

Cuadernos Europeos de Deusto

No. 69/2023

DOI: <https://doi.org/10.18543/ced692023>

ESTUDIOS

Las relaciones entre la UE e Israel ¿tiempo de repensar el papel de la UE en el Cercano Oriente?

Relations between the EU and Israel, time to rethink the EU's role in the Near East?

Déborah Presta Novello

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2813>

Recibido el 13 de febrero de 2023 • Aceptado el 2 de junio de 2023 • Publicado en línea: septiembre de 2023

Derechos de autoría (©)

Los derechos de autor (para la distribución, comunicación pública, reproducción e inclusión en bases de datos de indexación y repositorios institucionales) de esta publicación (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) pertenecen a la editorial Universidad de Deusto. El acceso al contenido digital de cualquier número de *Cuadernos Europeos de Deusto* es gratuito inmediatamente después de su publicación. Los trabajos podrán leerse, descargarse, copiar y difundir en cualquier medio sin fines comerciales y según lo previsto por la ley; sin la previa autorización de la Editorial (Universidad de Deusto) o el autor. Así mismo, los trabajos editados en CED pueden ser publicados con posterioridad en otros medios o revistas, siempre que el autor indique con claridad y en la primera nota a pie de página que el trabajo se publicó por primera vez en CED, con indicación del número, año, páginas y DOI (si procede). Cualquier otro uso de su contenido en cualquier medio o formato, ahora conocido o desarrollado en el futuro, requiere el permiso previo por escrito del titular de los derechos de autor.

Copyright (©)

Copyright (for distribution, public communication, reproduction and inclusion in indexation databases and institutional repositories) of this publication (*Cuadernos Europeos de Deusto*, CED) belongs to the publisher University of Deusto. Access to the digital content of any Issue of *Cuadernos Europeos de Deusto* is free upon its publication. The content can be read, downloaded, copied, and distributed freely in any medium only for non-commercial purposes and in accordance with any applicable copyright legislation, without prior permission from the copyright holder (University of Deusto) or the author. Thus, the content of CED can be subsequently published in other media or journals, as long as the author clearly indicates in the first footnote that the work was published in CED for the first time, indicating the Issue number, year, pages, and DOI (if applicable). Any other use of its content in any medium or format, now known or developed in the future, requires prior written permission of the copyright holder.

Las relaciones entre la UE e Israel ¿tiempo de repensar el papel de la UE en el Cercano Oriente?

*Relations between the EU and Israel,
time to rethink the EU's role in the Near East?*

Déborah Presta Novello
Investigadora Posdoctoral Margarita Salas
Universidad de Lleida
deborah.presta@udl.cat

doi: <https://doi.org/10.18543/ced.2813>

Recibido el 13 de febrero de 2023
Aceptado el 2 de junio de 2023
Publicado en línea: septiembre de 2023

Sumario: I. Introducción.—II. Contextualización de las relaciones con Israel. La vecindad sur de la Unión Europea. 1. El camino de la Política Europea de Vecindad. 2. Una nueva agenda para el Mediterráneo.—III. La relación bilateral de la UE con Israel. 1. La base jurídica: el Acuerdo de asociación. 2. La cooperación económica entre las partes.—IV. Paz y estabilidad en el Cercano Oriente. 1. La UE ante el conflicto árabe-israelí. 2. La cooperación europea con Palestina. 3. Los Acuerdos de Abraham. La UE, tan solo una observadora. 4. Un futuro incierto para las relaciones entre la UE e Israel.—V. Conclusiones.

Resumen: La Unión Europea se relaciona con los países del Cercano Oriente y el Norte de África mediante la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo. Estos instrumentos deberían ser una herramienta útil en la consecución de cierta estabilidad y en la promoción de la paz en la región. El análisis realizado en este trabajo pretende demostrar que el interés de la UE en cooperar a la estabilización del conflicto árabe israelí se ha mostrado de manera ambigua resultando en unas relaciones entre la UE e Israel muy limitadas. A su vez, se analiza el papel pasivo de la Unión en la resolución del conflicto, obviando su potencial como mediador diplomático y dejando en manos de EE.UU. la promoción de la paz entre Israel y sus vecinos.

Palabras clave: Unión Europea, Israel, Política Europea de Vecindad, Cercano Oriente, conflicto árabe-israelí.

Abstract: *The European Union relates to the countries of the Near East and North Africa through the European Neighborhood Policy and the Union for the Mediterranean. These instruments should be a useful tool in achieving some*

stability and promoting peace in the region. The analysis carried out in this paper aims to demonstrate that the interest of the EU in cooperating to stabilize the Arab-Israeli conflict has been shown to be ambiguous, resulting in very limited relations between the EU and Israel. In turn, the Union's passive role in resolving the conflict is analyzed, ignoring its potential as a diplomatic mediator and leaving the promotion of peace between Israel and its neighbors in the hands of the US.

Keywords: European Union, Israel, European Neighborhood Policy, Near East, Arab-Israeli conflict.

I. Introducción

En pro de la consecución de los objetivos europeos de promoción de la paz y estabilidad en la región, la vecindad de la Unión Europea es crucial, o por lo menos debería serlo. La Unión es consciente de ello, y se relaciona con los países del Cercano Oriente y el Norte de África a través de su Política Europea de Vecindad (en adelante, PEV) y de la Unión por el Mediterráneo (en adelante, UpM).

Mediante la PEV, la UE pretende apoyar y fomentar la estabilidad, seguridad y prosperidad en los países vecinos. A su vez, con la UpM, la Unión trabaja enfocada en acciones de cooperación regional. Esta región se ha ido convirtiendo en una zona cada vez más relevante para la UE, lo que se evidencia a través de su interés en posicionarse como actor político en el territorio con capacidad para cooperar en la estabilización de esta.

Las relaciones entre la UE y sus países vecinos, articulados a las orillas del Mediterráneo plantean muchos retos en la coyuntura actual. La pandemia de la Covid-19 ha provocado nuevas crisis, actuando como agravante de varios de los problemas políticos y socioeconómicos con los que ya venía lidiando el Mediterráneo. La Vecindad de la Unión se ha caracterizado por ser una zona de conflictos, inestabilidad e inseguridad, lo que ha repercutido claramente en que la cooperación entre los países sea muchas veces frágil. Más concretamente, la persistencia del conflicto árabe-israelí ha sido un obstáculo constante para la política europea en la región.

Por su parte, la política comercial de la UE tiene un claro interés en la inversión sostenible en los países que forman parte de la Vecindad Sur. Aparece también como necesidad estratégica para la estabilidad regional a largo plazo el fomento de las interdependencias estratégicas y la integración económica de la UE con esta política.

A pesar de que la UE ha evidenciado su interés creciente en la región con vistas a cooperar en su estabilización, la persistencia del conflicto árabe-israelí se ha mantenido como un obstáculo para la consecución de dichos objetivos. Israel se encuentra enmarcado tanto en la PEV como en la UpM y como tal aparece como uno de los países con los que la Unión mantiene iniciativas de colaboración bilaterales.

Este artículo parte de la hipótesis de que las relaciones históricas entre la Unión Europea e Israel se caracterizan por ser «especiales» y ambiguas. Todo parece indicar que los resultados consecuencia de las relaciones entre la UE e Israel son limitados y modestos, en líneas generales. A lo largo de este artículo podremos analizar que, si la pretensión de la Unión es crear una zona de seguridad en el Mediterráneo, es muy probable que sea necesario promover antes que nada la paz entre Israel y sus vecinos. A pesar de

que la Unión Europea tiene un potencial considerable como mediador diplomático, aparece como un gran reto para la misma asumir dicho rol.

II. Contextualización de las relaciones con Israel. La vecindad sur de la Unión Europea

1. *El camino de la Política Europea de Vecindad*

La creación de la PEV se materializó en 2003, apareciendo como un nuevo modelo de asociación política y de integración económica, en el contexto de la ampliación del 2004. La Unión proclama como objetivo principal de la PEV el reforzar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad para todos los Estados miembros y asegura basarse en la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.

El fundamento jurídico de dicha creación se asienta en el artículo del Tratado de la Unión Europea, a través del cual la Unión se propone «...establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por unas relaciones estrechas y pacíficas fundadas en la cooperación¹».

El instrumento del que hace uso la PEV para lograr sus objetivos es el Instrumento Europeo de Vecindad², que canaliza la gran mayoría de sus fondos de manera bilateral para financiar las reformas y prioridades establecidas en los Planes de Acción con cada socio en particular. En esta línea, volviendo al artículo 8, en su apartado dos concreta «...la Unión podrá celebrar acuerdos específicos con dichos países. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar acciones en común...³»

Por tanto, la PEV materializa su política firmando acuerdos con el fin de establecer relaciones privilegiadas con los países que comparten fronteras con la Unión. La implementación de tales acuerdos se financia a través del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA). El nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (IVCDI) «Europa Global» es un nuevo marco para combinar sub-

¹ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, C 83/15), artículo 8.

² (European Neighbourhood and Partnership Instrument —ENI—), que sustituyó al antiguo Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (European Neighbourhood and Partnership Instrument —ENPI—)

³ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, (*Diario Oficial de la Unión Europea*, 30 de marzo de 2010, C 83/15), artículo 8.

venciones de la UE con préstamos de instituciones financieras europeas e internacionales para reforzar la cooperación con los países vecinos de la Unión. Israel es uno de los países que forma parte de la Política Europea de Vecindad⁴ (PEV), concretamente integrada en la Dimensión Sur de la PEV. La dimensión Sur de la PEV incluye a nueve países más, además de Israel: Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Territorios palestinos, Siria y Túnez.

La PEV ha sido revisada en varias ocasiones desde su creación. En 2011, durante la secuencia de protestas en algunos países árabes, más conocidas como «Primavera árabe», la Unión se percató de la necesidad de que el desarrollo económico reforzara su carácter integrador, así como de prestar más atención al fomento de la democracia en términos de profundidad y sostenibilidad⁵. En 2015, el Parlamento Europeo lanzó la resolución del 9 de julio, donde destacaba la necesidad de que la PEV fuera más estratégica, específica, flexible y coherente⁶. En noviembre del mismo año, el SEAE y la Comisión Europea presentaron una comunicación conjunta donde plasaban los resultados de una consulta lanzada meses antes para volver a revisar la PEV.

Más adelante, en el informe sobre la aplicación de la revisión de la PEV, el SEAE y la Comisión destacaban la mayor flexibilidad y sensibilidad con la que estaba actuando la Unión en el marco de su cooperación con los socios de la PEV, además de un uso más eficiente de los recursos⁷. Podemos destacar también la Resolución del Parlamento Europeo de 27 de marzo de 2019, a través de la que se destacó la necesidad de reformas económicas, democráticas y sociales. El Parlamento decía observar con preocupación que las aspiraciones legítimas de dignidad, derechos humanos y

⁴ Junto con Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Egipto, Georgia, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Moldavia, Siria, Territorios Palestinos, Túnez y Ucrania.

⁵ La Unión apuesta por una democracia profunda y sostenible, lo que en la práctica implica elecciones libres y justas, medidas de lucha contra la corrupción, independencia judicial, control democrático sobre las fuerzas armadas, y libertad de expresión, reunión y asociación.

European Parliament, *The European Neighbourhood Policy*, Fact Sheets on the European Union, 1-7, 1. Acceso el 3 de enero de 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/170/the-european-neighbourhood-policy>

⁶ European Parliament. *Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad* (2015/2002(INI)), P8_TA(2015)0272, 1-16, 4. Acceso el 3 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0272_ES.pdf

⁷ European Commission/High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, *Joint report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, Brussels, 18.05.2017 JPIN(2017) 18 final. Acceso el 20 de enero de 2023. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v9_3.pdf

reformas políticas y sociales de la población de la región no se habían cumplido todavía en la mayoría de los países⁸.

En estos momentos, los documentos más recientes que contienen las perspectivas de actuación de la Unión en la PEV para los próximos años son el Plan de acompañamiento de inversiones para los socios meridionales y la Comunicación conjunta «Asociación renovada con los países vecinos meridionales-Una nueva Agenda para el Mediterráneo», ambos publicados por la Comisión Europea y el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en febrero de 2021⁹.

Durante la última década, la Unión se ha centrado en hacer frente a crecientes flujos migratorios y de refugiados, así como a luchar contra las amenazas terroristas. No obstante, la PEV no puede verse absorbida por esta problemática, ya que dentro de sus objetivos debe fortalecer asociaciones con prioridades conjuntas que respondan a intereses comunes y más amplios, tanto para la Unión como para sus socios del Sur.

2. Una nueva agenda para el Mediterráneo

Para los países que forman parte de la Vecindad Sur, la Unión por el Mediterráneo (UpM) ha destacado al pasar por distintas etapas de inestabilidad. Su creación partió de una propuesta del, para ese entonces candidato a la presidencia de Francia, Nicolas Sarkozy. Algunos Estados miembros, como Alemania y España mostraron resistencia con la idea de que la Unión se centrara en los países mediterráneos de manera exclusiva, lo que parecía un intento de saltarse el Proceso de Barcelona, donde participaban todos los Estados miembros¹⁰.

Estos reparos finalizaron con la inclusión de todos los Estados miembros en la iniciativa presentada en París en julio de 2008. A partir de este momento, las dificultades han sido varias y han venido marcadas principalmente por el conflicto árabe-israelí, en el que la Unión parece completamente incapaz de

⁸ European Parliament., *Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre le tema «Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)»*, (2018/2160(INI)), P8_TA(2019)0318, 1-19, 6. Acceso el 5 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0318_ES.pdf

⁹ High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, A new Agenda for the Mediterranean*, (SWD(2021) 23 final), Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final, 1-24. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN>

¹⁰ Olga Shumylo-Tapiola e Vivien Pertusot, «La Política Europea de Vecindad. Aún queda camino por recorrer» , *Anuario Internacional CIDOB 2011-Europa*, (2011): 217-223, 219.

aportar algo de luz, y por el elevado nivel de copropiedad¹¹ que ha propuesto la UpM para hacer tentadora la propuesta ante los países socios del Sur. El constante uso del «veto» y el hecho de que los países del Sur no han mejorado sus contribuciones dejan en entredicho esta forma de cooperación. Cuando se lanza la idea de una reconfiguración de las relaciones transmediterránicas con la campaña electoral de Sarkozy, la copropiedad aparece como el remedio para la debilitada cooperación euromediterránea y esta línea de argumentación siguió siendo un aspecto central incluso cuando las propuestas de la Unión Mediterránea eventualmente evolucionaron hacia la UpM en 2008¹².

A priori, con la creación de la UpM, la Unión pretendía revitalizar la Asociación Euromediterránea y constituir un marco regional de cooperación entre los Estados miembros de la Unión y quince países mediterráneos, incluidos los diez socios meridionales. Con este paso se tratan de diferenciar los dos vecindarios europeos y al mismo tiempo, aportar una institucionalidad común para una apropiación conjunta y un marco especial para el desarrollo de proyectos comunes¹³.

La UpM, desde sus inicios en 2008, pretende complementar la dimensión bilateral de la PEV, dotando de una dimensión multilateral y una regionalización expresa a la política europea hacia el Mediterráneo¹⁴. Como innovación, con la UpM se presenta la ventaja de poder buscar recursos financieros adicionales fuera del presupuesto de la UE, ya que se constituye como un organismo internacional intergubernamental, conformado por los Estados miembros participantes y la UE¹⁵.

A pesar de las buenas intenciones y el (discutible) esfuerzo político para conseguir una verdadera «unión» por el Mediterráneo, la UE se ha ca-

¹¹ Según los franceses, la copropiedad debería abarcar la paridad funcional en el establecimiento de la agenda y la toma de decisiones para todos los socios y en todos los niveles de la UpM en el sentido más clásico de cooperación intergubernamental basada en el consenso. Elisabeth Johansson-Nogués, «The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-ownership'?', *Mediterranean Politics*, Vol. 16, N.º 1, marzo de 2011, (2011): 21-38, 23.

¹² Tanto la Unión como sus Estados miembros eran conscientes de que, hasta ese momento, la estructura institucional del Proceso de Barcelona daba la impresión de estar sesgada a favor de los intereses de la Unión Europea.

¹³ Mercedes Guinea, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», *Revista UNISCI*, n.º 39, octubre, (2015): 253-272, 255.

¹⁴ Vid. Esther Barbé, «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, (2009): 9-46 y Antonio Blanc Altemir, *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, (Madrid: Tecnos, 2012), 165-194.

¹⁵ Francesc Granell, «La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de la cooperación europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 46, (2013): 1037-1039.

racterizado por presentar ciertas debilidades basadas en los intereses divergentes entre sus Estados miembros y, en consecuencia, la dificultad de formular una política común hacia el Mediterráneo¹⁶. En un primer momento, el enfoque se planteó de manera pragmática, bajo el objetivo de trabajar en torno a proyectos que unieran a las dos orillas del Mediterráneo y que promovieran el desarrollo económico, la cooperación regional y las interdependencias. No obstante, la UpM no ha tenido los resultados esperados. Poco después de su creación, este proyecto político queda sin contenido, hecho que se agrava con la crisis económica y que conlleva que la captación de recursos financieros necesarios para la puesta en marcha de los proyectos, especialmente de capital privado, haya sido extremadamente difícil¹⁷.

En cuanto al tema que nos interesa, y desde un punto de vista político, en los primeros meses de la UpM, en 2009, la causa fundamental de las dificultades fueron las tensiones generadas en la Franja de Gaza¹⁸. En la actualidad, el conflicto árabe-israelí sigue sin resolver, amenazando constantemente la seguridad de este territorio. Además, la región del Mediterráneo se nutre de otros y diversos factores desestabilizadores como la amenaza del estado Islámico en Siria y crecientemente en Libia o las presiones migratorias.

III. La relación bilateral de la UE con Israel

1. *La base jurídica: el Acuerdo de Asociación*

En el marco de la PEV, la Unión y sus socios meridionales (excepto Libia y Siria) han adoptado planes de acción bilaterales, prioridades de asociación o programas de asociación donde se han establecido programas de reforma política y económica.

El Acuerdo de Asociación constituye la base jurídica para las relaciones bilaterales de la UE con Israel. Desde la Asociación Euromediterránea, establecida en la Conferencia de Barcelona en 1995, la UE inició su asociación privilegiada con los países ubicados en la parte este y sur del Mediterráneo, con el fin de establecer un área de paz, estabilidad y prosperidad económica que defienda los valores democráticos y los derechos humanos.

¹⁶ Guinea, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», 254.

¹⁷ Diana Hunt, «The UfM and Development Prospects in the Mediterranean: Making a Real Difference?», *Mediterranean Politics*, vol. 16, n.º 1, (2011): 171-192.

¹⁸ Guinea, «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», 261.

Las relaciones entre la Unión e Israel se sustentan en importantes intercambios económicos y comerciales y en la cooperación técnica. El Acuerdo de Asociación entró en vigor en el 2000 y a partir de ahí las relaciones se fueron expandiendo en numerosos sectores. En 2005, con la aprobación del plan de acción UE-Israel, se trató de fomentar la inclusión de Israel en las políticas y programas europeos, basándose en los valores comunes compartidos de la democracia y el respeto de los derechos humanos, el Estado de derecho y las libertades fundamentales.

La cooperación entre ambas partes se mantiene sobre la base del plan de acción de la PEC de 2005. En noviembre de 2020 se celebró el 25 aniversario del Proceso de Barcelona, donde se discutió sobre esta asociación estratégica en medio de los desafíos políticos, socioeconómicos, financieros y ambientales que se han visto sobredimensionados por la pandemia de Covid-19. Asimismo, nos encontramos en un momento de reevaluación de la asociación de la UE con Israel.

La voluntad europea de mantener las relaciones y fomentar nuevos proyectos con sus vecinos del sur quedó recientemente manifiesta en la nueva Agenda para el Mediterráneo, publicada conjuntamente por el Alto Representante y la Comisión Europea¹⁹ a principios de 2021. Los cinco ámbitos prioritarios que identifica la nueva agenda son: desarrollo humano, buen gobierno y Estado de derecho; digitalización; paz y seguridad; migración y movilidad; y transición ecológica. No obstante, y a pesar de que la Unión se propone una estrategia geopolítica con mayor autonomía estratégica, la nueva agenda no especifica de qué manera la UE planea promover las reformas en estos países o los riesgos que está dispuesta a asumir con el fin de conseguir una verdadera transformación de la dimensión Sur del Mediterráneo²⁰.

2. La cooperación económica entre las partes

El marco jurídico en el que se enmarcan las relaciones comerciales entre la Unión Europea e Israel está fundamentado en el previamente mencionado Acuerdo de Asociación UE-Israel. Con este acuerdo se dispone del

¹⁹ High Representative Of The Union For Foreign Affairs And Security Policy, Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, A new Agenda for the Mediterranean*, (SWD(2021) 23 final), Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final, 1-24. Acceso el 30 de diciembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021JC0002&from=EN>

²⁰ Haizam Amirah Fernández e Eduard Soler i Lecha, «Europa y el Mediterráneo: ¿Qué futuro en común?», en *CIDOB notes internacionals*, 261, Noviembre (2021): 1-7, 4.

marco legal e institucional adecuado para el diálogo político y la cooperación económica entre ambas partes.

Dichas relaciones se rigen por un Área de Libre Comercio, instaurada por el Acuerdo de Asociación. Por su parte, desde enero de 2010 está en vigor el Acuerdo que establece de manera adicional la liberalización del comercio agrícola entre la UE e Israel²¹. En el sector farmacéutico, y con el objetivo de facilitar el comercio bilateral, eliminar barreras y proporcionar el reconocimiento mutuo de la certificación farmacéutica, en 2012 se firmó el Protocolo del Acuerdo Euromediterráneo por el que se crea una asociación entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y el Estado de Israel, sobre evaluación de la conformidad y aceptación de productos industriales (ECA)²².

Otro ámbito donde se ven reforzadas estas relaciones comerciales es el de aviación. Se trata del Acuerdo Euromediterráneo de Aviación, que entró en vigor recientemente en 2018 y supuso una mayor apertura en los viajes aéreos entre la UE e Israel²³. Israel ocupa el puesto veinticuatro en la lista de socios comerciales de la Unión, representando el 0.9% del comercio total de mercancías de la UE²⁴. Teniendo en cuenta los socios comerciales que tiene la UE en la zona del Mediterráneo, Israel también se encuentra dentro de los principales aliados.

²¹ The Council of The European Union, *Council Decision of 20 October 2009 on the signing and conclusion of an Agreement in the form of an Exchange of Letters between the European Community and the State of Israel concerning reciprocal liberalisation measures on agricultural products, processed agricultural products and fish and fishery products, the replacement of Protocols 1 and 2 and their Annexes and amendments to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part* (2009/855/EC), 29.11.2009, Official Journal of the European Union, L 313/81. Acceso el 28 de diciembre de 2022. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:313:0081:0082:EN:PDF>

²² The Council Of The European Union, *Council Decision of 20 November 2012 on the conclusion of a Protocol to the Euro-Mediterranean Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the State of Israel, of the other part, on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (CAA)*, (2013/1/EU), 4.1.2013, Official Journal of the European Union, L 1/1. Acceso el 30 de diciembre de 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2013.001.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2013%3A001%3ATOC#L_2013001EN.01000201

²³ Eu-Israel, *Euro-Mediterranean Aviation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part and the government of the State of Israel, of the other part*, 2.8.2013, Official Journal of the European Union, L 208/3. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22013A0802%2801%29>

²⁴ Dicho porcentaje lo ocupó durante el 2020.

Si analizamos esta relación a la inversa, la Unión ocupa el primer lugar como socio comercial de Israel, representando el 29,3% de su comercio en mercancías²⁵. Durante el 2020, el 34,4% de las importaciones de Israel procedieron de la UE. Estas exportaciones de la UE a Israel alcanzaron los 19.500 millones de euros, en su mayor parte maquinaria y equipos de transporte, productos químicos, agricultura y materias primas y otros bienes manufacturados. El 21,9% de las exportaciones de Israel se dirigieron hacia la Unión, ascendiendo a 11.500 millones de euros y dominadas por productos químicos, maquinaria y equipos de transporte y otros productos manufacturados.

En cuanto al comercio bidireccional de servicios entre ambas partes, la cifra alcanzó los 15.900 millones de euros²⁶. En cifras totales, durante el 2020 el comercio total de mercancías entre ambas partes ascendió a 31.000 millones de euros²⁷.

¿Hacia dónde vamos? La Unión Europea está decidida a seguir fortaleciendo una política comercial abierta, sostenible y firme con sus vecinos del Sur. Por lo menos esto es lo que manifiesta en su último informe sobre Revisión de la Política Comercial, en el que se propone fomentar las interdependencias estratégicas y mejorar las relaciones y la integración económica con los países que forman parte de Sur del Mediterráneo.

Pero la Unión afirma que, más allá de la importancia económica y el impacto de los acuerdos comerciales, estos son utilizados para promover objetivos políticos. No obstante, en sus relaciones con Israel es difícil identificar una conexión entre la posición normativa de la UE y sus políticas económicas²⁸.

IV. Paz y estabilidad en el Cercano Oriente

1. La UE ante el conflicto árabe-israelí

La Unión Europea, así como toda la comunidad internacional, se enfrenta a grandes problemas que podemos ver reflejados en los países del Mediterráneo. Cuando hablamos de paz y estabilidad, la situación a las ori-

²⁵ También durante el 2020.

²⁶ Las importaciones de servicios de la UE representaron 6.600 millones de euros y las exportaciones representaron 9.300 millones de euros.

²⁷ Cifras obtenidas de European Commission, European Union, *Trade in goods with Israel*, Directorate-General for Trade, 02/06/2021, (2021): 1-10. Acceso el 30 de diciembre de 2022. https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_israel_en.pdf

²⁸ Neve Gordon e Sharon Pardo, «Normative Power Europe Meets the Israeli-Palestinian Conflict», *Asia Europe Journal* · Mayo (2015): 270.

llas del Mediterráneo no es alentadora. Desde las revueltas conocidas como «primaveras árabes» que se repitieron en varios países de esta zona, los vecinos del Sur del Mediterráneo han sufrido otras crisis, en particular la pandemia del Covid-19. Todo ello ha provocado un impacto socioeconómico que puede fácilmente mutar hacia convulsiones sociales, violencia o colapso de los servicios e instituciones estatales²⁹.

Países como Siria y Libia han sufrido en los últimos años guerras civiles devastadoras. El Líbano y Argelia, entre otros, se han visto sometidos a tensiones entre el Estado y una sociedad totalmente insatisfecha y agotada. La situación de alerta está claramente acelerada por la reciente pandemia, que fácilmente puede aumentar las tensiones y conflictos alrededor del Mediterráneo. No obstante, este nuevo contexto de vecindad al que debe hacer frente la Unión Europea puede verse como un nicho de oportunidades en torno a la cooperación y al desarrollo inclusivo.

Tomando como ejemplo el mismo proceso de integración europea, para lograr la paz y la seguridad en una región se necesitan tres requisitos previos. En primer lugar, una reconciliación entre los antiguos vecinos enfrentados. En segundo lugar, la normalización de las relaciones entre todos los países implicados. Y, por último, el reconocimiento mutuo de las fronteras.

Si nos centramos en el conflicto árabe-israelí, estos tres requisitos aparecen, desafortunadamente, como utópicos. Pero si la Unión tiene alguna posibilidad de impulsar estas dinámicas en la región, ¿por qué parece que su voluntad política no acompaña esta intención? ¿cuál es la encrucijada en la que se encuentra la Unión que no es capaz de apoyar un Estado que respeta la pluralidad, la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos? —me atrevería a decir que Israel es el único país de la región que realmente cumple con ello—.

Los objetivos de promover la estabilidad, abanderada por la democracia y el respeto a las cuatro libertades de la UE se han visto en demasiadas ocasiones reemplazados por los intereses económicos y la estabilidad del autoritarismo en algunos Estados de la región. La UE reconoce en sus discursos, comunicados, resoluciones, declaraciones y cualquier tipo de manifestación pública la importancia del diálogo cultural con sus países vecinos, en ámbitos como la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

En una breve mirada en retrospectiva, en su momento la Comunidad Económica Europea asumió una posición común europea hacia el conflicto árabe-israelí con la Declaración de Venecia en 1980³⁰. En esta Cumbre, Eu-

²⁹ Amirah Fernández, «Europa y el Mediterráneo: ¿Qué futuro en común?», 1.

³⁰ European Economic Community, *Venice Declaration on the Middle East*, Venice European Council, EEC 6/1980. June 13, (1980), Acceso el 15 de enero de 2023. https://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_declaration_1980_en.pdf

ropa reconoció el derecho a la existencia del Estado de Israel, a la vez que mostró su apoyo al derecho del pueblo palestino de alcanzar una solución justa al conflicto. Tras este primer paso, la influencia europea disminuyó abruptamente ante la invasión israelí del Líbano y la preponderancia de las iniciativas norteamericanas en la consecución de un acuerdo que permitiera la retirada de combatientes palestinos³¹.

Desde la década de los 80, la Unión apostó por la autonomía de los llamados Territorios Ocupados como premisa para que Israel negociara con sus vecinos una solución definitiva al conflicto. Esta postura se mantuvo ambigua al no reconocer la Unión explícitamente el derecho de autodeterminación del pueblo palestino. Esto cambió con la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 donde se reconoció tal derecho, condicionándolo a una negociación entre las partes basada en las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU y con la participación de la OLP como representante del pueblo palestino³². Respecto a Israel, la Unión rechazaba las anexiones territoriales del Golán y la Jerusalén Oriental y catalogaba los asentamientos de Gaza y Cisjordania de ilegales.

Desafortunadamente, el discurso europeo ha sido históricamente recibido como hostil por parte de Israel. Esto ha dificultado la confianza y credibilidad a los intentos europeos de mediación en el conflicto. Con los Acuerdos de Oslo, en los que Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) adelantaban avances para la paz en el Cercano Oriente, los líderes de países europeos mostraron su apoyo en relación con la ayuda financiera, a pesar de que Noruega fue el gran protagonista³³. Toda esta época gestó y fomentó la idea europea sobre la creación de un espacio económico que incluyera el Mediterráneo y el Cercano Oriente, siendo expuesta en las Conferencias de Casablanca, en 1994, y Ammán, en 1995. La percepción que tenía Israel sobre la Unión Europea se percibía más amable, mientras las negociaciones en el proceso de paz seguían su propio cauce.

Sin el objetivo de ser exhaustivos en las conferencias y eventos que fueron gestando estas relaciones, la historia muestra como la UE ha ido creando un espacio que permitió la firma del Acuerdo de Asociación con Israel y la celebración de la primera Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo en Barcelona, en 1995. Por mucho tiempo la Unión ha invertido en la construcción de paz entre israelíes y palestinos. Actual-

³¹ Bernard Ravel, «¿Señales de paz en el Mediterráneo?», *Tiempo de Paz*, 13, (1989): 53.

³² Javier Lión Bustillo, «La UE, ¿actor principal o secundario en el Próximo Oriente? La Conferencia de Barcelona de 1995», en *Historia Actual Online*, HAOL, Núm. 12, Invierno, (2007): 33-41, 35.

³³ Vid. Bichara Kadher, «The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): Soft Diplomacy and Hard Realities», *Institut Medea Publications*, (2013).

mente, la UE es el mayor socio comercial de Israel y uno de los más importantes donantes de ayuda a la Autoridad Palestina, lo que debería permitirle ser un actor estratégico en la consecución de la paz.

La realidad es que la fórmula europea para una paz justa ha sido consistente a lo largo de los años, mostrando su apoyo al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos israelí y palestino a través de la implementación de la solución de los dos Estados, respetando los derechos humanos y el derecho internacional³⁴. A pesar de que su «intervención» ha sido muchas veces nula en distintos momentos de negociaciones de paz, su visión política, sus iniciativas y su compromiso han inspirado en cierta forma, a la vez que influenciado, las negociaciones entre las partes, y deberían ser consideradas como actividades de mediación³⁵.

El ingreso de la UE en el «Cuarteto», integrado a su vez por los Estados Unidos, Rusia y las Naciones Unidas y establecido en 2002 para facilitar las negociaciones del proceso de paz en el Cercano Oriente, dio un impulso a la visibilidad del rol de mediadora de la Unión en el conflicto. No obstante, en la última década, la implicación de los Estados Miembros a nivel individual ha sido más activa e intencional que la de la propia Unión. Este rol problemático de la Unión Europea como mediador se puede atribuir a la predominante mediación de los Estados Unidos, a las divisiones internas de la UE, a las percepciones negativas de Israel hacia la Unión y a, en cierta medida, las percepciones palestinas hacia la UE³⁶.

2. La cooperación europea con Palestina

Para una aproximación sobre las relaciones de la UE con Palestina podemos hacer uso de la declaración europea que aparece en la página de inicio de la página web de la Oficina del Representante de la Unión Europea en Cisjordania y la Franja de Gaza, en los siguientes términos: «The European Union (EU) has a long-standing commitment to the vision of an in-

³⁴ Vid. Nachalie Tocci, «Firm in Thetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict», *Ethnopolitics* 8, (2009): 387-401.

³⁵ Ole Elgstrom et al, «Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator? », en *International Negotiation* 23, (2018): 299-318, 307.

³⁶ Vid. Anders Persson, *Defining, Securing and Building a Just Peace: The EU and the Israeli-Palestinian Conflict*. (Lund: Lund University, Department of Political Science, 2013). Harpaz, G. e Shamis, A., «Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate Eutopia?», *Journal of Common Market Studies* 48, (2010): 579-616; y Sharon Pardo, «Between Attraction and Resistance: Israeli Views of the European Union», in *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, por S.Lucarelli and L.Fioramonti, ed., (New York, Routledge, 2010).

dependent and sovereign state of Palestine, living side by side with Israel in peace and security. The EU and the Palestinian Authority (PA) enjoy a strong partnership guided by the principles of mutual accountability, transparency and deep democracy that are essential to the establishment of a future democratic Palestinian state³⁷».

La cooperación entre la UE y los refugiados palestinos remonta a más de 50 años atrás. En estrecha colaboración con las Naciones Unidas, la Unión Europea muestra su apoyo a los refugiados palestinos de manera expresa e inequívoca. Además, la Unión ha aplaudido su apoyo al Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente —OOPS—, también conocido como UNRWA, por sus siglas en inglés, en diversas ocasiones³⁸.

Entre 2016 y 2017, la UE y sus Estados miembros aportaron de manera conjunta 814 millones de euros al OOPS. En 2018, el apoyo se materializó en 82 millones de euros. Recientemente, en 2021, la UE firmó una declaración conjunta con la UNRWA para continuar renovando el apoyo financiero a la agencia. En un comunicado de prensa, el actual Alto Representante de la UE para la Política Exterior, Josep Borrell, afirmó que el apoyo europeo a la UNRWA es un elemento clave de la estrategia europea de promoción de la seguridad, estabilidad y desarrollo en la región y mantiene vivas las perspectivas de paz entre israelíes y palestinos³⁹.

La Unión conserva una asignación bilateral anual por 300 millones de euros, que constituye el principal apoyo financiero para la Autoridad Nacional Palestina. Según la Unión, el objetivo principal de esta ayuda es contribuir a la creación de capacidades de un futuro Estado palestino democrá-

³⁷ The Office Of The European Union Representative (West Bank and Gaza Strip, UNRWA). Acceso el 30 de enero de 2023. https://www.eeas.europa.eu/delegations/palestine-occupied-palestinian-territory-west-bank-and-gaza-strip_en?s=206

³⁸ En 2018 la UE anunció la disposición de 82 millones de euros para el OOPS, financiando el acceso a la educación, atención sanitaria primaria y asistencia a refugiados en situación de vulnerabilidad. En ese momento el comisario de Política Europea de Vecindad y Negociaciones de Ampliación, Johannes Hahn, declaró: «La fundamental contribución de hoy reafirma el compromiso duradero de la Unión Europea con el apoyo al trabajo del OOPS, que presta servicios básicos a los refugiados palestinos (...) El OOPS necesita recursos adecuados y predecibles, y me complace confirmar que la UE va a mantener el nivel de su contribución tanto en 2019 como en 2020 (...)». Comisión Europea, *La UE apoya las actividades del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) con 82 millones de euros*, Comunicado de prensa, 15 de marzo de 2018, Bruselas. (2018). Acceso el 5 de enero de 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_18_1926

³⁹ Europapress, *La UE renueva el apoyo a la agencia de la ONU para los refugiados palestinos*, *europapress internacional*, 17 de noviembre de 2011. Acceso el 25 de enero de 2023 <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-renueva-apoyo-agencia-onu-refugiados-palestinos-20211117185654.html>

tico e independiente. En 2013 entró en vigor el plan de acción en el marco de la PEV entre la UE y la Autoridad Nacional Palestina. Más recientemente, en 2022, la Comisión Europea aprobó otra asignación bilateral para Palestina, por un valor de 224,8 millones de euros y destinada al apoyo de la Autoridad Nacional Palestina y a proyectos llevados a cabo en los Territorios Palestinos Ocupados.

Estas asignaciones bilaterales se sustentan sobre la base del Acuerdo Euromediterráneo interino de asociación en materia de comercio y cooperación, de 1997. Este acuerdo propuso, entre otros objetivos, ofrecer un marco apropiado para un diálogo global que permita el desarrollo de estrechas relaciones entre ambas partes, establecer las condiciones para una progresiva liberalización del comercio, fomentar el desarrollo de las relaciones económicas y sociales de las partes, contribuir al desarrollo social y económico en Cisjordania y la Franja de Gaza y fomentar la cooperación en otros ámbitos de interés recíproco⁴⁰.

3. *Los Acuerdos de Abraham. La UE, tan solo una observadora*

El 28 de enero de 2020, el entonces presidente de Estados Unidos, Donald Trump anunció un Acuerdo del siglo enfocado a solucionar el conflicto entre palestinos e israelíes. El plan se titulaba «Paz para la prosperidad. Una visión para mejorar las vidas de los pueblos israelí y palestino⁴¹». Contra todo pronóstico, el documento no tuvo la mala acogida que se esperaba, tanto por el mundo árabe como por la comunidad internacional⁴².

En realidad, y de manera obvia, fueron la Liga Árabe y la Unión Africana los grandes detractores del plan Trump, calificándolo en duros términos⁴³. Pero más allá de esto, destacan las declaraciones que realizó abruptamente

⁴⁰ Comunidad Europea Y Organización Para La Liberación De Palestina (Olp), *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*. Diario Oficial n.º L 187 de 16/07/1997. (1997): 0003 – 0135, Acceso el 10 de enero de 2023. [https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716\(01\):ES:HTML](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21997A0716(01):ES:HTML)

⁴¹ White House, *Peace to prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, January 2020. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://trumpwhitehouse.archives.gov/peacetoprosperity/>

⁴² Vid. Romualdo Bermejo García, «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el expresidente Trump. De Trump a Biden: ¿ruptura o continuidad?», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 57, Octubre (2021): 9-99. <http://dx.doi.org/10.31439/UNISCI-122>

⁴³ Ahmed Aboul Gheit, secretario general de la Liga Árabe definió el plan Trump como «un gran desperdicio de los derechos legítimos de los palestinos en su territorio». Por su

tamente el Alto representante para Política Exterior, Josep Borrell sobre el plan de paz de Trump, asegurando que violaba el derecho internacional y que contradecía la visión europea sobre la solución de los dos Estados⁴⁴. Estas declaraciones no fueron nada bien recibidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores israelí, que calificó como «lamentable» y «anormal» la posición de Borrell⁴⁵.

Con la firma de los acuerdos entre Israel y varios países árabes estamos ante un cambio de paradigma en el mundo árabe. El rechazo al derecho de Israel a existir empieza, de manera histórica, a dar un giro. Estados Unidos auspició todo el proceso de negociación y la firma de los Acuerdos de Abraham, abanderando esta declaración de paz, inicialmente entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos, y a la que se añadieron meses más tarde Baréin, Sudan y Marruecos.

El 15 de septiembre de 2020 marcó un punto de inflexión en la historia de la región. Estos acuerdos honran el nombre del patriarca Abraham compartido por las tres religiones abrahámicas, el judaísmo, el islam y el cristianismo. El objetivo de la normalización de estos vínculos se dirige a afianzar relaciones comerciales, políticas y sociales entre las partes.

Los Acuerdos de Abraham no alcanzan las expectativas de muchos de los sectores implicados. No obstante, la trascendencia de la decisión es innegable. Este pacto quiebra el consenso árabe de no estrecharle la mano a Israel hasta la creación de un Estado palestino. La motivación de semejante giro geopolítico viene claramente impulsada por la necesidad de hacer frente a la potencia nuclear de Irán, amenaza común para Israel y otros países árabes como los Emiratos Árabes Unidos. Sin duda, el reconocimiento

parte, Musa Faki Mahamat, presidente de la Comisión de la Unión Africana, afirmó que dicho plan «ignora los derechos legítimos del pueblo palestino y constituye una grave violación de los derechos fundamentales». *Vid.*, Fernando Prieto Arellano, «El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, 15/2021, 9 de febrero (2021): 1-16.

⁴⁴ EEAS, MEPP: *Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell on the US initiative*, Brussels, 04/02/2020, Statements by the HR/VP. Acceso el 5 de enero de 2023. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/73960/MEPP:%20Statement%20by%20the%20High%20Representative/Vice-President%20Josep%20Borrell%20on%20the%20US%20initiative)

⁴⁵ Lior Haiat, portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel difundió en Twitter que «El hecho de que Josep Borrell haya elegido usar un lenguaje amenazador hacia Israel, al poco de haber asumido el cargo y solo horas después de mantener una reunión en Irán, es lamentable y, como mínimo, anormal (...) La continuación de estas políticas y conductas es la mejor vía para garantizar que el papel de la UE en cualquier proceso quedará minimizado». EL PAIS Internacional, *Europa se desmarca del plan de paz de Trump para Oriente Próximo*, Bruselas/Jerusalén, 04 de febrero de 2020. Acceso el 30 de enero de 2023. https://elpais.com/internacional/2020/02/04/actualidad/1580824879_001527.html

de Israel por los Emiratos Árabes Unidos y Baréin marca un inicio del fin del conflicto árabe-israelí, lo que supone un paso de gigante⁴⁶.

Tal y como asegura Robert Nicholson «la paz nunca comienza con buena voluntad, esta produce buena voluntad»⁴⁷. La esperanza es que el ejemplo de que existan países árabes que hayan renunciado a no-negociar con Israel, aceptar su derecho a existir y aprovechar los beneficios que se pueden generar de establecer relaciones pacíficas con este país sirva de motor para otros países a seguir los mismos pasos.

No podemos olvidar el consenso histórico que ha existido entre los Estados árabes que han visto a Israel como un enemigo común. Este compromiso se vio plasmado en la Resolución de Jartum del 1 de septiembre de 1967, donde quedaba instaurada la regla de los «tres noes» con respecto a las relaciones árabe-israelíes: no a la paz con Israel, no al reconocimiento del Estado de Israel, no a las negociaciones con Israel. Después de Egipto en 1979 y Jordania en 1994, esta es la primera vez que algún país árabe decide establecer relaciones diplomáticas con Israel. Estamos hablando de veintiséis años sin que ningún otro país árabe haya aceptado reconocer a Israel, y de repente, en un lapso de cinco meses, cuatro lo hacen en cadena.

El futuro de los acuerdos o de si más países árabes se unirán a este cambio de paradigma es ciertamente difícil de vislumbrar. A priori, podemos confiar en que los países firmantes cumplirán con el acuerdo por el simple hecho de mantener las ventajas que han conseguido gracias al mismo. El cambio de gobierno estadounidense podría afectar a su vez la durabilidad y eficacia de los Acuerdos de Abraham, al estar en revisión muchas de las políticas que aplicó el expresidente Trump⁴⁸.

Países como Irán y grupos como Hezbolá fueron los primeros en rechazar dichos acuerdos. Obviamente Irán, a través de su tejido de grupos terroristas, ha saboteado de manera histórica cualquier perspectiva de estabilidad en el Cercano Oriente.

La cuestión aparece otra vez aquí, ¿qué papel ocupa la Unión Europea? Si la promoción de la paz y la estabilidad en la dimensión Sur de su PEV es

⁴⁶ Romualdo Bermejo García, «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27 (2021): 9-70, 68.

⁴⁷ «...peace never starts with goodwill-it produces goodwill», Robert Nicholson, «Real progress toward peace in the Middle East. Lessons from the Abraham Accords», *World News Group*, Opinions, November 10, (2021). Acceso el 5 de enero de 2023. <https://wng.org/opinions/real-progress-toward-peace-in-the-middle-east-1636545555>

⁴⁸ Vid. Juanjo Sánchez Arreseigor, «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de opinión, 41/2021, 13 de abril, (2021): 281-292. Acceso el 22 de enero de 2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO41_2021_JUASAN_Acuerdos.pdf

uno de sus mayores objetivos, quizá los Acuerdos de Abraham pueden ser un punto de inflexión para que la Unión reconsidere su papel en el Cercano Oriente. Si bien es cierto que la política exterior europea no dispone de una línea clara de acción, el solo hecho de que haya sido posible un cambio de paradigma en el mundo árabe debería alentar a la UE a repensar su capacidad geopolítica en la región.

Ante el acercamiento inicial entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos, la UE celebró de manera muy escasa, a modo de comunicado de prensa, la normalización de las relaciones entre ambas partes. En su declaración asegura que la propia Unión ha promovido durante muchos años el desarrollo de estas relaciones y que tanto Israel como los Emiratos Árabes Unidos son socios importantes para la UE. Reitera el compromiso europeo con la solución de dos Estados y en su breve declaración no evita hacer referencia a los «territorios ocupados»⁴⁹.

Un mes más tarde, a través de otro breve comunicado de prensa, la Unión declara acoger con satisfacción el anuncio sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Israel y el Reino de Baréin. Mantiene su apoyo para encontrar una solución global al conflicto árabe-israelí y su disposición hacia la solución de dos Estados para pacificar la relación entre Israel y Palestina⁵⁰.

Después de estas dos escuetas declaraciones, lo único que encontramos al respecto es la respuesta del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en nombre de la Comisión Europea a una pregunta parlamentaria con solicitud de respuesta escrita. Algunos parlamentarios manifiestan que el Acuerdo de Abraham contrasta con las iniciativas políticas de la Unión en la región de Medio Oriente y aseguran que estas han sido perjudiciales para la consecución de la paz. En particular, destacan el apoyo europeo al régimen mulá de Irán y la falta de voluntad de incluir a Hezbolá en su totalidad en la lista de organizaciones terroristas de la Unión. Con base en esto, lanzan dos cuestiones al Alto representante: en primer lugar, el papel que prevé que tendrá la Unión en el proceso

⁴⁹ Consejo De La Ue, *Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre el anuncio de la normalización de relaciones entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos*, Comunicado de prensa, 15 de agosto de 2020. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/08/15/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-european-union-on-the-announcement-of-a-normalisation-of-relationships-between-israel-and-the-uae/>

⁵⁰ Consejo De La Ue, *Baréin/Israel: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas*, Comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2020 Acceso el 5 de enero de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/09/12/bahrain-israel-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-establishment-of-diplomatic-relations/>

de paz de la región y, en segundo lugar, cuál iba a ser el mensaje oficial de la Unión en relación con los Acuerdos de Abraham. Más explícitamente, si la Unión animaría a las autoridades palestinas a aceptar los acuerdos como una oportunidad para consolidar la paz⁵¹.

En respuesta, Borrell manifiesta que la UE considera el proceso de normalización entre Israel y algunos países árabes como una contribución importante y positiva a la paz y la estabilidad regionales. Reitera su compromiso en pro de una solución negociada y viable de dos Estados y declara su disposición a colaborar con las partes en sus esfuerzos por generar confianza y diálogo y reanudar las negociaciones con el fin de lograr una paz justa y duradera⁵².

La posición de observadora de la Unión Europea contrasta con la decisión de estos cuatro países árabes de normalizar sus relaciones con Israel sin que ello dependa ya de una solución a la causa palestina. El discurso europeo que sigue condicionando la paz árabe-israelí a la paz entre Israel y Palestina quizá haya quedado obsoleto y, paradójicamente, han sido países árabes los que han roto con esta conexión. Un dato muy llamativo que no podemos dejar de mencionar es la ausencia de protestas en los países firmantes de estos acuerdos. Contra todo pronóstico, no se produjeron revoluciones internas ni protestas populares ante el reconocimiento oficial del estado de Israel.

4. *Un futuro incierto para las relaciones entre la UE e Israel*

En julio de 2021 el nuevo ministro israelí de Exteriores, Yair Lapid, visitó Bruselas ante la invitación del Alto Representante de Política Exterior, Josep Borrell. La visita coincidió con el 30.º Aniversario de la Conferencia de Paz de Madrid que lanzó el proceso para los Acuerdos de Oslo. Con esta visita, la Unión puso de manifiesto su intención de volver a situar el conflicto árabe-israelí en su agenda y cobrar algo de protagonismo en su difícil resolución.

⁵¹ European Parliament, Parliamentary questions, 10 November 2020, *Question for written answer E-006093/2020 to the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Rule 138. Subject: The Abraham Accords and the future role of the EU in the Middle East peace process. Acceso el 10 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006093_EN.html

⁵² European Parliament, Parliamentary questions, 14 January 2021, *Answer given by High Representative/Vice-President Borrell on behalf of the European Commission*. Question reference: E-006093/2020. Acceso el 23 de enero de 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2020-006093-ASW_EN.html

La UE defiende la solución de dos Estados para resolver la situación entre Israel y Palestina. Pero esta solución nunca podrá ser viable mientras la violencia de Hamás siga teniendo un papel preponderante en el conflicto. Tras casi una década de desacuerdos con las políticas del expresidente Benjamín Netanyahu, el cambio de gobierno en Israel parece que abre una ventana para las relaciones con la UE.

Con los Acuerdos de Abraham, especialmente con el acercamiento de Emiratos Árabes Unidos al Estado de Israel, se deriva cierta presión sobre las instituciones palestinas para que se acerquen a un acuerdo de paz con el este último. La solución de dos Estados pues, parece pasar ya a otra dinámica. Palestina cada vez cuenta con menos Estados aliados que mantengan el compromiso de luchar contra un enemigo común, llamado Israel. La República Islámica de Irán sigue siendo el gran aliado de la causa palestina, apoyándola a través de la financiación de los grupos terroristas de Hamas y la Yihad Islámica Palestina⁵³. En cualquier breve y escueto pronunciamiento relacionado con la situación en Medio Oriente, la Unión repite su posición a favor de los dos Estados como «única manera realista de poner fin al conflicto»⁵⁴.

La UE deberá en algún momento definir una posición clara que sea coherente con la promoción de la paz y estabilidad en la región. Si en un futuro cercano presenciamos nuevos acuerdos de Israel con países árabes, que inequívocamente llevarían a debilitar la posición palestina. ¿Cuál será la línea de actuación de la Política Exterior Europea?

Algo que parece evidente es que si la Unión pretende ser un mediador efectivo en el conflicto, resulta de vital importancia que sus acciones e intermeditaciones sean vistas como legítimas, relevantes y efectivas para las partes en conflicto.

⁵³ Almudena Garcia Perucha, «La situación palestina ante la anexión israelí de los territorios ocupados: un análisis de los acuerdos firmados por Israel en 2020», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documentos de Opinión, 144/2020, 12 de noviembre (2020):, 1-13, 12. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO144_2020ALMGAR_territoriosocupados.pdf

⁵⁴ En un comunicado de prensa a principios de 2020, Josep Borrell declaró que la UE estudiaría y evaluaría cualquier propuesta «...a partir de la posición establecida de la UE y de su compromiso firme y unitario con una solución negociada y viable de dos Estados que tenga en cuenta las aspiraciones legítimas tanto de los palestinos como de los israelíes, respetando todas las Resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y los parámetros acordados internacionalmente». Consejo De La Ue, *Declaración del Alto Representante Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre el proceso de paz en Oriente Próximo*, Comunicado de prensa, 28 de enero de 2020. Acceso el 5 de enero de 2023. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/01/28/declaration-by-the-high-representative-josep-borrell-on-behalf-of-the-eu-on-the-middle-east-peace-process/>

V. Conclusiones

La UE propaga su intención de establecer fructíferas relaciones con Israel, pero un primer paso hacia ello podría ser el reconocimiento de que las buenas intenciones proclamadas en la Declaración de Barcelona hacia sus vecinos del Mediterráneo no han ido acompañadas de una voluntad política adecuada.

El proceso de paz árabe-israelí ha colapsado en distintas ocasiones y es uno de los principales factores desestabilizadores de la región. A ello se suman las distintas tensiones geopolíticas entre los Estados del Cercano Oriente. Teniendo en cuenta el contexto actual y los retos inminentes en el sur del Mediterráneo, la Unión debe replantearse su posición frente a un estado fructífero como lo es Israel. Si el objetivo es reforzar una verdadera cooperación e integración euromediterránea, el enfoque y discurso hacia este país es vital.

La Unión proclama su intención de garantizar la paz y la seguridad en la región mediterránea. Esta buena intención tendría que verse acompañada de una alianza real con los Estados democráticos y pacíficos de la región, con el fin de armonizar una estabilidad fuerte que se vea menos frágil ante los estados autoritarios y convulsos que rodean la zona.

Con la PEV, la Unión no ha logrado ningún tipo de éxito en la estabilización del conflicto árabe-israelí. Es más, el papel que ha desempeñado en la región del Cercano Oriente ha sido casi nulo.

Percibimos una fuerte desconexión entre los pronunciamientos, objetivos y valores que la Unión dice promover en su PEV y la débil y poco intensa cooperación que tiene establecida con el Estado de Israel. En varios de sus informes la Unión constata de manera expresa que existe una estrecha interrelación entre desarrollo democrático y socioeconómico, que cuando un Estado alcanza una democracia sostenible, el Estado de Derecho, la reducción de la burocracia o una educación de calidad, todo ello redundando en beneficio de la estabilidad política, el bienestar social y la cohesión, sino que a su vez ello estimula un crecimiento económico.

Quizá una mirada humilde desde la UE hacia otras iniciativas de paz y otros actores internacionales sería un buen paso para posicionar el papel europeo en la consecución de la paz en el Cercano Oriente. Con el ejemplo de los Acuerdos de Abraham, otra gran potencia como lo es EE.UU., aceptó a finales de 2020 cambios modestos que se adaptaran a la región y que han hecho posible un acercamiento entre Israel y cinco países de mayoría musulmana: Emiratos Árabes Unidos, Bahrein, Sudán, Marruecos y Kosovo.

Las políticas que se han mantenido a lo largo de la historia han sostenido el proceso de paz del Cercano Oriente en un eterno punto muerto. La UE conserva fructíferas relaciones con Israel, convirtiéndose en un aliado indispen-

sable para este Estado. Pero, a su vez, es el mayor proveedor de asistencia externa para la población palestina y un socio económico y diplomático para los países árabes. La Unión debería valerse de esta intersección de intereses para aprovechar su capacidad política y ejercer una verdadera voluntad que promueva un cambio positivo en el paradigma mundial que gira entorno Israel.

Puede afirmarse que el papel de la UE en el Cercano Oriente no ha logrado contribuir de una forma sustancial a la paz y estabilidad del conflicto árabe israelí, lo que contradice y atenta directamente a la coherencia de la PEV y la UpM, y más aún al papel de la UE como principal actor en la región mediterránea. En cualquier caso, una nueva agenda para el Mediterráneo en un marco de permanencia del conflicto árabe israelí se verá permanentemente lastrada en sus resultados, imposibilitando la construcción de unas relaciones basadas en los valores de paz, estabilidad y seguridad proclamados en la Conferencia de Barcelona de 1995.

Bibliografía

- Amirah Fernández, Haizam e Soler i Lecha, Eduard. «Europa y el Mediterráneo: ¿Qué futuro en común?», en *CIDOB notes internacionals*, 261, Barcelona: Noviembre 2021.
- Barbé, Esther. «La Unión por el Mediterráneo: de la europeización de la política exterior a la descomunitarización de la política mediterránea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 32, 2009.
- Blanc Altemir, Antonio. *La Unión Europea y el Mediterráneo. De los primeros acuerdos a la Primavera Árabe*, Madrid: Tecnos, 2012.
- Bermejo García, Romualdo. «Los retos del presidente Biden en el Medio Oriente tras los éxitos? Obtenidos por el expresidente Trump. De Trump a Biden: ¿ruptura o continuidad?», *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, n.º 57, Octubre 2021.
- Bermejo García, Romualdo. «La política de Trump ante el conflicto israelo-palestino a la luz del Derecho internacional: un balance positivo», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 27, 2021.
- Comisión Europea. *La UE apoya las actividades del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) con 82 millones de euros*, Comunicado de prensa, 15 de marzo de 2018, Bruselas.
- Comisión Europea. *European Union, Trade in goods with Israel*, Directorate-General for Trade, 02/06/2021.
- Consejo de la Unión Europea. *Declaración del Alto Representante Josep Borrell, en nombre de la UE, sobre el proceso de paz en Oriente Próximo*, Comunicado de prensa, 28 de enero de 2020.
- Consejo de la Unión Europea. *Declaración del Alto Representante en nombre de la Unión Europea sobre el anuncio de la normalización de relaciones entre Israel y los Emiratos Árabes Unidos*, Comunicado de prensa, 15 de agosto de 2020.

- Consejo de la Unión Europea. *Baréin/Israel: Declaración del Alto Representante, en nombre de la Unión Europea, sobre el establecimiento de relaciones diplomáticas*, Comunicado de prensa, 12 de septiembre de 2020
- EEAS, MEPP: *Statement by the High Representative/Vice-President Josep Borrell on the US initiative*, Brussels, 04/02/2020, Statements by the HR/VP
- Elgstrom, Ole; Chaban, Natalia; Knodt, Michele; Muller, Patrick e Pardo, Sharon. «Perceptions of the EU's Role in the Ukraine-Russia and the Israel-Palestine Conflicts: A Biased Mediator?», en *International Negotiation* 23, 2018.
- EU-ISRAEL, *Euro-mediterranean Aviation Agreement between the European Union and its Member States, of the one part and the government of the State of Israel, of the other part*, 2.8.2013, Official Journal of the European Union L 208/3.
- Europapress, *La UE renueva el apoyo a la agencia de la ONU para los refugiados palestinos*, europapress internacional, 17 de noviembre de 2011.
- European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, *Joint report to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Report on the Implementation of the European Neighbourhood Policy Review*, Brussels, 18.05.2017 JPIN(2017) 18 final.
- European Economic Community, *Venice Declaration*, EEC 6/1980. June 13, 1980.
- European Parliament. *The European Neighbourhood Policy*, Fact Sheets on the European Union,
- European Parliament. *Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de julio de 2015, sobre la revisión de la Política Europea de Vecindad (2015/2002(INI))*, P8_TA(2015)0272.
- European Parliament. *Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de marzo de 2019, sobre le tema «Después de la Primavera Árabe: el camino a seguir en la región MENA (Oriente Próximo y África del Norte)»*, (2018/2160(INI)), P8_TA(2019)0318.
- European Parliament. Parliamentary questions, 10 November 2020, *Question for written answer E-006093/2020 to the Vice-President of the Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, Rule 138. Subject: The Abraham Accords and the future role of the EU in the Middle East peace process
- European Parliament. Parliamentary questions, 14 January 2021, *Answer given by High Representative/Vice-President Borrell on behalf of the European Commission*. Question reference: E-006093/2020
- García Perucha, Almudena. «La situación palestina ante la anexión israelí de los territorios ocupados: un análisis de los acuerdos firmados por Israel en 2020», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documentos de Opinión, 144/2020, 12 de noviembre de 2020.
- Guinea, Mercedes. «La Política Europea de Vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil», *Revista UNISCI*, n.º 39, octubre 2015.
- Gordon, Neve e Pardo, Sharon. «Normative Power Europe Meets the Israeli-Palestinian Conflict», *Asia Europe Journal*, mayo 2015.

- Granell, Francesc. «La Unión por el Mediterráneo como organismo internacional y como catalizadora de la cooperación europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 46.
- Harpaz, G e Shamis A. «Normative Power Europe and the State of Israel: An Illegitimate Eutopia?» *Journal of Common Market Studies* 48, 2010.
- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Joint communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Renewed partnership with the Southern Neighbourhood, A new Agenda for the Mediterranean*. (SWD(2021) 23 final), Brussels, 9.2.2021, JOIN(2021) 2 final.
- Hunt, Diana. «The UfM and Development Prospects in the Mediterranean: Making a Real Difference?», *Mediterranean Politics*, vol. 16, n.º 1, 2011.
- Johansson-Nogués, Elisabeth. «The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-ownership'?»», *Mediterranean Politics*, Vol. 16, N.º 1, marzo de 2011.
- Khader, Bichara. «The European Union and the Palestinian Question (1957-2013): Soft Diplomacy and Hard Realities». *Institut Medea Publications*, 2013.
- Lión Bustillo, Javier. «La UE, ¿actor principal o secundario en el Próximo Oriente? La Conferencia de Barcelona de 1995», en *Historia Actual Online*, HAOL, Núm12, Invierno, 2007.
- Nicholson, Robert. «Real progress toward peace in the Middle East. Lessons from the Abraham Accords», *WORLD NEWS GROUP*, Opinions, November 10, 2021.
- Pardo, Sharon. «Between Attraction and Resistance: Israeli Views of the European Union», in S.Lucarelli and L.Fioramonti, ed., *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, New York, Routledge, 2010.
- Persson, Anders. *Defining, Securing and Building a Just Peace: The EU and the Israeli-Palestinian Conflict*. Lund: Lund University, Department of Political Science, 2013.
- Prieto Arellano, Fernando. «El desafío de Biden en Oriente Medio. Del Acuerdo del siglo a los Acuerdos de Abraham y el pragmatismo de la nueva geopolítica regional», *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de Opinión, 15/2021, 9 de febrero de 2021.
- Ravanel, Bernard. «¿Señales de paz en el Mediterráneo?»», *Tiempo de Paz*, 13, 1989.
- Sánchez Arreseigor, Juanjo. «Dudas sobre la verdadera trascendencia y eficacia de los Acuerdos de Abraham», en *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, Documento de opinión, 41/2021, 13 de abril de 2021.
- Shumylo-Tapiola, Olga e Pertusot, Vivien. «La Política Europea de Vecindad. Aún queda camino por recorrer», *Anuario Internacional CIDOB 2011-Europa*, p. 219.
- Tocci, N. «Firm in Thetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict», *Ethnopolitics* 8, 2009.
- White House. *Peace to prosperity. A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People*, January 2020.

Sobre la autora

Déborah Presta Novello es licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona. Máster en Integración Europea por la misma universidad y Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional por la Universidad de Lleida. Doctora en Derecho desde 2018 y actualmente investigadora posdoctoral en la Universidad de Lleida, beneficiaria de una Beca Margarita Salas para jóvenes doctores, del Ministerio de Universidades de España y financiada por la Unión Europea (NextGenerationEU).

Ha impartido docencia en la Universidad de Lleida, la Universitat Oberta de Catalunya, la Universidad Pontificia Comillas de Madrid y la Universidad Carlos III de Madrid, en áreas como *Derechos Humanos* y *género*, *Derecho de la Unión Europea*, así como en la tutorización de Trabajos Finales en el *Máster Universitario de Derechos Humanos, Democracia y Globalización*. Ha realizado estancias de investigación en prestigiosas universidades. En la Universidad de los Andes (Colombia), como investigadora predoctoral, y en la Tel Aviv University (Israel) e Universidad de Ibagué (Colombia), como investigadora posdoctoral.

About the author

Déborah Presta Novello holds a degree in Law from the Autonomous University of Barcelona. Master in European Integration from the same university and Master in Development and International Cooperation by the University of Lleida. Doctor in Law since 2018 and currently postdoctoral researcher at the University of Lleida, beneficiary of a Margarita Salas Scholarship for young doctors, from the Ministry of Universities of Spain and financed by the European Union (NextGenerationEU).

She has taught at the University of Lleida, the Open University of Catalonia, the Comillas Pontifical University of Madrid and the Carlos III University of Madrid, in areas such as Human Rights and gender, European Union Law, as well as in the tutoring of Works Finals in the Master's Degree in Human Rights, Democracy and Globalization. She has carried out research stays at prestigious universities. At the University of Los Andes (Colombia), as a predoctoral researcher, and at the Tel Aviv University (Israel) and University of Ibagué (Colombia), as a postdoctoral researcher.