apartado segundo, la necesidad de garantizar la libertad de navegación en las vías de agua internacionales de la zona (esto fue una de las causas directas de la Guerra de los Seis Días), de llegar a un justo acuerdo en el problema de los refugiados y de garantizar la inviolabilidad territorial y la independencia política de los Estados de la zona mediante el establecimiento de zonas desmilitarizadas⁴⁴¹.

Es decir, la Corte acude a esta Resolución pero no se detiene ni a comentarla ni a recoger su espíritu en el momento de su adopción, ni explica por qué sí que figura en el párrafo 1.ii la palabra “todas” (“all claims or states of belligerency” en inglés) y esa palabra no exista en el párrafo 1.i. Y se sabe que esta Resolución, que se negoció en inglés, al final se retiró la palabra “all” del precitado párrafo 1.i, por eso no figura.

440 A este respecto, véase un comentario interesante y que parece ser bastante desconocido por la doctrina, escrito por SCHWEBEL, S.M.: “What Weight to Conquest?”, *American Journal of International Law*, 1970, pp. 344-347.

441 Ver también la Resolución 2628 (XXV) de la Asamblea General de 4 de noviembre de 1970.

10.2. ¿Viola la construcción del muro los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario?

56. El siguiente paso que tenía que dar la Corte es ver si la construcción del muro viola estas reglas y principios a los que hemos hecho alusión en las páginas anteriores. Desde esta perspectiva, lo primero que conviene recalcar es que el razonamiento seguido por la Corte se sigue centrando más en las reglas aplicables que en las violaciones de dichas reglas que se pueden imputar a Israel por la construcción del muro⁴⁴². Una de las primeras cuestiones que trata es la de los asentamientos, considerándolos contrarios al apartado 6 del artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra⁴⁴³.

10.2.1. La cuestión de los asentamientos

57. En nuestra opinión no se puede examinar la legalidad del muro ignorando absolutamente al terrorismo, ni parece razonable desde un planteamiento jurídico condenar sin más los asentamientos ignorando sus causas y el contexto del conflicto árabe-israelí.

Desde esta perspectiva, y en relación con los asentamientos, las cosas se veían venir desde que en la cumbre de Jartum (29 de agosto-1 de septiembre 1967) los países árabes respondieron a la victoria de Israel en la Guerra de los Seis Días con los tres *noes* siguientes: no a la reconciliación con Israel; no al reconocimiento de Israel; y no al fin de las reivindicaciones palestinas. Así las cosas, no se atisbaba una rendija por la que entrara un rayo de luz, a pesar de que en Israel existía el consenso más generalizado de que los territorios recién “ocupados”, sólo estarían temporalmente bajo su control, y que lo mejor que se podía hacer con ellos era intercambiarlos por paz, sugiriendo, si llegara el caso, pequeñas rectificaciones territoriales. Este era por aquel entonces el espíritu reinante en Israel, espíritu que empezaría a ser aniquilado a raíz de la precitada cumbre de Jartum. En estas circunstancias, empezaron a aparecer propuestas sobre qué hacer con los territorios, destacándose dentro del partido laborista dos: la de Moshe Dayán y la de Igal Alón, este último considerado como el héroe de la independencia. La primera era más contundente, ya que proponía poblar Cisjordania

442 A este respecto, cfr. ABI-SAAB, R.M., *op.cit.*, p. 648).

443 Cfr. *Avis...*, par. 120.

de colonias judías con el fin de establecer en la zona una población estable, aunque respetando al máximo el autogobierno palestino en asuntos como educación, religión, o gobierno municipal. La propuesta del famoso Igal Alón partía de la premisa de que los establecimientos judíos en la zona debían tener como único objetivo el de la *seguridad*, convirtiéndose en puntos de vigilancia y control territorial, reteniendo sólo algunos puntos estratégicos para *reforzar* la seguridad⁴⁴⁴.

Esta propuesta de Alón fue al final la que se aplicó en la práctica, siendo pues conscientes de que algún día los territorios deberían ser negociados a cambio de paz, algo que estaría después recogido en las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad, y que formaría la espina dorsal de los Acuerdos de Oslo. Así pues, como señala certeramente Shlomo Ben-Ami, las colonias en los territorios se iniciaron por Alón y también por el omnipresente político laborista Simon Peres, y no por la derecha israelí⁴⁴⁵.

58. Así las cosas, los análisis que efectúa la Corte sobre algunas cuestiones se alejan de la realidad existente sobre el terreno. Esto no es óbice para reconocer que los asentamientos han sido condenados por la comunidad internacional. De todas formas, es obvio que es una cuestión a negociar entre las partes como ya se vio en Camp David en julio de 2000⁴⁴⁶.

A partir de ahí, la Corte va a ir por unos derroteros ambiguos, al referirse a los temores de anexión de territorios, que ya hemos comentado anteriormente, aunque sigue esa tónica cuando señala que la construcción del muro “risque également de conduire à de nouvelles modifications dans la composition démographique du territoire palestinien”⁴⁴⁷. Una vez más la Corte está apreciando la situación como si ya hubiera tenido lugar, cuando ese no es el caso. No se debería decidir jurídicamente sobre hechos que no se sabe si van a ocurrir o no.

444 La propuesta de Alón se presentó el 26 de julio de 1967 con el contenido siguiente: se proponía incorporar a Israel una franja de territorio de unos diez o quince kilómetros de ancho a lo largo del río Jordán; una buena parte del desierto de Judea a lo largo del Mar Muerto; y una zona alrededor del gran Jerusalén. Todo esto preveía la construcción de asentamientos permanentes y bases militares para garantizar la seguridad. Cfr. BASTENIER, M.A.: *La guerra de siempre. Pasado, presente y futuro del conflicto árabe-israelí*, Barcelona, Península, 1999, p. 150.

445 De este autor, cfr. *Quel avenir pour Israël?*, París, PUF, 2001, p. 14.

446 Cfr. BERMEJO GARCIA, R.: “El conflicto árabe-israelí...”, *op.cit.*, pp. 110 y sgs.

447 Cfr. *Avis...*, par. 123.

10.2.2. La cuestión del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos

59. En esta materia, las tesis defendidas, por un lado por la Corte y por otro por Israel, eran distintas. Respecto a los Derechos humanos, las divergencias eran sobre todo interpretativas. Para Israel, en caso de conflicto armado el derecho aplicable es el Derecho Internacional Humanitario y no el Derecho internacional de los Derechos humanos⁴⁴⁸. Es más, Israel parte de la premisa de que el primero es el tipo de protección que conviene mejor en un conflicto como el que tiene lugar en Cisjordania y en la banda de Gaza⁴⁴⁹. No se trata pues de que Israel pretenda aprovecharse del hecho de que al no aplicar los instrumentos internacionales en materia de Derechos humanos se sienta más libre para no respetarlos, sino que está convencido de que en caso de conflicto armado el Derecho Internacional Humanitario ofrece un mayor marco de protección: es decir mientras que este último es el sistema que conviene en caso de conflicto armado, el sistema de protección de los Derechos humanos es el que conviene en tiempo de paz.

La Corte no está convencida de este planteamiento y subraya que la protección que ofrecen los convenios internacionales en la materia no cesa en caso de conflicto armado, salvo si se recurre al artículo 4 del Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos que prevé la posible derogación en caso de peligro público. Pero la Corte continúa señalando que “el respeto del derecho a la vida no constituye una prescripción que pueda ser derogada. En principio, el derecho de no ser privado arbitrariamente de la vida tiene su vigencia también durante las hostilidades. Sin embargo, en este caso corresponde a la *lex specialis* aplicable, es decir el derecho aplicable durante los conflictos armados determinar lo que constituye una privación arbitraria de la vida”⁴⁵⁰. Es decir, la respuesta a la cuestión planteada requiere que se tome en consideración ambos sectores del Derecho internacional, aunque el Derecho

448 En teoría esta es la tesis de grandes juristas, como Yoran Dinstein, por ejemplo.

449 Israel ha ratificado el 3 de octubre de 1991 tanto los dos Pactos internacionales de 19 de diciembre de 1966, como la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989.

450 Cfr. *Avis...*, par. 105, que recoge el par. 25 de la Opinión de 1996 sobre la licitud del uso de las armas nucleares. Este mismo texto es citado por el Profesor Rosenne, quien señala lo siguiente: “That is an important judicial illustration of the interlocking of international humanitarian law and the international protection of human rights”, p. 243. Cfr. ROSENNE, S.: “The Perplexities of Modern International Law”. *General Course on Public International Law, Recueil des Cours*, 2001, Vol. 291, pp. 242-243.

Internacional Humanitario se aplicará en tanto que *lex specialis*. Por último, la Corte señala que, un Estado no debe tan sólo limitar la aplicación de estos instrumentos en materia de Derechos humanos a su territorio, sino que son también aplicables a los actos de un Estado que actúa ejerciendo sus competencias fuera de su territorio, y este es el caso de Israel en los territorios palestinos ocupados⁴⁵¹.

Posteriormente, la Corte se va a centrar sobre algo más concreto, es decir sobre las eventuales violaciones de las disposiciones del cuarto Convenio de Ginebra aplicables al caso. Y es que ocurre que en general se piensa que en los territorios ocupados se tiene que aplicar en su integridad este Convenio, cuando el apartado 3 del artículo 6 prevé expresamente “que la aplicación del Convenio terminará un año después del cese general de las operaciones militares; no obstante, la Potencia ocupante estará obligada mientras dure la ocupación -si esta Potencia ejerce las funciones de gobierno en el territorio de que se trata- por las disposiciones.... 1 a 12, 27, 29 a 34, 47, 49, 51, 52, 53, 59, 61 a 77 y 143”. Por eso la Corte quiere dejar esta cuestión clara, ya que Israel no ha ratificado el Protocolo I, en cuyo artículo 3 se recoge un marco mucho mayor de protección.

60. Hecha pues esta aclaración, y después de recordar ciertas disposiciones aplicables del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989⁴⁵², la Corte se centra sobre la cuestión de saber si las disposiciones aquí apuntadas han sido violadas o no. El análisis de la Corte toma especialmente como punto de referencia el Informe del Secretario General para ver las consecuencias del muro sobre las propiedades y las restricciones a la libertad de circulación de los habitantes, así como el Informe del relator especial de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, M. John Dugard, sobre la situación de los derechos humanos en los territorios ocupados, o el Informe de Jean Ziegler sobre el derecho a la alimentación⁴⁵³. Sobre bases tan sesgadas⁴⁵⁴ y sin que casi nada se contrastara, la Corte llegó a la conclusión de que

451 Cfr. *Avis...*, par. 107-113. En estos párrafos, la Corte recurre y menciona la práctica del Comité de Derechos Humanos.

452 Cfr. *Avis...*, par. 127-131..

453 (doc. E/CN.4/2004/10/Add.2).

454 Respecto del Sr. Ziegler, antiguo político socialista helvético, queremos destacar que ya desató grandes polémicas en Suiza por sus controvertidas y en algunos casos esperpénticas ideas en torno a la Confederación helvética. Que las Naciones Unidas le encarguen un Informe de esta índole y que la Corte se base en él, no deja de suscitar cierta perplejidad.

“la construcción del muro y el régimen que le es asociado obstaculizan la libertad de circulación de los habitantes del territorio palestino ocupado tal y como está garantizada en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto... “También obstaculizan el derecho al trabajo, a la salud, a la educación, etc., además de contribuir a los cambios demográficos, siendo pues contrarios al apartado 6 del artículo 49 del Cuarto Convenio de Ginebra⁴⁵⁵.

61. Después de constatar estas violaciones, la Corte se pregunta sin embargo si es posible invocar en este caso las disposiciones del Derecho Internacional Humanitario que permiten tomar en consideración en determinados casos imperiosas razones militares, tal y como está recogido en el segundo apartado del artículo 49, respecto a la evacuación total o parcial de la población de una zona determinada, o en el artículo 53 respecto a la destrucción de bienes. Sin embargo, la Corte, sin entrar en grandes detalles ni análisis pormenorizados sobre los problemas que encierra esta cuestión, se limita a señalar que “sobre la base del expediente del que dispone, no está convencida de que tales destrucciones llevadas a cabo contraviniendo la prohibición prevista en el artículo 53 fueran absolutamente necesarias para las operaciones militares”⁴⁵⁶. Tampoco está convencida de que la consecución de los objetivos de seguridad avanzados por Israel se consiga tal y como ha sido trazado el muro. Desde esta perspectiva, la Corte concluye en relación con estas cuestiones que las medidas adoptadas por Israel relacionadas con el muro, y las infracciones derivadas del trazado elegido no pueden justificarse por exigencias militares o necesidades de seguridad nacional u orden público⁴⁵⁷.

455 Cfr. *Avis...*, par. 134. Para la Corte, pues, la construcción del muro viola todos los derechos habidos y por haber, algo que no deja de ser un poco sorprendente.

456 Cfr. *Avis...*, par. 135. Hay que destacar la incoherencia de la Corte al dar esta afirmación, ya que después de aludir conjuntamente a los artículos 49 y 53, al final la respuesta que da sólo lo hace refiriéndose a esta última disposición.

457 Cfr. *Avis...*, par. 138. Resulta extraño ver cómo la Corte se dice “no estar convencida” de algunas cosas... como ha señalado la Profesora López- Jacoiste, “... Esta formulación es criticable puesto que a un órgano judicial no se le pide su simple convencimiento. Así la Corte, una vez que decide ejercer su competencia, ha de procurar no sólo asegurar la equidad objetiva, sino también de velar por que se mantenga la equidad durante el proceso, con independencia de la conclusión a la que llegue. Además, difícilmente se puede llegar a motivar -y no sólo convencerse- de las consecuencias jurídicas de unos hechos cuando aún no se han analizado los argumentos de ambas partes: como intento de anexión de territorios y con ello la violación de los derechos del pueblo palestino, según la posición jurídica de la Organización de Liberación de Palestina (anexo II del informe del Secretario) y los motivos de seguridad, según la posición jurídica de Israel (anexo I del informe del Secretario). Cfr. LOPEZ-JACOISTE DIAZ, E, *op.cit.*, p. 477. A este respecto, ver también las críticas que a este respecto vierte el Juez Owada en su “opinión separada”, par. 23.

Sorprende, sin embargo, que la Corte no examine directamente todas estas cuestiones a la luz del principio de proporcionalidad, principio al que la Corte sólo hace alusión al referirse al artículo 12, párrafo 3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, al mencionar la fórmula retenida por el Comité de Derechos Humanos⁴⁵⁸. Y no deja de sorprender porque ya se sabe que en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario es una regla básica que impregna este sector del Derecho internacional, por lo que no es extraño que los jueces Kooijmans y Buergenthal reprocharan en sus opiniones separadas el hecho de que la Corte no haya examinado todas estas cuestiones en torno al muro a la luz del principio de proporcionalidad, aunque los dos reconocen que la construcción del muro tal y como se ha llevado a cabo no pasaría el test de la proporcionalidad⁴⁵⁹. La actitud de la Corte de La Haya sigue pues en estos aspectos una senda completamente distinta a la que adopta la Corte Suprema israelí en su decisión de 30 de junio de 2004, en la que precisamente el principio de proporcionalidad constituye un pilar básico para adoptar la decisión en la que se obliga a las autoridades militares israelíes a modificar parte del trazado y a adoptar nuevas medidas para poder compaginar las razones de seguridad a las que tiene derecho Israel y los derechos de los palestinos. Y es que, por oposición a lo que dice la Corte Internacional de Justicia en la Opinión que aquí comentamos, la Corte Suprema israelí reconoce la legalidad de la valla, aunque esta debe construirse respetando escrupulosamente todas las condiciones que exige una aplicación rigurosa del principio de proporcionalidad⁴⁶⁰.

458 Cfr. *Avis...*, par. 136, tercer apartado.

459 A este respecto, el Juez Kooijmans, en el par. 34 de su opinión separada, señala lo siguiente: “the construction of the wall should also have been put to the proportionality test... it is of decisive importance that, even if the construction of the wall and its associated régime could be justified as measures necessary to protect the legitimate rights of Israeli citizens, these measures would not pass the proportionality test... The route chosen for the construction of the wall and the ensuing disturbing consequences for the inhabitants of the Occupied Palestinian Territory are manifestly disproportionate to interests which Israel seeks to protect...”. Por su parte, el Juez Buergenthal, en el párrafo 9 de su opinión indica que “given the demonstrable great hardship to which the affected Palestinian population is being subjected in and around the enclaves created by those segments of the wall, I seriously doubt that the wall would here satisfy the proportionality requirement to qualify as a legitimate measure of self-defence”.

460 Para un comentario sobre la sentencia de la Corte Suprema israelí, ver SLIMAN, N.: “Israeli Hight Court Decisión on Location of West Bank Barrier”, *ASIL Insights*, julio 2004. Ver también el estudio de Romualdo BERMEJO, “La valla de seguridad contra el terrorismo (...)” *op. Cit.*

10.2.3. ¿Qué piensa la Corte sobre la legítima defensa y el estado de necesidad?

62. Donde la Corte se lanza por unos derroteros peligrosos desde el punto de vista jurídico es cuando examina las cuestiones en torno a la legítima defensa y al estado de necesidad. En relación con la legítima defensa, recuerda primero las tesis israelíes según las cuales la construcción del muro es conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, así como a las Resoluciones 1368 y 1373 de septiembre de 2001, adoptadas justo después de que se llevaran a cabo los ataques del 11 de septiembre. Pero estas tesis israelíes son rechazadas de plano por la Corte, casi sin análisis de ningún tipo, al concluir que el artículo 51 de la Carta reconoce “la existencia de un derecho inmanente de legítima defensa en caso de ataque armado de un Estado contra otro Estado”, y que Israel no pretende que los ataques que padece sean imputables a un Estado extranjero. El razonamiento que sigue la Corte es que como Israel ejerce su control sobre el territorio palestino ocupado, y que como los ataques proceden de ese territorio y no del exterior de ese territorio, estamos fuera del ámbito de aplicación de la legítima defensa y por lo tanto en una situación distinta de aquella existente cuando se adoptaron las resoluciones 1368 y 1373⁴⁶¹.

La conclusión a la que llega la Corte en esta cuestión está calcada de la tesis defendida por el Profesor Abi-Saab en las audiencias del 23 de febrero de 2004⁴⁶². Sin embargo, uno se sorprende de la tesis asumida por la Corte, ya que en realidad no niega a Israel el derecho de legítima defensa, aunque en este caso concreto no se lo reconoce al

461 Cfr. *Avis...*, par. 139, en donde la Corte concluye con una frase laconica como esta: “En conséquence, la Cour conclut que l’article 51 de la Charte est sans pertinence au cas particulier”. Es decir para la Corte la Línea Verde es una línea de delimitación que impide a Israel construir el muro más allá de dicha Línea pero los ataques terroristas que proceden de fuera de la Línea no se consideran que vienen del exterior, lo que no deja de ser una contradicción en sus propios términos.

462 A este respecto, cfr. Doc. CR/2004/1, pp. 44-45, en donde el Profesor Abi-Saab, asesor de Palestina, señala lo siguiente: “One of these justifications, *self-defence*, does not belong to international humanitarian law or the *jus in bello*, but to the *jus ad bellum*. Israel makes here an impermissible confusion between the two branches of the law of war that have to be kept radically apart. Once an armed conflict is brought into being, the *jus in bello* (or international humanitarian law) comes into play, as the *lex specialis* governing the ensuing situation regardless of the rules of the *jus ad bellum*. Moreover, logically, how can one say that a State exercises self-defence against a territory under its own military occupation, that is under its effective control, and in which it has the authority and even the obligation to ‘ensure public order and safety’ according to Article 43 of the Hague Regulations? Can the Wall be then be justified as a *military necessity*?”

sostener que Israel no alega que los atentados terroristas sean obra de un Estado⁴⁶³. Es sabido, sin embargo, que Israel bombardeó en el año 2004 campamentos de entrenamiento para terroristas palestinos cerca de Damasco. Son conocidos los vínculos de la organización terrorista “Hizbolá” con Irán, y la de otros grupos terroristas con Siria. Pero quizás lo más destacable desde el punto de vista jurídico es el hecho de que la Corte afirme en los tiempos que corren que la legítima defensa se pueda invocar sólo en caso de un ataque armado de un Estado contra otro Estado, y lo dice justo después de poner en el párrafo 139 el tenor literal del artículo 51. Pero ¿dónde dice eso el artículo 51? Es obvio que la Corte no puede decir, sin explicarse, lo que no dice la precitada disposición, por lo que no es extraño que la Jueza R. Higgins haya puesto de relieve este lapsus de la Corte⁴⁶⁴.

Estas tesis de la Corte también han sido sumamente criticadas por el Profesor Yoram Dinstein en el Congreso internacional que “sobre terrorismo y Derecho internacional” tuvo lugar en Huelva los días 16-21 de octubre de 2006⁴⁶⁵, cuyas ponencias se publicarán en el transcurso de este año. El Profesor israelí también llegó al río Litani al reprochar a su contrincante árabe, que invocaba el artículo 51 de la Carta para sostener que solo cabe la legítima defensa en caso de ataque armado de un Estado contra otro, la falta de fundamento de su tesis, ya que esa interpretación no se puede deducir del tema literal de dicha disposición. En nuestra opinión, es evidente que el artículo 51 de la Carta no recoge lo que los jueces de la Corte han dicho, en una interpretación que da la impresión no es del todo acorde con los artículos 31 y 32 del Convenio de Viena sobre los Tratados de 23 de mayo de 1969.

463 A esto precisamente se refiere R. Higgins cuando señala en el par. 34 de su Opinión separada que: “I fail to understand the Court’s view that an occupying Power loses the right to defend its own civilian citizens at home if the attacks emanate from the occupied territory...”. Tampoco comparte en absoluto este planteamiento de la Corte el Juez Buergenthal, al indicar en el par. 6 de su opinión separada que: “(...) it is irrelevant that Israel is alleged to exercise control in the Occupied Palestinian Territory (...) or that the attacks do not originate from outside the territory. For to the extent that the Green Line is accepted by the Court as delimiting the dividing line between Israel and the Occupied Palestinian Territory, to that extent the territory from which the attacks originate is not part of Israel proper. Attacks coming from across that line must therefore permit Israel to exercise its right of self-defence...”.

464 Cfr. Opinión separada, par. 33.

465 El congreso estaba coordinado por el Profesor Pablo Antonio Fernández Sánchez.

Hay además otros elementos que la Corte hubiera podido tomar en consideración para bien evaluar la situación jurídica actual de la administración de los territorios palestinos. Y es que en realidad no es Israel quien administra las principales ciudades palestinas, sino la propia Autoridad Nacional Palestina, como ya hemos apuntado, en virtud del Acuerdo de El Cairo de 4 de mayo de 1994 sobre Gaza y Jericó⁴⁶⁶, del Acuerdo de 29 de agosto de 1994, firmado en Erez, sobre la transferencia de poderes y responsabilidades a la Autoridad Palestina⁴⁶⁷, y del Acuerdo interino de 28 de septiembre de 1995 (conocido también como Oslo II) firmado en Washington⁴⁶⁸, por el que se concede a la Autoridad Nacional Palestina la jurisdicción sobre el 31 % del territorio de Cisjordania, incluyendo las principales ciudades, excepto Jerusalén y parte de Hebrón. Sobre la base de estos acuerdos, la Autoridad Nacional Palestina tiene competencias sobre lo que se denomina zona A, que comprende las ciudades más importantes, tanto civiles como de seguridad. La contradicción en la que cae la Corte consiste en negar a Israel el derecho a la legítima defensa sobre la base de que Palestina no es un Estado, a pesar de tener las competencias de seguridad según los precitados Acuerdos, mientras que sí que acepta que esté presente en la Corte como si fuera un Estado.

Pero es que además, si Israel no puede alegar el derecho de legítima defensa según la teoría de la Corte, al menos se podría pensar que pudiera esgrimir razones de seguridad para sus ciudadanos. Pues ni eso, lo que no deja de ser esperpéntico, ya que o bien Israel ocupa militarmente todas esas zonas que están bajo la administración civil y de seguridad de la Autoridad Palestina, violando así esos acuerdos concluidos durante el proceso de Oslo con el fin de impedir los ataques terroristas, o bien se queda sin posibilidad de poder invocar ninguna norma para garantizar su seguridad. Las imágenes que se han visto en las últimas semanas de enero de 2005, en las que se puede contemplar el despliegue de la policía palestina para impedir que se lleven ataques contra Israel desdican completamente los derroteros seguidos por la Corte. Nunca el dicho de que más vale “una imagen que mil palabras” es tan esclarecedor. ¿Sería también Israel responsable de las eventuales tropelías que pudieran cometer estas fuerzas por el mero hecho de considerar estos territorios como ocupados? El hilo conductor que sigue la Corte parece seguir esos derroteros, cosa que si realmente sucediera, nadie entendería.

466 Para el texto de este Acuerdo, cfr. *International Legal Materials*, 1994, pp. 622 y sgs.

467 Véase el texto en *International Legal Materials*, 1995, pp. 445 y sgs.

468 Cfr. el texto en *International Legal Materials*, 1995, pp. 551 y sgs.

63. Hechas estas consideraciones, la Corte continúa su camino preguntándose si Israel podía recurrir al estado de necesidad para excluir la ilicitud de la construcción del muro, tal y como está reconocido por el Derecho internacional consuetudinario⁴⁶⁹. A este respecto, la Corte señala, basándose en el Asunto Gabcíkovo-Nagymaros, que el “estado de necesidad sólo se puede aceptar en casos excepcionales” y en determinadas condiciones “estrictamente definidas que deben satisfacerse acumulativamente”, sin que el Estado interesado sea el único juez a la hora de decidir si se han cumplido o no esas condiciones. Después de recordar las condiciones recogidas en el artículo 25 del proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional, la Corte dice que “no está convencida de que la construcción del muro a lo largo del trazado elegido fuera la única forma de salvaguardar los intereses de Israel...”⁴⁷⁰. La Corte llega a esta conclusión sobre la base de las alegaciones que presenta una de las partes, sin preocuparse ni indagar sobre las razones que Israel presenta en su escrito para ver si realmente se dan las condiciones exigidas en el artículo 25 del proyecto de artículo sobre responsabilidad internacional⁴⁷¹. Si lo hace en el *Asunto Gabcíkovo-Nagymaros*, debería también haberlo hecho, o al menos explicar las razones por lo que no lo hace, y no contentarse sólo con decir que “no está convencida”, máxime cuando la Corte reconoce que “Israel tiene que hacer frente a numerosos y mortíferos actos de violencia

469 Sobre el estado de necesidad, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Madrid, Tecnos, 1987; ID.: “El estado de necesidad cabalga de nuevo”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVI (2004), nº 2, 669-704; ID.: *El hecho ilícito internacional*, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 149 ss.

470 Cfr. *Avis...*, par. 140. Como se puede comprobar la frase “no está convencida” parece ser la expresión clave que figura en repetidas ocasiones en esta Opinión, lo que jurídicamente hablando no puede “convencer” a nadie. Y es que si no están convencidos para una cosa, tampoco lo estarán los jueces para la otra.

471 Israel, en el escrito presentado ante la Corte, señala que una valoración de la necesidad militar de la barrera implicaría un examen exhaustivo de las siguientes cuestiones: a) an assessment of the security threat faced by Israel, which would in turn require an assessment of the nature and scale of terrorist attacks, the continuing nature of the threat, and the likely nature and scale of future attacks; b) an assessment of the effectiveness of the fence to address the security threat relative to other available means; c) an assessment of the motives behind the construction of the fence; d) an assessment of the routing of the fence, including an assessment of whether the routing was justified by military necessity so far as concerns individual sections of the fence; e) an assessment of the specific nature and extent of the construction, including an assessment of whether these aspects were justified by military necessity so far as concerns individual sections of the fence, to cover, for example, the issue of whether there was a justification on grounds of military necessity for those short sections of wall; f) an assessment of the specific nature of the threat to the Israeli population at different sections of the fence; g) in the light of the claim that the requirements of proportionality can better be met by different routing of the fence, an assessment of the relative threat arising as a result of such different routing and of whether the requirements of military could thus be satisfied”. Cfr. Written Statement of the Government of Israel, *op.cit.*, págs. 108-109.

indiscriminados contra la población civil”, y tiene “el derecho y también el deber de responder a esos actos con el fin de proteger la vida de sus ciudadanos, aunque estas medidas deben ser conformes al Derecho internacional aplicable⁴⁷². No obstante lo cual, la Corte va a determinar, como ya hemos apuntado, que la construcción del muro y su régimen conexo, infringen el Derecho internacional. Más llamativo resulta aún, arrojando acaso nueva leña a la hoguera de la precipitación en el análisis que la Corte, creemos, cometió, el que esta no se haya pronunciado sobre otro de los requisitos de esta causa de exclusión de la ilicitud: quien la invoca no debe haber contribuido a generar la situación de necesidad (...)”⁴⁷³.

10.2.4. ¿Qué consecuencias jurídicas trae consigo la construcción del muro?

64. Una vez que la Corte llegó a la conclusión de que la construcción del muro viola determinadas normas del Derecho internacional, el siguiente paso que va a dar es proceder a examinar las consecuencias jurídicas de esas violaciones. Conviene resaltar que sobre esta cuestión la Corte parece inspirarse en general en el proyecto de artículos de la Comisión de Derecho internacional sobre la responsabilidad internacional por actos ilícitos de 12 de diciembre de 2001, al que ya hemos hecho alusión. Sin embargo, en algunas ocasiones, y sobre determinados detalles, se aparta de él, como lo ponen de relieve Higgings y Kooijmans en sus opiniones separadas⁴⁷⁴.

Respecto a Israel, lo primero que señala la Corte es que “debe respetar el derecho de autodeterminación del pueblo palestino⁴⁷⁵ y sus obligaciones que le incumben en virtud del Derecho Internacional Humanitario y del Derecho internacional relativo a los derechos humanos. Además, debe asegurar el libre acceso a los Santos Lugares que pasaron bajo su control tras la guerra de 1967”⁴⁷⁶. Pero la Corte señala también

472 Cfr. *Avis...*, par. 141.

473 Vid. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El estado de necesidad cabalga...” cit. (nota 243), 675-676; ID.: *El hecho ilícito...*, cit. (nota 243), pp. 156-157.

474 Cfr. por ejemplo par. 37 de Higgings y 40 de Kooijmans.

475 Ya hemos señalado que Israel nunca ha puesto en duda ese derecho. Es más, siempre lo ha defendido, siempre y cuando se cree un Estado pacífico y no terrorista. Pero es que además, como señala el Juez Kooijmans, la realización de ese derecho depende sobre todo de un acuerdo político y no de la construcción del muro, como se está comprobando ahora. Cfr. Opinión separada, par. 5.

476 Cfr. *Avis...*, par. 149.

que Israel tiene que poner fin a la violación de sus obligaciones internacionales resultantes de la construcción del muro en territorio palestino ocupado, cesando su construcción y desmantelando inmediatamente las partes del trazado que se encuentren en el territorio palestino ocupado. Como la construcción ha causado daños, Israel debe repararlos. Sin embargo, si se trata de bienes inmuebles (tierras, huertos, olivares, etc.) debe aplicar el principio de la *restitutio in integrum*⁴⁷⁷.

Respecto al derecho de autodeterminación, ¿quién se lo ha negado? ¿Por qué la Asamblea General de la ONU, que ha solicitado esta “Opinión consultiva”, no hace lo propio con el muro construido por Marruecos para impedir eventuales ataques, ¡ojo! no terroristas, del Frente Polisario? ¿No estamos aquí ante un ejemplo claro de violación del derecho de autodeterminación? ¿No hay anexión de territorios?

65. Conviene apuntar a este respecto que la posición de la Unión Europea respecto a la valla de seguridad después de que la CIJ emitiera su Opinión ha sido bastante razonable, algo en lo que ha influido el PEV. Como botón de muestra de esta posición, basta citar el Plan de Acción UE-Israel⁴⁷⁸ en el que pasa de puntillas por el conflicto israelo-palestino, aunque sin mencionar la valla o el muro. En él, se reconoce el derecho de legítima defensa de Israel, aunque menciona la importancia del respeto del Derecho internacional y la necesidad de minimizar los efectos negativos de las medidas de seguridad y contraterrorismo sobre la población.

La Corte termina subrayando la necesidad urgente de redoblar los esfuerzos para poner fin rápidamente al conflicto israelo-palestino, con el fin de lograr lo antes posible, sobre la base del Derecho internacional, una solución negociada y el establecimiento de un Estado palestino que viva al lado de Israel y sus vecinos, asegurando a cada uno en la región paz y seguridad⁴⁷⁹. La Corte termina así antes de dar su Opinión sin mencionar el terrorismo palestino como el problema clave existente en la región para llegar a una paz justa y duradera, y es precisamente el terrorismo la única causa del muro. El silencio a este respecto es pues aterrador.

477 Cfr. *Avis...*, par. 150-153.

478 Cfr. *DOL*, n° 233, de 9 de septiembre de 2005.

479 Cfr. *Avis...*, par. 16-162.

11. LA UNIÓN EUROPEA Y EL CONFLICTO ISRAELO-PALESTINO TRAS LA MUERTE DE ARAFAT: LA LLEGADA DE ABU MAZEN

66. La muerte de Yasser Arafat el 11 de noviembre de 2004 ha sido tanto en la forma como en el fondo un reflejo de las contradicciones que mantuvo durante toda su vida con su pueblo⁴⁸⁰. No murió en tierras islámicas, como se hubiera podido esperar, sino en tierra de infieles (París), y lo único cierto que se ha dicho, y que al final se ha cumplido, ha sido lo que hicieron público las autoridades israelíes, al señalar que estaba gravemente enfermo y que difícilmente viviría más allá de tres meses.

Arafat no dudó en recurrir a la violencia de cualquier tipo con el único fin de lograr sus objetivos, como lo demuestra el inicio de la Segunda Intifada⁴⁸¹. E incluso dio luz verde a milicias de su propio partido, el Fatah, como el Tanzim o las Brigadas de los Mártires de Al-Aqsa, para que cometieran atentados terroristas. No es un legado, creemos, satisfactorio aquel que junto a un esfuerzo innegable por mejorar la condición de su pueblo, permite colarse un tufillo de corrupción como la propia Unión Europea que con él se volcó ha reconocido; o que permite el recurso en ciertas épocas al terrorismo, o lo que es lo mismo a la muerte o mutilación de seres humanos inocentes.

Desde esta perspectiva, la desaparición de Arafat puede verse como algo positivo, a pesar de que muchos miren ahora con nostalgia el período de Arafat. No se trata de comparar entre Arafat y Hamás, sino más bien pensamos que este último es un producto de aquél. Y es que los polvos sembrados en los últimos años por la Autoridad Nacional Palestina forzosamente debían generar los lodos que hemos visto. Por eso cuando llegó al poder, Madmoud Abbas, conocido sobre todo como *Abu Mazen*, que formó parte de la *vieja guardia*, lo mismo que Ahmad Qureia, *Abu Ala*, quiso alejarse del camino seguido por Arafat, consciente de que si no lo hacía, el pueblo palestino se encontraría ante un callejón sin salida. No es extraño pues que, una de las primeras medidas que adoptó fue la de tratar de impedir ataques desde el territorio palestino bien sea a colonias israelíes en Gaza o bien hacia territorio israelí, algo que en realidad nunca hizo Arafat, lo que implicaba una clara y grave violación de todos los acuerdos adoptados durante el proceso de Oslo. Las autoridades del Gobierno de *Abu Mazen*

480 Sobre las incógnitas de su muerte, cfr. KAPELIOUK, A.: “¿Asesinaron a Yasir Arafat?”, *Le Monde diplomatique*, noviembre 2005, pp. 11-12.

481 HADAS, S.: “Arafat y Palestina: un legado oneroso”, ARI (Real Instituto Elcano), nº 17, enero 2005, pp. 4-5.

debían pues poner orden en su casa si querían evitar que continuasen los ataques defensivos israelíes y para hacer ver al mundo que querían la paz, algo que nunca se vio claramente con Arafat.

67. Pero el gobierno de *Abu Mazen*, que contó con el apoyo de los Estados Unidos, de Israel y de la UE, no dio los resultados esperados, y las esperanzas puestas en él, poco a poco se fueron evaporando. Fracásó rotundamente en su lucha contra las facciones radicales palestinas, al no lograr detener ni los atentados terroristas ni los ataques contra Israel, mientras que de lado palestino era considerado como demasiado blando con Israel, e incluso como una especie de colaborador de los planes israelíes. En esta situación, Israel no parece encontrar un “interlocutor” válido para las negociaciones tal y como estaban previstas por la “Hoja de Ruta”, y surge el “plan unilateral de desconexión” de Gaza.

11.1. La retirada unilateral de Gaza

68. El “Plan de Desconexión” de Gaza fue presentado por el Primer Ministro Ariel Sharon el 18 de diciembre de 2003, en un discurso ante la Cuarta Conferencia de Herzlía, lugar que se ha convertido en un encuentro (cumbre) anual de los más influyentes líderes israelíes e internacionales. En su discurso, Sharon recuerda que su Gobierno aprobó la “Hoja de Ruta”, y también los palestinos, considerando el plan como equilibrado para avanzar hacia la paz. Por eso, “una implementación total y genuina del programa es la mejor forma de alcanzar una paz verdadera. Estamos dispuestos a avanzar hacia su implementación: dos Estados, Israel y un Estado palestino, que vivan uno junto a otro en tranquilidad, seguridad y paz”⁴⁸². Partiendo de esta premisa, Sharon advierte a los israelíes de que “en el marco de un acuerdo futuro Israel no permanecerá en todos los lugares en los que se encuentra hoy”, abriendo así nuevas perspectivas para retirarse de ciertas zonas de Cisjordania. Pero al mismo tiempo Sharon pone las cartas sobre la mesa a los palestinos al recordarles que les corresponde “erradicar los grupos terroristas y crear una sociedad que respete la ley y combata la violencia y la incitación”, y denuncia el hecho de que las organizaciones terroristas se unieran a Arafat y sabotearan el proceso con una serie de brutales ataques terroristas. No conviene olvidar sin embargo que Sharon no está sólo, ya que las medidas unilaterales que adopte Israel serán coordinadas en su

482 Para el texto de este discurso, cfr. *El Plan de Desconexión. Reanudación del proceso de paz israelí*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Jerusalén, abril 2005, pp. 21-24.

totalidad con los Estados Unidos, marginando así claramente a la UE. Y es que ya se sabe que sus relaciones con el Alto Representante para la Política Exterior nunca fueron cordiales, así como con algunos líderes europeos, como Chirac⁴⁸³. 69. Este Plan de Desconexión fue aprobado por el Gabinete israelí el 6 de junio de 2004⁴⁸⁴, y por la Knéset el 25 de octubre del mismo año, contando en este último caso con el apoyo a regañadientes de Netanyahu, aunque no con el de sus seguidores⁴⁸⁵. Fue sin embargo en el discurso que Sharon hizo en la Knéset en donde se encuentra el verdadero espíritu del Plan. Y es que el dilema entre la paz y la guerra está presente en un hombre que ha defendido siempre a su país cuando este ha estado en peligro, algo que la sociedad israelí siempre le ha agradecido⁴⁸⁶. Y se queja de no tener un interlocutor en la otra parte con quien llevar a cabo un diálogo para alcanzar un acuerdo de paz, incluso a pesar de que haya habido primeros ministros de Israel dispuestos a renunciar al máximo territorio de la patria: frente a esto sólo recibieron por respuesta fuego y hostilidad. Y es que en la elección entre “una acción responsable y sabia en la historia que podría llevar a un compromiso doloroso, y una ‘guerra santa’ para destruir Israel, Yasser Arafat eligió la segunda opción - el camino de sangre, fuego y shaids”⁴⁸⁷. Así, poco a poco, la sociedad israelí, los palestinos y los 8000 colonos presentes en Gaza fueron comprendiendo la decisión unilateral y su alcance. Tanto fue así que los preparativos para la Desconexión fueron muy bien

483 Las relaciones de Israel con el ya ex - Presidente francés siempre fueron tensas, no sólo entre Chirac y Sharon sino también con Barak. Y es que su papel en el conflicto parece haber sido siempre muy negativo. Cuenta Shlomo Ben Ami que fue Chirac el que incitó a Arafat a rechazar cualquier negociación de paz durante el encuentro que mantuvo con Arafat y Barak en París a primeros de octubre de 2000. De este autor, cfr. *Quel Avenir pour Israël?*, op. cit., p. 232. Por otro lado, son conocidas las profundas divergencias entre su Primer Ministro Lionel Jospin y Chirac en torno al conflicto, manteniendo el primero una cierta simpatía por Israel, mientras el segundo no ha ocultado su posición no sólo pro-palestina sino abiertamente anti-israelí. Sus desaguisados con la policía israelí en su viaje a la zona, sobre todo en Jerusalén, dieron la vuelta al mundo.

484 Para ver la resolución del Gabinete referente al Plan de Desconexión, cfr. *El Plan de Desconexión...*, op. cit., pp. 25-32.

485 Netanyahu dimitiría de su puesto de Ministro poco antes de llevarse a cabo la evacuación, para mostrar su disconformidad con ella.

486 Significativas son al respecto estas palabras “Habiendo combatido en todas las guerras de Israel, y habiendo aprendido de mi experiencia personal que, sin una fuerza apropiada no tenemos posibilidad de sobrevivir en esta región que no demuestra compasión hacia los débiles, he aprendido también por experiencia propia que la espada sola no podrá resolver esta amarga disputa en esta tierra”, cfr. *El Plan de Desconexión*, op. cit.p.34.

487 *Ibidem*.

recibidos en la cumbre de Sharm El-Sheik de febrero de 2005, en la que Sharon y el Presidente de la Autoridad Palestina, Abu Mazen, declararon el fin de la violencia y la reanudación formal del diálogo para alcanzar la paz⁴⁸⁸.

70. Así las cosas, es evidente que la participación de la Unión en el Plan de Desconexión brilla por su ausencia. No obstante, el Plan como tal, siempre fue bien visto, al considerarlo como un paso adelante hacia la solución del conflicto. Al contar, pues, con el aval de los Estados Unidos, el único problema pendiente era ver cómo se llevaba a cabo, ya que los colonos, con el apoyo de ciertos grupos extremistas consideraron al Plan como una auténtica traición de Sharon, que fue precisamente uno de los artífices de los asentamientos. Se llegó a hablar incluso del riesgo de una guerra civil, aunque los preparativos siguieron su curso. Es más, Sharon seguía con el mismo espíritu que había puesto sobre la mesa en su discurso en la Knéset, al anunciar veladamente la delicada cuestión de abandonar también otros asentamientos en Cisjordania⁴⁸⁹. La acción operativa de la evacuación se retransmitió en directo por las cadenas de televisión y se pudo comprobar que todo estaba previsto para evacuar a los 8.000 colonos de Gaza y a aquellos que se encontraban en cuatro asentamientos del Norte de Cisjordania. Iniciada el 16 de agosto de 2005, participaron en ella unos 55.000 soldados y policías, unos 10.000 más de los que estaban previstos, terminando con la operación el 23 de agosto: es decir siete días sin contar el descanso del sábado. Para algunos analistas israelíes la evacuación resultó más fácil de lo esperado⁴⁹⁰, y para algunos de los evacuados, no para todos, un cierto alivio al sentirse más seguros.

488 En esta cumbre, el Primer Ministro Ariel Sharon hizo una declaración en la que mostraba sus anhelos de paz al señalar lo siguiente: “Sólo acciones y no palabras, ésta es la única forma de obtener la visión de dos Estados que vivan uno junto al otro en paz y tranquilidad... A nuestros vecinos palestinos, les aseguro que tenemos una intención genuina de respetar su derecho a vivir en forma independiente y digna... Israel no desea continuar gobernándolos y controlando su destino... Ustedes también, deben probar que tienen la fuerza y el coraje de hacer transigencias, de abandonar sueños irreales, someter a las fuerzas que se oponen a la paz y vivir en paz y respeto mutuo al lado de nosotros”. Cfr. *Ibidem*, , p. 39.

489 Prueba de que la Desconexión contó siempre con el beneplácito de los Estados Unidos es que esta misma idea fue expresada por la Secretaria de Estado de los Estados Unidos en el Cairo dos meses antes de la evacuación, cuando dejó claro que “la retirada israelí no concluirá en Gaza”, instando al mismo tiempo a Abu Mazen a emplear sus fuerzas de seguridad de manera activa para luchar contra el terrorismo y el caos en los territorios palestinos. A este respecto, ver los comentarios de ARIEL RUBINSKY, en *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, julio 2005, p. 12.

490 A este respecto, cfr. RUBINSKY, A.: “La desconexión le puede costar el puesto a Sharon”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, septiembre de 2005, pp. 9-10. Como se puede comprobar el título de este artículo estaba equivocado, ya que Sharon saldría reforzado de la evacuación y no debilitado.

La evacuación fue, pues, un éxito, para las tesis de Sharon. Según varios sondeos celebrados poco después, entre el 56 y el 60 % de la población israelí expresaba su respaldo al Primer Ministro frente a un 35 % que se oponía. El Presidente Bush se felicitó del éxito de la operación, calificando la retirada israelí de “un paso histórico que hace más próxima la paz en Oriente Medio. Y la Unión Europea, generalmente reacia en esos momentos a hacer públicos elogios hacia Israel en general, y hacia Sharon en particular, expresó su satisfacción por el progreso histórico realizado, señalando que el proceso de desconexión debería ser un paso significativo hacia la aplicación de la Hoja de Ruta⁴⁹¹.

Y es que hay que reconocer que todo estaba preparado hasta el más mínimo detalle⁴⁹², como el acuerdo entre Israel y Egipto para que unos 750 agentes de policía egipcios y 30 marinos suplantasen a las fuerzas israelíes en el denominado “corredor Filadelfia”, la principal vía de contrabando de armas y de explosivos desde Egipto utilizada por las organizaciones terroristas palestinas. Este Acuerdo, denominado “Acuerdo de Filadelfia”, fue firmado por Generales de ambos países al tratarse en sí de un protocolo militar al Tratado de Paz de Israel y Egipto de 1979, que prevé la desmilitarización del Sinaí. Desde esta perspectiva, la polémica desatada en Israel era saber si este acuerdo con Egipto traía consigo modificar o no el Acuerdo de Paz de 1979, y la respuesta la dio el Ministro de Defensa Saúl Mofaz al señalar que el Acuerdo de Filadelfia no introducía cambios en el tratado de paz con Egipto, ya que las fuerzas de este país autorizadas a patrullar la frontera pertenecen a la gendarmería y no a las fuerzas armadas⁴⁹³.

71. Pero también la UE se ha visto involucrada en esta misión, al pasar de ser “*payers*” a ser además “*players*” en el proceso de paz⁴⁹⁴. Tanto es así que el 25 de noviembre de 2005, y como muestra de un mayor diálogo y confianza entre la Unión e Israel, una misión de observadores de la UE, compuesta por 70 agentes de seguridad y

491 *Ibidem*, p. 10.

492 Esto lo pudo comprobar el mundo a pesar de las dificultades de todo tipo puestas por los colonos. Así las cosas no es extraño que la prensa europea reconociera por un lado el valor del Primer Ministro israelí por adoptar esa decisión y por otro el éxito rotundo de la operación, demostrando un *savoir faire* que no siempre se reconoce. Así, el periódico ginebrino *Le Temps* de 21 de agosto de 2005, señalaba lo siguiente: “*Loin de diviser Israël, l'évacuation a soudé son peuple*”.

493 Cfr. “Egipto controlará la frontera en Gaza”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, septiembre de 2005, p. 11.

494 Cfr. HAREL, V.: “Del megáfono al diálogo”, *op. cit.*, p. 67.

aduanas de cinco países europeos (entre ellos algunos pertenecientes a las “naciones” o “realidades nacionales” de los pueblos que configuran el Estado que ocupa parte de la península ibérica y que parece que los romanos denominaron “Hispania”, los árabes “Al-Andalus”, etc., otros, acaso, “Caos Ibérico”⁴⁹⁵) con el fin de supervisión y control en la frontera entre Gaza y Egipto. Ni que decir tiene que es un paso importante, ya que es la primera vez que una frontera en la que tiene intereses de seguridad Israel, la controlan los palestinos con la ayuda de una tercera parte, gracias sobre todo al esfuerzo que en este caso desplegó el Alto Representante para la Política Exterior, Javier Solana.

72. Una vez el Plan de Desconexión terminado, la policía palestina empezó a ocupar las zonas evacuadas, dentro de un marco que había sido previamente establecido con las autoridades israelíes. Desde esta perspectiva, conviene apuntar que el Plan de Desconexión no dejaba a Israel sin posibilidad de llevar a cabo determinadas acciones sobre las zonas evacuadas de Gaza y del Norte de Cisjordania al prever el Plan lo siguiente. En Gaza, Israel continuará vigilando el perímetro de la Franja, controlando el espacio aéreo y patrullando el mar fuera de la costa de Gaza; la Franja será desmilitarizada y carecerá de armas que no figuren en los acuerdos israelo-palestinos; e Israel se reserva el derecho de legítima defensa, tanto *preventiva* como *reactiva*. En relación con los asentamientos evacuados del Norte de Cisjordania (Samaria para los israelíes), no permanecerá en la zona ninguna presencia militar israelí permanente, reservándose sin embargo el derecho de legítima defensa *preventiva* y *reactiva*. Además, Israel se compromete a coordinar la asistencia y el entrenamiento de las fuerzas de seguridad palestina por parte de expertos estadounidenses, británicos, egipcios, jordanos u otros, con el fin de reforzar la lucha contra el terrorismo y mantener el orden público, sin olvidar la posibilidad de establecer un puerto y un aeropuerto en Gaza.

Pero a pesar de esta retirada, un hecho indiscutiblemente positivo para la pacificación de la zona ya que constituye una prueba fehaciente de la aplicación del principio “paz por territorios”, la realidad es que la paz no llegó a Gaza, sino más bien todo lo contrario, incrementándose la violencia. Y es que muchos grupos palestinos interpretaron

495 Aunque no utiliza esta expresión, este es el espíritu reinante en el artículo de Vittorio Messori: “El viento balcánico puede sacudir España”, publicado en *La Razón*, de 6 de abril de 2006, p. 24. Con esta visión se ve a España en estos momentos en algunos países europeos, y no faltan analistas que van por estos mismos derroteros.

esta retirada como un signo de debilidad de Israel, reiniciando los ataques ahora ya no contra los asentamientos, que habían sido destruidos, sino contra el territorio israelí dentro de la Línea Verde que dicen respetar. Así las cosas, los cohetes artesanales Quassan cayendo sobre Sderot y otras poblaciones israelíes, las acciones armadas del Tsahal no se harían esperar, dando así razón a Netanyahu y a todos aquellos israelíes que se oponían a la Desconexión.

11.1.1. La Misión europea en el paso fronterizo de Rafath.

73. La Unión Europea que tan poco aparece en estas líneas, lo que a la postre clama a voz en grito no por el deseo de sus autores de preterir su protagonismo en esta zona del mundo, sino por su propia incapacidad de hacerse notar, (para ambas partes) en tan feroz contienda, por su *Auctoritas* y su *Dignitas*, ha podido sin embargo tener (y más de cinco) sus minutos de gloria con ocasión de la retirada israelí de Gaza.

Al irse Israel, el paso fronterizo de Rafath, entre Gaza y Egipto, se cerró en septiembre (2005). Y tuvo que ser así porque ni las autoridades egipcias ni las palestinas pudieron impedir que se produjeran situaciones de caos y el paso masivo de personas, así como (también es verdad) por el temor de Israel a que milicianos palestinos y terroristas introdujeran armas en Gaza. Gaza quedó aislada del mundo (salvo, claro es, con Israel mismo); las consecuencias negativas para sus habitantes, que veían así peligrar el tránsito de personas y exportaciones (agrícolas) por tierra, mar y aire, eran, fueron, palpables.

La Unión se ofreció como “tercera parte” en Rafath para facilitar que Israel y la Autoridad Nacional Palestina (ANP) decidieran reabrir el paso fronterizo. Con la mediación de la Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, ambas partes llegaron el viernes 25 de noviembre de 2005 a un acuerdo en este sentido. En una primera etapa, se encargó de precisar a los periodistas la misma Secretaria de Estado, la terminal fronteriza servirá solo para el paso de personas, y estará limitado a los que exhiban documentos de identidad palestinos; el paso de vehículos entre el territorio egipcio y la franja de Gaza vendría más tarde cuando se tuvieran a punto los equipos especiales para proceder a su inspección. El paso fronterizo estará abierto las veinticuatro horas al día los siete días de la semana. El acuerdo incluye también la mejora de los demás cruces entre Gaza, Cisjordania e Israel.

La Unión Europea juega un papel fundamental en tan esperanzadora noticia: un cuerpo de Observadores, entre cincuenta y setenta expertos en fronteras de diferentes

países miembros, España entre ellos, dirigidos por un General italiano, del Arma de los *Carabinieri*, Pietro Pistolese, vigilará para que la Autoridad Palestina cumpla los términos del acuerdo y la misión se prolongará al menos durante seis meses. El Ejército israelí controla el acceso de los observadores de la misión europea a través del puesto militar de Kerem Shalom; aquí está situado el centro de control en el que israelíes, palestinos y europeos siguen los acontecimientos en la terminal de Rafath. Como el Alto Representante para la PESC, Javier Solana Madariaga, afirmó en una conferencia de prensa, el 15 de noviembre de 2005, en Jerusalén:

“esta es la primera vez que una frontera es abierta y no es controlada por los israelíes, sino que se les da a los palestinos para que la controlen ellos mismos con la ayuda de una tercera parte”⁴⁹⁶.

¡Por fin la UE se ha visto involucrada en esta misión, al pasar de ser “*payers*” (financiadores) a “*players*” (jugadores) en el proceso de paz. Comentando este paso adelante que la misma Unión ha querido dar, el Embajador de Israel en España, en un artículo publicado en el diario *El País* el mismo día en que se firmó el acuerdo sobre el paso fronterizo entre Israel y la ANP escribía:

“Durante las últimas décadas son muchos los temas que han pesado en la turbulenta agenda europea-israelí. Hemos conocido altibajos, con momentos casi de euforia, desde la Conferencia de Madrid pasando por Oslo, el privilegiado Acuerdo Económico de Asociación Unión Europea-Israel de 1995, el Diálogo Euromediterráneo también llamado ‘Proceso de Barcelona’, hasta la retórica crítica, las amenazas de sanciones económicas a Israel del Parlamento Europeo, los boicots académicos y gremiales, los actos de antisemitismos, nuevo y viejo por igual (...). Y es por primera vez, tras intensas deliberaciones que Israel aceptó depositar en manos de una ‘tercera parte’, manos europeas, aspectos que afectan directamente a nuestra seguridad nacional (...). En Israel se guarda la firme convicción que los agentes europeos cumplirán su delicada misión con la necesaria dedicación y celo, imprescindibles en las tareas de seguridad que se les han encomendado”⁴⁹⁷.

496 http://actualidad.terra.es/nacional/articulo/ue_gaza_inicia_pasos_poner_596128.htm

497 Víctor HAREL: “Del paso de Gaza al paso de Europa”, *El País*, de 25 de noviembre de 2005 (disponible también en <http://www.embajada-Israel.es/politica/Harel-17.html>).

74. Es de justicia reseñar, y los autores de esta parte del Proyecto que han podido en ocasiones, para quien solo se fije en la superficie de la laguna, parecer que miran con severidad tanto la causa palestina como la sesgada también en apariencia inclinación de la Unión por ella, se alegran tanto como el que más del éxito que el paso dado por la Unión Europea en este ámbito ha cosechado. ¡Loado sea el Buen Dios de unos y de otros!

Aún en medio de los graves sucesos de estos días -mayo de 2007-, con detenciones israelíes de altos cargos de Hamás, incluidos algunos de sus ministros en el Gobierno palestino, ataques de cohetes sobre Israel y bombardeos de este país en represalia, la noticia del 27 de mayo de 2007 ha sido que la Unión ha acordado prorrogar por un año, hasta el 24 de mayo de 2008, su misión en el paso fronterizo, acordando una partida de siete millones de euros para cubrir los gastos que ello implicará.

Y la “almendra” del éxito de la misión radica no tanto en su prórroga cuanto en el hecho de que la misma ha sido solicitada de común acuerdo por ambas partes, por palestinos pero también por los israelíes. Hay que dar la razón al Alto Representante para la PESC, de visita oficial en la zona por estas fechas, cuando destacaba en un comunicado la importancia de que el paso de Rafath y el resto de pasos fronterizos de Gaza se mantengan abiertos y la esperanzadora “señal positiva” que la prórroga de la misión supone para todos⁴⁹⁸.

No en vano, esta misión (la llamada EUPOL COPPS) ha sido uno de los ejemplos que han permitido al investigador del Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea en París, Martín Ortega, afirmar recientemente que 2005 ha sido el año de “la consolidación de la política de defensa europea”⁴⁹⁹.

11.2. La llegada al poder de Hamás

75. Todo parecía, pues, bien atado. Sin embargo, un hecho viene a irrumpir de forma inesperada y estrepitosa en la zona, al ganar las elecciones palestinas del 26 de enero de 2006 la organización terrorista Hamás. Con un Sharon en coma en el Hospital Hadasa de Jerusalén, esto constituyó una gran sorpresa no sólo en Israel sino también en los Estados Unidos y en Europa⁵⁰⁰, sin olvidar al propio Mahmud Abbas.

498 <http://www.diariosigloxxi.com/noticia.php?ts=20070525000103>

499 <http://www.iemed.org/anuari/2006/earticles/eOrtega.pdf>

500 Para un análisis sobre estas elecciones y sus consecuencias, ver los artículos de IGNACIO ALVAREZ-OSSORIO, GIDEO LEVY, MARWAN BISHARA y SAMUEL HADAS, en *Política Exterior*, marzo/abril 2006, pp. 33-61.

Y es que hasta entonces había habido varias aproximaciones al tema de Hamás. Para el líder palestino Abbas, no habría nunca una confrontación militar entre Al-Fatah y Hamás mientras perdurara la ocupación israelí, ya que atacar a Hamás acarrearía un riesgo de división profunda en la sociedad palestina, incluso de guerra civil. Para el Presidente Bush y Ariel Sharon, sin embargo, la confrontación era necesaria, y sería mejor que ocurriera cuanto antes. El resultado ha sido, como han señalado algunos autores que cuando Abbas afirmaba que trataría el problema de Hamás, quería decir una cosa, el Presidente Bush entendía otra, paralizándose así el proceso diplomático⁵⁰¹.

76. No obstante, y a pesar de estas distintas aproximaciones, lo cierto es que la victoria de Hamás trastoca bastante la situación sobre el terreno. En efecto, en primer lugar en Israel, al ver cómo su apuesta por Abu Mazen se evaporaba como por arte de magia. En estas circunstancias, las reacciones en el país hebreo han sido distintas. Si para el antiguo líder laborista, Simon Peres, hoy en el partido Kadima creado a finales de noviembre de 2005 por Sharon, y después de las últimas elecciones del 28 de marzo de 2006 formando parte del Gobierno israelí⁵⁰², se lucha contra una situación no contra un nombre, si la situación cambia, no importa el nombre, por lo que podrían negociar con ellos si se desarman. Pero sólo si esto ocurre, ya que no pueden negociar ni dialogar con alguien que acuda con un fusil o una bomba a la mesa de las negociaciones. Por lo tanto, según esta tesis, no se cierra el diálogo, ni las negociaciones, sino que se imponen unas condiciones. Muy distinta ha sido la reacción del líder del actual Likud, y gran perdedor de las últimas elecciones israelíes, Netanyahu, quien advirtió de la gravedad de la situación al declarar sin ningún complejo que “el Estado de ‘Hamastán’ ha sido creado ante nuestros propios ojos: un Estado satélite de Irán a imagen y semejanza de los talibanes... Olmert y Kadima facilitan el establecimiento de un Estado terrorista dirigido por Hamás que será un vástago de Irán”⁵⁰³.

501 Cfr. AGHA, H. y MALLEY, R.: “Elecciones de alto riesgo en Oriente Próximo”, *Le Monde diplomatique*, edición española, enero 2006, p. 9.

502 Sobre las elecciones israelíes, ver el artículo de Manuel Coma, con el título “Israel, el desconcierto”, en *La Razón*, de 10 de abril de 2006.

503 Cfr. ALVAREZ-OSSORIO, I.: “Hamás: año cero...”, op. cit., pp. 38-39. Este autor recoge estas opiniones tal y como han sido publicadas en el periódico israelí *Haaretz*, de 21 y 26 de enero de 2006, respectivamente.

Entre estas dos opiniones, es evidente que Israel seguirá la tesis de Simón Peres, algo que el Gobierno israelí no deja de insistir en los últimos tiempos. Y es que si Hamás reconoce la existencia de Israel, y renuncia a la violencia y al terrorismo, tal y como estaba en los acuerdos de Oslo y en la Hoja de Ruta, no habrá impedimento para negociar. Pero Hamás tiene que comprender cómo se las gasta Israel, y podría tomar como ejemplo el asalto por tropas israelíes a la cárcel de Jericó el 14 de marzo de 2006, a causa de la liberación que había anunciado Abu Mazen del terrorista y líder del Frente Popular para la Liberación de Palestina, Ahmed Saadat, autor intelectual del asesinato del Ministro de Turismo israelí, Rejabam Zeevi, en 2001, amigo de Sharon⁵⁰⁴.

Pero la victoria de Hamás también ha puesto en un compromiso a la UE, no tanto a los Estados Unidos. Y es que el dilema de la Unión ha sido si había que seguir ayudando a las autoridades palestinas, hoy representadas por Hamás, que es una organización terrorista, o no. Como es sabido, la Unión y sus Estados han ayudado a los palestinos con cerca de 5000 millones de euros, aunque la corrupción del Al-Fatah, los coches bomba de Hamás y las operaciones israelíes han convertido en cenizas la mayor parte de tales ayudas. Así las cosas, la Unión se decantó en el Consejo Europeo de Bruselas por no enviar ayuda a las autoridades palestinas, aunque sí que enviaría después ayuda humanitaria al pueblo palestino con un riguroso control para que esa ayuda llegue realmente al pueblo⁵⁰⁵. Y es que si la Unión continuara dando ayuda financiera a las autoridades de Hamás, sin que éstas renunciaran al

504 La liberación también comprendía a otros cinco palestinos, entre ellos los acusados de llevar a cabo materialmente el asesinato, y además un alto funcionario palestino, Fuad Shubaki, encargado de las finanzas y asociado con el barco de armas interceptado por Israel. El envío a la cárcel de Jericó de estos seis palestinos remonta a un acuerdo de 1 de mayo de 2001, según el cual los tanques israelíes se retiraron de Ramallah, donde tuvieron asediado a Arafat en la “Mukataa”, previa entrega de estos seis palestinos que se encontraban refugiados con Arafat en su palacio a agentes de seguridad británicos y estadounidenses, quienes les custodiarían en la cárcel de Jericó. Este acuerdo también se ocupó de los atrincherados en la Basílica de la Natividad de Belén, que fueron rodeados y cercados por las tropas israelíes. Aquí Arafat también tuvo que dar su brazo a torcer, al aceptar la deportación de 13 de los 123 palestinos que entraron en este lugar santo a Chipre, y desde allí a distintos países europeos, entre ellos España. Sobre estos aspectos, cfr. “¿Vencedor o vencido?”, *Línea Directa con Israel y Medio Oriente*, junio 2002, p. 14-16. No es este el lugar de calificar esta acción, aunque sólo queremos apuntar que constituye una clara violación del Derecho Internacional humanitario utilizar los lugares de culto como lugares de combate, y mucho más todas las profanaciones que los palestinos encerrados en la Basílica llevaron a cabo, silenciadas por los medios de comunicación a pesar de las graves acusaciones que hicieron los monjes ortodoxos que custodian la iglesia. Pero hay más que decir en este asunto, ya que a los deportados a España se le calificó como *víctimas*...

505 La UE concedería una ayuda humanitaria al pueblo palestino de unos treinta o treinta y tres millones de euros, que no pasó por las autoridades palestinas, sino que fue repartida y controlada por la Unión.

terrorismo, estarían cometiendo una grave violación de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de 28 de septiembre de 2001, y una gran irresponsabilidad. Si esto, los Estados Unidos lo tienen claro ¿por qué tanto debate en la Unión? Es obvio que las autoridades palestinas están pasando por una grave crisis financiera. Sin embargo, ¿cuesta mucho renunciar al terrorismo? ¿Es humanitario practicar u ordenar atentados terroristas? Estas dos cuestiones deberían estar siempre en la mente de los líderes de la UE y de sus Estados miembros, aunque no siempre hayan estado a la altura de las circunstancias.

No parece que ésta sea la opinión del que fuera Primer Ministro de Francia entre 1997 y 2002, Lionel Jospin⁵⁰⁶. Y es que Lionel Jospin, que en un viaje a Israel, siendo Primer Ministro, sembró “la pagaille” al declarar que la organización Hizbolá era una organización terrorista, parte de unas premisas comprensibles, siempre y cuando se controlara y se supervisara el detalle que las eventuales ayudas formalmente dadas al gobierno palestino llegaran al pueblo palestino. Pero, ¿es esto posible? Lionel Jospin dice lo siguiente:

“¿Es realmente eso lo que queremos? Decimos desear que la democracia avance en Oriente Próximo. Pues bien, en los territorios palestinos se han celebrado elecciones libres, aunque sus resultados no colmen nuestros deseos. Pretendemos actuar para que mañana exista un Estado palestino viable al lado de Israel. ¿Vamos a hacer nosotros mismos inviable el surgimiento de este Estado, impidiéndole pagar a sus servidores, nombrados en la mayoría de los casos por Al Fatah? Tal actitud sería incoherente y arriesgada. Es mejor estar presentes en la realidad de los territorios y vigilar la utilización de nuestras ayudas que dejar que surja, en medio del aislamiento, una posible reislamización de la sociedad palestina”.

Y el que fuera Primer Ministro francés añade que “... Ayudar a los palestinos no es dar cobertura a Hamás. La Unión Europea tomó una decisión apresurada cuya interpretación es discutible, pero cuyas consecuencias son graves. Hay que retomar la discusión y modificar nuestra postura”. Pero, en nuestra opinión, la cuestión es saber cómo se puede dar ayuda a los palestinos sin dar cobertura a Hamás. ¿Acaso no vendería Hamás esta ayuda como si fuera obtenida *motu proprio*? ¿No significaría esto que el terrorismo no tiene consecuencias? ¿Es pedir demasiado condicionar la ayuda a una renuncia al terrorismo?

506 Tal y como publicó en *El Mundo* de 5 de mayo de 2006, pp. 4-5.

77. Dicho esto, hay que reconocer que la llegada al poder de Hamás ha supuesto un vuelco importante dentro de los territorios palestinos y en las relaciones israelo-palestinas, ya que tanto en los primeros como en las segundas, todo se ha ido enrareciendo, creando así una nueva y profunda desconfianza. En efecto, en los territorios palestinos, sobre todo en Gaza las luchas entre las distintas organizaciones armadas han vuelto a las calles, por lo que la lucha entre los miembros de Al-Fatah y de Hamás están ocupando buena parte de la actualidad. Pero la llegada al poder de Hamás también iba a alterar el pequeño marco de confianza existente entre Abu-Mazen e Israel, por lo que ni la desconexión de Gaza ha supuesto una mejoría en las relaciones israelo-palestinas y tampoco el apoyo que Israel, y los Estados Unidos y la Unión Europea dieron al Presidente palestino. Así las cosas, todo podía estallar en cualquier momento tanto por el Norte, con Hezboláh como protagonista, como por el Sur, en donde Hamás se atribuía como una victoria la retirada israelí de Gaza. Así las cosas el conflicto parecía estar a corto plazo garantizado y sólo quedaba saber dónde y cómo iba a surgir el detonante de la contienda, aunque este no tardaría mucho.

12. LA GUERRA DE “HIZBOLANDIA”: 33 DÍAS DE COMBATES ENTRE HIZBOLÁ E ISRAEL

78. Uno de los acontecimientos más importantes de los últimos tiempos en el conflicto árabe-israelí en general, pero también más específicamente en el conflicto israelo-palestino, ha sido la guerra que durante 33 días ha enfrentado a Hizbolá, con el Estado de Israel, causando alrededor de 1.200 muertos en “Hizbolandia” y el Líbano y 149 del lado israelí. No se trataba pues de una guerra entre dos ejércitos convencionales de dos países distintos, sino que por un lado luchaban unas fuerzas armadas, las israelíes, y por otro un grupo armado, Hizbolá, que se había convertido en dueño y señor del Sur de ese Estado llamado el Líbano, en donde ejercía su autoridad política, administrativa, social, sanitaria (...), de forma, puede decirse, exclusiva. No es este el momento de trazar en el marco de estas líneas toda la complejidad que encierra el estudio de esta organización armada⁵⁰⁷, debido sobre todo a los orígenes del Estado libanés y a su configuración relativamente reciente, ya que tan sólo fue proclamada en 1985, aunque su gestación arranca desde 1982, año en el que el Gobierno israelí decide la invasión del país del cedro, y con ella el inicio de una operación dirigida por el entonces General Ariel Sharon que alcanzó Beirut y obligó a las fuerzas palestinas a exiliarse con su líder, Arafat, a Túnez.

507 Sobre esta cuestión, cfr. SAAD-GHORAYEB, A.: *Jizbu'llah: Politics and Religion*, Londres, Pluto Press, 2002.

79. Está fuera de toda duda que Hizbolá se creó con la ayuda de la República Islámica de Irán, tanto a nivel político, como ideológico, militar, financiero y religioso, permitiéndole así intervenir igualmente en la lucha por una hegemonía en el seno de la comunidad chiíta libanesa. Pero también figuraba entre sus objetivos luchar contra la ocupación israelí del Sur del Líbano, reivindicando como una victoria la retirada que ordenó Ehud Barak, en mayo de 2000, de esa zona. Conviene apuntar, sin embargo, que no luchaba sola en la resistencia contra las fuerzas israelíes esta organización, sino que había otras muchas corrientes de izquierda y laicas participando asimismo en la batalla. Lo cierto es que poco a poco la organización fue adoptando un *modus operandi* que la llevaría progresivamente a la guerra. Y es que, como ha señalado el autor libanés Wadeah Charara⁵⁰⁸, hay claramente un “Estado de Hizbolá”, o si se quiere un “subEstado en el seno del Estado libanés”. Si este no fuere el caso, ¿cómo es posible que durante cuarenta años el Sur del Líbano haya estado ocupado, dirigido y administrado sin ninguna presencia del ejército libanés e incluso del Estado libanés? Es cierto que el Estado libanés se ha caracterizado por la existencia de múltiples grupos u organizaciones de una determinada fidelidad política que disponen de diversos elementos infraestructurales, pero en ningún caso se ha dado lo que ha ocurrido en el sur del Líbano con el grupo Hizbolá. Y es que, la especificidad de Hizbolá se debe sobre todo a su estrecha relación y dependencia de Irán, de forma que Teherán sigue siendo la referencia suprema de la organización, sometiendo esta sus propios programas a la aprobación del guía iraní. Es pues Teherán y no Damasco el punto en el que se mira Hizbolá, a pesar de que las armas iraníes destinadas al “partido de Dios” pasen por Siria.

80. Desde esta perspectiva, no cabe duda de que Hizbolá se fue afianzando en la región como una organización de resistencia y al mismo tiempo de beneficiencia, enarbolando y defendiendo por doquier los intereses libaneses. Tal es el caso de las “granjas de Chaba”, granjas que se encuentran detrás de la llamada “Línea Azul”, y que Hizbolá, como el Líbano, siguen considerando como territorios ocupados, aunque este no es el caso de las Naciones Unidas. Pero se puede decir que también Israel ha contribuido al reforzamiento del papel de Hizbolá en la región. En nuestra opinión, tal fue el caso con el intercambio de prisioneros realizado en enero de 2004 mediante el cual Israel entregó a Hizbolá 435 prisioneros libaneses y palestinos, así como los

508 Cfr., su obra, publicada en árabe, *El Estado de “Hezbollah”: el Líbano como sociedad islámica*, Beirut, Dar Al Nahar, 1996. Sobre esta organización, cfr. también CHARARA, WALID: *Le Hezbollah: Un mouvement islamo-nationaliste*, Paris, Fayard, 2004.

restos mortales de 60 militantes de Hizbolá, contra un rehén israelí y los restos mortales de tres soldados del Tsahal. El hecho de negociar este intercambio con una organización que el Estado israelí considera como terrorista, constituyó un reconocimiento de su empuje y de su control en la zona.

81. Así las cosas, la chispa del conflicto podía saltar en cualquier momento. Es más, todo apunta a que el conflicto ya estaba previsto, ya que el 24 de abril de 2006, el líder de Hizbolá, Hassan Nasrallah, ya hizo alusión a que una acción de resistencia tendría lugar muy pronto. Es más, según apunta el libanés Gilbert Achcar⁵⁰⁹, Hizbolá comenzó a preparar la toma de rehenes de soldados israelíes en marzo de 2006, recogiendo una declaración que el líder Nasrallah hizo el mismo día del desencadenamiento del conflicto, es decir, el 12 de julio de 2006, en cuya operación los miembros de Hizbolá mataron a siete soldados israelíes y secuestraron a dos. Fue, pues, un ataque en toda regla, premeditado y llevado a cabo en un contexto arriesgado y sumamente peligroso ya que Israel se encontraba desde el 28 de junio en una operación militar de relativa envergadura en Gaza a raíz del secuestro de otro de sus soldados, abriéndose así dos frentes: el del Norte y el del Sur que todavía continuaría por bastante tiempo⁵¹⁰.

82. El conflicto contra Hizbolá, que duró 33 días, ya ha suscitado muchos comentarios y análisis desde diferentes perspectivas. Para unos, que apoyan abiertamente a Hizbolá, como Gema Martín Muñoz:

“Todo permite suponer que la captura de los dos soldados -cuya recuperación podría haber sido obtenida, como otras veces, por medio de un canje negociado- fue instrumentalizada y convertida en una aparente ocasión de oro para aplastar a Hezbolá. No es temerario suponer que nada se habría hecho sin la luz verde estadounidense, y dio la vuelta al mundo al respecto la información que en agosto publicó en *The New Yorker* el periodista Seymour Hersh, quien reveló la connivencia americano-israelí y, además, presentó la rápida guerra aérea que Israel entendía llevar a cabo como un ensayo general de lo que EE.UU. podría hacer con sus medios aéreos... en el propio Irán.

509 Cfr. ACHCAR, G. y WARSCHAWSKI, M.: *La guerra de los 33 días. Israel contra Hezbolá en el Líbano y sus consecuencias*, Barcelona, Icaria, 2006, pp. 41-42.

510 Cfr. BEN-AMI, S.: “Los dos frentes de Israel”, *Política Exterior*, nº 114, noviembre/diciembre 2006, pp. 113 y sgs.

Conseguir el objetivo parecía justificar cualquiera que fuese el “daño colateral” causado (la destrucción de las infraestructuras del Estado libanés, más de 1.200 muertos civiles -en su mayoría chiíes- y un asedio por tierra, mar y aire que generó una aguda crisis humanitaria).

El resto es muy conocido: la resistencia coriácea de Hezbolá en el sur y la aparente incapacidad de los bombardeos en Beirut Sur y otras áreas para eliminar los medios de Hezbolá o romper el gobierno libanés, más las elevadas pérdidas propias tras haber tenido que recurrir a una invasión por tierra... cambiaron el curso previsto de los acontecimientos”⁵¹¹.

Para otros, sin embargo, las cosas son más complejas, y no se puede decir que Hizbolá haya salido tan victorioso como algunos pretenden. Basta con centrarse en las propias declaraciones del líder Nasrallah para comprender el infierno de la guerra desatada en el Sur del Líbano y Norte de Israel, cuando declaró tajantemente el 28 de agosto de 2006, es decir dos semanas después del cese el fuego, que se lo pensaría mucho antes de lanzar un nuevo ataque. El jefe de Hizbolá reconoció de forma honrada su error de cálculo de la manera siguiente:

“No habíamos previsto, ni de lejos, que la toma de rehenes iba a conllevar una guerra de esta envergadura. ¿Por qué? Debido a la experiencia de varios decenios y porque sabemos cómo el israelí actúa, no era posible que una reacción a una toma de rehenes alcanzara tales proporciones, sobre todo en temporada turística. En la historia de las guerras, nunca ha ocurrido que un Estado entre en guerra contra otro Estado por unos soldados arrestados y otros muertos. Ahora, si me pregunta (lo que hubiéramos hecho) si hubiera sabido que este secuestro iba a conllevar una guerra de esta dimensión con un porcentaje de probabilidades alto, pues bien no lo habríamos hecho con toda seguridad, y ello por razones humanas, morales, militares, sociales, de seguridad y políticas”⁵¹².

Algo de esto estaba también presente en la mente del Jeque Ali Al-Amin, Mufti chiíta libanés de Tiro, quien después de criticar abiertamente a Hizbolá por su conducta durante el conflicto, dijo el 26 de agosto lo siguiente:

511 Cfr. de esta autora, “El conflicto de Oriente Próximo: la cosecha de un año”, *Política Exterior*, nº 114, noviembre/diciembre 2006, p. 109.

512 Cfr. Texto recogido en la prensa israelí, y citado por ACHCAR, G. y WARSCHAWSKI, M.: *La guerra de los 33 días...*, op. cit., pp. 42-43.

“Con respecto a la victoria de [Hizbolá], tal y como esta la ha llamado, no creo que fuera tal victoria... No quiero entrar en discusión sobre el significado de lo que es victoria, pero yo pregunto: ¿Estábamos nosotros en tal estado de derrota antes del 12 de julio que necesitábamos de tal ‘grande’ y ‘estratégica’ victoria después del 12 de julio?”⁵¹³.

Dicho esto, hay que reconocer que no ha sido una campaña militar como aquellas a las que nos tiene acostumbrados Israel, y las críticas al Gobierno y a los altos jefes militares han estado en el orden del día. Pero no sólo se han vertido críticas, sino que el reciente Informe Winograd ha puesto a la luz del día los fallos en la cadena de mando del Tsahal, debido a lo cual ya han rodado algunas cabezas. No obstante, y a pesar de todo esto, hay que reconocer que aproximadamente un tercio de los militantes de Hizbolá han perecido en los combates y que, al final, las tropas israelíes se presentaron en el río Litani, objetivo final de la respuesta armada. Si a esto añadimos el hecho de que sobre la base de la Resolución 1701, de 11 de agosto de 2006, por la que se adopte el cese el fuego, se refuerza la FINUL de forma considerable, con el fin de impedir de que haya contacto directo entre Hizbolá e Israel, todo parece apuntar a que los grandes objetivos del Tsahal, más o menos, se han cumplido.

12.1 Algunas cuestiones jurídicas planteadas por el conflicto entre Hizbolá e Israel

83. Desde el punto de vista jurídico, el conflicto plantea una serie de cuestiones a las que no podemos dar una respuesta detallada en estas líneas. Tan sólo queremos apuntar que vistas las características del conflicto, es decir entre una organización armada y un Estado, la primera cuestión que se debatió era saber si se trataba realmente de un conflicto internacional o no, algo que planteó al principio serias dudas en el Comité Internacional de la Cruz Roja de Ginebra, para al final decantarse por la calificación de un conflicto internacional, tal y como había señalado en un artículo del periódico ginebrino *Le Temps* el Profesor Abi-Saab. Pero la pregunta más acuciante era saber si Israel tenía o no el derecho de legítima defensa, ya que el ataque procedía de una organización armada y no de un Estado, sin que se pudiera además atribuir

513 Cfr. *The Middle East Media Research Institute* (MENRI), Despacho Especial nº 1295. El mismo Muti chiíta libanés volvía a la carga el 5 de septiembre, diciendo que: “Nosotros no podemos clamar que el enemigo ha sido derrotado. El enemigo tenía también metas que no pudieron cumplirse, pero no existe ninguna comparación entre nuestro dolor y el del enemigo... Nosotros sufrimos más que nuestro enemigo... y la destrucción causada aquí fue mayor que la causada a nuestro enemigo...” , *ibid*.

el ataque al Líbano a título de “agresión indirecta”, según los criterios recogidos por la Resolución 3314 (1974), artículo 3 (g) así como por Corte Internacional de Justicia y conocidos por todos los internacionalistas. Y es que el Líbano ni ha ordenado el ataque, ni lo ha preparado, ni ha participado sustancialmente en él. Es más, ya hemos apuntado que el Líbano ni controlaba el territorio. Así las cosas, ¿se puede hablar de un derecho de legítima defensa de Israel según el derecho consuetudinario o según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas? La respuesta a esta cuestión requiere partir de las dos afirmaciones siguientes: a) como se sabe, el artículo 51 de la Carta no determina que el ataque armado debe proceder de un Estado; y b) un ataque de esa consideración es en nuestra opinión un uso serio de la fuerza, similar al que padecieron años atrás las tropas francesas en Costa de Marfil. Si estos recurrieron al derecho de legítima defensa para destruir completamente la aviación atacante ¿acaso Israel sería diferente?

84. Como se sabe, y como ya hemos apuntado, es cierto que no se puede atribuir el ataque de Hizbolá al Estado libanés, salvo que se considere que es responsable del mismo al no hacer nada por controlar el territorio e impedirlo. ¿Es esto suficiente para poderle atribuir el ataque en sí? No lo creemos, pero eso no implica que el Estado atacado no tenga el derecho a defenderse. Sabemos que esto no cuadra muy bien con las tesis mantenidas por la Corte Internacional de Justicia, pero también es cierto que en el caso que nos ocupa los Estados europeos han reconocido el derecho a defenderse de Israel tras el ataque, así como la propia UE, y por supuesto los Estados Unidos⁵¹⁴. Respecto al G-8, en su reunión del 17 de julio se pronunció por el cese de las hostilidades entre las partes y por el envío de una fuerza multinacional de las Naciones Unidas, pero omitiendo hablar del uso desproporcionado de la fuerza por parte de Israel, algo en lo que insistían países como Francia y Rusia⁵¹⁵, sin olvidar la UE. Por lo tanto, si ha habido recriminaciones a Israel han sido por un eventual uso desproporcionado de la fuerza, pero no por recurrir al derecho a defenderse. Esto quiere decir que se profundiza el foso entre las tesis de la Corte Internacional de Justicia y la práctica internacional, por lo menos de los países más influyentes, lo que no deja de ser un riesgo importante.

514 Cfr. *La Razón* de 18 de julio de 2006, p. 24. Tan sólo el Presidente del Gobierno español se abstuvo de condenar los ataques de Hizbolá, algo que sí que hicieron, sin embargo, la Vicepresidenta del Gobierno y el Ministro de Asuntos Exteriores.

515 Cfr. *Le Temps* (Ginebra) de 18 de julio de 2006. Ver también la Declaración del G-8.

12.2. La Resolución 1701 del Consejo de Seguridad y el cese de las hostilidades

85. Dicho esto, después de 33 días de combates, y una vez que las tropas israelíes alcanzaron el río Litani, el Consejo de Seguridad adopta por unanimidad el 11 de agosto la Resolución 1701, en la que se pide en el párrafo 1, un cese total de las hostilidades basado, en particular, “en la cesación inmediata por Hizbolá de todos los ataques y en la cesación inmediata por Israel de todas las operaciones militares *ofensivas*”⁵¹⁶. Es más, esta Resolución ni tan siquiera exige a Israel el levantamiento inmediato del bloqueo que imponía al Líbano. De esto que recoge la Resolución, conviene apuntar que el Consejo de Seguridad habla de “ataque lanzado por Hizbolá contra Israel”⁵¹⁷ y no del Líbano, lo que parece reconocer una capacidad activa para llevarlo a cabo a esa organización armada. Así pues, si se reconoce que Hizbolá ha lanzado el ataque “que ya ha causado centenares de muertos...”, éste no puede ser otra cosa que un “ataque armado”. Por eso la Resolución pide a Israel el cese inmediato de las operaciones *ofensivas*, pero no de las *defensivas*. Si a esto añadimos que la citada Resolución tuvo que recibir la luz verde de Hizbolá antes de que el Gobierno libanés diera su aprobación⁵¹⁸, está claro que Hizbolá era un “Estado” dentro del Estado.

86. Otro punto importante de la Resolución se encuentra en el párrafo 8, en donde se insta tanto a Israel como al Líbano:

“a que apoyen un cese del fuego permanente y una solución a largo plazo basada en los siguientes principios y elementos: El pleno respeto de la Línea Azul por ambas partes; Arreglos de seguridad para impedir la reanudación de las hostilidades, en particular el establecimiento entre la Línea Azul y el río Litani de una zona libre de todo personal armado, bienes y armas, excepto los del Gobierno del Líbano y de la FPNUL...; La plena aplicación de las disposiciones pertinentes de los Acuerdos de Taif y de las resoluciones 1559 (2004) y 1680 (2006) en que se exige el desarme de todos los grupos armados del Líbano para que, de conformidad con la decisión del Gobierno del Líbano de fecha 27 de julio de 2006, no haya más armas ni autoridad en el Líbano que las del Estado libanés;

516 La cursiva es nuestra. Advierta el lector que la Resolución 1701 sólo pide a Israel el cese de las operaciones *ofensivas*, pero no *defensivas*, lo que implica el reconocimiento del derecho a llevar a cabo operaciones *defensivas*.

517 Preámbulo, segundo párrafo.

518 A este respecto, cfr. ACHCAR, G. y WARSCHAWSKI, M.: *La guerra de los 33 días...*, op. cit., p. 58.

Ninguna fuerza extranjera presente en el Líbano sin el consentimiento de su Gobierno; Ninguna venta ni suministro de armas y material conexo al Líbano, salvo con la autorización de su Gobierno; La entrega a las Naciones Unidas de los mapas de minas terrestres en el Líbano que Israel todavía tenga en su poder”.

Respecto a la fuerza multinacional que había sido objeto de tantos debates en el seno del Consejo de Seguridad, la Resolución no retiene lo que solicitaban tanto Francia como los Estados Unidos, que insistían en crear una fuerza multinacional *ad hoc* regida por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, la Resolución sí que autoriza en el párrafo 11 el aumento de los efectivos de la FPNUL (Fuerza Provisional de las Naciones Unidas para el Líbano) hasta un máximo de 15.000 soldados, reforzando así no sólo la fuerza existente sino también el equipo, alcance de las operaciones y lo que es muy importante, el mandato, ya que, además de llevar a cabo lo establecido en las resoluciones 425 (1978) y 426 (1978) debía: Vigilar el cese de hostilidades; Acompañar y apoyar a las fuerzas armadas libanesas a medida que se despliegan en todo el Sur, incluso a lo largo de la Línea Azul, mientras Israel retira a sus Fuerzas Armadas del Líbano en coordinación con ambos Gobiernos; Ampliar la asistencia para asegurar el acceso humanitario a la población civil y el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas; Prestar asistencia a las Fuerzas Armadas libanesas en la adopción de medidas para el establecimiento entre la Línea Azul y el río Litani de una zona libre de todo personal armado, instalaciones y armas, excepto los del Gobierno del Líbano y de la FPNUL; Prestar asistencia al Gobierno del Líbano, a solicitud de éste, para asegurar sus fronteras, impidiendo la entrada de armas o material conexo sin su consentimiento.

87. Todo esto implica, como señala el Tte. Coronel Miguel Ballenilla de la Brigada de la Legión, y componente de la FPNUL, que existe en dicha Resolución:

“una clara voluntad de corregir las deficiencias de lo que se ha venido en denominar UNIFIL I, dándole un carácter más militar, conscientes de que, sólo una clara desaparición de la amenaza al Norte de la Línea Azul puede garantizar el establecimiento de una paz duradera y justa, que es el fin último de la Resolución”⁵¹⁹.

519 Cfr. BALLEENILLA y GARCÍA DE GAMARRA, M.: “Operación ‘Kaffer Chouba’: La Resolución 1701 sobre el terreno”, *Fuerzas de Defensa y Seguridad*, nº 349, 2007, p. 7.

Además, y partiendo de esta misma perspectiva, la Resolución autoriza a la FPNUL en el párrafo 12 “a que tome todas las medidas necesarias y que estime que están dentro de sus capacidades en las zonas de despliegue de sus fuerzas para asegurarse de que su zona de operaciones no será utilizada para llevar a cabo actividades hostiles de ningún tipo, a que resista los intentos de impedirle por medios coercitivos cumplir las funciones que le incumben, y a que proteja al personal, los servicios, las instalaciones y el campo de las Naciones Unidas, los trabajadores humanitarios, etc. La FPNUL deberá además prestar asistencia al Gobierno del Líbano cuando éste lo solicite, para que asegure sus fronteras e impida la entrada de armas o material conexo al país sin su consentimiento. Por eso se decide en el párrafo 15 que todos los Estados adopten todas las medidas necesarias para impedir que se vendan o suministren a cualquier entidad o persona del Líbano armas y material conexo de todo tipo (armas, municiones, vehículos, equipo paramilitar, etc.) así como asistencia o capacitación técnica. Se ponen así trabas para que Hizbolá no vuelva a rearmarse, algo que parece que está haciendo a pesar de todo esto, al menos, según las últimas informaciones dadas por el Jefe de la Inteligencia Militar israelí, el General Yossi Baidatz⁵²⁰.

88. Pero esta Resolución debía ser completada por unas Reglas de Enfrentamiento que proporcionaran a las fuerzas desplegadas en el terreno un respaldo claro a su actuación. No es extraño, pues, que Francia, que en el año 1983 sufrió un duro golpe cuando en un atentado en Beirut murieron 58 soldados franceses y 214 estadounidenses, presionara para que el Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, aprobara un catálogo de Reglas de Enfrentamiento, cosa que se consiguió en septiembre de 2006. Estas Reglas de Enfrentamiento, en total 83, incluyen el derecho a usar la fuerza, inclusive la letal, para proteger instalaciones o equipos de las Naciones Unidas, así como para proteger a sus miembros, prevenir o reprimir actividades hostiles, incluyendo el tráfico de armas ilegales, municiones o explosivos dentro del área de la FPNUL, sin olvidar el control de los disturbios armados. Estas Reglas son pues robustas, como lo exige la misión. Y es que este problema ha sido una constante en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, algunas de muy triste recuerdo como en Rwanda, Srebrenica o en la República Democrática del Congo.

520 Este General ha declarado el 5 de junio de 2007 ante el Comité de Asuntos Exteriores y de Defensa de la Knesset lo siguiente: “Hezbollah continues to rehabilitate, from a military and a social perspective. It is acquiring a large number of weapons from Iran and Syria... it is preparing itself for posible conflict in the summer, but is not interested in this as it aspires to a period of calm in which to rehabilitate”. Cfr. *Haaretz*, de 5 de junio de 2007.

No obstante, esto no quiere decir que la FPNUL, a pesar del patrullaje que efectúan sus miembros por las rutas y la vigilancia de la denominada Línea Azul, pueda cumplir a rajatabla el mandato del Consejo de Seguridad, especialmente en lo que se refiere al establecimiento, al sur del río Litani, de una zona libre de todo personal armado, infraestructura y armas, excepto los del Gobierno libanés y la FPNUL. Lo que se trata sobre todo, y esto es el centro de gravedad de la misión, es de impedir que se pueda utilizar nuevamente el Sur del Líbano como base para los ataques sobre territorio israelí⁵²¹. Además, conviene apuntar que la FPNUL y las fuerzas armadas libanesas pueden trabajar coordinadas pero no unidas. Esto implica que las cadenas de mando son independientes y ninguna unidad libanesa puede estar bajo mando de la FPNUL del sector correspondiente ni viceversa. Por lo tanto, no se trata de una operación combinada. Si a esto añadimos que muchos de los componentes de la FPNUL carecen de una experiencia común de trabajo, que no existe por tanto un cuerpo doctrinal común, ni las transmisiones son interoperables, y que además las estructuras de mando y control son distintas, nos encontramos en este estado de cosas ante una operatividad muy alejada del marco OTAN. Hay por lo tanto que ser muy prudente a la hora de evaluar las distintas situaciones, de ahí que las advertencias tanto del Tte. Coronel Miguel Ballenilla y del General jefe de la Inteligencia Militar israelí, ya citados, coincidan en estas apreciaciones.

89. Así las cosas, la Resolución 1701 es la que es, con sus aciertos y lagunas. No obstante, hay que reconocer que fue lo que se pudo hacer en esos momentos para establecer un cese de las hostilidades. La Resolución, obviamente, no ha gustado mucho en algunos ambientes libaneses, sirios o iraníes. Como botón de muestra, esto es lo que dice el libanés Gilbert Achcar al respecto:

“La iniquidad de esta resolución salta a la vista. Se abstiene de condenar la agresión criminal de Israel para no evocar más que ‘el ataque de Hezbolá contra Israel’ (sic). Demanda a Israel el cese de sus ‘operaciones militares ofensivas’, sin ni tan siquiera exigir el levantamiento inmediato del bloqueo que imponía al Líbano -como si un bloqueo no fuera una operación militar eminentemente ofensiva-. La iniquidad es también flagrante en el hecho de que a la nueva Finul

521 A esta conclusión llega BALLEENILLA y GARCÍA DE GAMARRA, M.: “Operación ‘Kaffer Chouba’: La Resolución 1701 sobre el terreno”, op. cit., p. 11. Como se puede comprender, la opinión de este legionario español desplegado en el terreno parece confirmar la tesis del General jefe de la Inteligencia Militar israelí, Jossi Baidatz, antes citada, de que Hizbolá se está rearmando en la zona.

-que, hay que subrayar, no se despliega más que en territorio del país ocupado-se le supone impedir que su zona de despliegue sea utilizada para ‘actividades hostiles de cualquier naturaleza’. La resolución 1701 no dice una palabra de la protección del territorio libanés contra las repetidas agresiones de Israel, potencia ocupante del Líbano sur durante 18 años”⁵²².

Por último, sólo queremos resaltar en torno a esta Resolución que la UE y los países europeos han estado siempre desempeñando un importante papel, cantando un himno no siempre al unísono. Y es que el embrollo mediorientista es tan complejo y suscita tantas susceptibilidades que no porque haya desafinamientos en algunas cuestiones, se debilita lo esencial. No cabe duda, pues, de que la Unión ha estado ahí defendiendo sus ideales en la zona y reconociendo el derecho a la existencia de Israel, sin que esto tenga que implicar necesariamente la comunión con ruedas de molino.

13. CONCLUSIÓN

90. La Unión Europea y sus Estados miembros siempre han estado pendientes del conflicto israelo-palestino, en particular, pero también del conflicto árabe-israelí en general. Y es que no podía ser de otra manera, dados los vínculos estrechos que la Unión mantiene con estos Estados del Próximo Oriente. Es cierto que no siempre los Estados europeos han mantenido esos lazos de amistad con unos y otros, y el caso del asunto de Suez de 1956 constituye una buena prueba de ello. Por aquel entonces, Israel parecía ser el país con el que había que contar por un lado y al que había que proteger por otro. Pero esto cambió bruscamente con la Guerra de los Seis Días, con una Francia imponiendo un embargo de armas a Israel, y decantándose públicamente por los países árabes. Cabe destacar que por aquel entonces casi no se hablaba del problema palestino, ya que Gaza estaba administrada por Egipto y Cisjordania formaba parte del Reino Hachemita de Jordania. Sin embargo, nadie hablaba de territorios ocupados.

El problema israelo-palestino, *stricto sensu*, empieza a plantearse en los términos que conocemos hoy tras la Guerra de los Seis Días, al ocupar Israel Gaza, el Sinaí, toda la Cisjordania, incluida Jerusalén-Este, y las montañas del Golán. Y es que no conviene olvidar que Israel ocupó Cisjordania y Jerusalén-Este cuando estos territorios formaban parte de la soberanía jordana, y Gaza estaba bajo administración egipcia, por lo que

522 Cfr. ACHCER, G. y WARSCHAWSKI, M.: *La guerra de los 33 días...*, op. cit., p. 55.

Israel no ocupó estos territorios a las autoridades palestinas ni a un presunto Estado palestino. No obstante, hay que reconocer que, desde entonces, el problema se complica a nivel interno e internacional, hasta que se abren nuevas esperanzas con la Conferencia de Madrid y los Principios de Oslo. No hay que olvidar, sin embargo, que en el ámbito de la Unión Europea no hay un consenso en torno al conflicto, y la crisis petrolera de 1973 viene a enturbiar un marco que hasta entonces se había mantenido bastante neutro y pacífico, salvo Francia que ya desde 1967 pasa la trinchera de un lado a otro. En realidad, hay que confesar que desde 1967 hasta la década de los ochenta, Francia mantiene con Israel disputas de todo tipo. Además en 1982 Israel invade el Líbano, chocando también aquí con los intereses franceses en la zona, a pesar de la guerra civil existente.

91. Es evidente, sin embargo, que el papel de la Unión Europea se refuerza en la zona considerablemente a partir de la Conferencia de Madrid. Esto no quiere decir que la influencia de los Estados Unidos se debilite, pues los denominados Acuerdos de Oslo se firman en Washington, dejando así claro el papel que los Estados Unidos juegan en el conflicto desde la Guerra de Yon Kippur. Desde entonces, todos los Presidentes de los Estados Unidos han desempeñado un papel esencial, pero sin ánimo de socavar los intereses o la influencia de la Unión, que ha percibido su intervención en el conflicto desde una perspectiva más humanitaria y de reconstrucción más acorde con su naturaleza de potencia civil. Pero no hay que olvidar que la UE forma parte del Cuarteto desde sus inicios, lo que implica que ha estado presente en los debates en torno al conflicto desempeñando en muchos casos un papel muy positivo. Se echa de menos, sin embargo, la falta de acciones más concretas en el ámbito político, aunque esto tiene como causa fundamental la desconfianza que ha mantenido Israel en relación con la Unión cuando ésta ha querido hacer propuestas al respecto. Desde esta perspectiva, sería deseable que en el marco de esa prevista nueva Conferencia de Paz para Oriente Medio que se celebrará en noviembre de 2007 y que impulsa de nuevo el Presidente de los Estados Unidos, y a la que tal vez el comité de Estados creado en el seno de la Liga Árabe presente la llamada Iniciativa de Paz Árabe, la Unión Europea despliegue lo más activo de su diplomacia y se implique de manera decisiva.

92. Queda, pues, mucho por hacer para que la Unión se presente como parte neutra a la hora de contribuir a resolver el conflicto israelo-palestino. Para ello sería necesario mantener un cierto equilibrio, dejar claras ciertas cosas en relación sobre todo con los derechos humanos y actuar respetando unos principios y valores. Y es que cuando esto último falla, no se puede generar mucha confianza, al actuar sólo según los

intereses del momento. La Unión Europea lleva implicada, de una forma o de otra, décadas en la resolución del conflicto en la región. Ya se sabe que los problemas complejos requieren soluciones complejas, y ese es el caso del conflicto israelo-palestino. No hay que olvidar que para Europa, la crisis israelo-palestina, con todos sus efectos y consecuencias, sobrepasa el carácter estratégico que puede tener para los Estados Unidos, para pasar a ser una crisis a las puertas de Europa, si se quiere de vecindad. Precisamente por esto la Unión tiene un interés objetivo en estar plenamente implicada en la solución del conflicto.

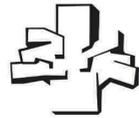
93. Si esto que acabamos de decir es plenamente compartido, lo cierto es que no siempre se ha llevado a la práctica. Y es que de las dos opciones que la Unión Europea puede adoptar frente al conflicto, una sería la de no hacer gran cosa y limitarse a pagar por la reconstrucción y otorgar ayuda humanitaria a los palestinos, mientras que la otra, que es la que nos parece más acorde, es la que implicaría que la Unión se involucrara más en la crisis tanto desde el punto de vista diplomático como político y militar, si es que realmente quiere asumir la responsabilidad de lo que predica. La crisis de la antigua Yugoslavia está ahí para demostrar lo que Europa no tiene que hacer, aunque no estamos seguros de que haya aprendido la lección. Si a Alemania le cuesta mucho enviar tropas al exterior, como se ha comprobado en la reciente misión del Congo, si el Reino Unido está ya muy activo en otros frentes, si Francia parece tener intereses específicos en juego en la región, y si, en definitiva, los intereses al interior de la UE son dispares, es evidente que no podremos desempeñar el papel que nos corresponde.

Tampoco ayuda para ello la reducida dimensión con que, hasta el momento, cuenta la Política Europea de Seguridad y Defensa. Y es que esta política ha sido concebida más bien como un instrumento de estabilización e intervención en procesos y áreas de crisis, para mejorar y reforzar los mecanismos multilaterales de gobernanza global en el marco de las Naciones Unidas, más que como una política de defensa propiamente dicha. Las previsiones que realizaba el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” ayudaban en la construcción de capacidades europeas militares, pero esa es otra historia de incierta conclusión en el momento de redactar estas líneas.

EUROBASK
CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA
www.eurobask.org



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
KANPO HARREMANETARAKO
IDAZKARITZA NAGUSIA
SECRETARÍA GENERAL
DE ACCIÓN EXTERIOR



EUSKO LEGEBILTZARRA
PARLAMENTO VASCO



EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO
HEZKUNTZA, UNIBERTSITATE ETA
IKERKETA SAILA
DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN,
UNIVERSIDADES E INVESTIGACIÓN



Diputación Foral de Alava
Arabako Foru Aldundia



Bizkaiko Foru
Aldundia
Diputación
Foral de Bizkaia



Gipuzkoako Foru Aldundia
Diputación Foral de Gipuzkoa

EUROBASK
CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA
www.eurobask.org

VI PREMIO DE INVESTIGACIÓN “FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2007”

“LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A UN ACUERDO DEFINITIVO DE PAZ ISRAELO-PALESTINO: LUCES Y SOMBRAS”

VI PREMIO DE INVESTIGACIÓN

“FRANCISCO JAVIER DE LANDABURU UNIVERSITAS 2007”



**“LA CONTRIBUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA
A UN ACUERDO DEFINITIVO DE PAZ
ISRAELO-PALESTINO: LUCES Y SOMBRAS”**

AUTORES:

José Luis de Castro Ruano (Director)

Romualdo Bermejo García

Cesáreo Gutiérrez Espada

Alexander Ugalde Zubiri

EUROBASK
CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA
www.eurobask.org

