

La UE y el proceso de paz en Oriente Medio: ¿Un nuevo compromiso?¹

Richard Youngs

Coordinador, programa de Democratización, FRIDE

Tras el "Acuerdo de La Meca" de enero de 2007 patrocinado por Arabia Saudí, la formación de un Gobierno de unidad nacional palestino crea perspectivas de un nuevo compromiso de Europa con la Autoridad Nacional Palestina (ANP). La decisión de la Unión Europea de boicotear tras las elecciones de enero de 2006 el Gobierno de Hamás ha tenido varios efectos negativos. Uno de los más serios ha sido un retroceso en la reforma institucional palestina, donde los Gobiernos europeos y la Comisión Europea habían empezado a desempeñar un papel práctico y de liderazgo. Un Gobierno de unidad entre Hamás y Fatah podría ser utilizado como una plataforma para renovar el enfoque orientado hacia la reforma de las políticas europeas –un área donde Europa todavía tiene un valor añadido en la plétora de iniciativas desarrolladas por otros actores internacionales. Hay lecciones que aprender en *cómo* se debería apoyar la reforma palestina y en cómo los instrumentos europeos de "políticas de segundo orden" (*low politics*)² pueden ser más eficaces si se usan como parte de un compromiso político europeo más amplio.

Responder a un Gobierno de Unidad Nacional

Algunos de los encargados de formular las políticas europeas afirman que las sanciones han conseguido moderar a Hamás y obligarle a aceptar un Gobierno de unidad. Lo más probable es que Fatah y Hamás hayan reconocido que seguir luchando entre sí no llevaría a nada y que ninguno ganaría por completo en un conflicto civil armado.

La UE afirma que intentó conseguir lo mejor de ambos mundos: usar el boicot para presionar a Hamás sobre las tres conocidas condiciones (renunciar a la violencia, reconocer el Estado de Israel y reconocer los acuerdos pasados), y a la vez usar ayuda financiera a través del Mecanismo Internacional Temporal (MIT) para proporcionar servicios básicos a la población palestina. Se señala con frecuencia que la ayuda europea irónicamente ha de hecho aumentado desde la victoria de Hamás. La ayuda de la Comisión Europea aumentó de unos 100 millones de euros en 2005 a casi 200 millones de euros en 2006. Los gastos totales de la UE en los Territorios Ocupados en 2006 ascendieron a alrededor de 800 millones de dólares, un cuarto más que en 2005. Los proyectos se iban terminando de manera *ad hoc*, en vez de ser cortados completamente una vez impuesto el boicot.

Sin embargo, se podría decir que el resultado ha sido lo *peor* de ambos mundos. A pesar de aumentar la ayuda, la UE ha perdido mucha popularidad y buena voluntad entre la población palestina –dos aspectos invariablemente vistos como la ventaja

¹ Este documento está basado en información presentada al Comité de Investigación de la Cámara de los Lores sobre la Unión Europea y el Proceso de Paz en Oriente Medio, 8 de marzo de 2007.

² *Low politics* se refiere a la política relacionada con la población e incluye áreas como la salud, el crimen y la economía.

comparativa de la UE en la diplomacia del proceso de paz. No obstante, comparado con la magnitud de desafíos a los que se enfrentan los Territorios Ocupados, el MIT representa una gota de agua en el océano y no ha conseguido evitar el aumento significativo en los niveles de pobreza de los palestinos en el último año.

El MIT cubre necesidades básicas a corto plazo, contribuyendo a la salud, combustible y costes sociales. Ha coordinado bien las donaciones de la Comisión y de los Estados miembros y ha conseguido evitar los retrasos burocráticos intra-europeos usuales. Muchos ahora lo ven como un modelo a ser utilizado en otras situaciones de crisis. Pero su apoyo es a pequeña escala. Sólo ha cubierto una pequeña parte de las necesidades médicas y salariales. Y esto, por supuesto, refuerza aún más la dependencia de la población en Hamás para los servicios básicos, ya que el "Estado" es cada vez más incapaz.

Los debates exhaustivos sobre la posibilidad de extender el alcance del MIT –algo sin duda necesario- reflejan esas preocupaciones. Pero tampoco debe perderse de vista la conocida cuestión de la dependencia de la ayuda. El suministro de ayuda de emergencia a corto plazo no debe convertirse –como a menudo sucede en situaciones de conflicto- en un sustituto a largo plazo de la ayuda para la regeneración de la economía auto-sostenible y la presión diplomática para asegurar que los Territorios Ocupados tengan acceso sin restricciones a los mercados vecinos, regionales e internacionales. Una lección aprendida del apoyo prestado por la UE durante los años 90 es que invertir mucho dinero que termine simplemente sirviendo para alimentar a redes de nepotismo y clientelismo, no sólo acumula pocos beneficios sino que, de hecho, aviva las llamas de las rivalidades entre facciones, ya que ese apoyo es visto como favorable a un grupo sobre otro.

Eso significa que la UE debería usar la formación del Gobierno de Unidad Nacional para buscar nuevos compromisos. Una manera de hacerlo podría ser conseguir que ese Gobierno acordara en trabajar con la UE cuestiones de reforma institucional, identificando esa reforma como parte de un mecanismo internacional de financiación más amplio. Son particularmente estos proyectos de reforma los que se han visto afectados por la segunda Intifada y el posterior boicot de 2006.

La creación de un nuevo Gobierno debería igualmente ayudar a empujar a la UE hacia un compromiso más equilibrado sobre cuestiones económicas –para muchos observadores éste es el terreno en el cual la UE tiene un posible peso e influencia más significativos. La UE ha vacilado mucho en relación con su objetivo manifiesto de apoyar la integración económica regional como medio para apuntalar el progreso en la "política de primer orden" (*high politics*)³ del proceso de paz.

Una cuestión clave es la manera en que las acciones de Israel han minado fundamentalmente los principios básicos de los acuerdos comerciales de la UE. Por supuesto, numerosos informes a lo largo de los años instaban a la UE a "ponerse dura con Israel". Y los escépticos siempre han replicado que la acción punitiva en contra de Israel sería contraproducente para la influencia de la UE y que de todas formas dichas medidas no conseguirían el apoyo de muchos Estados miembros, por razones (con frecuencia, históricas) ya conocidas. Sin embargo, incluso aquéllos que simpatizan con estos argumentos deben aceptar que claramente no ha resultado bueno para la influencia, imagen y credibilidad de la UE que se le permitiera a Israel hacer caso omiso de las provisiones técnicas de facilitación comercial de los propios

³ *High politics* ocurre a nivel internacional e incluye la política exterior y de defensa, entre otras.

acuerdos de la Unión. Incluso si se debatiera la falta de voluntad de la UE para tomar acciones punitivas drásticas contra Israel en grandes cuestiones políticas (incursiones, entre otras), parece difícil refutar la observación de que la inhabilidad o falta de voluntad de la UE de actuar contra medidas que minan toda la viabilidad y sentido de sus *proprios* instrumentos la hace parecer extremadamente débil.

En un nivel técnico, Israel parece estar a menudo burlándose de los principios subyacentes de las provisiones comerciales que el propio país ha firmado. La duradera disputa sobre las condiciones comerciales bajo los Acuerdos de Asociación Europeos demuestra cómo instrumentos europeos bien intencionados pueden ser arrastrados al conflicto y casi proporcionar motivos adicionales de intransigencia y tensión. Las acusaciones básicas son que Israel primero insiste en que las exportaciones de Palestina a la UE pasen por intermediarios israelíes y segundo, etiqueta bienes de los asentamientos ilegales como "*made in Israel*" y por tanto los hace aptos para las preferencias bajo el Acuerdo de Asociación europeo-israelí.

Si bien ha habido cambios en la cuestión de la etiquetación, con la UE haciendo una lista de los códigos postales (de los asentamientos) que serán excluidos de las preferencias comerciales, es en el campo económico donde la Unión debería estar buscando avances mucho más extensos a medida que la región entra en una nueva fase política post-Meca. Durante el año pasado, el debate se ha centrado en el boicot a Hamás; pero se podría decir que a un nivel más profundo ha sido más decepcionante el que el comercio palestino con la UE no haya despegado; el Acuerdo de Asociación de la UE con la ANP no haya ayudado a la economía palestina a alejarse de su vulnerable dependencia de la economía de Israel; y que el Acuerdo de Asociación no se haya convertido en un instrumento de facilitación comercial. Gran parte está relacionado con el fracaso en cosechar de manera exitosa la influencia económica de la UE y su presencia a través de los instrumentos de la Asociación Euromediterránea, para asegurar el cumplimiento por parte de Israel del Acuerdo sobre Acceso y Movimiento.⁴ Eso ha impedido esencialmente cualquier impacto positivo de los varios foros trilaterales organizados por la UE para promover conexiones comerciales y de transporte e infraestructuras entre Israel, los Territorios Ocupados y la Unión Europea. Éstas son las áreas en las cuales la UE podría renovar su esfuerzo y proveer de sustancia a sus conocidas, pero huecas en esencia, afirmaciones de que busca usar sus herramientas económicas y su presencia para promover su papel político en el proceso de paz.

Habida cuenta de que estas cuestiones dan lugar a comparaciones entre las políticas de la UE hacia Israel y hacia la ANP, no se debería olvidar la importancia de las percepciones. Y la percepción general es de una clara doble moral. Con Israel el argumento de la Unión equivale a: "La mejor manera de influir sobre terceros para que cambien actitudes que no nos gustan es una asociación profunda" – una asociación que milita en contra de una acción firme incluso cuando el "socio" desobedece los principios de la relación. Muchos insistirán en que las situaciones no son comparables. Pero esa falta de consistencia sin duda repercute en contra de la credibilidad de la UE.

⁴ Para más detalles, ver Comité de Desarrollo Internacional de la Cámara de los Comunes, *Development Assistance and the Occupied Palestinian Territories* [Ayuda al Desarrollo y los Territorios Ocupados Palestinos], enero de 2007, pp. 20-21.

Reactivar la reforma

El apoyo de la UE a la reforma institucional palestina había empezado a avanzar. La UE estaba empleando una hábil mezcla de financiación, incentivos y condicionalidad política. Así, la UE estaba caminando en la cuerda floja. Por una parte, buscaba empujar la reforma palestina sin ignorar el hecho de que una democracia de facto dependía esencialmente del final de la ocupación. Por otra, a finales de los años 90 estaba claro que dejar de lado de manera excesiva la reforma iba en contra de las perspectivas de paz. Se le criticaba a la UE por ambos lados: por ser o demasiado crítica hacia la élite política de la Autoridad Palestina, o demasiado indulgente.

Pero ésta fue desde luego el área en que la UE se convirtió en la principal proveedora de fondos, y su influencia no fue pequeña. La UE proporcionó financiación al programa MEDA y a la Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), esta última con la intención de canalizar la ayuda de manera que no necesitara la aprobación del Gobierno palestino. Así, fue en el área política donde la UE ejerció mayor presión y cuya coordinación en el terreno entre los distintos donantes europeos se valora positivamente.⁵

Con todo, es el área que más ha sufrido desde las elecciones palestinas de enero de 2006. El MIT desde luego ha sido una ayuda positiva, pero podría ser comparado con cubrir los problemas con una tirita. De hecho, el MIT esquiva muchos de los mecanismos de buena gobernanza (como la cuenta única del tesoro) que la UE había exigido con éxito. Bajo el MIT no está claro quién decide qué recibe cada uno, y los diplomáticos se quejan de que el dinero se escurre en un “agujero negro”. El programa de reforma judicial financiado por MEDA es un ejemplo de una reforma de gobernanza que sufrió debido al boicot.

Cualesquiera sean las legítimas preocupaciones sobre la doctrina de Hamás, la percepción –en todo Oriente Medio– es que el boicot confirmó las peores sospechas de que los europeos estaban siendo poco honrados con respecto a su compromiso de apoyar las normas democráticas. Este es quizás un punto obvio conocido por los encargados de formular las políticas; pero es significativo que en 14 meses la UE no haya hecho nada para mejorar esa impresión tan perjudicial.

Las tres condiciones impuestas sobre Hamás no incluyen nada relacionado a los estándares de la gobernanza democrática o cuestiones de los derechos civiles en los propios Territorios Ocupados. La falta de gobernanza democrática y rendición de cuentas son temas de considerable preocupación en el día a día de los palestinos, y la raíz de muchos conflictos internos en los Territorios Ocupados, que a su vez afectan negativamente el proceso de paz. Incluso si las tres condiciones impuestas sobre Hamás se consideran necesarias, es importante exigir su cumplimiento de manera que no corte completamente el trabajo y el diálogo sobre la reforma democrática que es crucial para las perspectivas de paz a largo plazo. Al centrarse en estas otras (tres) condiciones, la UE corre el riesgo de caer en la trampa de los opositores a la democracia. Han surgido preocupaciones sobre el nepotismo y el clientelismo que rigen la manera en que Hamás reparte sus beneficios de asistencia social; pero estas preocupaciones sobre “gobernanza” han sido eclipsadas por la

⁵ Para un relato más detallado de la política de la UE en los Territorios Ocupados Palestinos hasta enero de 2006, ver Richard Youngs, *Europe and the Middle East: In the Shadow of September 11*, Lynne Rienner, 2006, capítulo 5.

cuestión del “reconocimiento” formal de Israel, que genera mucha menos tensión social en el día a día.⁶

Muchas voces en la UE de hecho han empezado a hablar sobre el atractivo de renovar la agenda de construcción institucional. El Grupo de Gobernanza Estratégica, liderado por la Comisión Europea, ha sido reactivado y se están formulando propuestas. La reiniciación del trabajo de reforma del sector de seguridad se considera especialmente importante, con propuestas para retomar la financiación a través de la Oficina de Coordinación de la Unión Europea para el apoyo a la policía palestina (EU COPPS).

Si la UE adopta las conclusiones de enero de 2007 del Consejo Europeo –aceptar como suficiente que Hamás “respete” los actuales acuerdos con Israel– puede que de hecho las políticas evolucionen. Parece haber un reconocimiento general de la necesidad de evaluar las acciones de Hamás en vez de obligarle a aceptar condiciones selectas de manera formal y retórica. La frase estándar de muchos ministros y comisarios europeos de hecho se ha convertido en: “juzgaremos al Gobierno por sus acciones”.⁷ Sin embargo, queda por ver si los Estados miembros más prudentes estarán en la práctica dispuestos a actuar.

A pesar del optimismo actual, es importante recordar con cautela que el Gobierno de Unidad Nacional no debería por sí solo ser considerado una panacea. De hecho, hay que tener cuidado para que no conlleve decisiones basadas en acuerdos entre las élites políticas, sellados a puerta cerrada de manera que perjudique la rendición de cuentas hacia el público. Otras situaciones de conflicto revelan que estos acuerdos entre las élites no son buenos augurios para la paz, si también provocan que el público general se sienta excluido y privado de las medidas para asegurar la responsabilidad democrática.

Es importante también considerar detenidamente *la manera* en que el apoyo a la reforma democrática es renovado. Muchas declaraciones de ministros y diplomáticos igualan “apoyo a la democracia” a “apoyo al gabinete presidencial”. Estados Unidos ha sido más abierto y extremo en su preferencia manifiesta por apoyar al Presidente Abbas, con el fin de expulsar a Hamás. Pero los propios Gobiernos europeos se dirigen hacia el apoyo preferente al gabinete del presidente. El apoyo ha continuado yendo hacia el gabinete, como una exención al boicot europeo; y los planes que se están formulando actualmente presentan al gabinete como un interlocutor preferente. Además, los Gobiernos europeos apoyaron el llamamiento de Abbas para nuevas elecciones –algo que parecía dudoso desde un punto de vista constitucional.

Apoyar al Presidente Abbas puede parecer instintivamente razonable, pero no debe ser llevado a cabo a costa de una agenda de reforma más amplia. La UE no puede considerar “apoyar a la reforma” como favorecer a figuras moderadas vistas como “nuestros aliados”. El objetivo es apoyar el *proceso* democrático, y no abiertamente dar preferencia a aquéllos considerados “moderados útiles”.

El enfoque actual es incluso algo que contradice la intuición. Hasta el año pasado, durante una década la ayuda europea había sido dirigida a un pequeño grupo de

⁶ International Crisis Group, *After Mecca: Engaging Hamas*, Middle East Report, N°62, 28 de febrero de 2007, p. 9.

⁷ Ver por ejemplo, Benita Ferrero-Waldner, Discurso en la Universidad Hebrea de Jerusalén, 27 de febrero de 2007, disponible en <http://europa.eu/rapid/press>.

Fatah que había gastado estos recursos y creado un conjunto de instituciones políticas cada vez más corruptas y opacas. Y fue en parte por eso que Hamás ganó las elecciones de 2006. Ahora parece que la UE está cambiando su patrón de financiación para deliberadamente seguir con el flujo financiero a aquél grupo. Con ello, la UE corre el riesgo de recentralizar el poder apoyar un estilo de gobernanza más parlamentario a principios del siglo XXI. Es necesario presionar a Fatah para que se democratice, y no darle apoyo internacional incondicional y preferente.⁸

Estos defectos se han concentrado en las dos misiones de la UE en los Territorios Ocupados. La misión de apoyo a la policía de Gaza, COPPS, es generalmente alabada por estar más enfocada en fortalecer el control civil democrático y en crear una única fuerza de policía –mientras que EE.UU. ha autorizado el apoyo militar a la Guardia presidencial. En gran parte este es el caso. Pero los elementos de la reforma de la misión COPPS han sido en la práctica limitados. La mayoría de la financiación ha estado dirigida a proveer equipamiento antidisturbios y otros materiales. La mayoría de los palestinos ven COPPS como un programa que está ayudando a aplastar a Hamás en vez de apoyar una reforma del sector de seguridad que ayudaría a Hamás a proporcionar seguridad. Asimismo, en la práctica muchos donantes europeos han estado cada vez más centrados en reforzar a la Guardia presidencial bajo programas de capacitación que parecían simplemente paliar los problemas pero no resolverlos. Una vez más, eso representa un giro de 180 grados en relación al período 2003-2004 cuando la UE había empezado a centrarse en colocar a las fuerzas de seguridad bajo el control del gabinete del Primer Ministro. Así, el enfoque europeo sobre la reforma del sector de seguridad parece más bien regido por una conveniencia a corto plazo que por un enfoque bien pensado para aumentar la responsabilidad democrática sobre las fuerzas de seguridad. Asimismo, tanto la COPPS como la segunda misión de la UE –Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea para el paso fronterizo de Rafah, EUBAM Rafah– está inoperable desde el año pasado. En ambos casos, la lección es que misiones de seguridad por sí solas son vulnerables si no cuentan con apoyo a nivel político, o no están conectadas con el garrote y la zanahoria de los marcos primordiales de la UE.⁹

Los ejemplos de otros conflictos sugieren que las potencias extranjeras tienen problemas precisamente cuando se perciben sus palabras de apoyo a la democracia como simple apoyo a “nuestro tipo de demócratas”. Cuanto más parcial sea la UE en ese sentido, más se aproximará Hamás a Irán. Los problemas han surgido precisamente porque Hamás se siente excluido del Gobierno a pesar de haber ganado las elecciones; la UE debe tener cuidado de no agravar ese desequilibrio. Si la UE libera fondos para apoyar la construcción del Estado solamente a través de los ministerios bajo el control de Fatah, creará un modelo de asistencia democrática desequilibrado y una vez más enviará señales equívocas tanto a Fatah como a Hamás.

Influencia política

El desafío más amplio al que todavía se enfrenta la UE, más allá de estas decisiones inmediatas sobre financiación, es la conocida práctica de usar su presencia sobre el

⁸ Muriel Asseburg, *EU policies towards the Palestinian government – neither state building nor democratisation*, mimeo, febrero de 2007.

⁹ Para más detalles sobre las dos misiones europeas, ver CITpax, *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, Middle East Special Report No. 1, verano de 2006.

terreno de su "política de segundo orden" para tener una mayor influencia sobre la diplomacia de alto nivel del proceso de paz.

Desde luego, la UE ha logrado influir sobre el debate internacional al declarar su apoyo por una solución que consistía en dos Estados desde la Declaración de Viena de 1980 y posteriormente la Declaración de Berlín de 1999. Es muy probable que la política de la UE haya sido uno de los factores que ha influido a EE.UU. a aceptar gradualmente el establecimiento de dos Estados.

Asimismo, la UE tiene mérito por haberse dado cuenta a tiempo de que un acuerdo de paz formal a nivel político no hubiera sido suficiente, sino que un acuerdo de paz necesitaría ser reforzado con la cooperación entre las sociedades civiles, la integración económica y las relaciones culturales, para asegurar una paz sostenible. Esa era la filosofía esencial detrás de la creación de la Asociación Euromediterránea.

Cuando la Asociación Euromediterránea fue creada en 1995, el modelo consistía en que la UE podía desempeñar el papel de liderazgo en la promoción de la cooperación, la interacción y la integración entre Israel, palestinos y todos los países de la vecindad. Lo buscó a través de la creación de un marco rico y denso de cooperación en varias áreas (comercio, industria, energía, cultura, política social, educación y muchas otras). Este enfoque tecnocrático de "política de segundo orden" consolidaría el progreso alcanzado al nivel de la "política de primer orden".

La experiencia de la última década revela claramente los límites de este enfoque. Estos instrumentos europeos por excelencia necesitan mejoras en las condiciones políticas primordiales para trabajar de manera eficaz. No han ayudado a crear esas condiciones políticas favorables –como se exponía en el pensamiento original.

La UE inicialmente financió una serie de proyectos transnacionales y apoyó la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil palestina e israelí, en particular en el monitoreo de los derechos humanos. Pero muchas iniciativas habían de facto dejado de funcionar mucho antes de que Hamás ganara las elecciones de 2006. Una vez más, mientras que la mayor parte de la atención durante el pasado año estuvo centrada en la decisión de no tratar con Hamás, en algunos sentidos en un nivel más profundo el enfoque de la UE ya era vacilante.

Lejos de fomentar una mejor relación a nivel social, económico y político, la Asociación Euromediterránea o bien se quedó al margen mientras estas relaciones se deterioraban, o bien se vio involucrada en las causas de nuevas tensiones. Ahora, está claro que las relaciones del día a día se ven dificultadas por toques de queda, un laberinto de puestos de control, la barrera, la desvinculación de las dos economías y los sistemas de carreteras separadas creados por Israel. Todas esas medidas son profundamente contrarias a los principios de la Asociación Euromediterránea.

Esta situación demuestra la necesidad de un mayor compromiso político. Eso no quiere decir que la Asociación Euromediterránea haya sido mal diseñada. De hecho, es en estos niveles de "políticas de segundo orden" donde la UE mejor trabaja. Pero éstos solo pueden ser eficaces dentro de un mayor compromiso político, dirigido a la negociación de un acuerdo final. Desde luego, se dice con frecuencia que la Hoja de Ruta fue una creación europea (alemana y danesa). Y que por lo menos en algún momento Tony Blair gastó su "capital iraquí" en convencer a la Administración Bush para que se vuelva a comprometer con el proceso de paz en Oriente Medio. No obstante, por lo general la UE ha estado demasiado dispuesta a aceptar que su papel se ve limitado a una presencia sobre el terreno. Pero el problema reside en que

cuanto más se resigna la Unión a desempeñar ese papel, más desconectada del nivel político parece su influencia.

La desconexión entre el nivel político-diplomático y la presencia sobre el terreno es un problema genérico de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Pero muchos expertos admiten que está basada en particular en relación con el proceso de paz en Oriente Medio. El Alto Representante Javier Solana alega que la continuidad se interrumpe debido a la presidencia rotativa semestral, que reduce la claridad y la habilidad de establecer una confianza mutua. La correspondiente diplomacia nacional no ayuda. Las visitas bilaterales impulsadas por los distintos Estados miembros (incluyendo recientemente Madrid) no son coordinadas a nivel europeo. Todo eso provoca una sensación de confusión en Oriente Medio. La PESC fue diseñada para asegurar que toda la UE era mayor que la suma de sus partes. De hecho, ha sido al revés. Se proponen iniciativas individuales pero éstas no se unen: el todo acaba siendo mucho *menos* que la suma de sus partes.

El intento de aprovechar la influencia política a nivel macro puede hacer que la Política Europea de Vecindad (PEV) sea útil. La PEV marca un giro hacia relaciones bilaterales. De cierta forma refleja el fracaso del diseño de Barcelona. En ese sentido se podría decir que el colapso del proceso de paz en Oriente Medio ha influido la política de la UE más de lo que la política de la UE ha influido el proceso de paz. La PEV podría resultar beneficiosa, en la medida que permita a la Unión moldear sus incentivos y ejercer presión de forma más ágil en relación tanto a Israel como palestinos a nivel bilateral.

Si la UE se vuelve a comprometer con el Gobierno de Unidad Nacional, la puesta en marcha completa del Plan de Acción ya firmado con la Autoridad Palestina podría actuar como un valioso incentivo para las élites políticas palestinas. Desde luego la PEV y su sucesora la IEDDH, prometen procedimientos de financiación más flexibles, que a su vez darían más peso a la voz europea.

Quizás aún más relevante sea la cuestión de si la PEV puede finalmente ofrecer incentivos suficientemente atractivos para que Europa pueda influir sobre Israel. Eso todavía está por verse. Desde que finalizó el Plan de Acción de Vecindad con Israel a finales de 2004, las negociaciones han seguido con el fin de incorporar Israel en un abanico de programas europeos –incluyendo energía, competitividad económica, educación, transporte, cooperación judicial, investigación y cultura, entre otros. Se habla de ofrecerle a Israel la opción de unirse a las posiciones de la PESC, mediante el uso de variables geométricas creativas en las relaciones exteriores de la UE. Los oficiales europeos insisten en que todo eso representa un cambio en la política hacia Israel que parece estar reaccionando de manera más positiva, por ejemplo en el diálogo UE-Israel sobre derechos humanos. Al mismo tiempo, la ayuda de la UE a Israel es insignificante (Israel es apto sólo para una cantidad limitada de la financiación regional) y las zanahorias europeas palidecen al lado de la asistencia militar de EE.UU. Además, no se ha hablado todavía de condicionar la participación de Israel en los programas de la UE en su voluntad de entablar negociaciones para un acuerdo final.

Desde luego, la UE no puede alcanzar avances significativos por sí sola a nivel político. Pero por lo menos podría empezar a proponer ideas –como lo hizo con la Hoja de Ruta– sobre cómo mantener los aspectos valiosos de esa Hoja de Ruta y a la vez complementar el enfoque secuencial abordando cuestiones tendentes a alcanzar acuerdos finales. En resumen, la Unión necesita usar el potencial de esa nueva

coyuntura tanto para retomar aquellos aspectos fuertes de su presencia en los Territorios Ocupados; y aprovechar los nuevos instrumentos disponibles para corregir las debilidades de sus estrategias de “política de segundo orden”.

Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a comments@fride.org.

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya 5 – 7, Pasaje 2º. 28001 MADRID. Tel. +34 91 244 47 40 Fax +34 91 244 47 41 e-mail: fride@fride.org
www.fride.org