
CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
(UNISCI / Universidad Nacional de Educación a Distancia)

*La Política Exterior y de Seguridad Común
y la Política Europea de Seguridad y Defensa
hacia Oriente Medio*

*I. La Unión Europea como actor global en Oriente Medio.
II. El estado de la cuestión*

En el presente artículo recorreremos los escenarios actuales en los que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) –primero–, y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) –más reciente que la anterior, y con cuya puesta en marcha formal se ha reforzado a aquélla–, han fijado su atención en una de las zonas más convulsas del mundo: Oriente Próximo y, en una visión más amplia, Oriente Medio ¹. El tratamiento de la cuestión se centrará pues en la actualidad, sin referirnos a la génesis de la vinculación formal de la Comunidad Europea a la problemática de la región. En todo caso, no será ocioso recordar que ésta parte de la Declaración de Venecia de 1980, y que, pasando por su apoyo a la Conferencia de Paz para Oriente Medio –lanzada en el otoño de 1991 en Madrid y que puso en marcha el denominado “Proceso de Paz para Oriente Medio”–, y por su papel de iniciador del Proceso de Barcelona –que arranca en noviembre de 1995 y que también incluye en su ambiciosa formulación a todos los actores de Oriente Próximo–, llega hasta el momento actual, en el que la Unión Europea (UE) forma parte junto con la ONU, los Estados Unidos y la Federación Rusa del llamado Cuarteto, lanzado también en la capital española en 2003. Un hito importante en este rápido recorrido histórico fue la creación en noviembre de 1996 de la figura del Enviado Especial de la UE para Oriente Medio, cargo que primero desempeñó Miguel Ángel Moratinos y en el que fue reemplazado por el también diplomático Marc Otte; una figura que, junto a otros mecanismos de la PESC/PESD, ha posibilitado una mayor presencia de la Unión en la región ².

¹ Véase una interesante aproximación histórica y jurídica a los conflictos de la región en Romualdo BERMEJO GARCÍA: *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada, ¿es posible la paz?*, EUNSA, Pamplona, 2002.

² Véase la entrevista a Marc OTTE: “El principal objetivo de la Unión en Rafah es irse cuanto antes”, *ABC* de 25 de noviembre de 2005, pág. 27. A título de ejemplo del activismo de Miguel Ángel Moratinos destaca que éste fuera invitado por la Administración Clinton para que le asesorara con su experiencia durante el bloqueo de las delicadas negociaciones directas entre Siria

I. LA UNIÓN EUROPEA COMO ACTOR GLOBAL EN ORIENTE MEDIO

En el Tratado de Amsterdam de 1997, la Unión Europea introdujo la figura de las “estrategias comunes”, en un deseo de reforzar una presencia en el mundo más coherente y sólida en el marco de la PESC. Tras haber lanzado ya en 1995 la cooperación euro-mediterránea o Proceso de Barcelona, la Unión consideró la necesidad de elaborar una estrategia común para la región del Mediterráneo. Ésta fue aprobada por el Consejo Europeo celebrado en Santa María da Feira (Portugal) el 20 de junio de 2000 y supuso el primer gran intento europeo de dar coherencia a su aproximación –la de la Unión como tal y, en adelante, también la de sus Estados miembros– y de alcanzar un mayor compromiso diplomático con los problemas de la zona ³. Hasta entonces la visibilidad propiamente europea no había sobrepasado la de su compromiso económico-financiero con algunos actores de la zona –y en especial con la Autoridad Nacional Palestina–, o se había nutrido de modestas contribuciones en el ámbito político como fueron la observación de las delicadas elecciones palestinas de enero de 1996, o los esfuerzos del Enviado Especial Moratinos, siempre sobre el terreno ⁴.

La Estrategia Común, respecto de la que se establecía que a los cuatro años de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* debía ser prorrogada, reexaminada o adoptada por el Consejo Europeo a petición del Consejo de Ministros, hubo de sortear en dichos años, y hasta su modificación en 2004 por la denominada Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Medio, no pocos desafíos, tanto locales como internacionales con impacto directo en la región ⁵. Entre los desafíos locales el más delicado fue el lanzamiento de la denominada Segunda *Intifada* o *Intifada Al Aqsa*, en septiembre de 2000, que llevó el proceso bilateral palestino-israelí y en consecuencia el Proceso de Paz para Oriente Medio lanzado en Madrid con pretensiones de globalidad, a los peores momentos de su corta historia. Entre los desafíos globales pero con especial incidencia en Oriente Próximo y Oriente Medio destacaremos dos: la aceleración de un terrorismo global que venía de atrás, pero que con los atentados masivos del 11 de septiembre de 2001 en suelo estadounidense crearon un antes y un después; y el agravamiento de la crisis con Irak que llevó al inicio el 20 de marzo de

e Israel celebradas en suelo estadounidense en enero de 2000 y que, lamentablemente, no tuvieron resultados concretos ni una continuidad visible. Véase Carlos ECHEVERRÍA JESÚS: “Las negociaciones entre Siria e Israel y sus repercusiones en la región mediterránea”, *Ejército* n° 709, (2000), págs. 63 a 72.

³ Véase “Stratégie Commune de l’Union Européenne à l’Égard de la Région Méditerranéenne”, *Euromed Report* n° 10 (20 de junio de 2000), 10 págs.

⁴ Sobre la variedad de instrumentos de la UE y su operatividad en la región véase Carlos ECHEVERRÍA JESÚS: “El protagonismo de la Unión Europea en materia de prevención, gestión y resolución de controversias internacionales: el caso de Oriente Próximo”, *Tiempo de Paz* n° 59, (2000), págs. 89 a 94.

⁵ Véase “EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East”, *Euromed Report* n° 78 (23 de junio de 2004), 17 págs.

2003 de una corta guerra convencional seguida de una violenta postguerra de sangrientos enfrentamientos irregulares, que llega hasta la actualidad.

En términos formales, la Estrategia Común especificaba el deseo de los Estados miembros de contribuir a la paz en Oriente Medio e invitaba al Consejo, al Alto Representante para la PESC y al Enviado Especial para Oriente Medio a explorar, en colaboración con la Comisión, fórmulas para hacerlo de la forma más eficaz ⁶. En el adverso contexto antes descrito de forma somera la UE ha tratado, a través de sus diversos mecanismos de actuación, de apoyar tanto los frágiles acuerdos bilaterales – como el palestino-israelí de Oslo, alcanzado en septiembre de 1993, y el Acuerdo bilateral de Paz jordano-israelí del año siguiente– como iniciativas globales como el Proceso de Paz para Oriente Medio, la dimensión mediooriental del Proceso de Barcelona y otras iniciativas más tardías y elaboradas en contextos más inestables como fuera la Hoja de Ruta aprobada por el Cuarteto en 2003. En esta última se estipulaba que las cuestiones de seguridad debían de ser prioritarias frente al optimista contenido de Oslo, que asumía que la paz entonces vislumbrada traería automáticamente la seguridad.

En este contexto el Consejo Europeo de diciembre de 2003 encargaba a la Presidencia de la Unión y al Alto Representante para la PESC que, en coordinación con la Comisión, elaborara una estrategia de asociación con el Mediterráneo que además incluyera propuestas sobre la convulsa región de Oriente Medio ⁷. La aproximación debía ser pues la experimentada ya con el Mediterráneo y con algunas otras regiones, la de la asociación o “partenariado”, diferenciando dentro de la gran región Mediterráneo-Oriente Medio a los distintos Estados, caso por caso, según sus especificidades. Esta aproximación se refleja hoy en día en los Acuerdos de Asociación bilaterales que se han venido firmando en la región mediterránea con todos los actores, desde el pionero con Túnez hasta el último y más problemático con Siria ⁸. Con los demás incluidos en la Asociación Estratégica la casuística es rica, yendo desde relaciones formales que vienen de antiguo con el Consejo de Cooperación del Golfo hasta la aproximación diplomática tanto a Irak, en proceso de difícil normalización, como a Irán, cada vez más aislado internacionalmente.

Otra premisa sobre la que se basó el trabajo llevado adelante en el primer semestre de 2004 fue la lección aprendida de Irak, a saber: que las reformas deben generarse desde el interior de los países y no deben venir impuestas desde fuera. Para

⁶ Sobre la tradicional modestia de la PESC en la región y sobre el creciente papel, aunque también modesto, del Parlamento Europeo véase el artículo colectivo de Roderick PACE, Stelios STAVRIDIS y Dimitris XENAKIS: “Parliaments and Civil Society Cooperation in the Euro-Mediterranean Partnership” *Mediterranean Quarterly* n° 15/1 (2004), págs. 75 a 92.

⁷ Había tras esta invitación no sólo la necesidad de actualizar una política, sino también el deseo de responder al desafío político-diplomático planteado por la elaboración progresiva por parte estadounidense de una aproximación global a la región del Amplio Oriente Medio. Aunque la literatura sobre esta iniciativa –presentada formalmente en junio de 2004 en tres foros: la OTAN, la UE y el G-8– es amplia véase, a título orientativo, el artículo de Chris DONNELLY: “Building a NATO partnership for the Greater Middle East”, *NATO Review* (primavera 2004), *online* en www.nato.int/docu/review/2004/issue1/english/art3.html.

⁸ El Acuerdo de Asociación UE-Siria fue firmado en Bruselas el 19 de octubre de 2004. Véase “Firma del Acuerdo de Asociación entre Siria y la UE”, *Diálogo Mediterráneo* n° 35 (diciembre 2004), pág. 24.

promover de forma progresiva los cambios, la UE ha querido ser un motor, activando para ello sus diversas políticas de cooperación en los ámbitos político, económico y social que serían, desde la evaluación de la Comisión, dinamizadoras de procesos de cambio sin ser intrusivas ⁹.

Por todo ello, la Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Medio aprobada por el Consejo Europeo de junio de 2004 no sólo amplía el área de actuación desde el Mediterráneo hasta el Oriente Medio de forma expresa sino que, además, destaca acuerdos y compromisos alcanzados por actores de dentro y de fuera de la región que también la actualizan: destaca la importancia de la seguridad para alcanzar la paz, en la línea del contenido de la Hoja de Ruta del Cuarteto apoyada por la Resolución 1515 del Consejo de Seguridad de la ONU; incorpora la aportación política y jurídica que supuso la Iniciativa de Paz de la Liga Árabe aprobada en su Cumbre de Beirut de marzo de 2002 ¹⁰; y destaca el contenido y las conclusiones de la Cumbre entre Israel y la Autoridad Nacional Palestina celebrada en Aqaba (Jordania) el 4 de junio de 2003 ¹¹.

Junto a este inventario de acuerdos alcanzados que podrían coadyuvar a mejorar la situación sobre el terreno, la Unión y sus Estados miembros destacan en el texto de la Asociación Estratégica otras lecciones aprendidas, así como sus exigencias a los actores más directamente implicados, expresadas estas últimas con la firmeza propia del actor político directamente involucrado en la región que pretende ser. Asume en primer lugar algo obvio pero a menudo olvidado, como es que la paz en Oriente Próximo solo puede ser global –esto es: sólo puede asegurarse incluyendo a Siria y a Líbano– pese a que con frecuencia el problema parece reducirse sólo a un conflicto entre palestinos e israelíes. Por otro lado, asume también que la lucha antiterrorista es una prioridad dentro y fuera de la región, mostrándose al respecto muy exigente con la Autoridad Nacional Palestina, que debería mejorar dicha lucha mostrándose más eficaz en la gestión de la seguridad dentro de los territorios donde es competente ¹². Pero a renglón seguido también se muestra exigente con Israel, que deberá evitar las víctimas civiles en su respuesta a los atentados terroristas que pueda sufrir y que, además, debería facilitar la labor de las organizaciones de ayuda a la población palestina, evitar el deterioro social

⁹ Sobre la filosofía de esta aproximación cooperativa véase la reflexión de la Comisaria Europea para las Relaciones Exteriores y la Política de Vecindad Benita FERRERO-WALDNER: “Le Processus de Barcelone. Bilan des dix ans de partenariat”, *Diálogo Mediterráneo* n° 39 (noviembre 2005), págs. 8 a 10.

¹⁰ Sobre la vigencia del compromiso árabe de Beirut de 2002 a pesar del nuevo escenario, más negativo, propiciado por la ocupación de Irak desde marzo de 2003, véase la intervención del Presidente argelino Abdelaziz Bouteflika durante la XVII Cumbre de la Liga Árabe celebrada en Argel en los días 22 y 23 de marzo de 2005. Véase Samy GHORBAL: “Spécial Sommet d'Alger. Où va le monde arabe?” *Jeune Afrique/l'Intelligent* n° 2.307 (27 marzo-2 abril 2005), pág. 15.

¹¹ Véase una aproximación detallada a la actuación de la Unión en los primeros años de la Segunda Intifada en Martín ORTEGA (ed.): “The European Union and the Crisis in the Middle East”, *on-line* en www.iss-eu.org/chaillot/cha162e.pdf, de julio de 2003.

¹² La importancia de la lucha antiterrorista en la región mediterránea y en Oriente Medio se ve confirmada por la logro de la aprobación de un Código de Conducta antiterrorista durante la cumbre del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, aprobada en dicha ciudad el 28 de noviembre de 2005. Véase “Euro-Mediterranean Code of Conduct on Countering Terrorism”, *on-line* en www.europa.eu.int/comm/external_relations.

de ésta tanto en Cisjordania como en Gaza, y frenar los asentamientos tanto en Cisjordania como en Jerusalén Este, para coadyuvar con ello a crear un ambiente favorable a la paz.

II. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

Dado que su visibilidad, dentro de su tradicional modestia, es hoy mucho mayor que en otros momentos de la historia reciente, éste parece ser un buen momento para estudiar el activismo de la PESD/PESD en Oriente Próximo y Oriente Medio.

Tras la firma del Acuerdo de Movilidad y Acceso entre el Estado de Israel y la Autoridad Nacional Palestina el 15 de noviembre de 2005, la Unión ha asumido un tercer papel en la aplicación de dicho Acuerdo poniendo en marcha una operación en el marco de la PESD cuyo objetivo es reforzar el control de la frontera de Rafah, que separa Egipto de la Autoridad Nacional Palestina. Tal despliegue debería ser completado, si las circunstancias no se alteran –y esta premisa es siempre crucial en Oriente Medio–, con otro similar en el puerto de Gaza una vez este fuera construido¹³. En la línea de otra operación PESD anterior y de mayor envergadura –la misión policial y militar “Althea”, desplegada en el territorio de Bosnia-Herzegovina– la UE ha debido de aprobar un Concepto de Operaciones para la Misión previa al despliegue de ésta sobre el terreno, en el que ya existía una Oficina de Coordinación para el Apoyo a la Policía Palestina.

Para llegar a este punto es preciso recordar que Israel cumplió en el verano de 2005 con su compromiso de evacuar Gaza y algunos asentamientos de Cisjordania, lo cual hace que de cara al futuro el debate sobre los asentamientos judíos, que constituye uno de los muchos obstáculos en el arduo camino hacia la paz, quede limitado al resto de Cisjordania, a Jerusalén Este y a los Altos del Golán¹⁴. Si las dificultades eran abundantes hemos de destacar que ahora la situación creada por la victoria del Movimiento de Resistencia Islámica, *Hamás*, en las elecciones legislativas palestinas de 25 de enero de 2006 –en las que han conseguido 76 de los 132 escaños del Parlamento Palestino– crea una situación nueva, en la que una organización terrorista incluida en la lista oficial de grupos y personas terroristas de la Unión aspira a gobernar Palestina¹⁵.

¹³ Giora EILAND: “The Palestinian Authority and the Challenge of Palestinian Elections”, *Jerusalem Issue Brief* n° 5/16 (1 de febrero de 2006), *on-line* en www.jcpa.org/brief/brief005-16.htm.

¹⁴ Sobre la evacuación israelí del pasado verano véase Carlos ECHEVERRÍA JESÚS: “Aspectos políticos y militares del plan de desconexión de Gaza”, *War Heat Internacional* n° 32/IX (2005), págs. 24 a 27. Sobre la delicada cuestión de los asentamientos judíos véase la referencia al Informe para 2005 de la ONG israelí Paz Ahora donde se denuncia que el número de colonos judíos en los territorios palestinos aumentó en dicho año a pesar de la evacuación de Gaza en Javier ESPINOSA: “Más colonos judíos en los territorios palestinos en 2005”, en *El Mundo* de 7 de febrero de 2006, pág. 25.

¹⁵ Véase una versión de tal lista incluyendo a *Hamás* en *Official Journal of the European Union* L340 de 24 de diciembre de 2003, pág. 79, donde *Hamás* y su instrumento armado (*Izz al-Din al-Qassem*) aparecen citados en el punto 11° de los grupos y entidades terroristas. Sobre la confusión creada entre los dirigentes europeos véase “Europa insta a *Hamas* a abandonar la

Se trata de un escenario ciertamente incómodo, ya que *Hamás* se encuentra ahora en una posición de fuerza inédita para hacer valer las convicciones radicales de sus dirigentes, que exigen continuar su lucha contra Israel, al que sólo reconocen como enemigo pero no como Estado con derecho a existir. En ella la UE ha visto su margen de maniobra reducido, planteándose seguir apoyando a la figura del dialogante Presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmud Abbas (*Abu Mazen*), cuyo mandato no expira hasta 2009, mientras se espera en el contexto de la formación de un nuevo gobierno palestino una improbable moderación de los nuevos dirigentes que permitiría retomar un diálogo que, en buena lógica, sólo podría darse si *Hamás* renunciara al terrorismo. Mientras ello no suceda y *Hamás* siga sin reconocer a Israel, nadie debería sorprenderse si los dirigentes europeos rechazaran cualquier contacto con sus dirigentes, en aplicación estricta del Derecho comunitario que recoge unos principios en cuya defensa la Unión deberá mantenerse firme si pretende seguir siendo ese actor moral de las relaciones internacionales que su Tratado Constitucional –aún no ratificado– define ¹⁶. Mientras eso ocurre, la flexibilidad diplomática va a permitir probablemente que uno de los miembros del Cuarteto, la Federación Rusa, pueda explorar con los dirigentes de *Hamás* escenarios de entendimiento para el futuro ¹⁷.

Junto a este escenario sombrío en el eje israelo-palestino –que para muchos es el esencial tanto en términos simbólicos como estratégicos– es preciso destacar, ahora más que nunca, una de las enseñanzas extraídas por la UE en su Asociación Estratégica de 2004 tras evaluar sus veinticinco años de implicación sobre el terreno: que ni la resolución del conflicto palestino-israelí y ni siquiera la de los conflictos entre otros países árabes (Líbano y Siria) e Israel, deben de ser una precondition para conseguir avances en la región. Es indudable que si los conflictos se enquistan como hasta ahora, e incluso si éstos se agravan, será muy difícil conseguir avances importantes en otros campos como son la cooperación económica, la integración regional y otros; pero es también indudable que el empeño por alcanzar logros no debe decaer y el esfuerzo por avanzar en dichos terrenos debe reforzarse. De ahí también que dicha Asociación Estratégica mire mucho más allá de la cuenca mediterránea, hasta el Golfo, donde ya existe un veterano marco de cooperación con los países del Consejo de Cooperación del Golfo desde 1981, incluyendo a Irak –donde la UE se involucra cada vez más en un proceso que, aunque arduo, ha tenido en las tres convocatorias electorales celebradas a lo largo de 2005 un buen reflejo de hasta dónde puede llegar la política en un escenario tan adverso–, Irán e incluso a Yemen.

violencia”, *on-line* en www.argenpress.info/notaprint.asp?num=027476> de 26 de enero de 2006.

¹⁶ Cabe recordar en este punto cómo el 25 de noviembre de 2004 la Oficina del Alto Representante Javier Solana hubo de emitir una nota aclaratoria tras una gira del también Secretario General del Consejo de la UE por la región asegurando que en ningún momento se había reunido ni con *Hamás* ni con representantes de cualquier otro grupo presente en la citada lista. Véase “Statement by the Spokesperson of the EU High Representative Javier Solana” SO318/04 publicado en Bruselas el 25 de noviembre de 2004, *on-line* en <http://eu.eu.int/solana>.

¹⁷ Juan Miguel MUÑOZ: “Solana considera útil que Rusia entable un diálogo con *Hamás*”, en *El País* de 17 de febrero de 2006, pág. 5.

Con esta aproximación ambiciosa se trata también de superar una dificultad añadida que se le plantea a la Unión en la región extendida de Oriente Próximo y Oriente Medio y que no se encuentra en otras latitudes del mundo, a saber: la falta de instrumentos regionales de seguridad que, independientemente de su mayor o menor solidez y eficacia, brindan la posibilidad de contar con interlocutores añadidos¹⁸. Esta realidad debe de servir de estímulo para avanzar en el terreno de la vertebración progresiva que en otras regiones también convulsas se ha ido produciendo y, en este sentido, tanto el Plan de Trabajo para los próximos cinco años aprobado en el marco del Proceso de Barcelona en noviembre de 2005, como la revisión semestral prevista por la Asociación Estratégica con el Mediterráneo y Oriente Medio deberían de servir ambas para lograr de una UE ampliada desde el 1 de mayo de 2004 un mayor compromiso político y estratégico con una región tan importante como es la aquí tratada.

¹⁸ Fulvio ATTINÀ: "The Euro-Mediterranean project of security partnership in comparative perspective", *Catania Jean Monnet Working Paper in Comparative and International Politics (JMWP)* n° 52 (septiembre 2004), págs. 15 a 17.