

## UE-Israel: ¿mucho ruido y pocas nueces?

Israel quiere formar parte del proyecto europeo, pero aún debe desarrollar una visión estratégica de la relación que desea tener con la UE. La misma crítica se le podría hacer a Europa.

Sharon Pardo

Israel fue uno de los primeros países que iniciaron un diálogo con la Comunidad Económica Europea (CEE), incluso antes de que entrase en vigor el tratado de Roma, por el que se creó la Comunidad Europea (CE). En abril de 1958, se convirtió en el tercer país, después de Grecia y Estados Unidos, en establecer una misión diplomática en Bruselas. En febrero de 1959, Israel y la CE entablaron formalmente relaciones diplomáticas completas.

A pesar de este interés inicial, durante muchos años Europa no ha ocupado un lugar importante en la política exterior israelí e Israel se ha comportado más como una isla en mitad del océano Atlántico que como un país mediterráneo vecino del extenso continente europeo.

Sin embargo, con el paso de los años, Israel y Europa se han ido aproximando más y han creado una red de vínculos económicos, científicos y culturales en continuo crecimiento. Esas relaciones se han caracterizado por una serie de tendencias contradictorias que han propiciado la aparición de una relación problemática y, en ocasiones, inestable; una próspera colaboración económica, pero una relación política marcada por la decepción, la amargura y la ira. Hoy, la Unión Europea (UE) es el primer socio comercial de Israel. La UE es la mayor fuente de importaciones de Israel y su segundo mercado de exportaciones. Políticamente, Israel ha mostrado en los últimos años un deseo genuino de reforzar sus lazos con Europa y de integrarse en el proyecto europeo. Por otro lado, los israelíes se muestran profundamente recelosos de las políticas europeas y desconfían de las intenciones de Europa con respecto al conflicto árabe-israelí y a Oriente Próximo en general. Los dirigentes europeos han dado muestras de una actitud igualmente contradictoria en relación con la naturaleza de sus vínculos con Israel.

El avance en las relaciones entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) con la firma de los acuerdos de Oslo en septiembre de 1993, con-

dujo no sólo a una notable mejora del tono y un cambio cualitativo en la naturaleza de las relaciones entre Israel y la UE. Poco después de los acuerdos de Oslo, ambas partes se embarcaron en negociaciones sobre un nuevo tratado comercial. En la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de Essen, celebrada en diciembre de 1994, los dirigentes europeos dieron un nuevo impulso a estas conversaciones al decidir que Israel, “debido a su alto nivel de desarrollo económico”, debía gozar de un “estatus especial” en sus relaciones con la UE. Las conversaciones sobre un nuevo tratado finalizaron con éxito seis meses más tarde. El acuerdo de asociación entre la UE e Israel se firmó en noviembre de 1995 y, tras un largo y politizado proceso de ratificación, entró en vigor en junio de 2000.

### Desde el ‘estatus especial’ de 1994 hasta el ‘proceso de mejora’ de 2007

Poco después de que Alemania asumiese la presidencia de la UE en enero de 2007, Israel convenció al gobierno alemán de que, durante su mandato, debía revisar la declaración de Essen de 1994. Desde su publicación, ni Israel ni Europa habían reflexionado demasiado sobre lo que ese “estatus especial” podría significar en la práctica. La declaración de Essen había marcado un punto álgido en las relaciones europeo-israelíes, y había llegado en el periodo posterior a los acuerdos de Oslo y la firma del tratado de paz entre Israel y Jordania. Pero este acercamiento entre Israel y Europa duró poco tiempo. La década que siguió a Essen estuvo dominada por duros desacuerdos entre Israel y Europa sobre el proceso de paz con los palestinos, a menudo acompañados de amargos intercambios de declaraciones entre Israel y la UE.

El deseo de una mejora formal de sus relaciones con la UE era el reflejo de un continuo cambio en la forma de pensar de Israel acerca de la creciente importancia

Sharon Pardo es titular de la cátedra Jean Monnet de estudios europeos en el departamento de Política y Gobierno y director del CSEPS en la Universidad Ben-Gurion del Negev, Israel. Es coautor de *Uneasy Neighbours: Israel and the European Union* (Lanham, MD: Lexington Books 2010).



**Catherine Ashton, alta representante de la UE, y Avigdor Lieberman, ministro de Asuntos Exteriores de Israel, en rueda de prensa, durante la visita de Ashton a Israel. Jerusalén, 18 de julio de 2010.** /GALI TIBBON/AFP/GETTY IMAGES

de Europa para su desarrollo económico y el papel que la UE podría desempeñar a la hora de garantizar su seguridad general. Siete años combatiendo la insurgencia palestina, el aparentemente interminable ciclo de acción y reacción, la degeneración del entorno político palestino y el fracaso de su campaña militar en Líbano en el verano de 2006 habían hecho que los círculos políticos israelíes se replanteasen la utilidad de la fuerza militar para hacer frente a los retos de seguridad. Esto había ido acompañado de una creciente receptividad en Israel a la idea de colaborar con la UE para encontrar el modo de afrontar dichos desafíos. Seguía habiendo diferencias con la UE en relación con el proceso de paz en Oriente Próximo, pero también se había producido una progresiva convergencia entre el pensamiento israelí y el europeo acerca de las estrategias necesarias para poner fin al conflicto palestino-israelí.

La idea de estrechar los vínculos con la UE había ido ganando apoyos entre la clase política y un gran número de ciudadanos israelíes. Y lo más importante, los defensores de unas relaciones más estrechas con la UE habían encontrado un nuevo líder en Tzipi Livni, nombrada ministra de Asuntos Exteriores en mayo de 2006. En una conferencia sobre las relaciones entre Israel y la UE en diciembre de 2006, Livni esbozaba su visión de las relaciones futuras: “Creo sinceramente que el camino terminará llevándonos a una participación importante de Israel en el proyecto de integración europeo. Y ahí, el cielo es el límite”.

La UE respondió positivamente a la petición de Israel. El 5 de marzo de 2007 se creó un “grupo de reflexión” del que formaban parte el gobierno israelí, la Comisión Europea y el Secretariado del Consejo con la misión de analizar ámbitos en los que pudiese fomentarse la cooperación entre Israel y la UE. A partir de sus primeros estudios, el Consejo de Asociación entre la UE e Israel se reunió en Luxemburgo el 16 de junio de 2008 y acordó intensificar las relaciones europeo-israelíes dentro del marco de la política europea de vecindad (PEV). La mejora tendría lugar en tres ámbitos:

- Mayor cooperación diplomática: habría una institucionalización del diálogo diplomático mediante la celebración de reuniones anuales regulares de nivel superior. Además, la declaración de Luxemburgo pedía un aumento del número de reuniones de ministros, funcionarios de alto rango y parlamentarios de ambas partes.

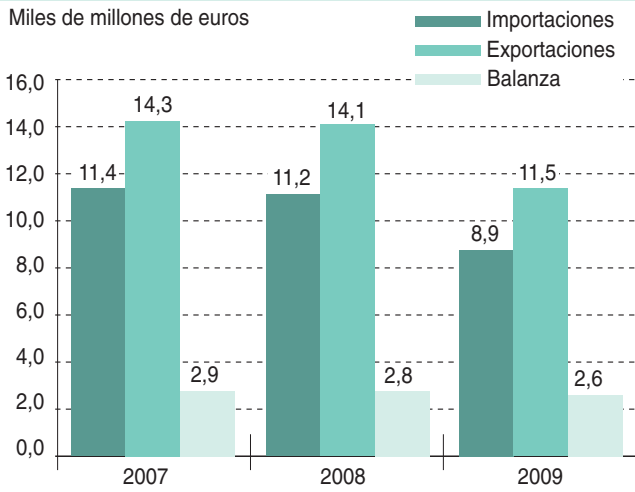
- Participación de Israel en organismos, grupos de trabajo y programas europeos con vistas a lograr una mayor convergencia hacia el acervo comunitario de la UE. Esto acercaría a la sociedad y economía israelíes a las normas y leyes europeas y aumentar

ría la competitividad de las empresas israelíes en el mercado europeo. También conduciría al reconocimiento por parte de las instituciones académicas europeas de los títulos otorgados por las universidades y facultades israelíes.

- Integración de Israel en el mercado único europeo: un grupo de trabajo conjunto analizaría los campos en los que Israel podría integrarse en el mercado único europeo, sentando las bases para una mayor intensificación de las relaciones europeo-israelíes en el futuro.

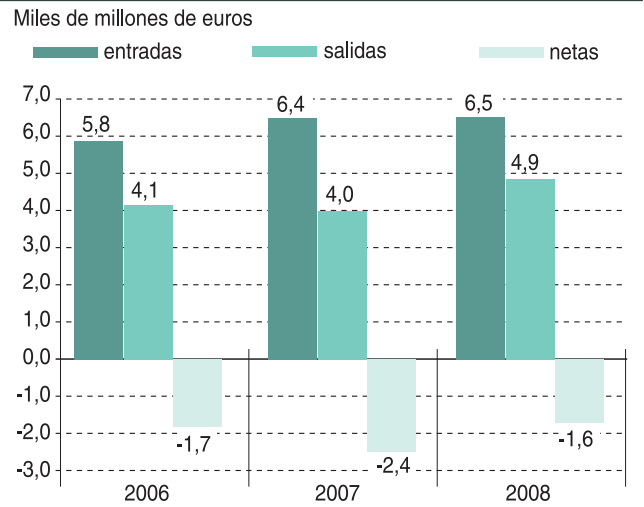
Con el fin de llevar a la práctica esta decisión, la UE e Israel empezaron a revisar el contenido del plan de acción de 2004. Las reuniones de todos los subcomités conjuntos tenían como misión generar propuestas concretas que guiasen las relaciones entre Israel y la UE después de abril de 2009. A diferencia del acuerdo de asociación de 1995 y el plan de acción inicial, la UE condicionaba ahora el proceso de mejora de las relaciones con Israel al avance del proceso de paz con los palestinos. En la declaración de Luxemburgo, la UE hacía hincapié en su compromiso de desarrollar una relación más estrecha con Israel, pero afirmaba: “Dicha colaboración conllevará una mayor participación de la UE en el proceso de paz y en el control de la situación sobre el terreno”. Y añadía: “El proceso de desarrollo de una colaboración más estrecha entre la UE e Israel *tiene que darse y que contemplarse* en el contexto del amplio abanico de nuestros intereses y

### Comercio de mercancías EU-27 con Israel



Fuente: Eurostat, Statistical Regime 4

### Stocks de IED EU-27 con Israel



Fuente: Eurostat (NewCronos)

objetivos comunes, entre los que ocupa un lugar destacado la resolución del conflicto palestino-israelí mediante la puesta en práctica de la solución de los dos Estados”.

En diciembre de 2008, la UE reafirmaba en Bruselas su determinación de mejorar las relaciones bilaterales y publicaba las “directrices de Bruselas”, para reforzar las estructuras del diálogo político con Israel. Estas directrices instan a: celebrar cumbres específicas entre los jefes de Estado y de gobierno, así como tres reuniones anuales entre los ministros de Asuntos Exteriores; permitir que cada presidencia de la UE invite, de manera específica, al director general del Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel a una de las reuniones celebradas durante su mandato; ofrecer comparecencias de expertos israelíes ante los grupos de trabajo y los comités del Consejo; organizar consultas estratégicas informales sistemáticas y más amplias; intensificar los intercambios sobre derechos humanos y antisemitismo; animar a Israel a seguir actuando de acuerdo con las posturas de la política exterior y de seguridad común (PESC); permitir la cooperación en el contexto de la política europea de seguridad y defensa (antes PESD, ahora PCSD); fomentar la integración e implicación israelí en los foros multilaterales; e intensificar el diálogo interparlamentario.

Dos semanas después de la reunión de Bruselas, Israel puso en marcha la operación *Plomo Fundido* en respuesta a la ruptura del alto el fuego entre Israel y Hamás y el lanzamiento de ataques con misiles desde Gaza contra ciudades israelíes del sur del país. Los dirigentes europeos fueron muy francos en sus críticas hacia la (nueva) invasión israelí de Gaza de 22 días, que se saldó con 1.400 palestinos muertos y el consiguiente bloqueo económico de Gaza por parte de Israel. La UE lideró los llamamientos en favor del fin del sitio de Gaza. “Los habitantes de Gaza tienen derecho a agua potable limpia,

electricidad y comida”, le dijo a Israel la ex comisaria de relaciones exteriores y PEV, Benita Ferrero-Waldner. Y añadió: “Israel tiene la obligación de garantizar que los palestinos puedan hacer uso de estos derechos. La apertura inmediata, incondicional, ininterrumpida y previsible de los pasos fronterizos de entrada y salida de Gaza es esencial”.

### Relaciones con el gobierno del Likud

Las tensiones entre Israel y la UE también se exacerbaban por la negativa del gobierno israelí dirigido por el Likud a apoyar la creación de un Estado palestino. Ferrero-Waldner le recordaba a Israel: la UE “como socio y amigo de Israel, espera que el nuevo gobierno israelí ayude a llevar a la práctica el proyecto de la solución de los dos Estados. Las recientes actividades destinadas a crear una nueva realidad sobre el terreno, en el interior y alrededor de Jerusalén, van en contra de este proyecto. Cumplir los acuerdos anteriores, entre ellos los alcanzados en el contexto de los foros multilaterales, es esencial”.

Ante las tensiones, la UE ha pospuesto las conversaciones sobre la mejora de las relaciones desde enero de 2009. También se archivaron discretamente los planes del gobierno checo de celebrar una cumbre entre la UE e Israel durante su presidencia europea en 2009 para marcar el inicio de la intensificación de las relaciones. En abril de 2009, Ferrero-Waldner declaraba ante los periodistas que Israel debía apoyar la creación de un Estado palestino y volver a comprometerse con el proceso de paz de Oriente Próximo antes de que la UE se plantease reforzar sus vínculos y que, en su opinión, la situación no estaba madura para avanzar más allá del estado actual de las relaciones. Sus afirmaciones le va-

lieron una fuerte reprimenda por parte del nuevo gobierno israelí. Aunque la UE se ha abstenido de suspender formalmente el proceso, en la práctica se ha congelado. En la reunión del Consejo de Asociación entre la UE e Israel en Luxemburgo en junio de 2009, la UE volvió a afirmar que era necesario contemplar el proceso dentro del contexto más amplio del avance ininterrumpido hacia una resolución del conflicto palestino-israelí, y que “en estos momentos, la UE propone que el actual plan de acción siga siendo el documento de referencia para nuestras relaciones hasta que se adopte el nuevo instrumento”.

Durante la visita de la alta representante de la UE, Catherine Ashton, a Oriente Próximo en julio de 2010, el ministro de Asuntos Exteriores israelí, Avigdor Liberman, declaró que su gobierno piensa que “el momento es oportuno y tenemos la ocasión de seguir adelante con el plan de acción y ponerlo en práctica (...) Esperamos mejorar nuestras relaciones con la UE lo antes posible”. Sin embargo, Ashton evitó adquirir cualquier compromiso en nombre de Europa y sólo dijo: la UE e Israel “tienen una sólida y activa colaboración en el marco de la PEV (...) Hay enormes posibilidades de seguir desarrollando estas relaciones”.

Después de que se retomasen las conversaciones directas entre israelíes y palestinos en Washington en septiembre de 2010, Israel ha intentado descongelar el proceso de mejora y ha instado a sus embajadores en las capitales europeas a que ejerzan su influencia para iniciar conversaciones directas destinadas a volver a poner en marcha las negociaciones. Tres días después de que Israel iniciase su reciente campaña diplomática, Ashton, en un gesto inesperado, nombró a Israel, así como a otros cinco países, como posible socio privilegiado o estratégico de la UE.

### Avanzar en el proceso de mejora congelado

**T**res años después, es hora de que el Consejo Europeo declare formalmente que un verdadero proceso de mejora de las relaciones entre la UE e Israel es muy improbable, o incluso completamente imposible, si antes no se resuelven los conflictos árabe-israelíes y, sobre todo, el conflicto palestino-israelí. Si el proceso de mejora no puede servir para promover la paz, la reconciliación y la estabilidad regional, entonces la UE debería insistir en seguir abordando las relaciones europeo-israelíes dentro de los actuales marcos de trabajo generales de la PEV y de la Unión por el Mediterráneo.

Además, la declaración de Luxemburgo y las directrices de Bruselas le ofrecen a Israel la oportunidad de desarrollar una relación más estrecha con Europa. A pesar de su gran deseo de formar parte del proyecto europeo, Israel debe todavía desarrollar una visión estratégica de la relación que desea tener con la UE. La misma crítica se le podría hacer a Europa.

Pero quizás el principal problema al que se enfrenta la actual propuesta del proceso de mejora es que es un globo caliente lleno de gestos diplomáticos pero vacío aún de cualquier contenido serio. Una vez que Israel y sus vecinos resuelvan sus conflictos, habrá una necesidad apremiante de desarrollar unas bases institucionales más sólidas que soporten la intensificación de las relaciones europeo-israelíes. Sin este marco institucional, existirá un riesgo real de que el proceso de mejora de las relaciones entre Israel y la UE se desintegre en las declaraciones vacías y las maniobras políticas sin sentido que tienen lugar en la actualidad. El éxito del proceso de acercamiento de los lazos de la Unión con Israel exige que las dos partes creen un modelo según el cual se rijan sus relaciones futuras.

Dicho modelo de mejora futuro debería vincular a Israel con la UE por debajo de la categoría de miembro de pleno derecho de la UE. El modelo debería abrir la puerta a nuevas perspectivas para Israel en cuanto a la integración y cooperación económicas, y debería respaldar su aspiración de incorporarse a las estructuras económicas y sociales europeas. El modelo de mejora debería contener la promesa de afianzar el proceso de acercamiento de la legislación, las normas y los estándares israelíes a los de la Unión. Hay que hacer hincapié en que el futuro modelo de mejora no debería ser un mero trampolín para que Israel llegue a ser miembro de la UE. En vez de eso, debería ser una forma novedosa de asociación y cooperación que conduzca a una mejora significativa de las relaciones europeo-israelíes, sobre todo en el terreno económico, pero también político, de la investigación, social y humano. Como tal, debería ofrecer un marco de trabajo viable y práctico dentro del cual Israel tratase de alcanzar su objetivo de convertirse en una parte importante del proyecto de integración europeo.

El modelo de mejora debería basarse en el principio de que una colaboración más estrecha entre la UE e Israel beneficiaría a ambas partes y contribuiría a la comprensión y la confianza mutuas. Debe basarse en la lógica de la PEV, que permite que los socios individuales se diferencien en función de su situación política, su grado de ambición respecto a la UE, su plan de reformas y objetivos y su nivel de desarrollo socioeconómico. También podría servir de ejemplo y representar una alternativa atractiva frente a la de ser miembro de la UE para otros socios de la PEV.

Del mismo modo, la UE debería dejarle claro a Israel que “seguir como siempre” no es una opción. De esa forma, mientras que la resolución de los conflictos árabe-israelíes, especialmente palestino-israelí, conduciría a la continuación de las conversaciones sobre el proceso de mejora, las acciones negativas sobre el terreno podrían tener graves repercusiones. Ni que decir tiene que esperamos que la zanahoria gane frente al palo. ■