

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

Introducción.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Introducción.

Los días 22 y 23 de noviembre de 2001 la Fundación CIDOB, con la colaboración del Instituto Español de Estudios Estratégicos del Ministerio de Defensa y el Centre d'Etude et de Prospective Stratégique (CEPS) de París, organizó un seminario sobre "Europa y la seguridad en el Mediterráneo". En el mismo convergían diversas dinámicas: el trabajo de investigación y debate desarrollado a lo largo del año por expertos españoles y representantes de la Administración en el marco del Programa Mediterráneo del CIDOB, centrado en diferentes aspectos –"cestas"– del Proceso de Barcelona; los debates sobre los diálogos de seguridad en el Mediterráneo celebrados en el marco del Programa sobre Seguridad y Defensa en Europa; y, por último, la voluntad de fomentar un intercambio de ideas y puntos de vista sobre la seguridad en el Mediterráneo con vistas a la entonces inminente presidencia española de la Unión Europea, en el primer semestre de 2002.

Precisamente, la presidencia española se iba a iniciar en un momento especialmente delicado a nivel regional e internacional. La escasa visibilidad y los logros sólo parciales del Proceso de Barcelona, el estallido de la segunda intifada y el empeoramiento del conflicto palestino-israelí, así como los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, tenían un impacto negativo en las relaciones euromediterráneas, tornando en más urgente y necesario, y a la vez más difícil, el progreso en el diálogo sobre los aspectos políticos y de seguridad. Pese a esta situación, y tal vez por ella y por la existencia de múltiples percepciones de seguridad, pensábamos que el primer paso para construir el futuro es construir la confianza. Pero esto sólo será posible si se fortalece el diálogo político y se potencia un entendimiento gradual que facilite el futuro establecimiento de códigos de conducta consensuados.

Este objetivo guió el seminario, que reunió a un nutrido grupo de expertos españoles y extranjeros, representantes de los ministerios de Defensa y Asuntos Exteriores, y de las instituciones de la Unión Europea. Los trabajos se articularon entorno a dos grandes temas. Primero, la seguridad global en el Mediterráneo, en el que, dando preeminencia al debate sobre cómo potenciar el diálogo político y de seguridad en el marco de las relaciones euromediterráneas y en qué medida afecta al mismo la situación de deterioro del conflicto palestino-israelí, también se integró la necesidad del desarrollo y del fortalecimiento de los valores democráticos como componentes esenciales de una aproximación global a la seguridad. La segunda parte del seminario se centró en las relaciones entre la Unión Europea

y el Magreb y las posibilidades de cooperación e integración subregionales. Cada uno de los grandes apartados fue acompañado de un informe que presentaba los logros, deficiencias y dificultades de cara a centrar y facilitar las subsiguientes presentaciones de los diversos subtemas y los debates.

Este número de Afers Internacionals presenta los contenidos íntegros de los informes y las presentaciones y debates de todo el seminario, en forma de transcripción sintética y editada que, sin embargo, ha intentado respetar al máximo la riqueza de las ideas expuestas y la viveza de los debates. Estos últimos reflejan el estado de la cuestión en las semanas previas a la presidencia española de la Unión Europea.

Durante la confección de este monográfico se celebró la V Conferencia Euro-mediterránea, los días 22 y 23 de abril de 2002. Dada su importancia, hemos considerado de interés, como complemento de este número, reproducir en un anexo las conclusiones y el Plan de Acción acordado en la misma, así como el documento de la Comisión Europea, preparatorio de la conferencia y hecho público en febrero de 2002.

Por último, y ya fuera del monográfico, también hemos considerado oportuno incluir dos artículos –uno sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa y otro sobre la situación palestino-israelí–, el contenido de los cuales va muy relacionado con los temas tratados en el Seminario.

Elvira Sánchez Mateos*

*Coordinadora del seminario. Fundació CIDOB.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

La Seguridad Global en el Mediterráneo.
Elvira Sánchez Mateos.

La Seguridad Global en el Mediterráneo

Elvira Sánchez Mateos*

RESUMEN

En la última década se han desarrollado diversas iniciativas desde la UEO, la OTAN y especialmente la Unión Europea (en el marco del Proceso de Barcelona) para establecer diálogos de seguridad con los países del sur y del este de la cuenca mediterránea. Sin embargo, estos procesos no han alcanzado logros significativos. Varios argumentos explican esta situación: por un lado, los países y organizaciones europeas carecen de objetivos estratégicos claros y de políticas coherentes; por el otro, las dificultades para construir un diálogo de seguridad en el Mediterráneo, condición sine qua non para que se genere una cultura y un lenguaje común de seguridad, son probablemente fruto de las diferentes culturas de seguridad europea y árabe. No obstante, el contexto geopolítico, el propio proceso euromediterráneo y el desarrollo de la Unión Europea seguramente obligan a una revisión estratégica sobre cómo aplicar los objetivos de la Declaración de Barcelona, haciendo necesario reformular la idea de Asociación Euromediterránea hacia un nuevo concepto de seguridad compartida que refleje los intereses y las preocupaciones del Sur.

Palabras clave: partenariado euromediterráneo, seguridad, integración regional, medidas de confianza.

La cuenca mediterránea puede ser considerada como un "extranjero cercano" (*near abroad*) para Europa. Aunque los lazos históricos entre los países europeos y otros países del sur y del este del Mediterráneo se remontan a varios siglos, el interés "europeo" en la seguridad global de la región es relativamente reciente y no ha hecho sino aumentar desde el final de la Guerra Fría, cambio que modificó los postulados tradicionales y vinculó la seguridad a aspectos políticos, económicos y sociales que anteriormente habían sido minusvalorados.

En la última década se han desarrollado diversas iniciativas desde varias organizaciones europeas para establecer un diálogo de seguridad en la región mediterránea. Transcurridos varios años desde que se iniciaron estos procesos, se está aún lejos de alcanzar logros significativos; desde una perspectiva europea, ello se debe, en parte al menos, a la carencia de objetivos estratégicos claros y de políticas coherentes. En las páginas siguientes se exponen diversas líneas de argumentación para comprender esa situación y algunas consideraciones a tener en cuenta respecto a su posible reorientación y fortalecimiento.

INICIATIVAS DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

El Mediterráneo comprende cuatro subregiones: Europa del Sur, los Balcanes, el Magreb y el Mashreq. Salvo para el caso de la llamada Europa del Sur (Italia, Francia, España y Portugal) y Grecia, cuyos países están integrados en diversas organizaciones de seguridad, la carencia de procesos de integración, posiblemente debido a la existencia de relaciones de conflicto, ha limitado la cooperación en las otras tres regiones; en el Magreb y el Mashreq las relaciones se restringen al nivel intergubernamental y a temas transfronterizos, como puedan ser el Islam y el sector energético.

Pese a la falta de agregados regionales consolidados y a la diferenciación en subregiones, el término Mediterráneo se menciona en múltiples declaraciones de las organizaciones europeas y transeuropeas; al margen de que el término evoque una historia común y de que en ocasiones sea la expresión de una voluntad de construir un espacio (posiblemente si no existe, habría que inventarlo), y su uso desde Europa es poco consistente y conceptualmente ambiguo y flexible, significando en ocasiones la cuenca mediterránea, en otras el Próximo Oriente, en otras un grupo determinado de países. Por lo general, los Balcanes (Europa sudoriental) aparecen como una realidad diferente a la mediterránea. Más parece que el término “Mediterráneo” substituya una realidad de relaciones entre países y organizaciones europeas y los países árabes de la cuenca mediterránea más Israel y –en ocasiones– Turquía que, tal vez más adecuadamente, podríamos denominar “relaciones Norte-Sur”. De lo anterior se deduce que no existe una clara aproximación geopolítica a la región, puesto que sus límites se modifican, amplían o restringen a conveniencia o por razones de corrección política.

Tras la retirada al este de Suez, y especialmente desde mediados de los años setenta y principios de los ochenta, algunos países y organizaciones europeas (las Comunidades Europeas y la OTAN, también el proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa [CSCE]) empezaron a mostrar cierta preocupación por los acontecimientos que se estaban desarrollando en la región. La preocupación europea estaba directa-

mente relacionada con la situación de conflicto armado en el Levante y Oriente Medio e incorporaba una visión de la seguridad directamente relacionada con la dependencia petrolífera europea.

Este interés –que tenía un alto contenido económico (la inseguridad energética) pero utilizaba instrumentos políticos como el diálogo euro-árabe– evolucionó como consecuencia de los acontecimientos en los países de la región y por la propia situación en Europa, que modificó la visión de seguridad hacia el Mediterráneo. En la década de los noventa, tras el final de la Guerra Fría, se abrió paso una nueva visión diferente de la tradicional del período anterior, en la que la región se había entendido como flanco sur de la OTAN y como prolongación del espacio estratégico euro-atlántico, un “lago” norteamericano que conectaba con espacios estratégicos más amplios como Oriente Medio. La evolución por las preocupaciones de seguridad (que tradicionalmente se habían centrado en la percepción de amenaza –los equilibrios militares, la proliferación de armamentos, la seguridad de las rutas comerciales, el acceso a recursos estratégicos–) empezó a incluir aspectos no estrictamente militares o no directamente vinculados a la seguridad en Europa; de esta manera, apareció el concepto de riesgos de seguridad para Europa, que incluía variables como la estabilidad política y el impacto social de los graves problemas económicos de la ribera sur y oriental del Mediterráneo, o la existencia de situaciones de conflicto armado.

Esta orientación también guardaba relación con el proceso de construcción política de Europa. Durante los años ochenta y noventa, los países de las Comunidades Europeas acuñaron la expresión Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para conceptualizar el propósito de desarrollar una postura común en los asuntos internacionales. Ello fue resultado de la lenta toma de conciencia de que Europa no podría jugar un papel relevante como actor internacional a menos que añadiera una dimensión política a su poder económico y posición internacional.

La dimensión de seguridad quedaba, no obstante, sin abordar. El ambiente político no permitía abrir la “caja” de la defensa y la seguridad. Ello se debía a varios factores. Primero, a la falta de consenso en temas de defensa entre los países europeos (de la OTAN o de las Comunidades Europeas), quienes sostienen una visión nacional de la seguridad y la defensa. Segundo, a los residuos de la Guerra Fría y a las diferencias entre las grandes superpotencias respecto a la seguridad europea. Tercero, a las diferentes concepciones sobre defensa y seguridad de Europa entre las dos orillas del océano Atlántico. Por lo que se refiere al Mediterráneo, estas dificultades no permitían diseñar y desarrollar los contenidos de una PESC global para la región, aunque sí se realizó una política declaratoria y puntuales intervenciones en temas relevantes que dieron algunos frutos.

Pese a esas deficiencias de origen, diversas iniciativas comenzaron a desarrollarse; si bien algunas acabaron por no florecer (como el proyecto italo-español de Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo [CSCM] en 1991), otras se iniciaron.

Entre estas últimas cabe destacar las impulsadas por la Unión Europea Occidental (UEO), la OTAN y la Unión Europea. Es lo que genéricamente se puede denominar diálogos de seguridad con algunos países mediterráneos. En 1992, la Unión Europea Occidental inició el proceso –simultáneo a la definición de las misiones Petersberg¹–, seguido poco después, en 1994, por la OTAN y por la UE en 1995. Por el momento, estos diálogos se encuentran en un estadio poco avanzado que no ha mostrado resultados significativos.

El punto central de los dos primeros fue crear un clima de confianza, entendido como precondition para abordar contenidos substantivos. El tercero de los diálogos (más global y al que se subordinarían, en definitiva, los dos primeros) ha sido negativamente influenciado por varios factores: por una parte, el ambiguo mensaje lanzado a los países mediterráneos en asuntos de seguridad; por otra, la actitud tímida y dubitativa de los países mediterráneos terceros, que no han mostrado interés en lo que consideran aspectos “delicados” del diálogo; y, en último lugar, por los efectos de la parálisis y posterior agravamiento del conflicto árabe-palestino-israelí (que difícilmente se puede seguir mencionando proceso de paz).

El diálogo de seguridad de la UEO

En la Declaración de Petersberg de 1992, los países de la UEO decidieron iniciar un diálogo gradual bilateral con algunos países mediterráneos basado en siete principios: 1) definición de un posible marco para la estabilidad y la confianza en la región; 2) medidas de construcción de la confianza; 3) transparencia en las operaciones militares; 4) fuerzas militares proporcionadas a las necesidades reales de seguridad nacional; 5) prevención de conflictos; 6) solución pacífica de conflictos; y 7) no-proliferación de armas de destrucción masiva y misiles balísticos. A los pocos meses, se iniciaron contactos con Argelia, Marruecos y Túnez; con posterioridad, el diálogo se amplió a Egipto, Mauritania, Israel y Jordania. Turquía ya era miembro asociado de la UEO. Respecto a Chipre y Malta, en 1995 se decidió iniciar un diálogo que evolucionaría en la línea del desarrollo de vínculos entre esos países y la Unión Europea.

Este diálogo de seguridad se iniciaba sobre una base que interesa resaltar, puesto que se ha visto reproducida en el resto de iniciativas: la inexistencia de una amenaza militar hacia Europa desde el Sur. Los riesgos para la seguridad mediterránea derivarían así, no de la posibilidad de conflicto armado entre el Norte y el Sur, sino de los efectos de la eventual desestabilización del Sur provocada por la proliferación de armas de destrucción masiva, el acceso al poder de grupos radicales, la presión demográfica, el subdesarrollo económico y las fracturas culturales.²

Posteriormente al inicio del diálogo, en la Declaración de Lisboa de 1995 se definieron los objetivos prioritarios y las preocupaciones en relación con el Mediterráneo, matizando los principios de 1992 y ampliando la visión de seguridad (que en 1992

estaba muy vinculada a los aspectos militares y de la defensa) a los aspectos políticos, económicos y sociales: el mantenimiento de la estabilidad política, económica y militar; el libre flujo de energía (petróleo y gas natural); la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de despliegue; la inestabilidad y debilidad crecientes de las instituciones democráticas en el norte de África; la existencia de movimientos extremistas; y la asimetría existente entre Europa y el norte de África respecto al bienestar económico y al crecimiento demográfico. También se mencionó en la declaración la existencia de conflictos no resueltos –el árabe-palestino-israelí–, dando por supuesto que una ralentización en el proceso de paz y un eventual retorno a la confrontación tendrían un efecto desestabilizador en toda la región así como también en Europa.

Los posibles resultados de la iniciativa de la UEO se vieron desde su origen negativamente influenciados por la decisión de Lisboa (paralela a la declaración de 1995) a iniciativa del grupo mediterráneo de la UEO (formado por España, Portugal, Francia e Italia) de crear unas fuerzas de reacción rápida terrestres y marítimas –Eurofor y Euromarfor, respectivamente– para el eventual desarrollo de las misiones Petersberg. Mal explicadas a los países del sur, estas fuerzas serían percibidas por algunos países como una nueva forma de intervencionismo europeo, comprometiendo así el futuro del diálogo. Si a ello añadimos las distintas prioridades de seguridad de los países de la UEO (muy centrados en los asuntos militares, la inestabilidad política, la migración, las armas de destrucción masiva) y de los países árabes (que ponían el énfasis en la necesidad de desarrollo económico y de culminación satisfactoria del proceso de paz en Oriente Medio como elementos centrales de la seguridad en el Mediterráneo), y la propia debilidad de la UEO, que carecía del peso necesario para diseñar una política, no es de extrañar que los resultados de este diálogo hayan sido poco alentadores.

Tampoco, por el momento, el acervo acumulado por el diálogo de la UEO ha beneficiado a otras iniciativas. Tras la Declaración de Birmingham de mayo de 1996 se iniciaron contactos con la OTAN y la Unión Europea para mejorar la efectividad de los diálogos mediterráneos existentes, y en el informe del primer semestre de 1997 al Consejo y a la Asamblea Parlamentaria de la UEO se afirmaba que el diálogo contribuiría al proceso de Barcelona, pero que ello se realizaría en el momento adecuado y a partir de una petición realizada por la Unión Europea. No obstante, y pese a la “absorción” parcial de la UEO por la UE, está por ver cuánto y cómo se capitalizará la experiencia pionera de la UEO en el diálogo mediterráneo de seguridad.

El diálogo de seguridad de la OTAN

Al inicio de 1995, la Alianza Atlántica, según el acuerdo del Consejo del Atlántico Norte de diciembre de 1994, decidió establecer mecanismos para crear contactos regulares con estados mediterráneos no miembros, con la intención de abrir un diálogo bila-

teral –sin aspiraciones de convertirse en multilateral y entendido como complementario de otros diálogos–³ con países del norte de África y Oriente Medio (en 1995 se iniciaron conversaciones exploratorias con cinco países –Egipto, Marruecos, Túnez, Israel y Mauritania– a los que se sumó Jordania; en marzo de 2000 se incorporó Argelia). Este proceso parece ser el resultado de la llamada realizada por los países mediterráneos miembros de la OTAN –especialmente Francia, Italia y España–, quienes percibían que la Alianza estaba dando prioridad a los países de Europa Central y Oriental (PECO) en detrimento de los problemas de sus vecinos del Sur. La preocupación de los países mencionados era producto, esencialmente en aquellos momentos, del empeoramiento de la situación en Argelia.

Los objetivos del diálogo de la OTAN son contribuir a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo, alcanzar un mejor entendimiento mutuo y corregir malas percepciones sobre la OTAN existentes en los países mediterráneos. Se inició bajo una forma bilateral, si bien se preveía la celebración de encuentros multilaterales sobre la base del caso por caso, y se autodefinía como complementario a otros esfuerzos internacionales, como el proceso de Barcelona y los respectivos diálogos de la OSCE y la UEO, sin con ello desear generar una duplicación ni tampoco intentar crear una división del trabajo. En términos de contenido, existe un diálogo político, participación en actividades específicas y actividades cooperativas en el terreno militar.⁴

En principio, el Comité Político de la Alianza era el órgano responsable del diálogo mediterráneo, al tiempo que el debate y los intercambios de información quedaban bajo la responsabilidad del *Staff* Internacional. Sin embargo, en la Cumbre de Madrid de julio de 1997 se dio un nuevo ímpetu al diálogo, afirmando que la dimensión mediterránea era considerada como un componente más de la arquitectura europea de seguridad; se decidió la creación de un nuevo comité, el Grupo de Cooperación Mediterránea, que pasó a tener la responsabilidad global del diálogo.

La respuesta de los países del sur ha sido muy desigual, y sus prioridades poco similares entre sí. Mientras que, por ejemplo, Israel estaba interesado en tratar el tema de la seguridad en Oriente Medio (incluyendo el riesgo del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva), el resto de países sólo manifestaron interés –de manera explícita– por los programas científicos de la OTAN, mostrándose muy reacios a tratar asuntos relacionados con una eventual cooperación militar y solicitando mayor claridad en la división de trabajo en temas mediterráneos entre las diferentes organizaciones. Extraoficialmente, sí se abordaron cuestiones de mayor calado: por ejemplo, Egipto se mostró muy interesado en tratar temas relacionados con el terrorismo y con la proliferación de armas de destrucción masiva (para el caso de las armas nucleares israelíes).

Este diálogo de “bajo perfil” también se vio influenciado por la actitud de los países de la OTAN. En el fondo, hay reticencias a proveer los fondos necesarios para una colaboración en temas de seguridad con los países del sur (a diferencia de lo que ocu-

rió con los PECO) y a convertir un diálogo diplomático-administrativo de base bilateral en uno político de base multilateral conducido por el Consejo del Atlántico Norte.⁵

El diálogo de seguridad de la UE

Las iniciativas más importantes de las organizaciones y países europeos hacia el Mediterráneo se remontan al inicio de la década de los noventa: cuando se lanza la propuesta de diálogo subregional 5 + 5 entre los países del sur de la Unión Europea y los países del Magreb, miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA), a los que hay que añadir el caso especial de Malta.

Sin embargo, el colapso de la UMA, los acontecimientos en Argelia y las sanciones internacionales a las que se vio sometida Libia truncaron el desarrollo de estas dinámicas en una fase muy temprana. Ante las dificultades del diálogo subregional en el Mediterráneo occidental y ante las nuevas perspectivas abiertas tras la Conferencia de Paz de Madrid y, especialmente, los Acuerdos de Oslo de 1993, los Consejos Europeos de Corfú y Essen de 1994 dieron luz verde para la convocatoria de una conferencia euromediterránea en Barcelona. Con el decisivo impulso de los países europeos del sur –como en las otras iniciativas– se decidió reforzar la política mediterránea para convertir la cuenca en una zona de cooperación, paz, seguridad y bienestar, e impulsar la idea de un partenariado en el Mediterráneo: un proyecto mucho más ambicioso y global que los diálogos políticos de la UEO y la OTAN que, como hemos visto, se centran en aspectos muy relacionados con una visión tradicional de la seguridad. La idea de partenariado tomó cuerpo en marzo de 1995 tras un informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeos respecto a la necesidad de reforzar la política mediterránea mediante la creación de un partenariado euromediterráneo.

En noviembre de 1995 se celebraba la Conferencia de Barcelona, que reunió a los quince países miembros de la UE y a doce de la cuenca mediterránea (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Israel, Turquía, Malta, Chipre y la Autoridad Nacional Palestina). Ni Libia ni los países balcánicos con litoral mediterráneo fueron invitados.

Las conferencias euromediterráneas y la evolución de la agenda política y de seguridad

Además de afirmar los vínculos entre la seguridad europea, el Mediterráneo y el proceso de paz de Oriente Medio, el documento final de la Conferencia se articuló en torno a tres pilares (que recuerdan al sistema de cestas del proceso de Helsinki), de los cuales uno corresponde a los temas políticos y de seguridad. Los puntos más importantes de este apartado son, por una parte, principios generales ya contemplados en múltiples documentos sobre la seguridad internacional (respeto a la igualdad de dere-

chos entre los pueblos y su derecho a la autodeterminación; abstención de intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos de los países; respeto a la unidad e integridad territorial; llamamiento a la renuncia a recurrir a la amenaza de uso o uso efectivo de la fuerza contra la integridad territorial; respeto de los derechos humanos); y, por otra, unos principios “novedosos” en la historia de las relaciones políticas entre los países de la región (promoción de la seguridad regional, la estabilidad y la prosperidad; promoción de la cooperación regional y subregional; fortalecimiento de la cooperación en la prevención y en la lucha contra el terrorismo; promoción de la seguridad regional actuando en favor de la no-proliferación nuclear, química o biológica, así como la puesta en marcha de acciones que prevengan de la acumulación excesiva de armas convencionales, abstención de desarrollar capacidades militares que sobrepasen los requerimientos de una legítima defensa) que se deseaba que formaran parte, a largo plazo, de un Pacto Mediterráneo. Adicionalmente, un Plan de Acción y un calendario preveía encuentros con representantes de los gobiernos (los *senior officials*) para continuar el diálogo en los tres partenariados.

Pese al consenso alcanzado en torno a los principios generales mencionados, la interpretación de aquellos más relacionados con los aspectos políticos y de seguridad generaron diferencias importantes entre los países árabes e Israel. De hecho, en las discusiones sobre la declaración final, al menos tres países manifestaron sus reservas: Siria, por lo que respecta a la diferencia entre lo que son las actividades terroristas y lo que constituye el derecho legítimo a la autodefensa y la oposición a la ocupación extranjera; Israel, por lo que se refiere a la necesidad de controlar la proliferación nuclear en Oriente Medio; y Líbano, sobre el derecho a liberar territorios por la fuerza.

Tras la Conferencia de Barcelona, ya en 1996, el trabajo de los *senior officials* (centrado en estas fases en la definición de los métodos de trabajo) se desarrolló en un ambiente poco propicio para lograr consensos debido al deterioro sufrido por el proceso de paz en Oriente Medio. La presidencia italiana presentó el esquema del programa de acción basado en cuatro temas: la prevención de crisis, el establecimiento de medidas de construcción de confianza, el combate contra el terrorismo y el crimen organizado, y los principios fundamentales, como el compromiso a respetar la democracia y los derechos humanos. Pero pese a que los participantes mostraron su predisposición a contemplar todos los temas mencionados en el diálogo mediterráneo y en la propuesta de plan de acción, el clima enrarecido impidió avances sustanciales. Fruto de esa situación es el programa final de trabajo, mucho más reducido que la propuesta mencionada, y que se concretó en los siguientes ejes: sostenimiento de la estabilidad y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la diplomacia preventiva y las relaciones de buena vecindad, medidas de construcción de la confianza y la seguridad que aspiraban a incrementar la transparencia en el terreno militar, la lucha contra las amenazas transnacionales a la seguridad y la estabilidad, el terrorismo y la delincuencia organizada. Se evidenció que los

temas más susceptibles de generar consensos serían la diplomacia preventiva, las relaciones de buena vecindad y las medidas de confianza y seguridad.

Importa subrayar que este plan de acción fue útil para identificar áreas de trabajo, pero se vio obstaculizado por la actitud de los países árabes, quienes pusieron de manifiesto la divergencia existente entre los principios propuestos y la realidad de deterioro del proceso de paz en Oriente Medio, evidenciando las dificultades que debía afrontar el proceso mediterráneo en lo referente a los aspectos políticos y de seguridad.

Tras la victoria del Likud en las elecciones de 1996, en Israel las reuniones posteriores de 1996 y 1997 se vieron negativamente influenciadas por las agrias polémicas entre los países árabes (especialmente Siria, Líbano y los representantes palestinos) e Israel, pero también por las diferencias de criterio entre los países europeos y los países árabes. Los miembros de la UE presentaron un borrador de Pacto (la Carta Euromediterránea para la Paz y Estabilidad), centrado en ese momento en el respeto de los compromisos internacionales y universales y en la importancia de la prohibición de la posesión de armas de destrucción masiva en el Mediterráneo. Los países árabes, por su parte, consideraron prematuro establecer instrumentos obligatorios y presentaron un contraproyecto de Carta, insistiendo en la existencia de una conexión directa entre la paz y la estabilidad en el Mediterráneo y entre la seguridad del Mediterráneo y los avances en el proceso de paz en Oriente Medio.

Realizando un balance de los temas tratados, se aprecia que desde 1995 se había producido un recorte significativo en la agenda del diálogo y que sólo se habían abordado los siguientes temas: la creación de una red de puntos de contacto para cuestiones políticas y de seguridad, el intercambio de información sobre la adhesión a instrumentos internacionales relativos a derechos humanos, desarme y control de armamentos, y el intercambio de opiniones en la prevención y lucha contra el terrorismo. Con respecto a los avances en la construcción de medidas de confianza, sólo fue posible alcanzar consensos en algunos temas: la instauración de un mecanismo de cooperación en caso de catástrofes naturales y humanas, la organización de un seminario sobre la utilización de las fuerzas armadas en misiones humanitarias, y la creación de una red de institutos de política exterior (EuroMesco) y otra de institutos de defensa.⁶ Otros temas aparentemente poco comprometidos, como el intercambio de información respecto a la adhesión a instrumentos internacionales sobre derechos humanos, desarme y control de armamentos y prevención y lucha contra el terrorismo, se encontraban en un estadio poco avanzado.⁷

De ahí que los resultados de la II Conferencia Euromediterránea, celebrada en abril de 1997 en La Valetta (Malta), fueran poco alentadores. La respuesta a la convocatoria por parte de los países europeos fue menos entusiasta que en 1995 (por ejemplo, los ministros de asuntos exteriores de Portugal, Reino Unido, Grecia y Austria no asistieron), y los debates estuvieron presididos por la ácida disputa entre árabes e israelíes. Prueba del desencanto europeo y árabe es el documento final de conclusiones,

redactado después de la Conferencia por un grupo de expertos, ya que durante la misma fue imposible alcanzar los consensos necesarios. En el capítulo de política y seguridad, la ralentización del proceso queda patente al afirmarse que deberá trabajarse de manera progresiva y según la evolución de la situación en el Mediterráneo. Con respecto a los borradores de la Carta Euromediterránea, se impulsó la continuación de los trabajos para que fueran presentados en un encuentro ministerial futuro cuando las condiciones políticas lo permitieran. El resultado de todo ello fue una acusada desaceleración del proceso de Barcelona en lo referente al partenariado político y de seguridad: el bloqueo en el diálogo, derivado del deterioro del proceso de paz en Oriente Medio, y la voluntad europea de no sustituir otras iniciativas de gestión de conflictos en la región, (dirigidas por Estados Unidos) son claves para comprender la situación.

Un año después, en abril de 1998, se celebró en Palermo un encuentro ministerial *ad hoc* para realizar un seguimiento de los trabajos. La reunión adquirió un tono informal debido a la insistencia siria en no publicar conclusiones oficiales y por la situación de parálisis del proceso de paz de Oriente Medio. De nuevo, la presidencia de la UE, británica en ese momento, se transformó en la única voz que, a través de una declaración, recogía los progresos obtenidos, cada vez menos significativos. En los temas políticos y de seguridad, además de poner el énfasis en la necesidad de aplicar los acuerdos existentes relacionados con el proceso de paz de Oriente Medio, la declaración sólo destaca los trabajos realizados en el tema de la violencia y el terrorismo y la voluntad de desarrollar medidas de construcción del partenariado (PBM).

La presidencia germana intentó dar un nuevo impulso al proceso con la celebración, en abril de 1999, de la III Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores en Stuttgart. En las conclusiones, además de animar a la Unión Europea a incrementar su papel de apoyo al Proceso de Paz en temas relacionados con los aspectos políticos y de seguridad, se asocia muy claramente la seguridad mediterránea con la estabilidad: se afirma que la estabilidad requiere un acercamiento global y equilibrado que tenga como finalidad reforzar la cooperación, aportar medidas que conduzcan a la estabilidad y tratar los asuntos de seguridad común, en el entendimiento que el aumento de estabilidad permitirá que el Proceso de Barcelona contribuya a la solución de las tensiones y las crisis en el área. En este sentido, los ministros asumen el compromiso de elaborar una Carta Euromediterránea. El documento base⁸, ya consensuado, que recoge las líneas-guía de la futura Carta, exponía que la misma serviría como instrumento de aplicación de los principios de la Declaración de Barcelona. Se trata de un documento sin valor jurídico que sería aprobado cuando las circunstancias lo permitieran y que establece la regla del consenso para todas las decisiones, acciones comunes, medidas y mecanismos. Estos principios afirman la indivisibilidad de la seguridad en el ámbito mediterráneo “in extenso” (*Euro-Med sphere and beyond*), el concepto de seguridad global, instrumentos de seguridad cooperativa, no-interferencia en el arreglo de los conflictos actuales y una aproximación

común y equilibrada al tema de la estabilidad en el Mediterráneo. El diálogo político, instrumento central de aplicación de la Carta, se orientará así, fundamentalmente, a abordar las diferentes dimensiones de la estabilidad.

Esta reorientación de los aspectos políticos y de seguridad hacia el tema de la estabilidad no impidió la continuación del declive del proceso de Barcelona, como se pudo comprobar durante la IV Conferencia Euromediterránea celebrada en Marsella a finales del año 2000. La intención francesa de convocar una conferencia a la que asistieran los jefes de Estado se malogró, debido fundamentalmente al retroceso en el proceso de paz y al estallido de la segunda Intifada. Las conclusiones formales de la presidencia realizan un balance y ofrecen orientaciones de futuro para cada uno de los tres capítulos del Proceso de Barcelona. En lo que se refiere a los aspectos políticos y de seguridad se menciona que se ha logrado avanzar en temas como el terrorismo, las migraciones y los intercambios humanos, pero la adopción de la Carta para la Paz y la Estabilidad se relega a un futuro incierto, cuando el contexto político lo permita (ya que los países árabes no aceptarían la aprobación de una Carta de Paz y Estabilidad mientras se mantenga el retroceso actual en el proceso de paz de Oriente Medio). En el ínterin, se recomienda proseguir los trabajos en los temas de terrorismo e intercambios humanos, que podrían ampliarse a la seguridad, el desarme, los procesos de consolidación del estado de derecho, los derechos humanos y los principios democráticos.

La consistencia en la aproximación a los aspectos políticos y de seguridad desde la Unión Europea

La Unión Europea, como ya se ha señalado, tiene una aproximación geopolítica inconsistente hacia el Mediterráneo. Es más, el tratamiento “compartimentado” de los diferentes aspectos de la seguridad mediterránea (que declara, por otra parte, indivisible) genera dificultades para progresar en el diálogo de seguridad global. Por último, el fenómeno paralelo de continuación de las políticas exteriores nacionales y de profundización de la PESC, junto con la existencia de varias voces desde la Unión Europea respecto a los temas mediterráneos, es causa de confusiones e incoherencias que dificultan adicionalmente el proceso.

En primer lugar, la Unión Europea desde 1995 ha impuesto una división “temática” de los temas relacionados con el partenariado euromediterráneo muy similar al modelo de cestas del Acta Final de Helsinki (seguridad, cooperación económica y asuntos humanos). Esta división, que la propia CSCE/OSCE superó hace una década (en la Carta de París de 1990, las “cestas” de Helsinki se transformaron en siete áreas de trabajo) no se corresponde con la voluntad de los países terceros mediterráneos (PTM), que, en el contexto del proceso de Barcelona, se aproximan globalmente a la seguridad, vinculándola, por ejemplo, al proceso de paz de Oriente Medio, a la estabilidad política y al desa-

rollo económico. Tampoco se corresponde con la división en pilares de la Unión Europea (la dimensión comunitaria, la PESC y la cooperación judicial y policial). De alguna forma, la articulación del proceso de Barcelona en torno a tres cestas genera distorsiones. Pese a la necesidad de un diálogo global, la Unión Europea da prioridad a la segunda “cesta” (los aspectos económicos y financieros) desde una aproximación bilateral (la firma de los Acuerdos de Asociación como condición para acceder a los fondos para cooperar en el desarrollo del programa MEDA), pero encuentra dificultades cada vez mayores en los años transcurridos desde 1995 para ubicar los temas a tratar en alguna de las tres “cestas”.

En segundo lugar, las instituciones europeas parecen estar mal equipadas y deficientemente coordinadas para profundizar en el proceso. El hecho de que sea la Comisión Europea, y más concretamente el Comisionado de Relaciones Exteriores y su departamento, la responsable de progresar en el día a día de las relaciones euromediterráneas es elemento clave para comprender las dificultades operativas de un proceso que requiere mucha imaginación y voluntad políticas y más institucionalización en los niveles gubernamentales que lo que existe en la actualidad. Pese al enorme trabajo desarrollado por la Comisión y el Parlamento Europeos en relación con el Mediterráneo, ambas instituciones tienen un ámbito de competencias restringido por lo que al partenariado euromediterráneo se refiere; es más, la división en “cestas” se transforma en una hipoteca que limita las propias propuestas europeas. Así, a los pocos meses de aprobarse la estrategia mediterránea de Feira en junio de 2000, la Comisión Europea presentó un exhaustivo documento preparatorio de la IV Conferencia Euromediterránea, que se celebraría a finales del año 2000 bajo presidencia francesa.⁹ Este documento, muy crítico con el proceso euromediterráneo, destacó, en los aspectos relacionados con el diálogo político y de seguridad, que la evolución del proceso de paz en Oriente Medio ha gravado y limitado el proceso de Barcelona, que no se ha alcanzado un diálogo serio y franco en temas como los derechos humanos, la prevención del terrorismo o la migración y que la política de derechos humanos de la Unión Europea ha sido inconsistente y no ha recibido el apoyo de los gobiernos de los países socios. En definitiva, un balance pobre en relación con el resto del documento –en particular los aspectos económicos y financieros–, donde la Comisión sí realiza reflexiones y propuestas mucho más pormenorizadas.

Algo similar ocurre con el Parlamento Europeo. En el documento de valoración y crítica de la estrategia mediterránea de Feira¹⁰, además de señalar la imprecisión del texto, el Parlamento Europeo pide una estrategia coherente con los objetivos definidos en Feira, que los estados miembros y la Comisión Europea reafirmen que la UE no se interesa en el Mediterráneo sólo por razones de seguridad, que su intervención económica no es sólo un medio para abrir los mercados de los países del sur, y que la UE tenga un papel activo en las negociaciones de Oriente Próximo. Más en detalle, el Parlamento Europeo critica los objetivos de la estrategia, insistiendo en la necesidad de reciprocidad y de reforzar los instrumentos y los medios que considera indeterminados e inadecuados ya que

se limitan a la exigencia de coordinación de las estructuras e instrumentos ya existentes (el trío Comisión-Consejo-Estados miembros). Pero al margen de estas consideraciones generales, el Parlamento avanza aún menos que la Comisión respecto a ideas y sugerencias para fortalecer el diálogo político y de seguridad.

En consecuencia, parece derivarse que la institución clave para reforzar el diálogo mediterráneo es el Consejo Europeo, junto con los estados miembros. Y es aquí donde se aprecian las carencias más significativas, fruto, seguramente, de las diferentes políticas de los países miembros de la UE y de las diferentes sensibilidades hacia el Mediterráneo.

A los cinco años de iniciarse el proceso de Barcelona, el Consejo de la Unión Europea adoptó en junio de 2000 en Feira¹¹ su estrategia común para el Mediterráneo. El documento afirma que el Mediterráneo tiene una importancia estratégica para Europa, que la región se enfrenta a diversos retos (políticos, económicos, judiciales, ecológicos y sociales) y que la política mediterránea de la Unión Europea se guía por el principio de asociación (*partnership*), algo que ya se estableció en la Declaración de Barcelona.

La estrategia mediterránea de Feira cubre las relaciones con los socios del proceso de Barcelona y con Libia, pero no incluye a los países candidatos a integrarse en la Unión Europea –los casos de Chipre, Malta y Turquía. Se produce, por tanto, un cambio significativo en el ámbito geográfico mediterráneo, ya que más que nunca el diálogo en la región se convierte en un diálogo entre la Unión Europea y los países árabes más Israel.

El documento de Feira ofrece una nueva división de los asuntos mediterráneos que no coincide con las conferencias euromediterráneas ya revisadas ni con los pilares de la Unión. Además del apartado destinado a los aspectos económicos y financieros, sociales y culturales, los relacionados con la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, la estrategia de Feira afirma que la UE tiene como objetivo el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el imperio de la ley a través del diálogo político, el buen gobierno y la promoción de los derechos humanos. Se da una novedad, no obstante, al incluir la UE los temas de migración y terrorismo en un apartado de asuntos de justicia e interior que es coherente con la división en pilares de la UE, pero que no guarda relación con lo trabajado desde 1995 en el partenariado.

En el apartado destinado a los asuntos de seguridad, la UE sólo afirma su intención de usar la naciente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) para considerar el fortalecimiento, junto con los socios mediterráneos, de la seguridad cooperativa en la región. De hecho, en lugar de desarrollar ese vínculo, el Consejo Europeo lo que hace es mencionar las áreas de acción en las que está interesado: fortalecimiento del diálogo a todos los niveles (bilateral, en el marco del proceso de Barcelona y en otros contextos multilaterales) para establecer un área de paz y estabilidad, elaboración de medidas de construcción del partenariado, reforzamiento de la cooperación contra riesgos globales (terrorismo, crimen organizado y narcotráfico), cooperación en posibles acuerdos de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflicto;

todo ello junto a temas de otra entidad más propios del ámbito de la creación de confianza como son las posibilidades de abordar el problema de las minas antipersonales en el Mediterráneo, promocionar la firma y ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales de no-proliferación (TNP, CWC, BWC y CTBC¹²) y alcanzar una situación verificable de un Oriente Medio libre de armas de destrucción masiva.

Por último, no deja de resultar significativo que, pese a la insistente vinculación de la seguridad en el Mediterráneo con el éxito y culminación del proceso de paz en Oriente Medio, el Consejo Europeo apueste por una *post-peace approach*, orientada a la consolidación de la paz una vez se haya alcanzado un acuerdo global.

Seguramente estas carencias son producto de la situación interna en la UE, que requiere una laboriosa formación de consensos que acaban expresando un mínimo denominador común. Si bien se afirma que tan solo desde el nivel intergubernamental se puede avanzar en el diálogo de seguridad en el Mediterráneo, la UE no dispone todavía de una política exterior y de seguridad común “real” y, por tanto, no puede ofrecer un diálogo coherente y profundo en temas políticos y de seguridad. La recién creada PESD, pese a que el Consejo Europeo la mencione en la estrategia, tampoco es una política común. Como dimensión de la PESC, está integrada en el segundo pilar y se rige por el método intergubernamental, pero no es una defensa común ni una alternativa a la OTAN. Las decisiones de la Unión Europea de desarrollar una política de defensa y seguridad aparecen más como resultado de la voluntad de la Unión de responder a crisis (en áreas aún no determinadas claramente) tras la situación en los Balcanes, que una voluntad de construir una capacidad de defensa europea autónoma de los Estados Unidos; de momento, no guarda relación con el diálogo global con los países Mediterráneos en temas de defensa y seguridad.

En definitiva, mientras prosigan las políticas “nacionales” en lo que respecta a los aspectos políticos y de seguridad hacia el Mediterráneo, mientras queden relegados a un segundo plano los esfuerzos que se realizan desde la Comisión y el Alto Representante, y el trabajo desarrollado por el Parlamento Europeo, y hasta que no haya avances en la definición del concepto estratégico europeo, la UE seguirá estando mal equipada para avanzar en el diálogo de seguridad en el Mediterráneo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA REFORZAR EL DIÁLOGO DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Tras la Guerra Fría, la seguridad de la región euromediterránea se enmarca en el cambio global que afecta y modifica las características de la seguridad internacional. Emerge, así, una nueva agenda de seguridad en la que se incluyen los asuntos medioambientales,

económicos, sociales y de política interna –migraciones, contaminación, violaciones de los derechos humanos– junto con las amenazas militares a la seguridad. El propio concepto de seguridad se transforma así en la búsqueda de certidumbre por las sociedades y los estados en la conservación de su integridad económica, territorial y cultural, junto a otros bienes y valores. También evolucionan los conceptos de amenaza (la inseguridad causada por un actor con medios para dañar a otros) y de riesgo (la inseguridad ante los posibles efectos dañinos colaterales de las acciones no intencionadas de otros). Ello conlleva la permanencia simultánea de riesgos y amenazas *hard* y *soft* a la seguridad.

De hecho, los estados siguen confiando en el poder militar como garantía de su seguridad, pero la guerra como medio regulador de las relaciones entre estados aparece como algo obsoleto en el contexto interno del mundo “occidental” debido a valores culturales compartidos, al conocimiento mutuo, a la existencia de intereses comunes y de instituciones de integración.¹³ Se ha desarrollado así una comunidad de seguridad en la que los estados han desarrollado la integración entre ellos, tienen una sensación de comunidad, y perciben que pueden solucionar las diferencias mutuas sin recurrir a la violencia: el incremento de las transacciones sociales genera integración social y evoluciona hacia la creación de instituciones comunes y de una cultura común de seguridad. De igual manera, la creación de instituciones también puede actuar como catalizador para construir la comunidad de seguridad.

En el contexto posguerra fría, esos mecanismos –la ampliación y la integración– han sido utilizados por la UE y la OSCE para resolver los conflictos derivados de las relaciones interestatales (e intraestatales, en algunos casos). Adicionalmente, es el instrumento privilegiado de los países europeos y de las instituciones europeas para exportar su modelo de seguridad, basado en la integración económica.

A diferencia del área europea, las otras regiones que constituyen el espacio mediterráneo están lejos de constituir comunidades de seguridad. Ello explica que, pese a los vínculos entre seguridad europea y seguridad del Mediterráneo, existan enormes dificultades para construir una cultura común de seguridad. Las dificultades para construir un diálogo de seguridad en el Mediterráneo, condición *sine qua non* para que se genere una cultura común de seguridad, son probablemente fruto de las diferentes culturas de seguridad europea y árabe. Mientras que esa situación supone una fractura insalvable, por el momento la aproximación subregional y la redefinición estratégica del proceso euromediterráneo pueden constituir avances parciales para abordar en el futuro la seguridad global de la región.

La carencia de una cultura de seguridad común

La cultura de seguridad europea es un subproducto de la cultura de seguridad occidental. Europa parte de la base de que es un actor autoconstreñido y racional en el marco de la seguridad internacional. Ello conduce a una cultura de seguridad que

pone el énfasis en la preponderancia occidental como clave de la paz y la seguridad internacional, que tiene como referente un concepto de seguridad global y cooperativa, y que percibe unas amenazas y riesgos de seguridad que provienen del exterior —la proliferación de armamentos (especialmente de armas de destrucción masiva), la existencia de estados díscolos (*rogue states*), y los efectos de la inestabilidad sociopolítica en países próximos—.

Fraguada en el contexto de la Guerra Fría y en la estrategia de disuasión nuclear, la cultura de seguridad también se desarrolló a partir de experiencias importantes, como fueron las negociaciones de control de armamento en el marco de la CSCE. De ahí se deriva para esta cultura que el control de armamentos pueda ser entendido como una herramienta de gestión para la transformación de las relaciones conflictuales entre estados en relaciones de cooperación. Vale la pena recordar que en la experiencia CSCE se generó una práctica de negociación que construyó una comunidad de control de armamentos que tuvo un papel relevante en la consecución de acuerdos. El proceso de Helsinki también introducía el concepto de verificación y la puesta en marcha de medidas de confianza como formas de incrementar la transparencia y evitar las malas percepciones. Las medidas de construcción de la confianza (CBM) se transformaron, así, en una forma de evitar una confrontación militar y también en instrumento transformador de las relaciones de seguridad entre los estados. La seguridad venía a ser el producto de la confianza mutua y del diálogo y la transparencia y aparecía vinculada a una concepción de seguridad global y cooperativa (alerta temprana, prevención de conflictos, protección de las personas, derechos de las minorías, y CBM), con un componente desmilitarizado. No es extraño, pues, que la experiencia europea intentara trasladar al ámbito mediterráneo aquellos instrumentos y mecanismos que habían funcionado en otros contextos: las redes de expertos (*seminar diplomacy*) y los mecanismos de socialización promocionados por la asociación euromediterránea son, de hecho, una repetición de la comunidad de control de armamentos del proceso de Helsinki.

Sin embargo, la cultura de seguridad árabe tiene unas raíces parcialmente diferentes. También es heredera de la Guerra Fría, pero ha estado sujeta a otras influencias adicionales, como el juego de alianzas de las superpotencias en busca de clientes en Oriente Medio y en el Magreb, la consolidación de los estados postcoloniales, la naturaleza conflictual de la política regional y la militarización de los regímenes.

Los países árabes han tenido históricamente dos aproximaciones, íntimamente vinculadas entre sí. Por una parte, existe un concepto de seguridad nacional propio de cada Estado y, por otra, una visión más global que implica la seguridad del mundo árabe en su conjunto. El primero pone el acento en cada Estado como entidad diferenciada, autónoma, en el marco de sus fronteras políticas; el segundo desarrolla una visión nacionalista árabe que se sustenta en la naturaleza particular de las relaciones

entre los pueblos árabes. Desde ese último prisma, la seguridad árabe desborda el marco de la seguridad “del Estado” y de la “región” geográfica (la vecindad) y facilita la asociación entre la seguridad nacional de los estados y la seguridad nacional árabe global.¹⁴ El “modelo” de seguridad árabe entiende la seguridad en términos de una comunidad árabe transestatal que incluye a todas las poblaciones árabes; así puede comprenderse que la existencia de estados no árabes en la región –Turquía, Israel e Irán–, junto con las interferencias externas, sea percibida como fuente de inseguridad. Ello también se acompañó de una visión gubernamental de la seguridad vinculada a la estabilidad de los regímenes (mantenimiento en el poder de las elites dirigentes) y de una percepción del mundo occidental como desequilibrada a favor de Israel.

Evidentemente, esta concepción minusvalora las variables internas –estabilidad de los regímenes entendida como solidez de las instituciones político-jurídicas, cohesión nacional y grado de desarrollo económico–, así como los conflictos y rivalidades inter-árabes. De ahí que en los años noventa, como consecuencia de los cambios globales y también de los propios procesos internos, se introdujeran nuevos elementos en la concepción de seguridad: la seguridad de la sociedad civil, la mejora de las condiciones de vida y la necesidad de reformas económicas. Esta visión reformista y crítica, minoritaria en los países árabes, también se vio acompañada de un desarrollo paralelo de los grupos islamistas, que se centran en un discurso *antistatus quo* en política interna que se basa en la búsqueda de la identidad religioso-cultural, elementos estos últimos que recuerdan la concepción multidimensional y global de la seguridad, pero que reflejan principios y valores diferentes a los de la visión “occidental” de seguridad internacional.

De esta forma, existen cuatro concepciones simultáneas de seguridad árabe: las mayoritarias –la nación (Estado) árabe y la sociedad de estados árabes– que proceden de la Guerra Fría, la reformista y la islamista. Las cuatro están siendo retadas por la asociación euromediterránea. Aceptada por los reformistas, denostada por los islamistas como nociva, los requerimientos condicionales en temas socioeconómicos y políticos y de seguridad generan una fuerte resistencia entre los partidarios del “modelo” más extendido.

Estas diferentes concepciones explican las dificultades de desarrollo del diálogo de seguridad en el Mediterráneo. Como observa Attinà,¹⁵ en los contextos regionales caracterizados por las diferencias culturales, se han de desarrollar formas de diálogo y habilidades para comunicar e intercambiar la información, y una disposición para generar cambios en la cultura de seguridad, que a su vez, puedan generar modificaciones en la política de seguridad. La creación de la confianza en la región debería basarse más en la atracción que en la presión (por ejemplo, mayor cooperación para el crecimiento económico y menor exigencia unilateral de cambios), más en los intereses que puedan ser comunes, y menos en las posiciones.

Complejos y subcomplejos de seguridad

Además de diferentes culturas de seguridad y procesos de integración desiguales, los países del proceso euromediterráneo son parte de dos complejos de seguridad importantes¹⁶: el euro-atlántico y el del mundo árabe. No obstante, la distancia geográfica entre el Magreb y el Mashreq y los vínculos magrebíes con los países de la UE sugieren la existencia de un subsistema más vinculado a los países europeos sud-occidentales. Los países magrebíes han mostrado una cierta preocupación, de hecho, por resultar marginados si el esquema de cooperación mediterráneo bascula hacia Oriente Medio en detrimento del Magreb. De manera paralela, la distancia de los países europeos sudoccidentales de la zona central y oriental de Europa podría empujarlos a aliarse en lo que puede denominarse relación de equilibrio de amenaza (*balance of threat*).¹⁷

En el Mediterráneo se da una situación de interdependencia desequilibrada entre una región sudoccidental europea como subcomplejo de seguridad de alto nivel (poderosos en términos económicos, militares y de estabilidad política) y un sur integrado en un subcomplejo de bajo nivel (países que son negativamente poderosos, en términos de estar expuestos a la inestabilidad interna y al crecimiento demográfico, la pobreza y la migración).¹⁸ Asistimos a la emergencia de un complejo de seguridad (*security complex*) que comprende los países del norte de África y los europeos sudoccidentales que son, a la vez, dos subcomplejos del mundo árabe y de Europa y que, por tanto, puede actuar como vínculo entre esas zonas más amplias.

La cuestión de la seguridad en el Mediterráneo occidental se aleja de la lógica tradicional que caracteriza la zona oriental y aparece vinculada a una seguridad global que se manifiesta de múltiples maneras. En el terreno económico, asistimos, por una parte, a una competición interna entre los países magrebíes por el acceso a los mercados europeos y por asegurarse asistencia financiera; por otra parte, los países europeos de la zona sudoccidental son, a la vez, socios y competidores del Magreb, lo cual, junto a las políticas proteccionistas de la UE, hace que el tema económico sea importante en la ecuación de seguridad de la región y que se haga necesario reconciliar la competición con el proteccionismo.

En el terreno político, asistimos a una situación en el Magreb de tenso *status quo* derivado de crisis de legitimidad y de la necesidad de establecer regímenes democráticos. Es importante aquí analizar hasta qué punto el diálogo político que se genera tras la Declaración de Barcelona contribuye a reducir las amenazas contra la seguridad en el terreno político y si el diálogo existente ha mejorado la estabilidad política, en el sentido de fortalecer el estado de derecho y el buen gobierno, o si se trata de una estabilidad negativa, de sostenimiento del actual *status quo*. En este último caso, el descontento interno se dirigiría también contra los países de la UE, por su implicación en el mantenimiento de una situación de opresión.

Por último, en el terreno social, sean cuales fueren las tendencias de desarrollo demográfico en el Norte y en el Sur, la clave se halla en la falta de voluntad de la UE para desarrollar una política migratoria común que regule el fenómeno migratorio, tanto desde el Magreb como desde otros países.¹⁹ Sin olvidar que, por otra parte, la migración añade una dimensión especial de seguridad en relación con los problemas societales que como resultado emergen en los países europeos.

Esta situación podría permitir que el progreso necesario en la región occidental actual, además, como catalizador del otro, más amplio y global. La paradoja de esta última afirmación es que los países de Europa del Sur tienen un desigual peso político en el contexto europeo e internacional, diferentes ambiciones hegemónicas y que todavía perciben más beneficios que costes en el mantenimiento de sus políticas exteriores nacionales.

Elementos para construir un diálogo de seguridad en el Mediterráneo

Los cambios geopolíticos, el propio proceso en el diálogo euromediterráneo y los cambios en la Unión Europea seguramente obligan a una revisión estratégica sobre cómo aplicar los objetivos de la Declaración de Barcelona. Cuando se firmó la misma, los países terceros mediterráneos consideraron que era demasiado compromiso, a nivel político y legal, alcanzar un Pacto de Estabilidad. Actualmente, se hace necesario reformular la idea de Asociación Euromediterránea hacia un nuevo concepto de seguridad compartida que refleje los intereses y las preocupaciones del Sur. Especialmente, dos aspectos que fueron poco valorados en la agenda unilateral de la UE en 1995: por una parte, las preocupaciones del Sur respecto a la existencia de conflicto Sur-Sur —especialmente en el tema árabe-israelí— y la necesidad de incluir consecuentemente ese conflicto en el concepto indivisible de seguridad euromediterránea; por otra, reconciliar la necesidad de estabilidad en el Sur con la estabilidad que necesita la UE, introduciendo el concepto de estabilidad global. De hecho, el tipo de seguridad cooperativa y de CBM, al estilo de la CSCE, ha desaparecido en la práctica, y ha sido reemplazado por el de medidas de construcción del partenariado (PBM) adoptado en la conferencia de ministros celebrada en Palermo en 1998. Unas medidas encaminadas a mejorar el conocimiento y la confianza mutuas y que posibiliten mayor intercambio y cooperación.²⁰

Los temas de seguridad y sus implicaciones militares están dando paso a otras prioridades en la agenda: para la UE, conseguir un mayor perfil político en la región, por vía de un diálogo político mejorado y regular en el contexto de la ampliación de la UE, así como contener los llamados nuevos riesgos de seguridad (migración, terrorismo); para los países terceros mediterráneos se trata de integrar el impacto de las preocupaciones Sur-Sur en el Sur en un concepto integrado de seguridad euromediterránea, volviéndolo más equitativo. Cada vez la seguridad se refiere más a la estabilidad: los países del sur argumentan que la introducción rápida de reformas económicas y políticas tiene

consecuencias políticamente inaceptables y desestabilizadoras y que los objetivos de la Declaración de Barcelona deben alcanzarse dando preeminencia a temas como la estabilidad. De alguna forma, la estabilidad en el Mediterráneo debe estar asegurada, también, por los países del sur, y no sólo por los de la UE. Es más, el respeto la soberanía y por la no interferencia debe tener un papel pivotal en la Asociación Euromediterránea y se refiere, especialmente, a la tendencia europea de alterar la definición de soberanía introduciendo un nuevo concepto de legitimidad basado en principios morales y no en el reconocimiento de la jurisdicción.

De esta forma, se reduciría la agenda de seguridad común, posponiendo la cooperación en el terreno militar y el potencial de actuación conjunta en conflictos. Seguramente esto tornaría el panorama más realista, ya que la cooperación en el terreno de la seguridad se centra en la estabilidad global, dirigida más a garantizar la situación política que a auspiciar la reforma. Se plantea, así, el reto de cómo articular los procesos de construcción de la democracia sin generar inestabilidad, fortaleciendo el imperio de la ley y el buen gobierno. En este último supuesto, la creación de un marco legal es una precondición para asegurar los derechos de los ciudadanos; concentrarse en el imperio de la ley, como precursor de la democracia, puede servir también al propósito de separación de poderes en los gobiernos existentes y a modificar el papel de los militares en la vida política (someter a los militares al control civil, aunque este control no sea considerado democrático todavía). Igualmente, se debiera trabajar para reducir, desde la perspectiva del buen gobierno, las dotaciones presupuestarias a lo militar o re-dirigirlas a tareas civiles u otras del tipo de las misiones Petersberg.

Debido a la existencia de múltiples percepciones de seguridad, el primer paso para construir el futuro es construir la confianza; ello sólo es posible fortaleciendo el diálogo político como medida que posibilite a medio plazo la cooperación en materia de seguridad. Un entendimiento gradual y consensuado facilitaría el establecimiento progresivo de códigos de conducta en temas relevantes –por ejemplo, las relaciones cívico-militares los derechos humanos– y de PBM.

Tal vez ello implique que el *timing* de este proceso será más lento que lo deseable. Pero no se debiera minusvalorar la influencia que puede ejercer la experiencia europea. Sería un error pensar que las condiciones objetivas que existen hoy en día en Europa –alto nivel de desarrollo económico e instituciones fuertes a nivel nacional y supranacional– son necesarias para la consecución de un proyecto de integración. De hecho, el proceso de integración europea iniciado tras la Segunda Guerra Mundial se originó por la inexistencia de las mismas.

Notas

1. Las misiones Petersberg son misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que vienen fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.
2. Véase el Informe Roseta, aprobado por la Asamblea Parlamentaria de la UEO en junio de 1993, especialmente los puntos 189 y 191. *Assembly of WEU. Proceedings*. Thirty-ninth Ordinary Session, 1st. Part, I, Assembly Documents, Document 1371
3. Véase Rodrigo de RATO, Rapporteur, *In pursuit of Euro-Mediterranean Security*, Draft Interim Report, Working Group on the Southern Region, North Atlantic Assembly, May 1996.
4. El diálogo político consiste en discusiones políticas bilaterales regulares entre la OTAN y cada uno de los países que incluyen información sobre las actividades de la OTAN, su adaptación interna y las aproximaciones al tema de las estructuras de seguridad cooperativa. Las actividades específicas, según un programa anual de trabajo, se refieren a participación de los socios en seminarios y conferencias, información sobre actividades científicas y cursos sobre emergencia civil, mantenimiento de la paz, control de armamentos y verificación, responsabilidad de las fuerzas militares en la protección medioambiental y cooperación en seguridad europea. Las actividades cooperativas en el terreno militar (decisión del Consejo del Atlántico Norte en mayo de 1997 en Sintra) han permitido que tres socios –Egipto, Jordania y Marruecos– hayan cooperado con la Alianza mediante su participación en la IFOR y en la SFOR, en Bosnia-Herzegovina; también se ha invitado a los países a participar como observadores en ejercicios marítimos y terrestres de la Asociación para la Paz (PfP) y de la OTAN.
5. Un diálogo multilateral supondría presión sobre la OTAN para aceptar a países que han sido excluidos del diálogo bilateral y posturas claras en temas –como terrorismo o armas de destrucción masiva– en los que la OTAN muestra falta de consenso o tiene alguna responsabilidad. Véase al respecto Pedro MOYA, Rapporteur, *Cooperation for security in the Mediterranean; NATO and EU contribution*, Draft Interim Report, Subcommittee on the Mediterranean Basin, North Atlantic Assembly, May 1996.
6. Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. Estado de la Asociación Euromediterránea y preparación de la Segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores*, 19 de febrero de 1997, COM (97) 68 final.
7. La Declaración de Malta sólo preveía en los dos últimos temas, la cumplimentación de cuestionarios. En el caso de los derechos humanos tan solo consta que el procedimiento para el intercambio de información será completado en el futuro. Véase *Second Euro-Mediterranean Ministerial Conference*, Malta, 15 y 16 de abril de 1997, Anexo 1.
8. Véase *Guidelines for elaborating a Euro-Med Charter for Peace and Stability*, 16.04.1999
9. Véase Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Fourth Meeting of Euro-mediterranean foreign ministers, *Reinvigorating the Barcelona Process*, Brussels, 6-9-2000, COM (2000) 497 final, 28 p.

10. Véase *Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia común de la Unión Europea para la región mediterránea*, establecida en el Consejo Europeo de Feira del 19 de junio de 2000 (C5-0510/2000-2000/2247(COS)). A5-0008/2001. Acta del 01/02/2001, Edición provisional.
11. *Common strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean Region* (2000/458/CFSP) Official Journal of the European Communities, 22.7.2000
12. Tratado de No Proliferación Nuclear, Convención de Armas Convencionales, Convención de Armas Biológicas y *Comprehensive Test Ban Treaty* respectivamente.
13. Véase ATTINÀ, Fulvio "Partnership and security: some theoretical and empirical reasons for positive developments in the Euro-Mediterranean area", *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, July 2000-JMWP nº 27, Jean Monnet Chair of European Comparative Politics, Department of Political Studies, University of Catania, 21 pp.
14. Véase SAAF, Abdallah "Le discours stratégique arabe. Constantes et variations". *Cahiers du Lumiar*, 2, Lisboa: IEEI, p. 17-18, 1994.
15. Véase ATTINÀ, Fulvio, *Op. Cit.*, p. 7
16. Un complejo de seguridad se define "a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another". Véase BUZAN, Barry *People, states and fear*, The Open University 2nd. Edition, 1991, p. 190. Los complejos de seguridad son resultado de la interacción entre la proximidad geográfica y la anarquía internacional. El complejo de seguridad árabe correspondería a un complejo de seguridad de bajo nivel y que se definiría como una agrupación de estados cuyo poder no puede extenderse más allá de su entorno inmediato e incluiría factores económicos, existencia o necesidad de una organización regional, una percepción de amenaza a la seguridad y vínculos geopolíticos, históricos y culturales.
17. La idea es de WALT, Stephen *The Origins of Alliances*, Ithaca, London: Cornell University Press,, 1987, p. 265.
18. Véase HADDADI, Said "The Western Mediterranean as a Security Complex: a liaison between the European Union and the Middle East?", *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, November 1999-JMWP nº 24, Jean Monnet Chair of European Comparative Politics, Department of Political Studies-University of Catania, 20 pp.
19. Véase, por ejemplo, sobre este tema las críticas formuladas desde el Parlamento Europeo en *Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para preparar la cuarta reunión de Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos: un nuevo impulso para el proceso de Barcelona* (COM(2000) 497- c5-0630/2000-2000/2294(COS)). A5-0009/2001, Acta del 01/02/2001, Edición provisional.
20. Varias de estas ideas y comentarios se basan en el 1998-99 *EuroMeSCo Joint Report* del año 2000, que recoge las investigaciones y conclusiones elaboradas por los grupos de trabajo y grupos *ad-hoc* de esta red entre los años indicados.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Confianza y estabilidad en las relaciones entre la Unión Europea y el
Magreb.
Henri Burgelin.

Confianza y estabilidad en las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb

Henri Burgelin*

RESUMEN

Partiendo de la idea de que seguramente la "solidaridad" euromediterránea, gestada en la Declaración de Barcelona de 1995, ha desempeñado un papel importante a la hora de mantener al margen de los acontecimientos posteriores al 11 de septiembre al Mediterráneo occidental, el autor analiza el Proceso de Barcelona –sobre todo respecto a las relaciones euro-magrebíes– y afirma la necesidad de su fortalecimiento. Para ello se centra en el desarrollo, los errores y las posibles perspectivas de las tres cestas de dicho proceso; es decir, la cesta política y de seguridad; la cesta económica; y la cesta social, cultural y de asuntos humanitarios.

Palabras clave: partenariado euromediterráneo, Magreb, seguridad, medidas de confianza.

EL DESAFÍO DE SEPTIEMBRE DE 2001

Tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, podía existir el temor de que el Mediterráneo occidental se viera profundamente afectado por una crisis que el presidente Bush, en sus primeras alocuciones públicas, calificó de "cruzada" y de "conflicto de civilizaciones" entre el "Bien" y el "Mal". Seis semanas después, podemos reconocer que no ha sido así, aún cuando determinadas amenazas todavía persisten. El lenguaje empleado por Estados Unidos para referirse al conflicto actual ha experimentado un cambio significativo, y la intención expresada por los responsables norteamericanos de limitar su respuesta a Afganistán es tan evidente como la de los dirigentes de los estados del mundo musulmán de no solidarizarse con los terroristas de Nueva York.

*Consejero del Centre d'Etude et de Prospective Stratégique (CEPS), París

Por su parte, los países de Europa occidental, sin dejar de poner de manifiesto su solidaridad con Estados Unidos frente al terrorismo, han contribuido en gran medida a acotar el alcance de la respuesta norteamericana, estableciendo claramente los límites de dicha solidaridad. Sin duda, será necesario esperar mucho tiempo para llegar a saber todo lo que han hecho y han obtenido en este sentido, pero la orientación de sus gestiones, a título particular y conjuntamente, no deja lugar a dudas. Los mensajes públicos transmitidos por la mayoría de los jefes de Estado o de Gobierno europeos que han visitado Estados Unidos después del 11 de septiembre son buena prueba de ello.

En lo que se refiere a esta cuestión, cabe subrayar el papel primordial desempeñado por los estados, en un momento en el que determinadas organizaciones o movimientos, transnacionales o nacionales, hacían un llamamiento a otro tipo de solidaridad, ya fuera islámica u occidental, para movilizar a su bando a favor de un apoyo incondicional a los talibanes o a Estados Unidos. La firmeza manifestada por las autoridades responsables, tanto en el sur como en el norte del Mediterráneo, ha limitado, hasta la fecha, el impacto de dichos llamamientos en los pueblos que podían, como mínimo, mostrarse indecisos ante éstos.

En efecto, en el curso de los últimos años, las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo distaban mucho de ser satisfactorias y, en este contexto, la evocación de un conflicto de civilizaciones no caía en el vacío. Los conflictos de la última década, a pesar de haberse mantenido localizados, en particular en Palestina y en Irak, y en cierta medida también en Bosnia y en Kosovo, reunían, en opinión de muchos occidentales y también de muchos musulmanes, las dimensiones de una lucha entre dos civilizaciones, entre dos concepciones del mundo, de su historia y de su porvenir.

Los dirigentes políticos de los estados no podían permanecer insensibles a ello, pero se han mostrado más sensibles todavía respecto a lo que han considerado el interés fundamental de su país y de su pueblo, en primer lugar manteniéndolos al margen del principal conflicto que se esbozaba y, posteriormente, manteniendo y reforzando otras líneas de solidaridad, que las poblaciones comprendían menos, pero que se han considerado más importantes para el porvenir de su país. Y es en este sentido en el que la solidaridad euromediterránea, cuyo marco había establecido la Declaración de Barcelona en 1995, puede haber desempeñado un papel importante, pero difícil de calibrar, a la hora de mantener al Mediterráneo occidental al margen del enfrentamiento y, finalmente, para que el conflicto se localizara exclusivamente en Afganistán, al menos hasta la fecha.

Sin embargo, resultaría reductor y peligroso considerar que el Proceso de Barcelona ha sido todo un éxito y atribuirle un carácter irrevocable. De hecho, su puesta en práctica, que se ha enfrentado a innumerables dificultades, la mayoría de las cuales sigue sin resolverse, ha sido muy lenta; sus resultados son incompletos y el escepticismo frente al proceso sigue imperando de un lado y de otro del Mediterráneo. La crisis actual ha puesto de manifiesto que el proceso respondía a una necesidad, al abrir perspectivas interesantes e importantes para unos y para otros. También ha dejado traslucir que implicaba profundas

incertidumbres, determinadas contradicciones y malentendidos susceptibles de comprometer su realización. Intentar analizar estas dificultades constituye una primera etapa, indispensable si los socios euromediterráneos tienen interés en proseguir con el proceso y en tomar, para ello, decisiones necesarias que dependen tanto de la política interior de la Unión Europea y de sus socios mediterráneos, como de su política exterior. Si, por una y otra parte, no se hace un esfuerzo considerable para conseguirlo, Barcelona no pasará de ser lo que representa para sus muchos detractores, un monumento de retórica generosa, inadecuado para modificar realidades que ninguno de los firmantes de la Declaración quiere realmente o puede modificar. Este esfuerzo deberá ser todavía mayor, en la medida en que ni el estado de las relaciones internacionales, ni la coyuntura económica parecen favorecer un desarrollo armonioso del proceso emprendido, en 1995, en circunstancias poco favorables.

EL PAPEL DE LOS ESTADOS

La intención, evidente y proclamada, de los 27 países firmantes de la Declaración de Barcelona consistía en configurar, superando las diferencias entre los países mediterráneos y las divergencias entre las concepciones que éstos alimentaban tanto a propósito del devenir de las sociedades como respecto a las relaciones internacionales, una región de paz, de seguridad, de intercambios y de cooperación análoga a la que había promovido, veinte años antes, el proceso de Helsinki en Europa continental. No obstante, esta perspectiva misma era ambigua, porque los socios de Barcelona no eran lo socios de Helsinki. En este último caso, se trataba de países que padecían una dominación exterior insoportable, y el desarrollo de los intercambios, la promoción de las libertades, las garantías de seguridad terminarían por conducir a la caída de dicha dominación y a la liberación de sociedades nacionales dispuestas a alinearse, en lo fundamental, con Europa occidental, tal y como ésta había evolucionado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

No es el caso de las sociedades de la orilla sur del Mediterráneo. El objetivo de éstas consiste en salir rápidamente del subdesarrollo, pero no asumen forzosamente los valores que encarna la sociedad occidental. Se muestran inseguras y divididas en su visión del presente y del futuro, pero están decididas a que el precio de su crecimiento económico no suponga una nueva dominación exterior o una renuncia a determinadas formas de civilización. Por lo tanto, cabe preguntarse si, al sumarse a la Declaración de Barcelona, sus gobiernos no han hecho concesiones verbales exageradas en determinados ámbitos, con el fin de obtener ventajas económicas inmediatas, y si los europeos no se han mostrado demasiado exigentes.

En efecto, los estados del Magreb se encuentran, en diversos grados, amenazados por diferentes tipos de conflictos: el de los fundamentalistas musulmanes, que sueñan

con reunir a todos los creyentes en una comunidad temporal basada en una ley islámica que consagre prácticas de otra era; el de las minorías lingüísticas, o de otra índole, que amenazan la unidad de la nación; así como el de elementos liberales y occidentalizados, minoritarios pero bien situados en la vida intelectual, económica o política, que querrían implantar regímenes democráticos a la occidental en países cuyas estructuras políticas y sociales no están todavía suficientemente desarrolladas para engendrar tales regímenes. En estas condiciones, los estados se ven obligados a emplear un grado de coerción mucho más elevado que el que necesitan los países europeos para cumplir con lo que constituye el primer deber de todo Estado: garantizar la seguridad exterior y la cohesión interna de la sociedad nacional. Entre los países del Magreb, Argelia es, sin lugar a dudas, el más amenazado por fuerzas divergentes, y obligar al Estado a adaptar el uso que hace de la coerción al nivel de las prácticas de Europa occidental parece a la vez utópico y peligroso. El desafío es menor en Túnez y en Marruecos, pero explica en gran medida las excepciones que se aplican a los principios de la democracia liberal. El caso de Libia es más difícil de valorar, pero parece que su régimen dictatorial evoluciona lentamente en una dirección más liberal, y tal vez esta lentitud no esté injustificada.

Si aceptamos que la política realista de los estados es la que ha evitado a la población el impacto de la crisis actual y la que ha permitido al Mediterráneo occidental no padecer demasiado las turbulencias de dicha crisis, sería conveniente sacar consecuencias de ello para la política mediterránea de Europa. Esta no debe forzar a los estados del sur del Mediterráneo a tomar decisiones que les debilitarían demasiado, ni medir una cooperación económica, necesaria para la transformación de las sociedades del Sur, en función de las concesiones que las autoridades nacionales estarían dispuestas a hacer a una concepción de los derechos humanos y de las libertades públicas universalista en sus principios, pero occidental en su práctica. Se trata de que Europa no tenga que renunciar a sus valores, ni rehusé hacerlos valer, pero que sólo los imponga con prudencia y moderación –en particular en la aplicación de los acuerdos específicos que han conferido un contenido práctico a los principios expuestos en Barcelona.

EL PROCESO DE BARCELONA: LA CESTA POLÍTICA Y DE SEGURIDAD

El objetivo de la cesta política y de seguridad de la Declaración de Barcelona era establecer “un espacio común de paz y de seguridad” gracias a “un pacto euromediterráneo”, establecido lo antes posible y que englobara determinados principios, relativos tanto a la estructura interna de los estados, incluyendo las condiciones de funcionamiento de la demo-

cracia y del respeto de los derechos humanos, como a su política exterior. A la espera de que se elabore el Pacto, se han emprendido determinadas iniciativas para garantizar un grado mínimo de consultas y de cooperación entre los socios, pero cualquier avance dependía del principio de unanimidad y, hasta la fecha, no se ha conseguido nada.

Las dificultades no se han originado en el Magreb, sino en la cuenca oriental del Mediterráneo, debido a la continuación de los bombardeos contra Irak y a la agravación del conflicto palestino que hacía imposible que los países árabes consideraran cualquier manifestación que incluyera al Estado de Israel, mientras que, por otra parte, la alianza de Europa con Estados Unidos impedía a los estados europeos y a la Unión cualquier iniciativa susceptible de ser percibida como una falta de solidaridad con sus aliados. Si la llegada al poder de los socialistas en Israel, en 1999, permitió retomar las negociaciones con la OLP y desbloquear en cierta medida la situación, el retorno de Ariel Sharon puso fin a esta apertura.

En cambio, la intervención de la OTAN en Kosovo, en 1998, contribuyó en gran medida a convencer a los árabes de la sinceridad de los occidentales cuando declaran defender una determinada concepción de la democracia y de los derechos humanos y no alinearse, por principio, con el bando hostil al Islam. Esta intervención facilitó sin duda, en su momento, que los estados musulmanes condenaran a Bin Laden. Lo mismo ocurrió en el caso del levantamiento de las sanciones contra Libia, que pudo así incorporarse al Proceso de Barcelona en 1999. Por lo tanto si, en lo que se refiere a la puesta en práctica de la cesta política de Barcelona, los avances institucionales han sido limitados, la confianza recíproca es ahora, sin duda alguna, mucho mayor que en 1995.

En efecto, la principal motivación de los promotores europeos de Barcelona era responder frente a determinadas amenazas a su seguridad en la región mediterránea. Una ola terrorista estaba adquiriendo, entonces, proporciones alarmantes, en particular en Francia. La mayor parte de los responsables de esta ola terrorista eran de origen magrebí, y parecía indispensable desarrollar la cooperación con las autoridades de los estados del norte de África para garantizar el éxito de la represión. Por otra parte, parecía que los acontecimientos en Irak o en Palestina habían hecho renacer o revivir, tras las guerras de descolonización, el sentimiento de que un enfrentamiento entre el norte y el sur del Mediterráneo constituía un elemento constante en la historia, y era importante disipar dicha visión, en especial entre los inmigrantes magrebíes establecidos en Europa.

En la orilla sur del Mediterráneo, la búsqueda de garantías de seguridad no era menor. En todos estos países, se estaban desarrollando organizaciones que, reivindicando el Islam, ponían en peligro la estabilidad de los estados y la cohesión de las naciones. Argelia, en particular, estaba experimentando una crisis interna muy grave, pero ni Marruecos ni Túnez escapaban a la amenaza. Era importante contar con Europa, que a menudo servía de refugio o incluso de base a los "terroristas", para erradicar a esas fuerzas hostiles. Por otra parte, algunas medidas de naturaleza militar adoptadas por los europeos para garantizar su seguridad en el Mediterráneo, en particular la creación en 1994,

por parte de España, Francia e Italia, de la Eurofuerza, y posteriormente la constitución, por parte de la Unión Europea Occidental (UEO), de los mandos Eurofor y Euromarfor, con el fin de hacer frente a cualquier amenaza militar en la región, provocó algunos cuestionamientos en el Magreb. El desarrollo de una determinada transparencia respecto a las intenciones europeas y sobre los despliegues de fuerzas en el Mediterráneo occidental respondía a una preocupación de los países del Magreb. Finalmente, la considerable difusión de los medios de comunicación europeos en el norte de Africa, en particular entre las elites donde se movilizaba cierta oposición liberal, hizo que los gobiernos de los países magrebíes no se opusieran a la inclusión de cláusulas relativas a la democracia y a los derechos humanos en el Proceso de Barcelona, aún cuando eran conscientes de que la situación interna de sus países no permitía adoptar plenamente las prácticas europeas. En cualquier caso, los bloqueos no se originaron en el Magreb.

Naturalmente, es necesario reconocer la existencia de dichos bloqueos en materia política y de seguridad, incluyendo los ámbitos de la democracia y de los derechos humanos, sin embargo sería poco realista colegir de ello un fracaso del Proceso de Barcelona. Por el contrario, hay que reconocer, en todos los países, y en especial en Marruecos con motivo del cambio de monarca, una notable atenuación de las medidas represivas relativas a los delitos de prensa y de opinión, del rigor de los castigos y de la arbitrariedad en nombre de la razón de Estado. Por otra parte, la actitud adoptada por los países del Magreb, incluida Libia, tras los atentados de Nueva York pone de manifiesto que, aunque les resulte más difícil contar con el asentimiento de la opinión pública de sus países, les interesa tanto como a los europeos que se instaure en el mundo un sistema de seguridad basado en el derecho a mantener y a consolidar la paz. También han podido observar que los europeos se han esforzado seriamente por asegurar la transparencia de su dispositivo militar en el Mediterráneo, por acoger oficiales magrebíes en prácticas en sus escuelas militares, por desarrollar ejercicios conjuntos, en especial entre los ejércitos de España y Marruecos. Por otra parte, a pesar del obstáculo jurídico a las extradiciones, debido al mantenimiento de la pena de muerte en varios países del Magreb, éstos pueden estar satisfechos de una cooperación policial y judicial mucho mayor, destinada a responder a un desafío terrorista que apunta tanto al norte como al sur del Mediterráneo.

En resumen, desde 1995, la confianza recíproca ha hecho grandes progresos en el Mediterráneo occidental, mientras que en el Mediterráneo oriental ha ocurrido todo lo contrario, y cabe preguntarse, de cara al futuro, si el Proceso de Barcelona puede desarrollarse manteniendo la pretensión de englobar al conjunto de la región mediterránea. El fracaso de las conferencias euromediterráneas de Malta, en 1997, y de Palermo, en 1998, ha puesto de manifiesto, por una parte, que los 27 socios eran incapaces de actuar eficazmente para imponer una solución a los conflictos en Oriente Medio y, por otra parte, que esos conflictos podían bloquear el proceso emprendido en 1995. Sin abandonar forzosamente la perspectiva de una cooperación ampliada a toda la región, cabe

preguntarse, de cara al futuro, si no ha llegado el momento de acelerar la puesta en práctica del proceso en el Mediterráneo occidental. El procedimiento de los acuerdos bilaterales entre los países del Sur y la Unión Europea, previsto en Barcelona y puesto en práctica desde entonces, lo permitiría; la cooperación emprendida por Marruecos y por Túnez, y destinada a extenderse a todo el Magreb, facilitaría este proceso.

LA CESTA ECONÓMICA

Evidentemente, la cesta económica del Proceso de Barcelona no reviste la misma importancia para los países de la Unión Europea que para los del Magreb. Los intercambios de los países de Europa central con África del norte son limitados. Los de España, Francia e Italia son mucho más significativos, pero no son vitales para ninguno de estos tres países. En cambio, la Unión Europea proporcionaba, en 1998, el 74,1% de las importaciones de Argelia, el 67,3% de las de Libia, el 58,8% de las de Marruecos y el 71,5% de las de Túnez. En 1997, la UE abría sus mercados al 61,5% de las exportaciones argelinas, al 69,7% de las de Marruecos y al 78,3% de las de Túnez. Por lo tanto, la apertura de estos países a una economía globalizada depende, necesariamente, de sus intercambios con Europa, mientras que la apertura de Europa se ha llevado a cabo, en primer lugar, a través del desarrollo de los intercambios intraeuropeos. Por lo tanto, los países del Sur han abordado el proyecto euromediterráneo partiendo de una situación de inferioridad, incluso de dependencia, que ha marcado en gran medida las decisiones de Barcelona y todavía más, tal vez, su posterior puesta en práctica. Europa no esperaba ventajas decisivas en el ámbito económico. Sólo hizo concesiones limitadas en este sector para alcanzar objetivos de otra naturaleza: crear, en su flanco meridional, una zona de paz y de seguridad, objetivo que compartían los países del Magreb y que requiere satisfacer las aspiraciones de éstos en los ámbitos económico y social.

La cuestión que se plantea en lo sucesivo es saber si no sería conveniente hacer más para alcanzar ese objetivo, es decir para proporcionar a las poblaciones del Magreb determinadas satisfacciones materiales inmediatas y una esperanza sólida de desarrollo económico rápido, con el fin de estabilizar sus sociedades y de convencerlas de que un cambio radical del orden internacional tendría, para ellas, muchos más inconvenientes que ventajas.

Se puede resumir el conjunto de la iniciativa económica de Barcelona y sus consecuencias, en particular en lo que se refiere a los acuerdos de asociación que ya están en vigor, en proceso de ratificación o en vías de negociación entre los países del sur del Mediterráneo y la Unión Europea, diciendo que se trata de establecer, en 2010, una zona de libre cambio euromediterránea para los productos industriales y los servicios, pero

excluyendo los productos agrícolas, y proporcionando para ello a los países del Sur una ayuda financiera y técnica cuya idoneidad para responder a las necesidades de un desarrollo racional quedaría garantizada y controlada por la Unión.

Este esquema presenta una serie de inconvenientes significativos para los países del Sur, incluso si, a más largo plazo, puede fomentar una mejora considerable de la actividad de estos países y del nivel de vida de sus habitantes:

1. *El sistema de la unión aduanera implica un desarme aduanal integral.* Ahora bien, los ingresos de las aduanas suponen una parte importante de la fiscalidad de los estados del Magreb. Los aranceles a la importación aplicados a los intercambios con la UE suponen el 19,2% de los ingresos fiscales de Argelia, el 10,3% de los de Marruecos y el 15,9% de los de Túnez (promedio 1994/1996). Su sustitución por un IVA o por impuestos indirectos, cuya recaudación equitativa es difícil de garantizar para administraciones insuficientemente equipadas, plantea serios inconvenientes sociales y políticos. En cambio, los productos industriales de los países del Magreb están, desde hace tiempo, exentos de derechos aduanales para entrar en la Unión Europea, y Barcelona no les ofrece ninguna ventaja nueva.

2. *No es probable que la industria y los servicios del norte de Africa inunden el mercado europeo,* en tanto los propios europeos no hayan aprovechado las consecuencias, previsibles pero inciertas, de la situación, y hayan trasladado empresas al Magreb en busca de una mano de obra barata, de un entorno técnico satisfactorio, de una seguridad suficiente. Hasta ahora sólo lo han hecho a una escala muy limitada. Una intervención activa del Estado, en el norte del Mediterráneo, sería indispensable para restaurar la confianza necesaria para una expansión espectacular de las inversiones europeas en el Magreb.

3. En cambio, *la exclusión de la agricultura* de la zona de libre cambio, impuesta por los países mediterráneos de Europa, priva a los países del Sur de la esencia de las ventajas que podrían obtener de la unión aduanera. Esta exclusión responde más a la preocupación política de los socios europeos de no crear descontento entre sus agricultores, que prefieren emplear en Europa mano de obra inmigrada, en lugar de invertir en el Magreb. Desde una perspectiva de expansión, que se abre con la ampliación de la UE, este obstáculo debería atenuarse, gracias al constante aumento y a la diversificación del consumo en el Magreb, que está convirtiéndose en un cliente importante en el caso de la carne, las patatas o los cereales europeos. Si se hace de forma progresiva, la sustitución del actual sistema de contingentes, impuesto a las importaciones europeas de productos agrícolas mediterráneos, por el sistema de libre comercio no debería contradecir el objetivo económico fijado en Barcelona: “Construir una zona de prosperidad compartida”, incluso en el ámbito agrícola. Los socios de Barcelona se fijaron como plazo el año 2010 para volver a examinar la dimensión agrícola del acuerdo.

4. *La decisión adoptada por la Unión Europea, en 1999, de limitar al 1,27% del PNB de la Unión sus transferencias financieras hacia el exterior* pesa todavía más sobre la cooperación euromediterránea, en la medida en que, en lo que se refiere a las preocupacio-

nes de la Unión, ésta se sitúa por detrás de la asistencia a los Países de Europa Central y Oriental (PECO), que deben integrarse en la Unión en un breve plazo, y por detrás de la reconstrucción de Kosovo. Por otra parte, otras consideraciones concretas respecto a las regiones en las que la paz se veía amenazada han llevado a la UE a dar prioridad a la ayuda a determinados países orientales frente a la ayuda al Magreb. Finalmente, el programa de asistencia comunitaria para el conjunto de los socios del sur del Mediterráneo para el período 2000/2006 no debería exceder una media anual de mil millones de euros en donaciones y mil millones en préstamos del BEI, es decir el 26% de la ayuda pública europea a esta región, mientras que la ayuda bilateral, fundamentalmente francesa y alemana, representa el 73%, pero está al margen del Proceso de Barcelona.

Además, los procedimientos de asignación y de regulación de la ayuda comunitaria se han hecho especialmente complicados y lentos. Los controles ejercidos por parte de la Comisión son especialmente puntillosos y las autoridades nacionales de los países receptores tienen la sensación de estar tuteladas. Si sumamos a esto la lentitud de las negociaciones y sobre todo de los procedimientos de ratificación de los acuerdos MEDA (de acompañamiento financiero del Proceso de Barcelona por parte de la Comunidad), se entiende que los países del Sur consideren que la ejecución no responde a lo proclamado en 1995.

5. *La filosofía general de la Unión y la práctica muy concreta de la ayuda tienden a favorecer el desarrollo de la iniciativa y de la empresa privada*, en detrimento del Estado que había desempeñado un papel fundamental en el acceso de los países del Magreb a la economía industrial, especialmente en el caso de Argelia y Marruecos. Una evolución que otorgue un mayor espacio al sector privado es seguramente ineludible, conforme al interés de los países del Magreb, y necesaria para atraer las inversiones extranjeras, pero implica una evolución de las prácticas internas, ya iniciada en Marruecos y sobre todo en Túnez, que sólo puede ser progresiva.

6. Es evidente que, *mientras que las preocupaciones en materia de seguridad eran esenciales para los socios europeos, en el lado magrebí prevalecían las consideraciones relativas a la economía*. Ahora bien, los beneficios que el Magreb ha extraído de los acuerdos de asociación son limitados, ya que, hasta la fecha, no se abren nuevas perspectivas ni para la agricultura ni para la industria, mientras que las industrias europeas pueden esperar una mayor apertura de los mercados del sur del Mediterráneo en el horizonte de 2010. La principal ventaja para los países del Magreb radica en la garantía de compensación financiera por el coste de las transformaciones estructurales, que hubieran sido necesarias en cualquier caso. Estas compensaciones son limitadas y están constituidas, en un 50%, por préstamos que aumentarán la deuda pública de países que ya están excesivamente endeudados. Es evidente que, si la Unión Europea se toma en serio el Proceso de Barcelona, deberá orientarse a atenuar la deuda de los socios del Sur y, en particular, de los socios magrebíes, ya que, de no ser así, las ventajas que ofrece este proceso, en el ámbito económico, no justificarían en absoluto los esfuerzos exigidos, en otros ámbitos, a los estados y

a las sociedades magrebíes y no prepararían demasiado a estos países para su integración en una zona de libre cambio euromediterránea.

7. *La importancia de la deuda pública* constituye, junto con la no convertibilidad de las monedas nacionales, de la debilidad de los mercados interiores o de diversos factores políticos y sociales, uno de los elementos que convierten a los países del Magreb en “países de riesgo” para los inversores privados. Algunas de las medidas adoptadas en el marco de los acuerdos de cooperación, en particular la adopción generalizada del euro como moneda en todos los intercambios euromediterráneos, y tal vez también las condiciones políticas impuestas a la concesión de la ayuda (respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos) pueden atenuar estos riesgos que, hasta la fecha, han frenado la inversión privada en el Magreb. La anulación de una parte importante de la deuda, junto con medidas rigurosas de reestructuración económica, como las que ha emprendido Túnez, constituirían, sin duda alguna, un importante estímulo para los inversores europeos.

LA CESTA SOCIAL, CULTURAL Y ASUNTOS HUMANITARIOS

El objetivo de la cesta social, cultural y asuntos humanitarios del Proceso de Barcelona consiste en desarrollar los recursos humanos a ambos lados del Mediterráneo, en favorecer la comprensión entre las culturas y en fomentar los intercambios entre las sociedades civiles. Prevé asimismo una cooperación destinada a disminuir la presión migratoria, lo que, en cierta medida, entra en contradicción con los dos primeros objetivos, pero que ha sido seguramente necesario, debido a las dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes magrebíes en una Europa donde el paro es importante y donde la economía ya sólo progresa a un ritmo muy lento.

De hecho, lo fundamental de estos ámbitos escapa a las competencias de la Unión Europea, excepto cuando se trata de tomar la iniciativa de encuentros y de seminarios, dirigidos siempre a círculos demasiado restringidos como para esperar que tengan demasiado impacto en las sociedades afectadas, en particular del lado magrebí, donde algunos funcionarios parecen haberse especializado en el diálogo con los europeos, y también del lado europeo, donde franceses y españoles participan con mayor asiduidad que los representantes de otros países de la Unión. El papel de los estados parece tener más importancia, sobre todo en la medida en que tienen más posibilidades de apoyar económicamente las iniciativas privadas, asociativas o universitarias que se han multiplicado, a lo largo de estos últimos años, al menos en Francia, en España y en Italia. Si bien las manifestaciones oficiales adolecen a menudo de cierto conformismo o de un aparente optimismo, las ini-

ciativas particulares les han reprochado, en ocasiones, hacerse con el monopolio de la representatividad de la sociedad civil, como ocurrió en la Conferencia Euroforum, apoyada por la Comisión Europea, la Generalitat de Cataluña, el Ministerio español de Asuntos Exteriores y la UNESCO para celebrar el aniversario de la conferencia de 1995, que provocó la organización de una conferencia alternativa nutrida de críticas pertinentes.

Según cierta filosofía en boga hoy en día, el desarrollo económico debería ser suficiente para desarrollar las libertades y los intercambios culturales. Su pertinencia está por demostrar, pero, en el caso euro-magrebí, existen fuerzas mucho más operativas para alcanzar esos resultados. Los medios de comunicación constituyen la primera de estas fuerzas, teniendo en cuenta que en el sur del Mediterráneo se conoce bien las lenguas latinas y que los cerca de nueve millones de magrebíes que viven en Europa conocen el árabe. Esto es particularmente significativo en Francia, donde cerca de cinco millones de habitantes son de origen magrebí, y donde lo que ocurre en el norte de África se comenta en los cafés, de la misma forma que una campaña presidencial francesa constituye un acontecimiento significativo en la vida del Magreb. En otro nivel, se puede observar que los medios de comunicación han recurrido a numerosos intelectuales magrebíes para explicar las dimensiones políticas, sociales y religiosas de los recientes conflictos. Éstos han contribuido en gran medida a que la opinión occidental pueda evaluar la distancia que separa a Sadam Hussein o a Bin Laden del Islam. Por otra parte, los emigrantes, aunque no vuelvan a su país de origen, contribuyen, de múltiples formas, a que los modos de vivir y de pensar que han adquirido en Europa, en particular en lo que respecta al lugar de las mujeres en la sociedad, sean conocidos, apreciados y, a menudo, adoptados en sus países.

En buena lógica, la búsqueda del libre intercambio y la promoción de las libertades individuales debería conllevar libertad de desplazamiento, e incluso libertad para instalarse en la zona en cuestión. Esta libertad contribuiría a promover los objetivos del proceso euromediterráneo en todas sus dimensiones. Sin embargo, no figura ni en la Declaración de Barcelona, ni en la práctica de los estados. En cambio, los países europeos integrantes del sistema Schengen se han puesto de acuerdo para aceptar en su territorio, únicamente, a los nacionales magrebíes con un visado, cuya obtención es cada vez más difícil, y los acuerdos de asociación implican una cooperación de los estados magrebíes en la lucha contra la inmigración clandestina en Europa, lucha que los socios europeos llevan a cabo energicamente. Estas disposiciones perjudican considerablemente la consecución de los objetivos sociales y culturales proclamados por la Declaración de Barcelona.

Hasta la recesión económica de 1974, algunas sociedades europeas, entonces en plena expansión, favorecieron la inmigración del norte de África, que les proporcionaba una mano de obra que necesitaban. Este era el caso de Francia, de Alemania y de los países del Benelux. Esta tendencia se ha invertido con el aumento del paro en toda Europa, y la presión de las sociedades para que se frene la inmigración ha sido aún más fuerte, en la medida en que la convivencia de una población magrebí pobre y de costumbres rústicas con las sociedades

Europeas planteaba serios problemas de orden público y provocaba reacciones xenófobas en Europa, así como reacciones de frustración y de amargura en el inmigrante. Desde entonces, la presión migratoria prosigue, a menudo por vías ilegales o clandestinas, lo que no contribuye a mejorar una situación tensa, más o menos manifiesta en todos los países europeos, que han adoptado políticas diferentes para tratar de resolver los problemas ligados a la presencia de inmigrantes más o menos numerosos. Por otra parte, debido a la naturaleza clandestina de muchas migraciones posteriores a 1974, y también al hecho de que muchos inmigrantes han adoptado, cuando han podido, la nacionalidad del país de acogida, no se conoce con exactitud el número de inmigrantes. Parece que en Francia hay más de dos millones de ciudadanos de origen magrebí, y dos millones y medio de nacionales de países del Magreb, siendo la integración de los primeros en la sociedad francesa muy variable. En Italia y en España, la inmigración es más reciente, y el número de magrebíes debe situarse entre 500.000 y un millón en cada país. Se puede estimar que el número de magrebíes que viven en el resto de Europa se sitúa en torno a los dos millones.

Se plantean por lo tanto dos cuestiones. La primera se refiere a los magrebíes instalados en Europa:

– Si se admite el carácter definitivo de su establecimiento, ¿debe llevarse a cabo una política orientada a su integración en la sociedad nacional? Es, en esencia, la opción que ha hecho Francia.

– ¿Hay que considerar, por el contrario, que su presencia es provisional, y proporcionarles los medios para que vuelvan a sus países, en su momento? Parece ser la opción de España.

Otros países, como Alemania en 2000, han adoptado una legislación destinada a que puedan mantener la opción abierta el mayor tiempo posible, permitiendo a los inmigrantes obtener la nacionalidad alemana, sin perder su nacionalidad de origen.

La segunda cuestión consiste en saber en qué medida conviene favorecer o tolerar movimientos migratorios del Magreb hacia Europa. Los países del Magreb encuentran ventajas en estos movimientos ya que soportan índices de paro considerables, por encima del 20% según los datos oficiales, y aún más elevados si se tiene en cuenta la realidad social de un trabajo a menudo precario e improductivo. A cambio, obtienen importantes entradas de divisas, debido a las transferencias que realizan los emigrantes a sus familias y a las jubilaciones que perciben aquellos que han optado por regresar a su país de origen.

La cuestión de los desplazamientos de personas y del establecimiento de los emigrantes ocupa un lugar fundamental en las relaciones entre Europa y África del norte y, en la medida en que el Proceso de Barcelona tenga éxito, debería cobrar aún más importancia, mientras que, por el contrario, las restricciones que se impongan en este ámbito comprometerán su éxito. Por lo tanto, hay que lamentar especialmente que los socios de Barcelona hayan tratado tan poco esta cuestión, que sólo se podrá resolver, conforme a la filosofía general de la Declaración de Barcelona, mediante la libertad de despla-

zamiento, aunque, para ello, puede que sea necesario proceder por etapas. La propuesta presentada en 1997 por Túnez en la Conferencia Euromediterránea de Malta de elaborar una “Carta de los emigrantes” podía haber constituido una primera etapa en esa dirección, y hay que lamentar que la UE la haya rechazado. Esta decisión refleja no sólo la incertidumbre de los europeos respecto a su política en materia de inmigración, sino también su indecisión respecto a la política mediterránea que pretenden desarrollar. ¿Se trata únicamente de un apéndice de la política exterior común, destinada a evitar, en la región mediterránea, disturbios derivados de los conflictos en Oriente Medio? ¿Se trata, por el contrario, de una política a largo plazo destinada a estructurar adecuadamente las relaciones transmediterráneas que Europa querría desarrollar al máximo? Si se hubiera planteado claramente, es muy probable que esta cuestión habría suscitado una división entre los miembros de la UE. No obstante, la cesta social, cultural y asuntos humanitarios del Proceso de Barcelona en su conjunto depende de la respuesta que se dé a esta cuestión: una cesta poco importante si se quiere convertir al Mediterráneo en la frontera bien vigilada de un Super Estado europeo perfectamente defendido; fundamental, en cambio, si se quiere hacer del Mediterráneo lo que ha sido frecuentemente en el pasado, un lugar y una vía de intercambios múltiples entre las dos orillas. La Unión Europea no se ha decidido todavía.

Cabe añadir que el aspecto “amenazador” de una inmigración sin frenos, invocada por algunas ideologías de extrema derecha en Europa occidental, no responde a la realidad. El inicio de la expansión de la economía industrial moderna en el Magreb ya ha provocado cierto declive de la natalidad, que debería acentuarse si esta evolución se confirma. Esta expansión debería entonces impulsar el empleo in situ. Por lo tanto, el problema de las migraciones y de la suerte de los emigrados podrá encontrar una solución satisfactoria a través de la apertura y no del cierre de Europa.

Tal vez convenga también añadir que, si la evocación de un pasado remoto en el que el Mediterráneo era el centro del mundo occidental, ya fuera griego, romano o andaluz, constituye un tema central de la retórica euromediterránea, dicha visión tiene poco que ver con el mundo contemporáneo, y no le correspondería ocupar el primer lugar en el diálogo cultural entre el Magreb y Europa, a expensas de una historia más reciente, la de la colonización. Se trata de un tema sensible que, precisamente por eso, se excluye demasiado a menudo del diálogo. Afortunadamente, a lo largo de los últimos años, se ha reincorporado en cierta medida al debate público, pero convendría introducirlo de forma más sistemática en los intercambios culturales entre Europa occidental y el Magreb. Las memorias individuales y colectivas de ambos lados del Mediterráneo están todavía profundamente marcadas por la historia reciente, y el restablecimiento de la confianza recíproca exige que se exorcice esa historia. La cooperación euromediterránea no puede basarse en mitos históricos, sino en una mejor comprensión de las personas y de las civilizaciones de hoy.

EL PORVENIR DEL PROCESO

Como hizo la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en Helsinki en 1975, la Declaración de Barcelona constituye la apertura de un proceso. Resulta difícil prever dónde desembocará ese proceso, de la misma forma que resultaba difícil prever, en 1975, que el proceso emprendido en Helsinki llevaría a la fragmentación del bloque soviético, en cuyo fortalecimiento los socios habían puesto todo su empeño, al considerarlo necesario para la paz. Conviene sin embargo preguntarse qué esperan los socios de Barcelona de su iniciativa, ya que la Declaración, al exponer intenciones comunes, elimina, por su propia naturaleza, las intenciones específicas de unos y de otros. Deja abierta la cuestión del grado de confianza y de estabilidad que se pretende alcanzar.

Concebida, en primer lugar, para crear esa confianza y esa estabilidad entre Francia y Alemania, la iniciativa europea de 1950 desembocó en una construcción infinitamente más amplia y más ambiciosa, y lo que podía parecer una retórica bastante vana en los tratados iniciales ha ido mucho más lejos de lo que esperaban los signatarios. ¿Debería ocurrir lo mismo en el caso de la Declaración de Barcelona? ¿Qué cabe esperar de ésta?

En primer lugar, hay que reconocer que el proceso emprendido no ha tenido el mismo impacto en el Mediterráneo occidental y en el Mediterráneo oriental, donde, incluso una vez que se hayan calmado los conflictos armados, resulta difícil imaginar que Turquía, Israel, Egipto, Grecia y los estados surgidos de Yugoslavia pongan en pie, conjuntamente, algo más que una coexistencia bastante incierta, que es de esperar sea pacífica. No ocurre en absoluto lo mismo en el Mediterráneo occidental, donde es posible imaginar un determinado grado de integración entre los países del Magreb, y entre estos países y Europa occidental, tal y como ocurre actualmente entre estos últimos.

Esto quiere decir que, incluso si debe seguir adelante con 28 países y, en breve plazo, con un número todavía mayor, el Proceso de Barcelona no impide, sino que al contrario fomenta la constitución de subconjuntos decididos a no permitir que una cooperación que les beneficia dependa de consideraciones relativas a otras regiones. En resumen, ¿no habría que plantear una organización específica de las relaciones entre los países del Magreb y los países europeos ribereños del Mediterráneo a los que, evidentemente, podrían sumarse otros países miembros de la Unión Europea si lo quisieran? En efecto, puede que algunos países, debido a la presencia en su territorio de un número importante de magrebíes, como es el caso de Bélgica y de los Países Bajos, estén interesados en asociarse a una iniciativa de este tipo. Si el actual proceso no se modifica, la iniciativa euromediterránea, que agrupará pronto a más de 40 estados, no pasaría de ser un mastodonte condenado a la parálisis.

Una evolución de estas características sólo puede plantearse con dos condiciones. La primera es que la Unión Europea, recurriendo al argumento de una unidad de civilización, incluso de una unidad religiosa, no se erija en Super Estado o en bloque cerra-

do para limitar su apertura hacia el Sur. Las próximas ampliaciones de la Unión y la reciente aceptación de la candidatura turca parecen alejar ese riesgo.

La segunda condición es que los países del Magreb opten definitivamente por una política basada en una valoración racional de sus intereses nacionales en un mundo que tiende a la globalización. Parece que, efectivamente, ésa es la opción que han hecho los estados, aunque experimentan ciertas dificultades para imponerla. En las sociedades magrebíes, la tendencia a traducir en términos políticos el sueño de crear una comunidad árabe o musulmana sigue siendo fuerte y no conduce a una voluntad de adaptarse al mundo actual, a pesar de que estas comunidades podrían conservar, incluso desarrollar su dimensión cultural o religiosa si renunciaran a la tentación de lo político. Por su parte, la UE se muestra muy indecisa respecto al contenido del que pretende dotarse una vez realizada la ampliación emprendida.

Si estas dos condiciones se cumplen, el proceso Barcelona conducirá, en su momento, al objetivo de una adhesión a la Unión Europea de los países del Magreb que quieran y puedan. Marruecos ya ha presentado su candidatura en dos ocasiones, lo que quiere decir que no hay que descartar esta posibilidad, a pesar de que las condiciones demográficas, económicas, sociales y culturales en aquel momento no permitían darle curso a dicha candidatura. El objetivo del Proceso de Barcelona sería entonces transformar estas realidades mediante un fortalecimiento, una expansión y una aceleración de las iniciativas adoptadas en el marco de dicho proceso.

Si los estados magrebíes consideraran que la preservación de su identidad nacional les cierra esta perspectiva, o si la Unión Europea, de una u otra forma, tuviera que fijar límites a su futura ampliación, excluyendo al Magreb, entonces el alcance del Proceso de Barcelona sería diferente: se trataría de facilitar la adaptación de los estados del Magreb a una economía, a una organización social y a un desarrollo cultural conformes a las exigencias de la globalización. Por las razones que se han desarrollado anteriormente, esto exigiría asimismo una aceleración y un fortalecimiento del Proceso de Barcelona. Tal evolución no se puede plantear actualmente en el marco demasiado amplio del conjunto mediterráneo, pero sería posible en el marco de los acuerdos específicos entre la Unión Europea y los estados del Magreb.

En todo caso, en la medida en que el proceso de Barcelona ha contribuido a evitar que la actual crisis deteriore la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo occidental, parece esencial no sólo proseguir con este proceso, sino también permitirle que responda mejor a las necesidades de las sociedades magrebíes, con el fin de proporcionar a los estados de esta región el ascendiente suficiente para que las sociedades de sus países apoyen la aplicación de los principios que suscribieron en 1995. Este objetivo por sí solo justificaría que, al igual que Malta, Turquía y Chipre, los países del Magreb se beneficiaran de una prioridad en la ayuda comunitaria y de una revisión de las condiciones económicas impuestas a la creación de una zona de libre cambio. Si ésta no pudiera rea-

lizarse en la fecha prevista de 2010, es probable que el Proceso de Barcelona pierda gran parte de su credibilidad a los ojos de los participantes meridionales, que se verían tentados de buscar, en otro lugar, la vía que conduzca a un orden internacional más equitativo y más respetuoso de valores que son importantes para ellos. Entonces no habrá que extrañarse demasiado si explotan bombas en las fábricas de Bruselas y de París. Y el Islam no será la principal causa de ello.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

Desarrollo y cooperación económica entre la UE y el Mediterráneo.

Primera intervención

Agnès Levallois*

Evidentemente, tanto el desarrollo económico como la cooperación económica entre la UE y los países del Mediterráneo se inscriben en el marco del Proceso de Barcelona. En relación con esta cuestión, me gustaría empezar por observar que se plantea un primer problema, y es la falta de visibilidad que se percibe de este proceso, fundamentalmente, en los países del sur. Sin embargo, el proceso es absolutamente indispensable y creo que, para comprender mejor este tema, puede resultar útil recordar algunos datos básicos. A mi entender, tres cifras demuestran la pertinencia del proceso de asociación. La primera: hay 230 millones de habitantes en la orilla meridional del Mediterráneo, de los cuales 120 millones tienen menos de 20 años, y hacia el año 2020 la población de estos países alcanzará los 300 millones. Se trata de una realidad concreta. La segunda se refiere al PIB, que es de 600.000 millones de euros; por lo tanto, esta población es ocho veces menos rica que la de la UE. Esta última cifra es absolutamente imprescindible para comprender por qué los países del sur miran evidentemente hacia la UE. Y la tercera cifra es que el 55% de los intercambios comerciales de estos países se efectúa con la UE, que también constituye su principal fuente de ingresos, ya sea por el turismo como por las transferencias, efectuadas básicamente por la población que trabaja en los países europeos. Creo que estas tres cifras ponen claramente de manifiesto la necesidad de la asociación euromediterránea.

Llegados a este punto, me parece indispensable retroceder un poco. La asociación se lanzó en 1995, en un momento en el que había muchas esperanzas puestas en Oriente Próximo, debido a las negociaciones entre israelíes y palestinos. Desde entonces este proceso no ha avanzado demasiado y, en todo caso, la situación se ha deteriorado mucho, lo que ha "contaminado" el Proceso Euromediterráneo. Ahora es necesario superar el obstáculo de las difíciles relaciones entre israelíes y palestinos, para que el Proceso Euromediterráneo pueda seguir adelante y para que las dificultades de esa negociación no impidan que los paí-

*Directora, Nord Sud Export, Francia

ses del sur emprendan reformas, con el pretexto, justamente, de que el proceso de paz se encuentra en un punto muerto. A este respecto, creo que hay un dato muy importante que se refleja en el ámbito económico. En el caso de los países del sur, ya que voy a hablar sobre todo de éstos, es necesario reconocer, sin embargo, que en los años setenta, y en la primera mitad de los años ochenta, la mayoría experimentaron graves desequilibrios económicos, caracterizados por un fuerte endeudamiento. Vivieron situaciones macroeconómicas bastante catastróficas; llevaron a cabo, a menudo con la ayuda del FMI y del Banco Mundial, reformas para establecer ese famoso equilibrio macroeconómico que constituía la primera etapa para poder abordar, posteriormente, las relaciones con los países europeos.

De forma global, se puede afirmar que este proceso ha sido un éxito o, en todo caso, que los procesos de reformas han desembocado en un restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos. También se puede decir que el endeudamiento externo de esos países ha disminuido notablemente; no me referiré al Líbano, que constituye claramente un caso aparte. La balanza por cuenta corriente ha registrado una mejora, y estos países han realizado un verdadero esfuerzo para limitar el endeudamiento público externo. Se han firmado acuerdos para conseguir reescalonar el pago de la deuda, y algunos países, como Marruecos, han llevado a cabo una gestión activa de la deuda, con resultados muy satisfactorios. Actualmente, observamos también que en los países del sur se ha controlado la inflación, con la excepción de Turquía, que participa en este Acuerdo de Asociación pero que siempre ha tenido muchas dificultades para controlar este fenómeno, y cuyo programa de estabilización, puesto en marcha en 1999, ha marcado el paso tras la crisis cambiaria. Sin embargo, es cierto que ha habido un punto débil: el estado de las finanzas públicas. Hemos presenciado un deterioro de la situación en Turquía y también en Egipto, donde el aumento del déficit público ha sido notable. Lo mismo ocurre en Marruecos, donde el equilibrio depende de ingresos extraordinarios, como los obtenidos a partir de las privatizaciones. En cualquier caso, se ha registrado una mejora en el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos que en la actualidad permite a estos países emprender la segunda generación de reformas, lo que les permitirá también entrar en el marco de Europa mediante la firma del Acuerdo de Asociación. De momento todos los países han firmado este Acuerdo de Asociación con la UE, con la excepción de Argelia (desde la celebración de este seminario, se ha firmado el acuerdo con este país) y de Líbano y Siria. En este último caso, se ve claramente que la dificultad para negociar con la UE obedece fundamentalmente a razones políticas. En efecto, para poder firmar un acuerdo de libre comercio con la UE, hay que llevar a cabo determinadas reformas en el ámbito económico, aunque no exclusivamente, así como determinadas reformas de funcionamiento, a lo que el poder político se resiste. Siria y Argelia han heredado una economía que, durante años, había estado fuertemente centralizada, y la firma de los acuerdos implica poner en cuestión los cimientos mismos de esa economía. Ese es el problema, y lo que explica la gran dificultad que tienen para negociar. Desde hace prácticamente un año, hemos presenciado progresos evidentes en las negocia-

ciones con Siria, con encuentros mucho más frecuentes. El presidente Bachar-el-Assad ha dado instrucciones claras al ministro de la Planificación Al-Zaim (posteriormente nombrado ministro de Industria) para llevar a cabo estas negociaciones, con la esperanza de una rápida conclusión.

Por otra parte, hay que subrayar que los países mediterráneos se encuentran entre los más cerrados del mundo desde el punto de vista comercial. El arancel medio aplicado en estos países es uno de los más elevados, y las barreras arancelarias son asimismo muy importantes, lo que penaliza los intercambios exteriores y por lo tanto el avance hacia el desarrollo económico, así como los progresos en las relaciones con Europa. A pesar de que se han lanzado numerosas iniciativas, las reformas no avanzan suficientemente y, como acabo de mencionar hace un momento, se trata de iniciativas que, en ocasiones, ponen en cuestión los cimientos mismos de estos estados, lo que explica la dificultad que tienen los responsables para llevarlas a buen término. Además, los países del sur consideran que las relaciones con Europa, la Asociación Euromediterránea, están a menudo impuestas por el Norte, y no se sienten suficientemente vinculados a esta reflexión, al proceso, lo que puede provocar, en ocasiones, una actitud reticente ante dicha asociación. En un primer momento, el proceso emprendido por Europa era voluntarista. Los países del sur no tienen la sensación de que se les haya vinculado suficientemente, lo que les plantea un problema y limita un determinado número de reformas que deben llevar a cabo para que, efectivamente, las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo se desarrollen. En este sentido, creo que hay dos temas interesantes a tener en cuenta. Por una parte, los países del sur sólo pueden plantearse la asociación con Europa si se unen entre ellos mucho más de lo que lo están actualmente. Tenemos que ser conscientes de que el comercio entre los países del sur del Mediterráneo está muy poco desarrollado, ya que representa apenas entre el 5% y el 10% del conjunto de los intercambios. No se puede concebir una asociación equilibrada entre los países del norte y los países del sur, si estos últimos no se lanzan a un proceso de acercamiento económico, pero también político, para poder, precisamente, negociar con el Norte desde una posición más fuerte. Se trata de una cuestión importante que se les plantea en la actualidad. Es cierto que los países del sur intentan concluir acuerdos bilaterales, pero en la actualidad no es suficiente con eso; es necesario que haya realmente una subregión de países del Mediterráneo capaz de negociar con Europa.

Por otra parte, los países del sur tienen otra importante desventaja: la debilidad de las inversiones directas extranjeras (IDE). Los países del Mediterráneo no participan realmente en los intercambios internacionales, ya que las IDE representan en torno a 6.000 millones de dólares anuales, es decir apenas un 1% de los flujos mundiales. Este punto es muy revelador en cuanto a la situación actual de los países del sur. Además, sólo un 2% de las inversiones de la UE se destina a los países mediterráneos. Está claro que las inversiones no llegan a los países del sur por una razón muy sencilla. Los inversores no se interesan por esas regiones porque encuentran determinados obstáculos, como el problema de opacidad de los sis-

temas de decisión, es decir, el problema de visibilidad, de “buena gobernanza”, o de “no buena gobernanza”, que hace que los países del norte se muestren muy reticentes a la hora de invertir en los países del sur. En este sentido, por lo tanto, las inversiones sólo tendrán en cuenta al Sur si éste se hace oír para que su imagen resulte mucho más atractiva para el inversor. Para éste, invertir en Túnez, que es un mercado muy pequeño, no tiene demasiado interés; sin embargo, si la Unión del Magreb Árabe (UMA) funcionara, estos países resultarían mucho más interesantes desde el punto de vista inversor. En este sentido, creo que tampoco basta con decir que el Proceso Euromediterráneo o el Proceso de Barcelona se ha impuesto desde el Norte, aunque sea cierto que se trata de una idea que viene del Norte. Los países del sur también deben hacer suya esta idea, para intentar sacar el máximo provecho de ésta.

Me gustaría hacer un pequeño balance de este proceso en términos de ayuda. En efecto, aunque no calificaría dicho balance como muy negativo, se ha percibido que era, en todo caso, insuficiente. Se ha propuesto a los países del sur un paquete importante para ayudarles, precisamente, a llevar a cabo dichas reformas. Sin embargo, a pesar de que las cantidades propuestas son considerables, los desembolsos reales han sido muy reducidos. Así, los países del sur se plantean lo siguiente: Ustedes nos proponen importantes paquetes financieros, pero no llegamos a utilizarlos porque el procedimiento de desembolso es tremendamente pesado, complicado y no comprendemos demasiado bien los mecanismos, el funcionamiento de esta Europa. Es cierto que en ocasiones puede ser un verdadero quebradero de cabeza. En este aspecto, el primer balance de lo que se denomina programa MEDA I es bastante negativo, y los países del sur querrían que se les facilitara la tarea para poder acceder a los diferentes programas de financiación. Con el paquete MEDA II, que cubre el período 2000-2006, vamos a ver qué posibilidades tiene el Sur de acceder a esta famosa financiación que hace soñar a más de uno. Debe permitir reflotar el tejido industrial, que el sector privado crezca y tenga un papel mucho más importante en el desarrollo de estos países.

Y, para terminar, creo que no podemos dejar de lado la excepción agrícola, que constituye uno de los obstáculos a esta asociación, o en todo caso al desarrollo de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo. De momento, esta cuestión no se ha abordado realmente, se trata de una reivindicación de los países del sur y, en este caso, Europa va a tener que afrontarla, incluso si eso le plantea algunos problemas. Voy a concluir diciendo que, en el caso de la Asociación Euromediterránea, la clave del éxito del desarrollo de las relaciones entre el Norte y el Sur radica también en la capacidad de los países meridionales de llevar a cabo transformaciones económicas y políticas. La solución no puede venir del Norte; como acabo de decir, les corresponde a los países afectados hacerse cargo de ello. Y esto requiere un elemento importante, la modernización del aparato del Estado, en lo que se refiere a la forma en que los vínculos entre los poderes y las sociedades evolucionan con mayor visibilidad. Si se consigue, esto puede llevar también a que los países del norte y los inversores tengan un interés por la región mayor del que demuestran en la actualidad.

Segunda intervención

Santiago Martínez-Caro*

El Proceso de Barcelona tiene una serie de ventajas, ya que se trata de un foro multilateral abierto y transparente. Por parte de la Administración mantenemos una postura de total comunicación pública y los expertos que profundizan en el tema y realizan estudios, que van más allá de lo que oficialmente se ofrece, ayudan, a su vez, al propio Estado con sus ideas al objeto de avanzar en el diálogo.

Respecto al tema expuesto por Agnès Levallois sobre población y desarrollo económico, querría apuntar que en este sentido el Proceso de Barcelona es muy pobre, y esto es así porque hasta 1995 no existía una política mediterránea de la UE. Debemos ser conscientes de que, en consecuencia, no hay una verdadera visión global del Mediterráneo, sino varios enfoques que traducen diversos puntos de vista sobre esas relaciones de Europa con algunas regiones del área como el Magreb, Oriente Medio o la misma Turquía. La necesidad de tener una visión global del Mediterráneo se plantea después del vuelco de la UE hacia el Este con la caída del muro de Berlín y los acontecimientos subsiguientes. Una serie de países europeos previmos el peligro que suponía una excesiva focalización de Europa en su política de desarrollo del Este y quisimos que hubiese también una proyección particular hacia el Mediterráneo. Y ¿por qué el año 1995? En esa época tuvimos una feliz concomitancia de dos presidencias fuertes, con grandes intereses en el Mediterráneo: Francia, por una parte, bajo cuya presidencia se definieron las prioridades económicas a través del programa MEDA I; y España, que articuló en el ámbito político las bases programáticas de lo que sería una futura política exterior de la UE. Así, en 1995, Europa pasa de las preferencias asimétricas en el Mediterráneo a la cooperación regional y la integración. En este contexto, la Declaración de Barcelona se configura desde una perspectiva global, es decir, desde los ámbitos político, económico y comercial, social, cultural y humano. Referente a la cooperación económica, la Declaración contempla la intención de crear

*Consejero, Misión Especial para el Mediterráneo, Ministerio de Asuntos Exteriores, España.

un área de prosperidad compartida a través de la asociación económico-financiera con la creación de una zona de libre cambio en el horizonte del año 2010. Los objetivos concretos en los que se desarrolla esta intención son los siguientes: a) la liberalización de las economías de los países terceros mediterráneos (PTM) (desde su independencia la mayoría había optado por un modelo de desarrollo intervencionista), la progresiva privatización; b) la integración creciente de estos países en los mercados mundiales; c) el aperturismo comercial a través de un incremento del flujo de bienes, etc. Se puede afirmar que la UE tenía, con estas medidas, cierto interés en incrementar sus exportaciones a cambio de conceder ayuda financiera, precisamente para ayudar en la transición económica.

En el ámbito de la cooperación, la Declaración de Barcelona establece un nuevo marco de diálogo en todos los campos de interés posibles. Para ello, es necesaria cierta estanqueidad con respecto a los numerosos conflictos que hay en la región. Es común centrar el interés en la grave situación de Oriente Medio, pero no debemos olvidar que hay otros conflictos, como el existente entre Grecia y Turquía por Chipre, entre Argelia y Marruecos por el Sáhara, etc.

El Proceso de Barcelona, desgraciadamente, se ha mostrado bastante menos operativo hacia todos estos problemas planteados de lo que a nosotros nos hubiera gustado. ¿Cuál es la sensación si analizamos el Proceso de Barcelona desde un punto de vista global? Que al margen de la evidente razón de ser, el hecho de que no seamos capaces de sentarnos alrededor de una mesa es importante. Todo esto es importante. Ha habido muchas iniciativas pero el balance es muy pobre.

La Declaración de Barcelona se basa en tres capítulos o cestas: asociación política y de seguridad; asociación económica y financiera; y la cooperación en temas sociales, culturales y asuntos humanitarios. Respecto a la primera cesta, los países árabes se niegan a aceptar el diálogo político, con la excepción del tema de los derechos humanos, el cual todos los países mediterráneos presentan como una cuestión que goza de buena salud en sus respectivos países. Pero cualquier diálogo político está descartado. Referente a la tercera cesta, que trata sobre la cuestión del diálogo de culturas y civilizaciones, qué duda cabe de que esta cuestión es de tremenda importancia y por ello ha habido muchas iniciativas. Sin embargo, en la práctica aparecen también muchas reticencias a llevarlas a cabo. La propia Comisión Europea, que es la que financia todo este tipo de actividades, está cansada de ofrecer soporte económico para cursos de dudosa calidad e impacto sobre temas relacionados con esta cesta.

Por lo tanto, ¿qué nos queda? La segunda cesta, la económica y financiera. Este es el ámbito por el que más se está apostando: el de la cooperación económica y comercial. Aquí nos encontramos, por un lado, con la cooperación bilateral y, por el otro, con la cooperación regional. En relación a la cooperación bilateral, y respecto a los acuerdos de asociación, se puede añadir, a lo que ya ha comentado Agnès Levallois, que para cada uno de los países siguen siendo el canal esencial de las relaciones entre

la UE y los países mediterráneos. Eso visto desde el Proceso de Barcelona no es bueno, ya que en él se refleja la intención de ir hacia una integración regional, estableciendo algunos sectores esenciales, el marco regulador, etc.

Sobre los acuerdos de asociación, hay un aspecto que me parece importante mencionar: que en ellos todos los PTM han negociado la cláusula democrática, aunque ésta sea ligeramente distinta según el país. Todos los países del sur están muy aferrados a ella, ya que en su nombre se pueden suspender ventajas económicas y establecer sanciones. De momento, este mecanismo no se ha utilizado nunca, pero los países árabes, algunos tan moderados como Túnez, están solicitando, y de forma cada vez más insistente, la aplicación de estos mecanismos en el caso de Israel.

Respecto a la cooperación financiera, tenemos el MEDA I, del que cabe subrayar varios problemas, a los que ya se ha referido Agnès Levallois, y sobre todo uno que me parece importante: el poco uso que se ha hecho de las facilidades financieras. La relación entre créditos de compromiso y créditos de pago en el año 2000 alcanzó sólo el 38%; la media de pago de los compromisos financieros en el período de 1995 a 1999 es del 26%. La Comisión dice que en el año 2001 ha comprometido 740 millones de euros y que los pagos han sido superiores al 56%, que es el porcentaje más alto que se ha conseguido hasta el momento. ¿Cuál es el objetivo del programa MEDA o de la cooperación comunitaria en los países del sur? En primer lugar, el apoyo a la transición económica y al establecimiento de una zona de libre cambio, que tiene el objetivo de crear puestos de trabajo, desarrollar el sector privado, abrir mercados, etc. En segundo lugar, el apoyo al desarrollo económico y social sostenido. Y, en tercer lugar, la cooperación regional y subregional, especialmente en el ámbito del transporte, de las comunicaciones y de la energía. Otro objetivo del programa MEDA es promover el buen gobierno, aunque los 15 socios europeos no tengamos el mismo concepto de buen gobierno que los 12 socios mediterráneos.

En cuanto a la cooperación regional, que es a la que se debe dar más importancia, entre los años 1995 y 2000, solamente un 15% de la cooperación total Norte/Sur se ha destinado a programas regionales, entendiendo por programas regionales aquéllos en los que participan varios países. Hay varios motivos para que esto sea así. Nos encontramos con el problema de la sugestión. Somos conscientes de que los métodos de Europa son complicados y que los de algunos países del sur son imposibles. Además nos encontramos con otro problema, el de la excesiva proliferación de iniciativas en cooperación regional que no son ejecutadas. Tarde o temprano, tendremos que afrontar esta situación, ya que, entre otras muchas razones, contribuye a dar una imagen difusa, incoherente de la cooperación entre el Norte y el Sur mediterráneos. En cualquier caso, se ha de partir de la base de que estamos hablando de un grupo enormemente heterogéneo de países, sobre todo en el terreno económico. La renta media de los PTM, con excepción del Líbano, Turquía, Israel, Chipre y Malta, es de 1.500 dólares. En

Europa, es de 20.000 dólares, y sólo nos separan 14 km! Existen países que todavía no han llegado a tener logros importantes en el proceso de modernización y transformación de sus economías; incluso hay sectores privados –el caso de Egipto es paradigmático– que están desarrollando una campaña contra la asociación europea. Acabar con este tipo de situaciones y mentalidades no es una labor fácil, y hasta hoy los resultados han sido pocos. Sin embargo, tampoco tenemos que ser excesivamente pesimistas.

Otra enorme ventaja del Proceso de Barcelona es que, al tratarse de un proceso multilateral y abierto, ha permitido una sensibilización de los países del norte hacia los problemas de los países de la orilla sur del Mediterráneo. Con mucha frecuencia recibo diplomáticos daneses, finlandeses, suecos que tienen mucho interés y quieren que se les explique la actividad desarrollada en el Mediterráneo, y quieren participar en ella. Sirva esta puntualización para hacer también un llamamiento a los socios mediterráneos, ya que tenemos la sensación de que cuando hablamos de dinero sí aparece un interés por su parte, pero cuando los europeos queremos avanzar en otra cosa, no se recibe respuesta alguna. Y esto es nocivo para el Proceso de Barcelona.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

Fortalecimiento de los valores democráticos en el Mediterráneo.

Primera intervención

Gamal Soltan*

¿Qué podemos decir sobre el desarrollo democrático después de haber hablado sobre el desarrollo económico y la cooperación económica?

El desarrollo y el fortalecimiento de los valores democráticos son cuestiones internas o domésticas, aunque este proceso se adecua perfectamente al ambicioso proyecto del partenariado euromediterráneo. Una sociedad tiene que tener fuerzas económicas y sociales que puedan sostener el desarrollo y los valores democráticos de esta sociedad. No se pueden imponer desde el mundo exterior. Una sociedad necesita también auténticos valores culturales, un proceso cultural, interacciones culturales que proporcionen un tipo de infraestructura para el desarrollo de la democracia. Todas estas fuerzas, estos valores, deben originarse dentro de la sociedad, desde todos los niveles domésticos, no desde el exterior. En otras palabras, el mundo exterior puede hacer muy poco por el desarrollo democrático de una sociedad, aún más si hablamos de las relaciones euromediterráneas y, en particular, de Oriente Medio y de los países árabes; unos países que eludieron las influencias de la tercera ola democrática que llegó tras la caída de la Unión Soviética y el final de la Guerra Fría. Fue un gran período de optimismo y entusiasmo por la democracia en todo el mundo. Pero, diez años después, parece que Oriente Medio y el norte de África hayan evitado con éxito el impacto del desarrollo democrático de principios de los años ochenta y noventa. Esta parte del mundo tiene una gran capacidad para desafiar las influencias que provienen del exterior, especialmente en el terreno cultural y político. Hay que partir de esta realidad para entender el tema que tratamos y para definir o desarrollar un tipo de agenda que pueda tratar la cuestión de la democracia y de la democratización en el marco de la Declaración de Barcelona.

En términos generales, podemos afirmar que estamos en una situación que viene del éxito de las élites dominantes para manipular las diferencias culturales, los sentimientos de

*Investigador, Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Egipto

patriotismo y otras sensibilidades históricas de los países del sur a fin de aislar a sus pueblos de las influencias provenientes del exterior. Tenemos, como ejemplo, el caso de algunas organizaciones de derechos humanos del Sur que reciben fondos de países del norte. Este hecho es usado por los medios de comunicación relacionados con los gobiernos o controlados por ellos para crear dudas sobre el patriotismo de dichas organizaciones y sus representantes. Algunas veces éstos son acusados de ser agentes del exterior o incluso de actuar como espías, y los gobiernos pueden obtener el respaldo de la opinión pública. Con todo esto quiero mostrar que algunos gobiernos del sur han sido capaces de desarrollar unas técnicas políticas de manipulación, de modo que el apoyo de los países del norte al desarrollo económico se vuelve contra el mismo desarrollo democrático.

Por otro lado, es importante revisar la totalidad de la cuestión del desarrollo democrático, si existe un programa sobre este tema en las relaciones euromediterráneas, y qué prácticas se han llevado a cabo desde el inicio del Proceso de Barcelona en 1995, a fin de poder valorar lo que ha sido realmente efectivo. Y me gustaría dar mi punto de vista sobre lo que se puede hacer en las relaciones euromediterráneas. El partenariado euromediterráneo puede ayudar al desarrollo democrático del Sur, pero no puede llevar a la democracia, ya que ello es básicamente una cuestión doméstica del Sur. El partenariado euromediterráneo puede aportar aspectos como la reducción de las tensiones en el Sur. Los países del sur están sufriendo tensiones por su situación económica, su pobreza y conflictos como el árabe-israelí, el cual muchas veces es utilizado como instrumento para continuar con ciertas prácticas políticas. En este sentido, no creo que lo más importante en las relaciones euromediterráneas sea suministrar recursos al Sur; no se trata de facilitar más asistencia económica, aunque ésta sea fundamental. Creo que es más prioritario el tema de la capacitación, es decir, ayudar al Sur a ser capaces de utilizar estos recursos y sacar mejor partido de los que ya tiene. La buena distribución de los recursos, ya sea en el ámbito privado o, sobre todo, gubernamental, puede ayudar al desarrollo económico y a la democratización, a la vez que a desarrollar el sistema judicial para que sea, por ejemplo, más rápido y menos propenso a la corrupción. Por otro lado, también puede ayudar a otros aspectos administrativos u órganos de gobierno. A veces, muchas prácticas antidemocráticas que tienen lugar en el Sur se deben, principalmente, a la falta de eficiencia, a los bajos niveles de profesionalidad. Esto tiene relación con otro aspecto que el partenariado podría ayudar a superar, y es la desconfianza que algunos sectores gubernamentales y privados de los países del sur tienen respecto a sus vecinos del Norte. Esta desconfianza viene motivada por su inseguridad a la hora de beneficiarse de esta relación. Si ganan en transparencia, en profesionalidad, en eficacia y en capacidad, las relaciones euromediterráneas serán mucho más fructíferas.

Otro punto importante a tener en cuenta es ayudar a las sociedades del Sur a abrirse. La democracia, en este momento de desarrollo del sistema internacional en el que estamos viviendo, es una muestra de cómo la sociedad está integrada en este mundo globalizado. Normalmente los valores democráticos van unidos a estar abiertos a la glo-

balización, y los valores antidemocráticos al proteccionismo y al cierre. Es muy importante exponer a crecientes sectores de las sociedades del Sur a la influencia del conocimiento, a la manera de pensar proveniente del Norte. Hasta ahora muy poca gente, aparte de ciertos intelectuales y profesionales, está implicada en el partenariado euro-mediterráneo. Creo que tanto en el Norte como en el Sur, especialmente en el Sur, muy poca gente es consciente de lo que está sucediendo, de la importancia de este partenariado. La difusión de la información o la creación de programas que involucren a más personas en este tema ayudarían a la apertura de la sociedad y a consolidar las fuerzas democráticas en la sociedad.

Por último, cabe destacar que se debería poner más énfasis en algunos sectores de las sociedades del Sur, por ejemplo, en los medios de comunicación y en los educadores. Estos sectores son muy importantes y ejercen una gran influencia en la opinión pública, y ésta es, a su vez, muy importante para el desarrollo de la democracia y para la apertura de las sociedades. Estamos hablando de un área en el Sur de 200 millones de personas que están involucradas en el proyecto de este partenariado. Se necesita, principalmente, ayudar a los medios de comunicación del sur del Mediterráneo para que lleguen a unos niveles de profesionalidad. A veces, una mala cobertura informativa o la poca ética pueden ser perjudiciales para la democracia y las relaciones euromediterráneas.

Segunda intervención

Jesús Núñez*

Para hacer un balance de la política mediterránea comunitaria, hay que tener en cuenta lo siguiente: en octubre de 2002 se cumplirán 30 años del inicio de esta política, la cual no debemos confundir con la Asociación Euromediterránea, proceso que comenzó hace sólo seis años. Respecto a la política mediterránea comunitaria, habría que alabar la coherencia de los principios que propone Bruselas, ya en octubre de 1972, cuando dice que pretende contribuir a la estabilidad y a la prosperidad del Mediterráneo; lo mismo hace después en la política mediterránea renovada del año 1992; y en el Proceso de Barcelona en noviembre de 1995. Pero, al mismo tiempo, también habría que mencionar las limitaciones de la tarea cumplida a la hora de cubrir esos objetivos, puesto que hoy creo que ninguno de nosotros calificaría el Mediterráneo de zona estable ni de zona desarrollada o próspera.

Uno de los temas en que más claramente podemos confirmar un balance negativo es el de los valores democráticos, puesto que desde el tímido intento de liberalización política de algunos países de la orilla sur del Mediterráneo, a finales de los años ochenta, en la actualidad no vemos ninguna voluntad política decidida para dar pasos definitivos a fin de conformar modelos que podamos llamar democráticos. En este sentido, no quiero responsabilizar a la UE de que ese proceso no haya avanzado de manera más acelerada, pero sí afirmar que es uno de los actores a considerar junto con los gobiernos de la zona y las sociedades civiles en los países mediterráneos no comunitarios. A partir de ahí, plantearía dos cuestiones: por un lado, si existe un interés real en promover valores democráticos en la zona y, por el otro, en el caso de que la respuesta fuera positiva, cómo llevarlo a cabo.

En cuanto a la primera cuestión, creo que la respuesta es afirmativa, ya que estamos hablando de la validez universal de este tipo de valores y, por lo tanto, de algo que

*Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Asuntos Humanitarios (IECAH), España

no solamente interesa a la UE sino también a los países de la orilla sur y este del Mediterráneo. Si sólo interesara a la UE, las posibilidades de éxito serían muy reducidas, ya que el proceso democrático es mucho más un proceso interno de esas sociedades que algo que pueda venir impuesto desde fuera. A veces dudo de la afirmación que dice que hay determinados pueblos que no están preparados para la democracia, de que las reglas democráticas son algo que podemos aplicar más a los gobiernos de la zona que a sus propias sociedades. En cualquier caso, este tema queda abierto.

A la hora de formular los medios para avanzar en ese terreno, conviene fijar mínimamente el punto en el que nos encontramos actualmente, y éste es el de una situación de bloqueo estructural de los procesos democráticos en la generalidad de los países de la zona. Desde que a finales de los años ochenta algunos países comenzaron el proceso de liberalización política, la emergencia o reacción del fenómeno islamista radical abortó esa liberalización y hasta hoy sigue estando paralizada. Además, es importante tener en consideración que el concepto de democracia no tiene siempre muy buena prensa entre los ciudadanos de estos países. Sus propios gobiernos, en muchas ocasiones, se declaran plenamente democráticos. Por lo tanto, los ciudadanos llegan a la errónea conclusión de que no hay modelo político que ayude a solucionar sus propios problemas. En algunos casos incluso, y no solamente desde los grupos islamistas radicales, se percibe el modelo democrático como una forma de neocolonialismo, como algo impuesto desde el exterior y, por lo tanto, hay una cierta resistencia a aceptarlo. Con todo hay que tener en cuenta que, como mínimo hasta el Proceso de Barcelona, la defensa y la promoción de los valores democráticos en la zona nunca han sido realmente una prioridad para la UE. Por supuesto que sí lo ha sido en los documentos, pero a la hora de poner en práctica la teoría ha tenido siempre prioridad el apartado económico y, básicamente, el comercial. Por otro lado, y desde una percepción que une los temas políticos con los económicos, la mayoría de los países de la zona están optando, una vez más, por una aproximación economicista, en el sentido de mejorar la propia situación económica; y algunos lo han logrado a nivel macroeconómico. De esa forma, han intentado calmar, pacificar, tranquilizar el clima social y político, retardando de alguna manera las reclamaciones políticas que las distintas sociedades puedan tener, aunque todavía no ha llegado esa mejora en el ámbito microeconómico.

Por todo lo expuesto, considero que no hay una voluntad política decidida de modificar las reglas de un juego o modelo político que, después de más de 40 años de independencia de cualquiera de esos países, puede considerarse fracasado por no haber dado solución a los problemas de la zona. ¿Cómo podemos, desde el marco de la Asociación Euromediterránea, trabajar para promover lo que yo preferiría llamar sociedades abiertas en lugar de sociedades democráticas para no caer en esa posible imagen de neocolonialismo? Sin ánimo de hacer un análisis exhaustivo, y desde mi perspectiva, propondría trabajar en dos ámbitos: por un lado, el gubernamental y, por el otro, el de la sociedad civil.

Respecto al primero, se trataría de trabajar directamente con los gobiernos de los países mediterráneos no comunitarios. Aquí surge, en primer lugar, la cuestión de la condicionalidad política, que es un tema –ya se contemplaba con la política mediterránea comunitaria renovada– controvertido y que encuentra muchas dificultades para su efectiva operatividad. Hasta ahora nunca se ha aplicado, pero tiene que ser uno de los criterios a considerar. Habría que decidir previamente si se está dispuesto a aceptar la creación de unos criterios de aplicación de la condicionalidad política que se conocieran públicamente, que fueran unívocos, que no diesen lugar a dobles raseros –como desgraciadamente ocurre en numerosas ocasiones–, de tal manera que sirvieran como referencia a los socios del sur y este del Mediterráneo, y también a las sociedades civiles de esos países cuando se relacionasen con sus propios gobiernos. Evidentemente, no basta con que sean criterios claros, sino que además tienen que resultar atractivos para esos gobiernos, en la medida en que éstos tengan interés en promover esas reformas. Para ello es necesario, evidentemente, destinar más fondos a este novedoso proyecto. Con los fondos MEDA I y MEDA II no podemos solucionar los problemas que pretendemos abordar. Pero tampoco quiero decir que si los aumentáramos veinte veces se encontraría la solución. A lo que me refiero es que en el capítulo económico –precisamente el instrumento más poderoso que tiene la UE junto a los fondos MEDA I, MEDA II y/o lo que venga a continuación– a lo que se da más importancia es al tema comercial, y ya sabemos como se encuentra este punto en lo referente a la agricultura. De esta manera, estamos diciendo que vamos hacia una zona de libre comercio en el año 2010, pero no existe una zona de libre comercio, hay un libre comercio parcial, centrado en los bienes industriales, que excluye los temas agrícolas.

Otro tema a considerar es el problema de la deuda externa. Independientemente de que se haya reducido, sabemos sobradamente que el 65% de ella está en manos de acreedores comunitarios. La Declaración de Barcelona hizo una mención muy genérica a la deuda externa, al afirmar que era un problema muy complejo para el cual se articularían foros adecuados para su resolución. De momento no encontramos estos foros y Bruselas parece no poder hacer nada al respecto, a pesar de apostar por el desarrollo económico de esos países.

Respecto al segundo ámbito a trabajar, el de la sociedad civil, primero hay que subrayar que este concepto no siempre es adecuado para todas las áreas mediterráneas ya que, en general, nos encontramos con una sociedad débil debido a un modelo político que claramente le ha negado la posibilidad de desarrollarse. Partiendo de esta idea, se debería reforzar su protagonismo, lo cual nos conduce a la tercera cesta de la Asociación Euromediterránea: la cooperación en temas sociales. Esta cesta desgraciadamente está descompensada a favor de la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo internacional. Evidentemente son temas que hay que contemplar de manera clara, como bien nos han recordado los trágicos sucesos del 11 de septiembre. Sin embargo, estamos hablando de la cesta del diálogo social, cultural y de asuntos huma-

nos y, de alguna forma, ante la necesidad de impulsar el protagonismo de la sociedad civil, nos sorprende encontrar esos temas localizados ahí.

Cuando vamos a analizar los programas de cooperación descentralizada, que una vez más no son nuevos –estaban ya en la política mediterránea renovada–, lo único que realmente incorpora el Proceso de Barcelona es el MEDA democracia. Respecto a todos los otros MEDA ya creados, vemos que los fondos dedicados a esos programas están prácticamente bloqueados, desde la política mediterránea renovada, y además han estado suspendidos durante tres años por problemas internos de la propia Unión Europea. En definitiva, parece que son claramente un adorno dentro de la asociación euromediterránea, ya que no les estamos dando el protagonismo necesario para que la sociedad civil sea el centro de atención. En este sentido, se trata de movilizar actores de la sociedad civil, lo cual inevitablemente lleva a tomar en consideración los grupos islamistas reformistas de esos países, que evidentemente son actores políticos y tienen inevitablemente que ser incluidos en cualquier marco de diálogo. Desde ese punto de vista, sorprende que Bruselas, en el marco de la tercera cesta, ponga en marcha programas de promoción de actores civiles pero siempre a favor de aquéllos que no sean especialmente sensibles para los gobiernos de la región, es decir, que no sean beréberes, kurdos, etc. Estos grupos no se apoyan porque eso pueda molestar a los gobiernos de la zona. Con lo cual, de alguna manera, seguimos un poco ese juego que impide la eclosión de nuevos actores civiles con capacidad real para movilizarse a favor de la reforma del modelo político y económico, y que también sirvan como claro freno a opciones más violentas o rupturistas. De alguna manera, y volviendo al planteamiento inicial, tendríamos que responder primero a la cuestión de si realmente nos interesa el desarrollo y la instauración de sociedades abiertas en la zona, o si seguimos anclados en esa visión que tiene la estabilidad como única referencia y prefiere que no cambie el modelo de sociedad cerrada actual a fin de evitar un período transitorio de inestabilidad. Bastaría, como ejemplo, analizar el comportamiento de la UE en la crisis argelina a principios de los años noventa para ver como esa tensión sigue presente actualmente. ¿En qué lado nos colocamos realmente cuando el necesario paso traumático de sociedades cerradas a sociedades abiertas está en juego? La respuesta está todavía sin contestar, y ello hace que se mantenga la esperanza en que el modelo del Proceso de Barcelona siga siendo válido a pesar de que las potencialidades contempladas en él todavía estén bastante lejos de ser puestas en práctica.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Debate.

Desarrollo y cooperación económica entre la UE y el Mediterráneo.
Fortalecimiento de los valores democráticos en el Mediterráneo.

Debate

Desarrollo y cooperación económica entre la UE y el Mediterráneo

Fortalecimiento de los valores democráticos en el Mediterráneo

Martín Ortega

Director, INCIPE, Madrid

Dos cuestiones: una sobre el aspecto económico y la otra sobre la democracia. Respecto a la primera, considero que hay una voluntad insuficiente por parte de la Unión Europea. Opino que es admirable la labor del comisario Chris Patten, que se niega a financiar otro pequeño proyecto de un profesor de tercera fila sobre, por ejemplo, asuntos religiosos. Si se sigue financiando este tipo de proyectos es porque hay una verdadera voluntad para ello, ya que los proyectos serios, los que son motores de progreso —y hay muchos sobre la mesa— a la Comisión Europea y a los estados no les interesan.

En relación a un comentario de Agnès Levallois sobre la escasa cooperación regional, yo propondría a la presidencia española la construcción de una autovía desde Casablanca a Túnez y, si es posible, una desde Beirut a El Cairo, etc. Esto sería el ejemplo clásico de proyecto multilateral, que requiere una gran inversión y que no puede hacerse de otra manera más que con un inversor exterior como es la UE. Lo harían ingenieros europeos, empresas constructoras europeas. Luego, el dinero que los europeos gastásemos allí revertiría en nuestras empresas. Imaginemos la cantidad de trabajo que puede crear en esos países la construcción de autovías u otras redes e infraestructuras. Esto me hace pensar que si se siguen haciendo microproyectos es porque no hay una voluntad de hacer macroproyectos. Efectivamente, eso requiere un gran esfuerzo de autoconvicción. ¿Para qué se usan los fondos estructurales de la UE que pagan países del

norte en beneficio de los países del sur de Europa? Sirven para hacer autovías, para urbanizar ciudades, etc. Entonces, todo esto sigue pendiente en el Sur.

Referente a la segunda cuestión, sobre la democracia, y dirigiéndome a la ponencia de Gamal Soltan, veo una contradicción en los países del sur. Por un lado, nos piden ayuda para llevar a cabo el proceso de democratización, que parte de dentro, pero, por otro lado, la limitan a los puntos que ellos deciden, es decir, impiden una intervención directa, tachándonos en caso de intermediar de neointervencionistas o neocolonialistas. Creo que un paso muy importante para los países del sur sería reconocer que hay una contradicción en este punto político. A ellos corresponde decidir una vía u otra.

Juan De Luis

UE -COPS (Comité Político y de Seguridad)

Respecto al análisis que hemos oído en todas las ponencias, ¿cómo cambia a partir de lo sucedido el 11 de septiembre? En general, yo diría que todos los problemas que ya existían, a partir de esa fecha se han convertido en urgencias absolutas. Ahora la UE ya no puede decir que al final lo único que queda es el paquete económico, como ha expresado Santiago Martínez-Caro. O entramos en el paquete global o inserimos en lo que tienen que ser los acuerdos económicos, la perspectiva económica y el proyecto económico. Es decir, deberíamos tener un proyecto, y quizá el problema es que Barcelona es sólo una propuesta, una declaración de buena voluntad, pero no está claro que sea un proyecto acabado. Porque si lo fuera podríamos engarzarlo todo, es decir, la seguridad, la estabilidad, los valores y la persecución de la criminalidad y la corrupción, además del desarrollo, cuya existencia es fundamental en estos países del sur. Y este desarrollo no puede existir sólo con la ayuda económica, aún acompañada de la transferencia de capacidades y tecnología, ya que al mismo tiempo es importante conseguir una estabilidad y una cierta cohesión mínima interna en estos estados. Es decir, es tan fundamental el desarrollo como que estos estados sean estados cohesionados, más democráticos, desde nuestra visión y desde su visión. Es importante crear un espacio, no sólo de libre cambio, sino de cooperación firme y estable.

Después de lo ocurrido el 11 de septiembre tenemos que darnos cuenta de lo que hay que modificar también en el Norte, y tener algunos elementos de análisis que nos dejen ver que lo que ha pasado en Estados Unidos, y lo que está pasando hoy en día con esa coalición internacional, es algo que nos afecta a todos y nos impone un desafío al que hay que dar una respuesta positiva. Quisiera que la próxima Conferencia Euromediterránea, con presidencia española, fuera un gesto y a la vez una decisión de cambiar y de evolucionar con urgencia.

Henri Burgelin

Consejero del CEPS, Francia

Con el Proceso de Barcelona se ha buscado poner fin a algunos tipos de relaciones que atañan a las sociedades, especialmente a las sociedades de África del Norte, y a las sociedades de Europa occidental. En 1995, año en que se celebró la Conferencia, el terrorismo era fuerte. En el metro de París explotaban bombas cada semana. El 11 de septiembre pudo haber sido la ocasión para que se desatase una nueva ola terrorista que hubiera podido alcanzar a los países de África del Norte, a los nuestros y, de una manera general, a toda la región mediterránea. Sin embargo, ¿por qué no se ha dado esta consecuencia? Entre las sociedades de los países del sur ha habido evidente una solidaridad, un apoyo a los autores de los atentados de Nueva York; sin embargo, los que han impedido que esta solidaridad se manifestase, desde mi punto de vista, son los propios estados del sur del Mediterráneo. Y esto ha sido así porque, contra una especie de universalismo antioccidental o antiamericano, hay otros intereses que atañen a sus sociedades. Estos estados, hayan o no sido democráticos en sus procedimientos, han preferido preservar la unidad de la sociedad y la integridad nacional ante las amenazas exteriores. Que Barcelona haya propiciado la confianza entre los gobiernos del sur y los del norte del Mediterráneo es un éxito, ya que con ello se ha impedido que aumenten los problemas en la zona.

En relación al tema de la democracia impuesta, pienso que antes de imponer las modalidades de vida en cualquier sociedad, es necesario que estén presentes los elementos necesarios para debatir lo que es posible implantar en esa sociedad. Por poner algunos ejemplos: son constantes las quejas que se vierten sobre la mala instauración de la democracia en Túnez. Sin embargo, si observamos los problemas que ha encontrado el Gobierno de este país para realizar reformas, tanto económicas como políticas, podemos concluir que a pesar de sus flaquezas ha sido extremadamente responsable. Y el objetivo es reforzar, en la medida de nuestras posibilidades, que estos estados asuman la responsabilidad de actuar, aunque encuentren obstáculos como pueden ser las nuevas formas de islamismo u otros que son bien conocidos por todos. Argelia es un caso con muchas trabas, pero Egipto, Túnez, Marruecos, por ejemplo, son estados que han jugado bien su papel y han impedido una gran crisis y la explosión del mundo mediterráneo, aún contando con los acontecimientos de Irak, Palestina y el 11-S.

Juan De Luis

UE-COPS

Se ha hablado de la situación económica, de los aspectos del buen gobierno y de los derechos fundamentales. Y hemos visto que la situación es crítica. En el seno de las ins-

tituciones europeas, nuestros colegas nórdicos están preocupados por la ampliación, pero España ha reconocido siempre la importancia estratégica del Mediterráneo. Siempre ha habido un tándem fiel hispano-italiano en el proceso mediterráneo, reforzado rápidamente en la década de los noventa por Francia y también Portugal. Y este núcleo motor está intentando funcionar. Pero los esfuerzos no sirven de nada sin nuestros colegas del Sur. Necesitamos la cooperación entre todos para sacar adelante este proyecto de vida común en el Mediterráneo. Y esto va a depender mucho de la voluntad que exista tanto en los gobiernos, como en las instituciones o la sociedad civil de los países.

Hay estudios del Banco Mundial y del FMI que nos indican las consecuencias del 11 de septiembre en África: caída de la renta per cápita, aumento del nivel de malnutrición, etc. Creo que tendrían que impulsarse estudios de este estilo en nuestra cuenca mediterránea, ya que seguramente mostrarían que habrá menos fondos, menos inversión extranjera ante este clima de recesión. Y todo esto tenemos que tenerlo en cuenta en el informe final. Se ha celebrado una reunión euromediterránea en noviembre a nivel de ministros y hay algunas previstas durante la presidencia española en Toledo y Valencia. Pero necesitamos una participación general en el proceso, el cual no arranca de personalidades, sino de las propias sociedades dispuestas a llevar una vida en común en la cuenca mediterránea. Sería importante llegar a crear una serie de condiciones más favorables para que haya un mecanismo imparcial que pueda resolver algunos de los conflictos que tenemos en esta zona.

Santiago Martínez-Caro

Misión Mediterráneo, Ministerio de Asuntos Exteriores, España

Se ha planteado el suceso de 11 de septiembre, y creo que puede ser útil recordar que en el Proceso de Barcelona hay un grupo de trabajo sobre terrorismo. Se han celebrado una serie de reuniones anuales, pero la del 2001 no tuvo lugar. Tenía que haberse convocado una reunión bajo la presidencia belga, pero Bélgica se demoró y seguidamente ocurrieron los acontecimientos del 11 de septiembre. En las mencionadas reuniones nunca se ha llegado a un acuerdo, ni siquiera sobre el orden del día. Esto es debido a que algunos países árabes más radicales, previamente a la adopción del orden del día, provocaron fijar una definición de terrorismo, queriendo incluir en la misma el concepto de terrorismo de Estado, tal como llaman al caso de Israel. Esta situación hace imposible la adopción del orden del día y, por lo tanto, la reunión sigue adelante de manera informal, convirtiéndose en un simple intercambio de puntos de vista. En la reunión que se celebrará en marzo del 2002, convocada bajo la presidencia española, por los contactos que hemos tenido con los países más radicales en este tema, no vemos ninguna voluntad de moderar su postura. Tomarán la palabra, dirán que si se habla de terrorismo hay que

hablar también de terrorismo de Estado, y ahí se acabará a efectos prácticos la reunión. Con lo cual no veo un impacto real del 11-S. sobre el grupo de terrorismo.

Por otro lado, una serie de países, fundamentalmente Argelia, Túnez y Egipto han criticado a la UE por hacer caso omiso de su problema de terrorismo islámico en sus territorios, a pesar de sus insistentes quejas. No les falta razón. No podemos restar importancia al impacto del 11-S en sus economías. Un ejemplo muy ilustrativo es el caso de Túnez y el turismo. Existe un informe de la Comisión sobre el particular. Podríamos mencionar como consecuencia positiva del atentado, si se quiere, la participación activa de los países árabes en la conferencia de Bruselas del 5 y 6 de noviembre. Se suponía que iba a ser un fracaso como consecuencia fundamentalmente de la actitud europea en la conferencia de Durban, sin embargo, allí acudieron todos los ministros, produciéndose por cierto un enfrentamiento que tuvo su cierto interés, entre el ministro sirio y Simon Peres.

Laura Feliu

Profesora de Relaciones Internacionales, Universitat Autònoma de Barcelona

Sobre la cuestión de la democratización de los países del sur, estoy totalmente de acuerdo que es sobre todo una cuestión interna. Ahora bien, la distinción entre lo que es interno y externo ha evolucionado mucho, y tenemos que recordar que estos países tienen una dependencia muy fuerte del exterior y han aceptado los principios democráticos a nivel de discurso. Hablamos, por lo tanto, de unos países en los que el elemento exterior es especialmente importante. En este sentido, la cuestión de la condicionalidad política que planteaba Jesús Núñez es muy relevante. Además creo que la dimensión internacional puede ser muy decisiva en momentos muy concretos, en los que por coyunturas especiales —como fue, por ejemplo, el caso de Marruecos a principios de los años noventa— pueden ser también un detonante de cambios que luego han de continuar, naturalmente, en la dimensión interna, en la sociedad civil, en los partidos políticos, etc. Sobre la condicionalidad negativa, hay toda una problemática sobre si es adecuado o no utilizarla. Pero un elemento básico a plantear sería porqué se tiene que incluir la cláusula democrática en acuerdos si luego no se piensa utilizar. Opino que esto devalúa el instrumento. La cláusula democrática se ha aplicado únicamente en casos de países muy concretos, algunos de ellos africanos, en los cuales no había intereses relevantes, y por eso me ha sorprendido mucho escuchar que Túnez pretendía activar la cláusula democrática en el caso de Israel. Es una buena noticia, pero la situación es paradójica, ya que como se sabe, si se quiere activar un mecanismo, éste luego puede ser aplicado al caso propio. En el caso de Túnez haría una referencia a los miles de prisioneros políticos que hay en el país y al carácter autoritario del régimen, contrario a la defensa de los derechos humanos, lo cual choca con la imagen que se nos ha dado de un

Túnez responsable, imagen totalmente alejada de la realidad. La condicionalidad positiva sería la vía que, de hecho, está siguiendo la UE, por eso los programas MEDA son especialmente importantes.

Por último, estoy muy de acuerdo con la intervención que ha hecho Jesús Núñez, ya que creo que sí se puede hablar de democracia sin temor a sentirnos neocolonialistas, porque los mismos grupos islamistas que han sido nombrados aquí en diversas ocasiones también hacen uso de la palabra democracia aunque luego la reformulen de diferente manera. Baste citar al movimiento de tendencia islámica, que luego fue Nahda en Túnez, y a Iksan. Ambos hablan de democracia.

Alessandro Politi

Ex asesor del Ministro de Defensa, Italia

En este debate considero esencial destacar tres cuestiones que desgraciadamente han estado presentes durante la Guerra Fría. Las dos primeras van unidas: se trata del dilema entre la estabilidad y la libertad de opción política que pueda llegar a existir dentro de cada país. La estabilidad interna es imprescindible para poder iniciar cualquier proceso de democratización, modernización o liberalización. Con estabilidad interna las soluciones que se aporten tendrán una base sólida para poder desarrollarse. Durante la Guerra Fría hubo una preocupación por la estabilidad en América Latina, con las consecuencias de sobra conocidas, y ahora, tras lo acontecido el 11 de septiembre, corremos el riesgo de caer en la misma dinámica, que yo calificaría por ello de neolatinoamericana. Y como italiano lo veo claramente: Libia ¿compartimos el apoyo al coronel Gaddafi?

La tercera cuestión se refiere a la alternativa que podemos ofrecer a estos países. Dar libertad de movimiento es arriesgado si no se acompaña de un programa de formación política. Cuando se iniciaron los debates sobre la ampliación europea hacia los Países del Este, se elaboraron programas de formación política muy intensos. Se ha hecho eso mismo en los Balcanes. Entonces, descartada la intención de ser neocolonialistas, se tienen que plantear las ofertas de formación política para que las élites y las sociedades locales puedan escoger. Esta es, ahora, nuestra responsabilidad, porque si la eludimos podemos encontrarnos con que el mercado ideológico ha sido ocupado por los diferentes islamistas: modernistas, extremistas, etc. Si al adoptar una alternativa no tenemos en cuenta el hecho de que las ideas no se difunden espontáneamente, sino que necesitan un apoyo, y un apoyo concreto, dejaremos vía libre a las ideas que circulan y que han sido apoyadas financieramente por algunos países, de manera muy consecuente, durante más de una década.

El primer desafío directo que tenemos sobre la cuestión de la “democratización-condicionalidad” es Turquía. El modelo de Estado kemalista ha llegado al final de sus

posibilidades. ¿Qué estabilidad tendrá Turquía cuando haya un interés concreto? No es únicamente el interés sugerido por nuestros amigos americanos de que se incorpore a Europa, ya que, al fin y al cabo, Turquía tiene ventajas al existir un cierto mercado de ideas políticas. Pero, cuando la situación está bloqueada en el interior, hay una degeneración política. En Italia hemos tenido 40 años de bloqueo político por las olas de terrorismo, el crimen organizado y, finalmente, por el proceso de Manos Limpias. A pesar de todo podemos sentirnos afortunados. Sin embargo, otros países no tendrán esta suerte. Argelia ha vivido ya dos guerras civiles, y la última ha sido pagada con inseguridad, inmigración y el aumento del tráfico ilegal. Y estas son las consecuencias que estamos pagando.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

Potenciación del diálogo de seguridad en el Mediterráneo.

Primera intervención

Alessandro Politi*

Un tema que concierne al debate sobre la seguridad en el Mediterráneo es, evidentemente, las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre y su influencia en el orden internacional. En este sentido, mi primera impresión es que los hechos del 11-S. no han supuesto cambios extraordinarios. La agenda de seguridad en esta zona es fundamentalmente la misma que antes del 11-S. Estos atentados han actuado más bien como un catalizador de los procesos y situaciones que ya se habían iniciado con el fin de la Guerra Fría. La seguridad en los países del norte puede verse modificada sólo si se producen atentados de la escala de los de Nueva York.

En lo referente a la proliferación de atentados terroristas, los analistas del antiterrorismo americano, aunque no solamente ellos, han observado un aumento del número de víctimas durante esta década, a pesar de que se han reducido los casos. Las líneas políticas de actuación, la vigilancia policial y el intercambio de información se han planificado mejor en Europa que en los EEUU y ha sido así por razones básicamente políticas, de acercamiento político. Respecto al tema de la proliferación, las cuestiones importantes siguen siendo las mismas. El gran cambio es la desafortunada doble revelación de Pakistán y la India, pero, a parte de esto, tenemos el mismo problema que antes: ¿Qué hará Libia con su arsenal químico? ¿Desarrollará armas biológicas eficaces? Se mantienen los arsenales en Oriente Medio: Siria, Israel e Irán. Sobre la cuestión de las exportaciones rusas o chinas, o de Corea del Norte, se han agravado ciertos riesgos. Pero, si repasamos las previsiones que hacían los analistas de la CIA hace diez años, o veinte años, nuestra situación hoy en día debería ser terrible, y no es así. En Italia todavía estamos discutiendo sobre la necesidad de disponer de misiles Patriot –no digo antimisiles–. Nuestros aliados siguen presionando sobre el tema de la defensa estratégica que, junto con la cuestión del régimen libio –no hay duda de que es uno de los menos agradables de la zona–, nos hace mantener las

*Ex asesor del Ministro de Defensa, Italia

discusiones y controversias. El actual Gobierno de Silvio Berlusconi, como ya saben, es más favorable a estos temas, pero la disponibilidad política se concretará en el futuro proyecto de ley financiera y el desbloqueo de fondos.

Otra cuestión que naturalmente está cambiando, y adquiere gran relevancia, es la presencia de Europa, es decir, la necesidad de que Europa juegue un papel importante en el mundo. Y esta necesidad empezó con las evidencias y las presiones que siguieron al conflicto de los Balcanes. Se ha iniciado en el ámbito europeo un proceso de racionalización y concentración de recursos que no es extraordinariamente dinámico –existen reticencias de algunos estados miembros sobre su capacidad concreta–, pero sí razonablemente inevitable. No tenemos elección. La Europa de mañana será una Europa con una dimensión de seguridad que funcionará en este ámbito o, en caso contrario, será una Europa irrelevante. Podríamos decir que dependerá de las dinámicas internas, o también de las dinámicas externas, que también son bastante extensas. En este sentido, lo que ha modificado la distribución de fuerzas no son los atentados del 11-S en sí mismos, sino la estrategia de los Estados Unidos, lo cual es muy evidente. La apertura del frente en Afganistán plantea una serie de problemas, directa o indirectamente, a los países del Golfo, empezando por Irán y Arabia Saudí, que son los dos principales afectados. Y menciono a Arabia Saudí, evidentemente, porque es un país que estuvo muy implicado en la guerra contra la invasión soviética en Afganistán. Bin Laden es hijo de una de las familias de comerciantes saudíes más importantes, muy unida a la familia real, muy unida también, al menos, a dos presidencias americanas. Entonces, es evidente que se trata de un problema previo mayor; incluso si no tenemos en cuenta la dimensión religiosa del fenómeno Bin Laden, que ataca directamente la legitimidad saudí. Ahora bien, Arabia Saudí ha sido, sino el bastión o el guardia, sí el pilar estratégico americano para el Golfo, después del cambio de frente de Irán. Hoy en día estamos viviendo un acercamiento de Irán hacia posiciones occidentales, que ya empezó durante la lucha contra el narcotráfico. Los iraníes no han tenido una política muy respetuosa con los derechos humanos, pero sí muy consecuente contra el flujo de opio de Afganistán a través de su territorio. Podemos discutir sobre si ha sido un éxito, pero políticamente las señales han sido muy claras, dirigidas también a las administraciones americanas. Y esto plantea la cuestión de si la política de los Estados Unidos de la doble contención es decir, del doble aislamiento de Irán e Irak, es todavía válida. Hay siempre recelos sobre Irán, por parte de la Administración y del Congreso norteamericano, pero este país, en mi opinión, tiene la oportunidad de salir de la famosa lista de estados problemáticos. No es seguro que esto vaya a ocurrir, pero si se produce va a abrir de nuevo el marco estratégico del Golfo.

Otro país que empieza a notar muy claramente el final de la Guerra Fría es Israel. La relación entre los Estados Unidos e Israel ha cambiado en los últimos 10 años. Ha sido un proceso lento, debido a la Guerra Fría y a un cambio de prioridades dentro de los Estados Unidos. Se percibe de manera bastante clara no sólo en el tema de la declaración del Estado palestino, sino también por la distinta naturaleza que ha adquirido la

comunicación entre las dos administraciones. Uno de los problemas del Congreso americano ha sido la posibilidad de tomar decisiones sin tener la responsabilidad de gestionarlas. Esta situación ha motivado numerosas controversias entre la Presidencia y el Congreso norteamericano. Así, una de las necesidades de los países europeos y del sur de Mediterráneo ha sido siempre hacer de *lobby* eficaz en el Congreso para tener una cierta influencia en el momento de la toma de decisiones.

Es evidente que la agenda política estadounidense contempla actualmente de manera prioritaria el fenómeno del terrorismo. Sin embargo, en mi opinión, salvo en el caso de terrorismo endémico localizado, que podemos clasificar de guerra civil, el impacto global real del terrorismo internacional es muy reducido. Lo que continúa siendo una amenaza constante es el problema del crimen organizado, y esta realidad puede desestabilizar muchas economías y el buen gobierno, no solamente de muchos de los países del sur del Mediterráneo, sino también de los países del este de Europa, candidatos a ser miembros de la Unión Europea. Algunas economías de Europa del Este son muy vulnerables al crimen organizado. Los Estados Unidos ya han empezado una política de erradicación de la droga, y se han centrado inicialmente en el hemisferio americano. Han iniciado una guerra duradera contra la droga; sin embargo, no creo que la dinámica de esta guerra conduzca a nada. Mi gran preocupación como europeo, como aliado, es que vamos a montar una gran maquinaria burocrática y militar que va a limar algunas cosas, pero seguramente no conseguirá buenos resultados. Además, después de cierto tiempo, supondrá un despilfarro de recursos que no resolverá los problemas de seguridad comunes. Y me estoy refiriendo tanto al área mediterránea, como al área de la Europa ampliada y la atlántica.

Segunda intervención

Martín Ortega*

Mi intervención se centrará en el aspecto institucional del diálogo de seguridad euromediterráneo. En primer lugar, el punto de partida es el mismo que utiliza Elvira Sánchez en su informe, es decir, la necesidad de que exista el diálogo de seguridad en el Mediterráneo. Es muy importante que en el Mediterráneo se hable de manera multilateral sobre cuestiones de seguridad y defensa. Y también que ese diálogo de seguridad no se centre únicamente en medidas de confianza, en la proliferación nuclear, sino que más bien debe ser lo que se ha llamado *partnership building*, o creación de partenariado, una relación de transparencia, de conocimiento mutuo y de comprensión.

Partiendo de esta base, y teniendo en cuenta que hay otros temas importantes, me referiré brevemente, por un lado, a la manera de llevar a cabo ese diálogo, los instrumentos a utilizar, es decir, el cómo; y, por el otro, al modo de tener en cuenta, por no decir integrar, a los Estados Unidos en este diálogo de seguridad en el Mediterráneo y cómo potenciarlo desde una perspectiva de futuro.

Actualmente existe un vacío debido a la finalización del diálogo mediterráneo en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO), ya que la presidencia francesa de la UE, a finales del 2000, decidió terminar con él a causa de sus escasos resultados. Y el problema radica en que, desde esta supresión, aún no se ha instituido otro foro que acoja de nuevo ese diálogo multilateral sobre seguridad y defensa. La UE lo va a desarrollar, pero de momento existe un paréntesis que dura ya más de dos años. En el marco de la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002, me gustaría presentar dos propuestas encaminadas a cerrar este paréntesis:

a) La primera aboga por integrar ese diálogo en el Proceso de Barcelona, es decir, incluirlo en la primera cesta que recoge los temas referentes al diálogo político y de seguridad. En este sentido, se podría añadir el diálogo en materia de seguridad y defensa y

*Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), Madrid

organizar una serie de reuniones de altos cargos de Exteriores y de Defensa, o incluso de las Fuerza Armadas, de los 27 países que forman parte del Proceso de Barcelona. Pero los inconvenientes de esta medida son evidentes: el problema político que representa el conflicto de Oriente Próximo, la heterogeneidad desde el punto de vista de la seguridad y la defensa de los miembros del Proceso de Barcelona y, por último, los problemas relativos a la participación, ya que al ser necesaria la presencia de los 27 miembros nos encontramos con una falta de flexibilidad sin posibilidad de una participación regional.

b) La segunda propuesta consiste en independizar el diálogo de seguridad y de defensa, y construir un nuevo diálogo con algunos países del Mediterráneo. Implicaría crear una vía de transparencia de la política exterior y de seguridad común europea, es decir, que al igual que se informa periódicamente, por ejemplo a Rusia, de nuestros planes con respecto a la política exterior y de seguridad y defensa, también se informaría a otros terceros países. En este sentido, se crearían reuniones específicas desde Bruselas en las que el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, y el nuevo comité militar explicarían a nuestros vecinos del Sur, entre otras cosas, que la creación de la nueva fuerza de reacción rápida no busca una ofensiva militar contra ellos.

Esta propuesta tiene sus ventajas, pero también sus inconvenientes, como la pérdida de globalidad, principalmente, ya que habría que convocar, probablemente, diversas reuniones de información para los países mediterráneos, es decir, reuniones para los estados árabes y reuniones exclusivamente para Israel. Es por ello que se perdería la filosofía de Barcelona, es decir, la globalidad. De las dos propuestas yo me inclino por la segunda, aunque estableciendo algunos lazos o vínculos con Barcelona.

Respecto al segundo tema que quiero abordar, el de la integración de Estados Unidos en este diálogo euromediterráneo en materia de seguridad y defensa, cabe subrayar que si es importante que la nueva capacidad militar de Europa sea transparente con el Mediterráneo, también lo es que sea coherente con la Alianza Atlántica, con su vínculo atlántico. Si somos coherentes y queremos mantener esa necesidad de un diálogo mediterráneo de la OTAN, es fundamental compatibilizar el diálogo mediterráneo atlántico con estas nuevas actividades que Europa va a crear en el Mediterráneo. Así, mi recomendación es que la UE y la OTAN hablen sobre el Mediterráneo. Hasta ahora, en Bruselas, la UE y la OTAN han establecido unas relaciones de trabajo muy útiles y han hablado sobre muchas cuestiones. Pero sobre el Mediterráneo no me consta que lo hayan hecho. Y es necesario que se pongan de acuerdo para saber lo que tiene que hacer cada uno en esa zona geográfica. Es decir, si la OTAN realiza actividades en el Colegio de Defensa de Roma para enseñar a *oficiales mediterráneos*, es importante que la UE lo sepa, ya que si hace actividades similares, éstas no pueden ser exactamente las mismas. Ambas organizaciones no pueden ofrecer al Sur una imagen de confrontación o de competencia. Tienen que desarrollar actividades complementarias. Si la OTAN está interesada en la gestión civil de crisis, o la protección civil,

la UE no puede hacer lo mismo, o al revés. Deben distribuirse el trabajo. Creo que hay suficiente espacio para ambas y esto es muy importante.

Algunos norteamericanos piensan –o pueden pensar– que el diálogo mediterráneo de la OTAN es inútil, que es un esfuerzo que debería terminar. Creo que no, que hay que continuar. Y algunos estados europeos muy proeuropeístas, probablemente el francés, piensan que se ha de interrumpir el diálogo de la OTAN, olvidarlo o mantenerlo en el frigorífico, y empezar y potenciar el diálogo en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea con el Sur, porque ésta es una cuestión puramente europea. Creo que hay que mantener los dos, porque la necesidad de conocimientos y de diálogo en el Sur sobre cuestiones de seguridad y defensa es impresionante. Además, hay un gran desconocimiento de lo que está haciendo Europa. En el Sur no saben lo que es el nuevo concepto estratégico de la OTAN, ni sus estados miembros, ni sus candidatos, o lo que significa la evolución de una política de seguridad y defensa. Es decir, hace falta desarrollar una labor de transparencia y comunicación, porque en el Sur hay una gran necesidad de conocer las respuestas a todas estas cuestiones.

En este sentido, y para terminar, quiero subrayar que el diálogo de seguridad y defensa en el Mediterráneo es un buen ejemplo de duplicación necesaria. Es decir, la OTAN debe continuar su diálogo mediterráneo, y la UE debe comenzar un nuevo diálogo en materia de seguridad y defensa con nuestros vecinos del Sur.

Tercera intervención

General Christian Quesnot*

Mi intervención se va a centrar en las consecuencias de los atentados del 11-S y de la guerra de Afganistán sobre la seguridad en el Mediterráneo.

Respecto a los atentados de los Estados Unidos, en primer lugar destacaría que la consecuencia más importante, que no es de cariz económico, es la de la *desantuarización* del territorio norteamericano. Los norteamericanos, por primera vez, se han sentido vulnerables en su propio territorio, como ya lo han sido en su momento los franceses, los españoles, los ingleses y lo están siendo los palestinos y los israelíes. Este es un hecho totalmente nuevo para la psicología americana. En segundo lugar, también cabe destacar que los norteamericanos se han enfrentado a una polémica interna, la amenaza del ántrax, que no proviene precisamente del exterior, sino de extremistas americanos que responden a ciertas forma del poder norteamericano. A pesar de esta realidad, los estadounidenses no dejarán de buscar una relación entre esta sustancia y el Estado de Irak. Si alguna vez encuentran esta relación, o la inventan, ésta podría tener graves consecuencias para la integridad territorial de este país, ya que no se puede olvidar que en el seno de la Administración norteamericana se distinguen claramente dos escuelas: la escuela de Colin Powell, que hasta el momento ha dirigido perfectamente el sistema, y la escuela de Donald H. Rumsfeld y Paul Wolfowitz, que pretendía hacer un *paquete* y arreglar el problema de Bin Laden y Afganistán, conjuntamente con el problema de Irak. Por el momento, por suerte, esta vía no ha sido preponderante, pero no podemos prever el futuro.

En cuanto a las consecuencias de la guerra de Afganistán, los norteamericanos han demostrado, en el plano militar, un perfecto dominio estratégico, que podríamos calificar de aeroespacial. En pocos días han destruido el débil aparato militar talibán, llevando a cabo una guerra clásica y barroca a la vez. Clásica porque los B-52 en el frente serían el equivalente a las preparaciones de artillería de la Primera Guerra Mundial; y barroca por-

que al lado de los E-55 hubo cargas a caballo. Los americanos han sabido dirigir a la perfección esta operación, ya que en su sistema jerárquico han introducido especialistas con estudios de árabe y conocimientos de su mentalidad. No cabe duda de que el régimen talibán está acabado, y que de una manera u otra las cabezas del mulá Omar y de Osama Bin Laden llegarán pronto a la Casa Blanca, ya que 25 millones de dólares permiten transgredir las leyes de la hospitalidad y, como dicen, no se puede comprar a un afgano, pero se le puede alquilar por un cierto tiempo. Por lo tanto, los objetivos norteamericanos sobre el terreno se conseguirán y habrán cumplido, frente a la opinión pública estadounidense, parte de su trabajo. A partir de ese momento, todo empieza y nada acaba.

En este sentido, ¿cuáles son las consecuencias para Europa? Contradiendo lo que ha manifestado Martín Ortega, creo que este conflicto ha supuesto la muerte de las alianzas. Por el momento, la desaparición de la alianza de la parte militar de la OTAN, ya que los norteamericanos no necesitan ningún apoyo. Desde los sucesos de Kosovo, los estadounidenses no quieren, bajo ningún concepto, que ningún aliado se entrometa en sus asuntos; creen estar, y verdaderamente están, en situación de actuar de una manera hegemónica en cualquier lugar. Así, estamos hablando de la desaparición de la parte militar de la OTAN. Evidentemente, esta situación tiene distintas lecturas y puede, siendo objetivos, llevar a la emergencia de una defensa europea y a una dinamización de nuestras relaciones con Rusia. No obstante, la alianza política seguirá, ya que la ambición de los norteamericanos ha sido siempre controlar políticamente a Europa, ante la pasividad objetiva de cierto número de países europeos. Por otro lado, nuestros amigos americanos se sentirán reconfortados al ver que todo problema tiene una solución técnica, incluso en Afganistán, ya que ha sido una acción militar la que ha permitido que desapareciera el problema. Y Europa ya puede cuestionar el desarrollo de su investigación en el campo de la defensa, ya que la diferencia tecnológica entre los Estados Unidos y Europa aumentará aún más si no hay un esfuerzo en los ya elaborados presupuestos de defensa europeos.

Desde mi punto de vista, el verdadero problema es que, desde nuestra visión etnocéntrica, creemos que continuará la amenaza del terrorismo integrista sobre los Estados Unidos, por ser un país emblemático, y sobre algunos países europeos: Reino Unido, por su unión política y militar con los EEUU, aunque en este terreno han hecho poca cosa; Francia, por la importante comunidad musulmana residente en su país (más de dos millones de ciudadanos francomusulmanes); Alemania, por tratarse de una potencia económica con una fuerte minoría turca y, finalmente, Rusia, por su política hacia sus minorías musulmanas. Pero esta visión etnocéntrica no nos deja ver que la verdadera amenaza es precisamente el conflicto interno en el mundo árabemusulmán, que puede ser grave para el futuro; la emergencia de un islam integrista que quiere conser-

var una sociedad inmóvil mediante el adoctrinamiento de las personas. Y este integrismo es de origen árabe, no musulmán, por lo que su objetivo es, y va a seguir siendo, tomar el poder en los estados árabes emblemáticos, como Arabia Saudí. Hay que tener en cuenta que Arabia Saudí y los Emiratos Árabes son los países que tienen más y que pagan más por su seguridad.

Los norteamericanos han entrado en Afganistán por unas razones determinadas, pero si hubieran buscado las verdaderas causas y responsabilidades, también habrían encontrado otros objetivos, aunque se han quedado en esa figura emblemática. No han podido con Arabia Saudí, por las razones que todos conocemos, pero también estaban Somalia, Yemen y Sudán.

Uno de los primeros blancos de este islam integrista será, según mi opinión, Arabia Saudí, con lo que habrá consecuencias energéticas para los europeos, sin embargo este ámbito no es nuestra prioridad. Otros objetivos serán Egipto, Argelia y Marruecos, y la situación de estos países, en cambio, sí nos incumbe como euromediterráneos. En este sentido, es fundamental que desde la perspectiva de la seguridad y la defensa nos centremos en ayudar a sobrevivir a los países del sur del Mediterráneo.

Otro problema de gran importancia es que si los europeos no nos implicamos previamente en el problema palestino-israelí no conseguiremos hacer de la cuenca mediterránea un *lago* de paz y desarrollo. Mientras no se resuelva este conflicto habrá un bloqueo en el Mediterráneo. Se mantiene la esperanza de que, tras los atentados del 11-S, EEUU reflexione desde una mayor humildad y un comportamiento menos hegemónico en su manera de actuar en el conflicto de Oriente Medio. Pero soy escéptico al respecto, primero porque creo imprescindible que los americanos, europeos y árabes pongan a la cabeza de sus estados hombres de una cultura, capaces de razonar en términos de cohabitación-civilización y no en términos de relación de estados. Y los políticos que se encuentran en los gobiernos, desde mi punto de vista, no tienen esta cultura, y no han sabido elegir en su entorno a personas *atípicas* y no etnocéntricas, personas que puedan encontrar soluciones imaginativas y necesarias para hacer de la cuenca mediterránea lo que nos interesa, es decir, un lugar de paz y desarrollo.

Cuarta intervención

Almirante Juan Carlos Muñoz Delgado*

Para hablar del diálogo de seguridad en el Mediterráneo, creo que es necesario empezar por sus orígenes, ya que –como hemos visto en ponencias anteriores– éste no goza de buena salud, no ha seguido una evolución satisfactoria, entre otras razones por tratarse de un proceso todavía muy joven. Por lo tanto, es necesario volver a los orígenes para saber por qué es así.

La primera cuestión que hay que plantearse es la de las definiciones, tanto del área mediterránea, especificar qué engloba esta área geográfica –precisamente un tema que aparece en todos los foros en los que se trata el problema del diálogo en el Mediterráneo–, como de la seguridad, aspecto aún mucho más complejo de definir. Efectivamente, en esta segunda cuestión nos encontramos con actores que no son geográficamente mediterráneos, pero que ejercen una notable influencia en el área. El intento de establecer cualquier tipo de diálogo sin situar a estos interlocutores no mediterráneos, geográficamente hablando, en el lugar adecuado puede llevar al fracaso de la mayoría de las propuestas que se lanzan. El concepto de indivisibilidad del Mediterráneo es correcto y comúnmente aceptado, pero eso no impide una subregionalización de la zona a la hora de tratar algunos temas de seguridad. No se trata de dividir el Mediterráneo en zonas de seguridad diferentes, pero sí en zonas con procesos de evolución que avanzan a distintas velocidades.

Qué duda cabe que los problemas del Mediterráneo occidental y los del Mediterráneo oriental son esencialmente distintos, aunque los dos influyen decisivamente en la seguridad global de la zona. Además de los desequilibrios que aparecen en los terrenos social, económico y político, encontramos también desequilibrios en el terreno militar y de la seguridad. Ante un Norte altamente cohesionado, aparece una fragmentación en los países del sur, difíciles de aproximar en estos momentos. A ello hay que añadir que los procesos de cohesión en los temas de seguridad son procesos especialmente lentos, y esto

* Director, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, España.

incrementa la preocupación por la seguridad de una forma clarísima en toda el área. No sólo entre el Norte y el Sur, sino también entre los propios países del sur. A este respecto, otro tema importante a destacar es la falta de información y comunicación entre ambas orillas del Mediterráneo. Algunas iniciativas desarrolladas en el Norte para mejorar la seguridad, no se han explicado de manera adecuada o suficiente a los países del sur. Estamos hablando de iniciativas como la creación de la Eurofor y la Euromarfor, en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO), o la fuerza de reacción rápida de la UE. Son iniciativas que mejoran, cohesionan y completan la seguridad del Norte, pero deben explicarse bien al Sur, decirles que no van dirigidas a desestabilizar o actuar en su zona.

Las medidas de confianza, evidentemente, son importantes y están funcionando, pero los países del sur no las consideran suficientemente satisfactorias. En este sentido, es necesario acudir nuevamente a los documentos en los que la UE ha hablado del tema que nos ocupa, como por ejemplo la Estrategia Común de la UE, aprobada en el Consejo Europeo de Santa María de Feria de junio del 2000, en la que aparecen una serie de medidas destinadas a mejorar el diálogo en la cuenca del Mediterráneo. Si nos centramos en el punto 1, en la visión de la UE sobre la región mediterránea, vemos que se nos dice, más o menos, que “es en el interés de la UE, y de Europa en su totalidad, una región próspera, democrática, estable y segura”. Diría que no está escrito como un programa político o un plan de acciones concretas, pero sí que observamos cierta coherencia en la utilización y ordenación de los términos. El hecho de que los temas se hayan repartido en varias cestas nos indica que posiblemente la seguridad no sea el último elemento a conseguir una vez establecidos los otros, es decir, prosperidad, democracia y estabilidad.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Debate.

Potenciación del diálogo de Seguridad en el Mediterráneo.

Debate

Potenciación del diálogo de Seguridad en el Mediterráneo

Gamal Soltan

Investigador, Al Ahram Center for Political and Strategic Studies, Egipto

Durante cinco o seis años ha habido una falta de progreso en el diálogo euromediterráneo sobre seguridad, lo cual es muy decepcionante, y desconfío en que se renueve o revivifique, ya que se basa en los mismos principios que se utilizaron cuando se inició, y que hasta hoy no han traído ninguna solución. Por lo tanto, se debe redefinir el problema.

En primer lugar, creo que hay una falta de entendimiento estratégico entre el Norte y el Sur. En el Norte, dentro del contexto del proceso euromediterráneo, no creo que existan preocupaciones sobre *hard security* respecto a los países del sur. No se concibe la posibilidad de que una coalición de países sureños lancen una ofensiva o alteren el orden establecido. Tampoco creo que los países del sur teman una posible injerencia militar por parte del Norte para atacar sus intereses. Por lo tanto, las cuestiones sobre *hard security* no pueden incluirse en este aspecto de las relaciones Norte-Sur.

Entonces, quizás el problema es que cuando nos referimos al diálogo sobre seguridad lo hacemos desde la perspectiva de las cuestiones de *hard security* y esto crea mucha confusión. El tema de la *hard security* en el Mediterráneo es principalmente una cuestión Sur-Sur. En este sentido, la UE debe plantearse la manera de ayudar a los países del sur a tratar sus propios problemas de seguridad, ya que la Comunidad puede hacer la función de catalizador para difundir, solucionar y/o disminuir las importantes cuestiones sobre seguridad Sur-Sur.

El otro problema de los temas de seguridad en el Sur es su falta de homogeneidad. Esto quiere decir que hace falta diferenciar las cuestiones sobre seguridad Sur-Sur. Existe, por un lado, la preocupación del conflicto árabe-israelí, importante para los países del este del Mediterráneo; y, por el otro, en el oeste del Mediterráneo, la implícita, y a veces explícita, rivalidad entre Marruecos y Argelia, entre otros casos. Este último también es un tema de

hard security, pero completamente diferente. No podemos tratar el conflicto árabe-israelí de la misma manera que tratamos las cuestiones sobre seguridad en la zona oeste del Mediterráneo. Por lo tanto, se deben hacer diferencias en las cuestiones sobre seguridad Sur-Sur.

Por su parte, las cuestiones sobre seguridad Norte-Sur son básicamente de baja intensidad o *soft security*. Se habla de migraciones, de la inmigración legal e ilegal, del tráfico de drogas, de la extensión del terrorismo a causa de las difíciles condiciones internas o domésticas en la economía y en la política, etc.

El diálogo Norte-Sur es importante. Ambas orillas tienen que debatir detalladamente estas cuestiones: sus preocupaciones sobre seguridad, sus percepciones, etc. En otras palabras, nuestros líderes no pueden hablar sobre los planes de seguridad para disminuir estos problemas sin haber, primero, hablado y llegado a un acuerdo sobre las amenazas de los diferentes países. Se debe diferenciar entre Norte-Sur, Sur-Sur, *hard security*, *soft security*, etc. Las amenazas Norte-Sur son básicamente de *soft security* y deben incluirse en el diálogo Norte-Sur. Esto ayudará, por un lado, a clarificar los métodos y los enfoques; y, por el otro, también a desarrollar los instrumentos necesarios para tratar las cuestiones de *hard security* del Sur.

Alessandro Politi

Ex asesor del Ministro de Defensa, Italia

En relación a lo que ha dicho el General Quesnot, quiero apuntar que en la utilización del artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte hemos tenido un gran problema. Lo hemos utilizado de manera correcta en el ámbito político, pero no en el diplomático e institucional. El artículo 5 no podía aplicarse en este caso. En otros casos no se aplicó, como en el ataque exterior armado contra Turquía por parte del PKK; o en el caso del atentado de Lockerbie. Si analizamos el tratado, si analizamos el concepto estratégico actualizado en 1999, el terrorismo no entra en la categoría de agresión armada. Y esto ha producido un fallo muy profundo en el interior de la Alianza Atlántica. Hemos empleado por primera vez este artículo sin hacerlo correctamente. Ha sido útil políticamente hablando, casi indispensable, pero totalmente desacreditador.

Hani al-Hassan

Director, Departamento de Relaciones Exteriores, Fateh, Palestina

Seguridad y democracia siempre van unidos; no podemos tener seguridad sin democracia, y viceversa. En Oriente Medio, en el Sur, a causa del aumento de armamento, de la extensión del Ejército y los órganos de seguridad, estos sectores dominan la vida polí-

tica de los países de la zona. En ocasión del Acuerdo de Oslo se consultaron todas las fuerzas democráticas de los países árabes, y éstas reconocían que era el único camino hacia la democracia. Pero después de 1993, Estados Unidos impuso un nuevo orden en la zona basado en su alianza con Turquía e Israel, excluyendo a los países árabes, a los que por otra parte impuso la condición –desde Marruecos hasta Oriente Medio– de destruir las fuerzas islamistas antes de que éstas crecieran. Y mientras Egipto, Turquía y Argelia aceptaron, Marruecos rechazó la propuesta. Si miramos a estos países hoy en día nos damos cuenta de que Marruecos es el único país que no tiene problemas islamistas internos. Los otros países han creado, ellos mismos, el problema. Siempre miramos el centro del mundo. Y ¿qué es el centro del mundo? Para Oriente Medio hoy es Estados Unidos, pero los palestinos queremos añadir Europa, ya que estamos cansados de que Oriente Medio sea una zona de guerra. Europa tiene que jugar su papel en la solución del conflicto palestino-israelí. Por otro lado, hay que hacer una distinción entre el pueblo palestino que lucha por su liberación y las personas que cometen actos terroristas fuera de Gaza y Cisjordania, en particular fuera de Palestina. Acepto la idea de que se trata de un conflicto Sur-Sur, pero también es asunto de Estados Unidos y Europa. Queremos tener observadores de Europa y Norteamérica. Debemos solucionar muchos problemas, pero sin basarnos exclusivamente en que Turquía, Estados Unidos e Israel sean el nuevo orden.

Fouad Ammor

Investigador, GERM (Groupement d'Études et de Recherches sur la Méditerranée), Marruecos

Cuando intentamos analizar las verdaderas causas que ponen en peligro la estabilidad de la orilla sur del Mediterráneo, podemos nombrar un cierto número de factores de desestabilización: el conflicto árabe-israelí, el déficit democrático, los problemas sociales, los problemas económicos. Pero hay que ir más allá de estos factores, intentar jerarquizarlos según su importancia. Podemos intentar responder a esta pregunta: ¿Por qué esta actitud antiamericana? Los norteamericanos han descubierto, de repente, después de los atentados del 11 de septiembre, hasta qué punto son odiados. No saben el porqué. Se ha realizado una encuesta cuyos resultados son bastante significativos, ya que la respuesta más recurrente ha sido “por la política que los norteamericanos llevan a cabo en el conflicto árabe-israelí”. Por lo tanto, el conflicto árabe-israelí es el problema principal que provoca la inestabilidad en la región. Pero a esto hay que añadir que, a menudo, los norteamericanos –también los europeos– dan más prioridad a la estabilidad que a la democracia. Se puede, por supuesto, apoyar un cierto número de regímenes no democráticos, porque acallan a su población, pero a medio plazo esta acción va a tener un impacto social y unas consecuencias imprevisibles. Creo que estamos reproduciendo un número de problemas que precisamente surgen en el momento de la Declaración de Barcelona. En 1995

Europa estaba deslumbrada por la cuestión de la seguridad, pero se estableció un proceso, una Declaración de Barcelona muy generosa, y muy global si la colocamos en su contexto histórico. Hoy, después del 11-S, las palabras estabilidad y seguridad vuelven a ser claves en el discurso. Si vamos hacia esta dirección, nos arriesgamos a poner *sine die* otros problemas más urgentes, como el de la democracia, el problema del equilibrio de fuerzas en el seno de los países del sur, no solamente político, sino también económico. Si no cambiamos de rumbo no creo que se puedan reunir las condiciones para una verdadera estabilidad y seguridad, no podrán evitarse los conflictos. Los movimientos radicales islamistas existen porque nosotros reunimos las condiciones para que surjan y se desarrollen. Y resolver el conflicto árabe-israelí no es fácil, pero se puede conseguir, y Europa debe actuar de una manera más responsable respecto a este proceso. No podemos dejar que los norteamericanos estén solos en el primer plano. Hay una corresponsabilidad europea. También hay una corresponsabilidad en relación a la manera de gestionar los asuntos públicos en los países del sur. Hablamos de la condicionalidad y la transparencia, con la perspectiva de permitir una situación mucho más estable.

Jesús Núñez

Director, IECAH, España

Es frustrante asumir la propia incapacidad para cambiar las cosas y, en ese sentido, creo que así estamos en el ámbito de la seguridad mediterránea. Mientras nosotros nos seguimos preocupando fundamentalmente por establecer fórmulas que en realidad lo que tratan es de mejorar nuestra propia imagen —sea el diálogo de la OTAN, sea la creación de Eurofor, Euromarfor—, parece que estamos olvidando que la principal preocupación de seguridad en la zona, cuando hablamos de *hard security*, es básicamente de naturaleza Sur-Sur. Y el Proceso de Barcelona en su momento ya dijo que no estaba diseñado para tratar esos problemas, ya que cada uno de ellos tenía su propio foro, por lo tanto, quedan claramente en un segundo plano. No podemos hacer nada mientras en el conflicto árabe-israelí Europa siga pugnando por ocupar una esquina de la mesa.

Respecto a lo que ocurre en la zona después del 11 de septiembre, creo que estamos optando por esquemas que pretenden conseguir la seguridad y la paz internacional básicamente a través de instrumentos militares, dejando escapar una vez más los llamados dividendos de paz surgidos de la posguerra fría para luchar contra lo que todos los estudiosos sobre conflictos identifican como causas que generan los conflictos (pobreza, exclusión, etc.) Seguimos optando por una política reactiva mucho más que por una política preventiva y, en ese sentido, en el Mediterráneo no veo que ahora haya nada sustancialmente fuerte que dé a entender que estamos abriendo políticas de inmigración, asilo o refugio. Sabemos que va haber recortes en las políticas de inmigración, en

las políticas de asilo, caídas en la inversión, en turismo, en ayudas al desarrollo; en definitiva, no vemos que haya ahora mismo nada que vaya, de manera prioritaria, a luchar contra las causas que están generando los conflictos. Por lo tanto, no veo actualmente una voluntad de modificar este programa.

Antoni Segura

Catedrático de Historia Contemporánea, Universidad de Barcelona

No creo que el 11 de septiembre haya sido un aldabonazo que nos hiciera reflexionar. Es más, veo una continuación de las propuestas que ya se venían efectuando antes y que seguramente tienen algo que ver con lo que ha pasado el 11-S. Por ejemplo, he escuchado que gran parte de las manifestaciones del mundo musulmán ha dado apoyo a los atentados. Pienso que aquí hay que ser más precisos en los análisis. En el mundo musulmán, al menos, han pasado tres cosas: a) que, efectivamente, hay unos niveles de frustración por determinados conflictos –y no estoy pensando en Afganistán precisamente– que llevan a la gente a salir a la calle a manifestarse; b) que, seguramente, ha habido un rechazo a los “daños colaterales” en Afganistán, es decir, a los bombardeos que en algunos momentos alcanzan a la población civil; c) que el apoyo a Bin Laden es propio del sector más minoritario de los que ha salido a la calle.

Hay que tener esto presente, porque sino puede haber el peligro de confundir la parte con el todo y hacer una amalgama de la cual después las consecuencias pueden ser graves.

Contrariamente a algunas de las opiniones que se han expresado, pienso que el error de la política que se ha seguido ha sido precisamente el de determinados apoyos, como el de Arabia Saudí, y pienso que es una de las relaciones que se tendrían que revisar. Y apoyos, incluso, a algunos de esos países que se proclaman responsables, como el régimen militar en Argelia, incluso pienso en Túnez y en Egipto, con los cuales habrá que ser un poco más exigente a la hora de hacer determinadas alianzas casi incondicionales. El error ha sido, en definitiva, mantener relaciones ambiguas y cerrar los ojos a la conculcación de derechos fundamentales en determinados países del sur en aras de relaciones que proporcionen beneficios inmediatos pero que, a mi modo de ver, generan incertidumbre e inseguridad para el futuro. Y quizás el aldabonazo del que hablamos antes iría un poco en este sentido, en revisar las políticas que hemos llevado a cabo hasta ahora. Creo que se deben apoyar los procesos de transición, no los de bloqueo político, aunque ello, tal como decía Jesús Núñez, imponga establecer relaciones o al menos escuchar la opinión de los grupos islamistas moderados.

En definitiva, debemos apostar por la democratización de estos países y por los grupos que están llevando a cabo este proceso y, sobre todo, evitar en la medida de lo posible que el incremento de la seguridad vaya en detrimento de las libertades.

Yaacov Bar-Simon-Tov

Director, The Leonard Davis Institute, The Hebrew University, Israel

A veces me pregunto, ¿de qué diálogo se está hablando? Y, en realidad, creo que de un mayor diálogo entre ustedes los europeos, y no entre el Norte y el Sur. Y no me gusta utilizar los términos Norte y Sur. Estoy completamente de acuerdo con Gamal Soltan en que es muy importante hacer una diferenciación en este tipo de debate y también estoy de acuerdo en que no todo el Mediterráneo puede participar en el debate. Hay que hacer una distinción entre todos los problemas que existen. Por otro lado, he descubierto que Europa está preocupada por los problemas de seguridad en Oriente Medio, pero no estamos hablando sobre la cuestión de seguridad, sino qué impacto tendrán estos problemas en Europa. Y este es otro tema. Además existe otro problema sobre el lenguaje común. Creo que no hay un lenguaje común y la gente, en realidad, enmarca los conflictos y los problemas de manera distinta a como los presentamos aquí. Estoy de acuerdo con Elvira Sánchez en que la cuestión de un lenguaje común es la precondition para un debate en el futuro. También estoy sorprendido al ver que no hay norteamericanos aquí; no podemos excluir a Estados Unidos, aunque estemos hablando sobre Europa, ya que es un actor muy importante, sobre todo después del 11 de septiembre. Si miramos quién está involucrado en la mediación en esta zona, éste es únicamente EEUU; si observamos el conflicto de Irlanda, es Mitchell; si pensamos en Palestina, es, otra vez, Mitchell; si pensamos en el Sáhara, es Mitchell; si nos centramos en Chipre, es también EEUU. La cuestión es saber cómo Estados Unidos puede implicarse en estos temas en calidad de socio de Europa.

El último tema que quiero abordar es la cuestión de los valores occidentales y la democracia. Creo que estamos intentando establecer nuestros valores occidentales, que yo acepto, reconozco y me gustaría que estuvieran presentes en Oriente Medio, pero estos valores son percibidos como amenazas en la mayoría de las sociedades. ¿Cuál es la relación entre democracia e Islam? ¿Qué motivaciones ha tenido Bin Laden? No es solamente EEUU, señor Hani al-Hassan, es un problema de democracia y Occidente, y no se puede excluir a los europeos de este tema.

Narcís Serra

Presidente de la Fundació CIDOB

Para concluir este bloque me gustaría formular tres ideas. En primer lugar, entiendo que el Proceso de Barcelona, el diálogo euromediterráneo, no se puede dividir en tres cestas. Es decir, que debe haber un avance conjunto en los tres ámbitos que la Declaración contempla.

En segundo lugar, creo que Europa tiene que prepararse para formular una política de verdad, sobre todo después del 11 de septiembre, y la primera ocasión para ello es Laeken. Si en este foro no se actúa correctamente será muy difícil en un futuro corregir ese primer paso. Y en este punto, haciendo referencia al aspecto comercial, comparto la opinión del profesor Burgelin cuando mantiene que Europa no puede dirigirse a los países del Mediterráneo ofreciendo el libre comercio como si fuese una gran ayuda, ya que, como ha quedado demostrado en ocasiones anteriores en América Latina y Asia, muchas veces ofrecer el libre comercio es ofrecer problemas enormes de desigualdad, cohesión social, aceptación política de la nueva situación, etc. O Europa se toma en serio el desarrollo económico de sus vecinos, o que no diga que ha ofrecido libre comercio, que ha hecho una oferta importante y generosa, ya que no es cierto. Además, consciente o inconscientemente, en la opinión pública, incluso de nuestros países, ya está instalada la idea de que ofrecer el libre comercio es en nuestro propio beneficio, sobre todo si este libre comercio excluye la agricultura.

La afirmación que mantengo de que hay que rehacer esa política, y con mucha más fuerza después del 11-S, la fundamento en la necesidad de que Europa juegue un papel crucial, en primer lugar en relación a los países del Mediterráneo, ya que si no es así no va a tener ningún peso a nivel global. El problema de Europa a la hora de reformular esa política es que el proceso de unión política está poco desarrollado y que carece además de una política exterior. Y por lo tanto, ni el Proceso de Barcelona ni una política de diálogo en el Mediterráneo funcionará si no lo hace la política exterior europea. Cuando el Proceso de Barcelona excluyó los conflictos fue por el complejo de Europa de no tener capacidad para enfrentarse a ellos. No pensemos que fue por la existencia de otros foros. El motivo fue que en 1995 no había conciencia de que hubiera una posición europea ni una política exterior europea que pudiera enfrentarse a estas situaciones. Yo creo que después del 11-S, la primera prioridad para Europa, en este momento, es la de tener una política exterior, dibujar su lugar en el mundo. Y creo que uno de los pasos que legitimaría mejor a la UE frente a su opinión pública sería precisamente el dibujo de un papel sólido en el mundo globalizado, que tenga una política exterior ligada a los derechos humanos, a la gobernabilidad mundial. En este sentido, el diálogo Europa-Estados Unidos es esencial, ya que es evidente que hay discrepancias. No hay solución para la estabilidad mundial si no hay diálogo con la primera potencia. Europa tiene que tener un acento claro en la dirección multilateral, en la dirección de defensa de los derechos humanos y reequilibrar el desequilibrio que ha primado estabilidad a corto plazo, frente a democracia o derechos humanos que suponen una estabilidad a largo plazo. Si Europa encontrase la forma de crear política exterior de verdad, el tema Mediterráneo, como pieza prioritaria, se encarrilaría.

Se ha hecho referencia al conflicto de Palestina e Israel, al cual yo añadiría el del Sáhara y la situación de Afganistán tras los atentados del 11-S. Quiero destacar la importancia que

tiene la resolución del conflicto del Sáhara para dar mayor estabilidad al país en el que las cosas se mueven, para algunos despacio, pero en la dirección correcta. Desde hace cinco años hay más democracia en Marruecos. Sin embargo, si falta criterio conjunto entre Francia y España va a ser muy difícil que se avance en el tema del Sáhara. La forma de tener un mismo criterio sería pactar una política europea. Después del 11-S, Europa ha ejercido una gran influencia para que el conflicto de Afganistán no se extendiera hacia Irak, como probablemente querían Paul Wolfowitz y hasta el mismo Donald H. Rumsfeld. Al mismo tiempo, la UE ha pesado en la modificación del lenguaje norteamericano de los primeros días, que habría supuesto un gran obstáculo para la conducción del conflicto. Es ahora, cuando acabe el tema de Afganistán, el momento de empezar verdaderamente la construcción de un mecanismo para luchar contra el terrorismo. Un mecanismo multilateral y legitimado por las Naciones Unidas. Europa tiene aquí un papel esencial y, a la vez, debe trabajar en la realidad del Mediterráneo, para demostrar que encuentra la forma de construir una política e implementarla. Y esa política nos llevaría automáticamente a una revisión más positiva del Proceso de Barcelona y del tema de seguridad.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

El proceso de paz de Oriente Medio.

Primera intervención

Hani Al-Hassan*

En primer lugar, me gustaría subrayar que para nosotros es muy importante que se celebren encuentros como éste, ya que creemos necesaria la intervención de Europa en la solución de este conflicto tan complejo.

Quiero empezar planteando la siguiente pregunta: ¿por qué tuvimos éxito con Isaac Rabin, y fracasamos con Benjamin Netanyahu, Ehud Barak y Ariel Sharon? En 1986, empezamos la primera negociación oficial secreta con Israel, que tenía un Gobierno de coalición: Isaac Rabin era ministro de Defensa, Simon Peres era ministro de Asuntos Exteriores y primer ministro, y Itzjak Shamir, primer ministro y después ministro de Asuntos Exteriores. Por esta razón, a partir 1986, con Rabin conseguimos, tanto palestinos como israelíes, formarnos una idea base que conduciría todas las negociaciones, ya fuesen en una conferencia internacional o en una negociación bilateral.

Cuando Rabin llegó al poder, fue más fácil seguir adelante, porque él tenía un concepto de lo que era la paz. Cuando había un acto terrorista en Israel, Rabin llamaba inmediatamente a Arafat y acordaban que lo que debían hacer en ese momento era reunirse y demostrar a la población que el terrorismo no iba a frenar las negociaciones, que la voluntad de negociar persistía a pesar de los acontecimientos. Cuando los religiosos israelíes le pidieron a Rabin que abriera el túnel en Jerusalén –como hizo más tarde Netanyahu–, Rabin no quiso hacer ningún cambio en Jerusalén sin antes negociarlo. Sabíamos que Rabin tenía que actuar militarmente después de un acto terrorista y que ello implicaba cerrar los pasos entre áreas palestinas y el territorio israelí, impidiendo así que los palestinos pudiesen trabajar en Israel. Pero, paralelamente, Rabin transfería fondos a la Autoridad Palestina al objeto de mantener a su población. Rabin comprendía que, en la primera etapa, paz significa asociación, coexistencia de los unos con otros y buena cooperación mutua para que las cosas estén bajo control. Pero el ala conservado-

*Director del Departamento de Relaciones Exteriores, Fateh, Palestina

ra del ejército, que no compartía su idea de paz, acabó con su vida y con ello con cualquier esperanza de cooperación y asociación.

Tras la muerte de Isaac Rabin se sucedieron los gobiernos de Netanyahu, Barak y Sharon. Todos ellos creen que Israel puede seguir viviendo sin contar con un acuerdo final y tienen la firme convicción de que los palestinos deben aceptar cualquier propuesta de solución, ya que en caso contrario van a salir perdiendo. Esta valoración equivocada ha sumido a la región en una confrontación absoluta donde todos somos perdedores. ¿Cuál es la base de la estrategia de Netanyahu, Barak y Sharon? El interés de Israel en este proceso puede definirse casi exclusivamente en términos de seguridad. Y seguridad es sólo un aspecto de la paz, pero estos tres primeros ministros han querido que la seguridad preceda a la solución política. Con Rabin, sin embargo, sí pudimos hablar tanto de la cuestión política como de la económica y la de seguridad. Después de siete años de negociaciones con Israel, los palestinos demostramos que podíamos gobernar con éxito, especialmente en el ámbito de la seguridad. Entre los años 1997 y 2000 no hubo ningún suceso importante sobre seguridad. A pesar de esto, no aceptaron la implementación de la segunda y tercera fase de repliegue. En el Acuerdo de Oslo hay una afirmación importante que dice que en un año y medio Israel se replegará de Cisjordania y Gaza, excepto de los asentamientos de Jerusalén y de algunas ubicaciones militares concretas. Los norteamericanos tomaron fotos por satélite de estos puntos, que representaban el 8% de Cisjordania y Gaza. Esto quería decir que en un año y medio tenían que replegarse del 92% de Cisjordania.

A pesar de que la seguridad evolucionaba bien, Barak dijo que quería implementar el Acuerdo de Oslo en la categoría final, en vez de hacerlo parcialmente. Todo el mundo se preguntaba por qué habíamos rechazado la generosidad de Barak. ¿Qué es lo que nos ofreció Barak? Barak declaró que la seguridad israelí requería la anexión del 9% de Cisjordania, cerca de la Línea Verde, y el arrendamiento por 15 años del 10% del territorio cerca del río Jordán. Todo desde su visión de la seguridad. La anexión del 9% del territorio supone un reconocimiento de un 91% a favor de los palestinos, pero si añadimos el arrendamiento del 10% vemos que el reconocimiento a nuestro favor se reduce al 81%. Pero Barak también manifestó que la seguridad en Israel necesitaba que se conservasen las tres estaciones de alerta localizadas en Cisjordania. Y se han construido, de norte a sur de Cisjordania, almacenes para municiones, lo que significa la anexión de otro 2% o 3% de Cisjordania. Además estas reservas de municiones y misiles nos convierten en un blanco perfecto. Por otro lado, también se creó una comisión para el agua, ya que este recurso estaba en territorio de Cisjordania, en territorio palestino, y EEUU dijo que teníamos que compartirlo con Israel. Aceptamos compartir el agua de acuerdo con las disposiciones de Estocolmo y de las Naciones Unidas, las cuales estipulaban que a los palestinos nos correspondían 386 millones de metros cúbicos de agua, pero finalmente se decidió que sólo 10 de los 386 millones de metros cúbicos que nos correspondían estarían a nuestra disposición. Pero, con todo, el hecho más

importante es que los israelíes rechazaron establecer un acuerdo, y en la frontera entre Palestina, Jordania y Egipto la soberanía sigue en manos de Israel. Rechazaron la soberanía palestina en la franja de Gaza y en la frontera con Jordania y Egipto.

Los palestinos crearán en Israel cuando este país deje de utilizar la seguridad como excusa para restringir el desarrollo palestino; de intentar legalizar su presencia y dominio en Cisjordania; y de impedir la construcción de un Estado palestino verdadero, soberano y viable. Israel debe reconocer que el punto final de los conflictos árabes solamente puede producirse con la resolución del conflicto en Palestina; con la creación de una identidad nacional palestina, de acuerdo con las resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; con un Jerusalén como ciudad abierta y capital de dos estados, y con el desmantelamiento de asentamientos, para poder desarrollar a continuación acuerdos de seguridad que satisfagan a ambas partes.

Israel tiene varias preocupaciones que obstaculizan el acuerdo de paz, y una de ellas está relacionada con los misiles de largo alcance, pero es necesario aclarar que los palestinos no tenemos ninguna participación en este tema, ya que más bien se trata de una cuestión entre Israel y Egipto, Siria e Irán. Otra preocupación tiene que ver con el problema del terrorismo. Sobre esto, es evidente que las partes implicadas tenemos que ser implacables contra todo aquél que quiera destruir el acuerdo de paz. Y sobre el aspecto económico, si construimos una economía común, todos estaremos interesados en mantener la seguridad en ambas posiciones. Recuerdo que durante las negociaciones secretas en París, un representante israelí me preguntó por qué los palestinos creíamos en la paz, y yo le contesté que la experiencia europea era para nosotros un ejemplo a seguir. La opción que se tomó en Europa al concluir la Segunda Guerra Mundial fue construir la Unión Europea en lugar de destruir Alemania y, en consecuencia, empezar una nueva guerra. Y el ejemplo europeo nos indica cada vez más claramente que necesitamos hablar sobre seguridad, pero también trabajar por un tipo especial de paz que seguramente empezará con la cooperación, la cual puede desarrollarse siguiendo las líneas trazadas en los últimos diez años. Tal vez ello ha hecho posible que entre los años 1997 y 2000 no haya habido ningún atentado terrorista.

En este sentido, debemos continuar discutiendo sobre el concepto de *seguridad colectiva*, que significa estar todos contra aquél que ha infringido las reglas. Los países árabes, junto con la OTAN, y bajo los auspicios de las Naciones Unidas o sin ella, deben construir un orden de seguridad. Tal y como en una ocasión me dijo el presidente francés François Mitterrand: “Es difícil solucionar vuestro problema porque todos los poderes en el mundo tienen intereses en la zona. Debéis satisfacer a todos estos poderes para encontrar la solución”. Los palestinos compartimos su opinión y, por tanto, creemos que Europa debe estar presente en la zona, al igual que Estados Unidos, que ya lo está por el tema del petróleo. Tampoco queremos que Oriente Medio sea el escenario de una confrontación entre países extranjeros. El terrorismo no puede funcionar sin una base,

por eso es importante construir una red en Oriente Medio para luchar contra él y eliminarlo. Por otro lado, los israelíes tienen miedo a un ataque árabe, como el que ya ocurrió en 1973, pero ahora la situación es muy distinta, ya que existe un tratado de paz con Jordania y con Egipto, y se está trabajando en un acuerdo de paz con Siria y el Líbano. Por esto cabe preguntarse, ¿de dónde puede venir la guerra si existen acuerdos de paz entre todos los países vecinos y si tenemos una seguridad colectiva con la presencia de la OTAN, Europa y EEUU?

Por último, quiero subrayar otro elemento de preocupación para la seguridad israelí. Se trata del factor demográfico. Los palestinos también vemos la entidad de este problema, aunque parece que desde el exterior no se percibe así, ya que la última propuesta de Colin Powell fue que los palestinos reconociésemos el Estado judío. Y nosotros no podemos negar esa obviedad, ya que el 80% de los ciudadanos de Israel son judíos, pero tenemos que tener en cuenta que la lucha siempre ha consistido en hacer de la mayoría una minoría, y en hacer de la minoría, que en aquel tiempo era de los judíos, una mayoría. En Washington preguntamos a Colin Powell si pensaba que los ciudadanos arabo-israelíes, siendo el Estado judío, debían vivir en el antiguo Israel. Este año hubo una importante reunión en la que se discutió la protección de Israel en el futuro. Allí se llegó a la conclusión de que el enemigo de Israel era la demografía, por lo que decidieron persuadir a los árabes que vivían en Israel de que se trasladaran a Canadá, ofreciéndoles dinero u otros medios. Una vez Ben Gurion dijo que nunca permitiría que el porcentaje de árabes fuera mayor del 30%. Cuando discutimos las cuestiones demográficas con Israel, entendimos su postura, pero también debemos poner unas reglas para que el traslado de los palestinos de la zona termine. Los palestinos creemos que nuestra seguridad sólo será posible a través de la creación de nuestro propio Estado palestino. Con este Estado, no necesitamos tanques, ni armamento, ni aviones, porque creemos que la paz sólo la conseguiremos a través de la asociación, la coexistencia y la seguridad. Podemos asegurar a los israelíes que nunca dejaremos de intentar conseguir estos tres objetivos.

Segunda intervención

Yaacov Bar-Simon-Tov*

En primer lugar, quiero precisar que hablo exclusivamente en nombre propio, y no en nombre del Gobierno de Israel. No he participado en las negociaciones israelo-palestinas, pero me siento realmente muy mal cuando escucho cosas como las que acaba de decir Hani Al-Hassan. Sobre todo porque no responden a los hechos históricos. Sin embargo, no quiero entrar en ese tipo de debate, prefiero hacer una presentación con un enfoque académico. No obstante, también haré referencia a algunos de los aspectos que ha mencionado Al-Hassan.

Mi trayectoria profesional se ha desarrollado con el conflicto árabe-israelí. Cuando estábamos en estado de guerra, mi pregunta era cómo limitar los efectos de una guerra. Y eso me llevó a escribir sobre las limitaciones de una guerra. Tras la guerra del Yom-Kippur, los conflictos entre Israel y Egipto y entre Israel y Siria desembocaron en un acuerdo de retirada que planteó la cuestión de un régimen de seguridad. Eso me llevó a centrarme en el estudio del fenómeno de los regímenes de seguridad como medio para estabilizar un conflicto. La visita de Sadat a Jerusalén planteó la cuestión de la pacificación y la resolución de conflictos. En realidad, sabemos mucho sobre las causas de la guerra y menos sobre las causas de la paz. Me gustaría centrarme ahora en la relación entre seguridad y paz, tal y como se percibe en Israel. La percepción generalizada es que sólo la paz puede garantizar la seguridad en la zona. La cuestión es qué tipo de seguridad y qué tipo de paz. Seguridad significa seguridad completa, total y en todos los niveles. Distinguimos diferentes niveles de seguridad: básica, general y personal. La seguridad básica se refiere a la guerra generalizada o limitada. La seguridad general se refiere a los incidentes militares a lo largo de la frontera, a conflictos de baja intensidad, como la guerrilla y el terrorismo. La seguridad personal se refiere, fundamentalmente, al terrorismo contra la población civil. A este respecto, la definición de Israel de seguridad equivale a seguridad total. Rechazo frente a toda forma de violencia. No aceptamos la diferenciación que

hacen los palestinos o los árabes entre terrorismo bueno y terrorismo malo, ya que supone justificar el terrorismo por causas buenas, como la guerra de liberación. El terrorismo es malo y perverso, como lo ha definido el presidente Bush, y debemos asumir esa idea. La gente concibe la cuestión de la seguridad de diferentes formas, pero nuestra concepción supone, sencillamente, seguridad total en todos los niveles. Nuestro concepto nacional de seguridad tiene su fundamento en la experiencia negativa en el conflicto árabe-israelí, así como en la historia judía. Por lo tanto, la siguiente pregunta es: ¿qué tipo de paz dará respuesta a nuestros problemas de seguridad? La paz no es un objetivo en sí mismo. La paz es un medio. La paz debería dar respuesta a todos los problemas de seguridad. La paz debería resolver un conflicto con el fin de prevenir la violencia en todos los niveles. Los acuerdos de paz con Egipto y con Jordania minimizaron los riesgos de guerra generalizada y de guerra limitada, aunque el peligro sigue presente debido a la ausencia de una paz global. El acuerdo de paz entre Israel y Egipto estabilizó la seguridad en la zona, lo que supone un progreso importante. Desde que se firmó el acuerdo, no ha habido ninguna guerra importante en el conflicto árabe-israelí.

El proceso de paz israelo-palestino

Leo todos los informes israelíes sobre el proceso de paz. En los acuerdos de Camp David, Israel aceptó darle a los palestinos más del 90% de Cisjordania, las propuestas de Bill Clinton sugerían un 95% y, en las negociaciones de Taba, Israel ofreció el 97%. En cuanto al 3% restante, Israel aceptó compensar a los palestinos en el área del Negev. De hecho, Israel también renunció a sus reclamaciones sobre el Monte del Templo. Los palestinos no sólo rechazaron estas propuestas, sino que se negaron a renunciar a la cuestión del retorno de los refugiados y a poner fin al conflicto. Además, recurrieron a la violencia, lo que demostró que no estaban dispuestos a resolver el conflicto. Parece que los palestinos, y sobre todo Yaser Arafat, no están dispuestos a acabar con el conflicto. No se puede aceptar ningún acuerdo de paz que no ponga fin al conflicto. Me atrevería a afirmar que el hecho de que Arafat recurriera al terrorismo fue lo que llevó a Ariel Sharon al poder. Arafat fue el responsable del cambio de primer ministro en Israel, en el caso de Simon Peres, de Benjamín Netanyahu y de Edhud Barak. El fracaso de Arafat a la hora de controlar el terrorismo derrocó a Peres y a Barak. Los dos dirigentes querían realmente poner fin al conflicto con los palestinos y estaban dispuestos a pagar el precio necesario para ello. Sharon, que era probablemente el dirigente que más rechazo provocaba en Israel tras la guerra del Líbano en 1982, se convirtió en primer ministro únicamente debido a Arafat. Sharon obtuvo casi el 75% de los votos porque la gente creía que Barak, con todas sus concesiones a los palestinos, había fracasado a la hora de garantizar la seguridad, y que Sharon era el único capaz de afrontar los problemas de seguridad creados por Arafat con la nueva violencia. La gente pensaba que Sharon era el mejor candidato para hacer frente a un conflicto violento. Arafat podría haber prevenido todo ésto si hubiera aceptado las propuestas de Barak y de Clinton.

Ahora me gustaría centrarme un poco en la cuestión de una paz estable. En el instituto en el que trabajo, acabamos de concluir una investigación muy amplia sobre paz estable. Kenneth E. Boulding fue el primero que desarrolló el término y la teoría de paz estable, en un libro publicado en 1978. En el desarrollo de un conflicto hay diferentes fases: gestión, reducción, resolución, estabilización, paz estable y reconciliación. La paz estable es el nivel más alto de un proceso de paz. Se trata probablemente de la paz ideal. Los dos únicos ejemplos de establecimiento de una paz estable en la era moderna son la Unión Europea y Estados Unidos-Japón. Europa occidental ha alcanzado una paz estable después de una guerra total, de la rendición total de Alemania, de la división de Alemania, y de la imposición de la democracia en Alemania. En el caso de Japón ocurrió prácticamente lo mismo: guerra total, incluida la guerra nuclear; rendición total; ocupación de Japón e imposición de la democracia en Japón. En Oriente Medio no queremos pasar por todas estas etapas, porque el coste es muy alto. Sin embargo, para que haya un cambio significativo en el conflicto árabe-israelí, es necesario pasar por determinadas etapas: resolución, estabilización y paz estable.

La resolución del conflicto constituye la condición previa más importante para que se dé este cambio. Tras la fase de resolución, será necesaria una fase de estabilización que permita incrementar el sentimiento de seguridad de ambas partes y estabilizar las relaciones de seguridad. La estabilización se limita fundamentalmente a la cooperación en materia de seguridad. Sólo habrá alguna posibilidad de avanzar hacia la fase de paz estable si la etapa de estabilización tiene éxito. Sin embargo, si no existe una amplia cooperación económica, las partes no podrán alcanzar una paz estable. El modelo europeo tuvo éxito porque algunos dirigentes, como Monet, Schuman, Adenauer y otros, fueron conscientes de que era necesario acabar con el conflicto, y que eso era posible en primer lugar mediante la cooperación económica y no mediante un proceso de reconciliación que requiere un cambio de creencias. La cooperación económica, que posteriormente llevó a constituir instituciones y organizaciones conjuntas, se convirtió en el medio para consolidar la paz.

En Oriente Medio todavía estamos lejos de la idea de una paz estable. Simon Peres fue el primer dirigente de la zona que intentó consolidar este concepto en la región. En su libro *The New Middle East*, Peres recurre a las ideas de Schuman, de Monet y de otros dirigentes, e intenta aplicarlas a Oriente Medio. Sin embargo, resultó prematuro, fundamentalmente porque en Oriente Medio todavía estamos lejos de una paz global, y la parte árabe percibió esta idea como un nuevo imperialismo económico de Israel.

En cuanto al proceso de paz israelo-palestino, parece que, desde el principio, ambas partes no han conseguido crear un clima de confianza, y su comportamiento se caracteriza por el sentimiento de que el proceso tiene muchas posibilidades de fracasar, por lo que intentan maximizar sus propios logros. Los palestinos consideran que el terrorismo constituye un medio racional de alcanzar sus objetivos en el proceso, mientras que Israel sigue perseverando en la construcción de asentamientos en Cisjordania. Parece que ninguna de las dos partes estaba realmente satisfecha con el acuerdo y, por lo tanto,

la violación de éste era sólo cuestión de tiempo. En lo que se refiere a la paz entre Israel y Egipto, desde el principio, el objetivo de Israel era alcanzar una paz cordial con una normalización plena, como la existente entre Alemania y Francia, lo que significa fronteras abiertas, relaciones comerciales y cooperación económica. La idea de la normalización se incluyó en el propio acuerdo. Sin embargo, la normalización nunca funcionó conforme al acuerdo, y la paz se enfrió. No obstante, en términos de estabilidad estratégica, la paz funciona. Dicho de otro modo, desde 1979 las partes nunca se han enfrentado a un peligro o a una amenaza de guerra, y éste es el mayor logro de la paz. Aún así, parece que sin normalización y, sobre todo, sin cooperación económica, no conseguiremos pasar a la etapa de paz estable. La insistencia de Egipto en llegar primero a la reconciliación contradice el modelo europeo.

El hecho de que los palestinos hayan vuelto a recurrir a la violencia es muy frustrante. Frena el positivo proceso lineal de paz. También refleja el hecho de que el conflicto no es sólo un conflicto de intereses, como ocurría en el caso del conflicto entre Israel y Egipto, o incluso en el conflicto entre Israel y Jordania. Se trata de un verdadero conflicto de valores, que las dos partes no han sido capaces de superar. El Monte del Templo y el retorno de los refugiados son cuestiones de valores a las que ninguna de las dos partes está dispuesta a renunciar. Lo que consideramos llamativo es que, mientras que Israel reconoce el significado del Monte del Templo para los palestinos, éstos no han querido nunca reconocer el significado que el lugar tiene para el pueblo judío. Desgraciadamente, la literatura sobre negociaciones y resolución de conflictos no aporta ninguna idea creativa para resolver conflictos de valores.

En cuanto a la cuestión del retorno de los refugiados palestinos, se trata del problema más grave para Israel. Israel no puede aceptar ningún compromiso respecto a este asunto porque se trata de una cuestión de mera existencia. Hasta hace poco, la idea de la transferencia se limitaba a pequeños sectores en Israel. El objetivo del proceso de paz con los palestinos era resolver la cuestión demográfica. La separación de las dos sociedades era la idea que guió a Rabin y a Peres.

A lo que nos estamos enfrentando en realidad es al desarrollo de dos estados palestinos y medio. Los palestinos constituyen la mayoría de la población de Jordania. Cisjordania y Gaza se convertirán, antes o después, en un Estado palestino, y en Israel el 20% de la población es palestina. La interpretación que hacen los servicios de inteligencia de Israel es que el sueño de Arafat consiste en establecer un Estado palestino que se extienda desde Irak hasta el mar. Menciono esto sólo para darles una respuesta concreta sobre por qué Israel no puede aceptar el retorno de los refugiados palestinos. Si Arafat u otros dirigentes palestinos siguen insistiendo en el retorno de los refugiados palestinos, el resultado será, claramente, que no habrá solución para este conflicto.

Desgraciadamente, es probable que se trate de uno de los conflictos sin solución. Parece también que, en la fase en la que nos encontramos, incluso la reanudación de las

negociaciones es prácticamente imposible. La única forma de avanzar hacia una situación mejor es acabar con la violencia y estabilizar el alto el fuego como condición previa para establecer un clima de mutua confianza. La violencia actual es repulsiva porque las víctimas de ambas partes son civiles. Éstas han sido incapaces de establecer determinadas reglas de juego y limitaciones en la guerra.

Como conclusión, debemos volver lo antes posible al proceso de paz, fundamentalmente porque las partes son conscientes de que no hay una solución militar a este conflicto, y sólo una solución política podrá aportar una esperanza común.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

Debate.

El proceso de paz de Oriente Medio.

Debate

El proceso de paz de Oriente Medio

Ester Barbé

Catedrática de Relaciones Internacionales, UAB

Sobre la intervención de Yaacov Bar-Simon-Tov me gustaría hacer una puntualización. En su ponencia, Yaacov se ha referido al caso concreto franco-alemán como posible modelo futuro para las relaciones entre Palestina e Israel. Es decir, que ha apuntado la posibilidad de que el modelo europeo puede ser trasladado al caso de Israel y Palestina, afirmando que sería posible, como en el caso europeo, economía primero y reconciliación después. En este sentido, creo que la experiencia de la reconciliación franco-alemana, posterior a la reconstrucción económica de Europa, es difícilmente trasladable, puesto que, en el caso europeo, hay seguramente dos elementos que no existen en el caso israelo-palestino. Por una parte, un contexto internacional absolutamente diferente, en el cual la economía primero, o incluso la seguridad primero, venían dictadas no ya por los propios protagonistas, sino desde el exterior. En términos de reconstrucción económica por los Estados Unidos, y en términos de seguridad por la amenaza común soviética. Y, por otra parte, porque respecto a los dos participantes en este modelo, Alemania (el caso francés es parcialmente distinto), cuestiones como la de identidad nacional no son centrales, porque después del año 1949, la República Federal de Alemania ya se considera un Estado posnacional o posmoderno. Difícilmente esta situación es comparable a Israel o a Palestina.

Martín Ortega

Director, INCIBE, Madrid

Se ha dicho varias veces en esta reunión que Estados Unidos es el único país que tiene una presencia determinante en el Mediterráneo en los diversos conflictos. Sin embargo, hay que subrayar que la UE también tiene una presencia importante. Como europeo, estoy muy preocupado porque efectivamente la tesis de Yaacov me parece muy

interesante. En los años noventa pensábamos que Oriente Medio ya estaba en una etapa como la europea en la Segunda Guerra Mundial, es decir, posbélica, ya que después del choque de la guerra de Irak y de muchas otras guerras se estaba construyendo esa *little Europe*. Sin embargo, ahora nos damos cuenta de que nos encontramos en una fase prebélica. Es decir, que lo peor aún está por llegar. Pienso incluso que nuestros líderes no aprecian suficientemente esta situación y, en consecuencia, son demasiado blandos. El problema es que la guerra que está por venir puede ser muy costosa porque, efectivamente, pueden haber armas de destrucción masiva, otras crisis, intervención de países como Egipto. Hay muchos riesgos. En este sentido, pienso que Europa debe intentar controlar en cierto modo la situación y evitar que se llegue a esa fase bélica, e incluso intentar dar un salto histórico, acelerar la historia con el fin de evitar una guerra. Los europeos están intentando llevar una influencia pacificadora, pero el presidente de Israel ya no sólo dice que los europeos son propalestinos, sino que añade que son antiisraelíes. Y de decir eso a decir que son antisemitas hay muy poco espacio. Como europeo es difícil comprender toda esa evolución. Yaakov dice que Sharon ha asumido el poder por culpa de Arafat. Pero Israel es una democracia. Sharon consiguió el 75% de los votos israelíes. Esto quiere decir que los israelíes quieren tener a Sharon en el poder y les gusta la política de Sharon. Por lo tanto, ese planteamiento de que a los otros les gusta la guerra y a nosotros la paz, no me convence del todo. Quizás a las dos partes les gusta la guerra. Ante esta situación, creo que Europa tiene unas responsabilidades. Y cuando Europa intenta tener una influencia pacificadora, Israel no le deja. En ese punto, las opciones europeas son pocas. Yo pienso que Israel tendría que reflexionar sobre ello, ya que pone a los europeos en una situación muy difícil. Hay que tener en cuenta que Israel tiene el 70% de su comercio con Europa y, claro, si nos critica de esa manera, tendremos que pensar qué hacemos. Sólo planteo cuestiones que deberían hacer reflexionar a Israel.

Juan De Luis

UE-COPS

Agradezco tanto a Hani al-Hassan como a Yaacov Bar-Simon-Tov la franqueza de sus exposiciones, porque creo que ese es el buen camino. Los dos han hablado de las causas de la paz, en Oriente Medio y en el Mediterráneo. Una visión pesimista o realista nos conduce al tipo de análisis que ahora estamos discutiendo. Y al final, ¿qué nos queda? ¿Buena voluntad? Pues, con buena voluntad también se pueden hacer cosas. Los europeos debemos intervenir en la medida de nuestras posibilidades. Ya en algunos foros se ha dicho en qué medida podemos intervenir e incluso se ha ofrecido un mecanismo parcial de vigilancia. Ante todo, hay buena voluntad y ese camino no podemos cerrarlo.

Antoni Segura

Catedrático de Historia Contemporánea, UB

Me he sorprendido un poco la exposición de Yaacov porque pienso que si vamos a hablar de paz lo primero que hay que hacer es relativizar las posiciones, y más si se trata de un académico. Yaakov nos dice que en Camp David se cede el 97% de Cisjordania. Yo diría que esa cesión no se hace en Camp David, sino en enero del 2001 y en la propuesta de Bill Clinton. Y diría que no es el 97% sino el 95%. El problema está en el 5% restante. Cuando se pone sobre el mapa este 5%, me temo que incluye el Monte del Templo, que es el elemento discutido. Pero este no es el elemento esencial que yo quería señalar. Respecto a si Netanyahu llega al poder por los errores de Arafat, pienso que Arafat ha cometido muchos errores en los últimos años, pero también se tendrá que reconocer que Peres, entre el asesinato de Rabin y las últimas elecciones, también cometió errores importantes. Por ejemplo, una acción en el Líbano, muy poco afortunada en aquellos momentos. Otra vez: Sharon llega al poder por los errores de Arafat. Hay que añadir que Sharon llega al poder, entre otras cosas, porque le votan los israelíes en unas elecciones que tienen una de las participaciones más bajas de toda la historia electoral de Israel. También se puede hacer otra lectura: Barak pierde las elecciones, más que Sharon las gana. Esta es la lectura que hacemos algunos. Barak pierde las elecciones entre otras cosas porque cumple la promesa de retirarse del Líbano, y eso es castigado por el electorado de manera contundente. Y pienso que a Sharon le está pasando un poco lo mismo, ya que hizo la promesa de seguridad, y mano dura, y no está ofreciendo seguridad. Porque no voy a cuestionar en ningún momento que hay un problema de seguridad en Israel. Pienso que la muerte de los civiles, desgraciadamente, es una característica de las guerras modernas y, sobre todo, de los conflictos asimétricos, donde cada vez los que más mueren son los civiles. Pero insistiría en el tema de seguridad, en que una reflexión de paz tiene que buscar los elementos en común de las dos poblaciones. Las dos poblaciones se sienten inseguras, las dos poblaciones desean la paz. No debemos insistir en estas diferencias que son interpretables –y lo digo también como académico– ya que son piedras arrojadas sobre las cuales difícilmente nos pondremos de acuerdo.

Gamal Soltan

Investigador, Al Ahran Center for Political and Strategic Studies, Egipto

Creo que tenemos un problema con el enfoque que hemos dado hasta ahora al conflicto árabe-israelí. Es decir, con lo que ha pasado en los últimos siete años desde Oslo, ya que no ha habido un gran progreso. Quizás tenemos que pensar de nuevo todos juntos sobre el enfoque y la necesidad de un apoyo por parte de un tercero, y aquí entra el

papel de Europa. Es fundamental. El conflicto árabe-israelí es muy complicado, no es nada nuevo, ya que tenemos tres tipos de conflictos: un conflicto de intereses entre los estados árabes y el Estado israelí; un conflicto nacional, donde los palestinos buscan el derecho a la autodeterminación; y también un conflicto étnico, judío-musulmán, judío-árabe, etc. Y nuestra experiencia académica dice cómo tenemos que tratar estos conflictos por separado. Tenemos herramientas y modelos para saber cómo tratarlos. Pero cuando los mezclamos todos es muy difícil abordarlos, ya que los enfoques que se aplican para tratar ciertos aspectos de estos conflictos, es muy probable que se contradigan. Cuando hablamos del asunto de Palestina, apelamos a los tres tipos del conflicto árabe-israelí. Y para tratarlos debemos recurrir a nuevas maneras de pensar. Aparentemente, las partes directas de este conflicto no pueden tratarlo con éxito directamente. Necesitan un apoyo del exterior. Cada parte debe asumir el enfoque del otro, los sentimientos, los miedos y las preocupaciones del otro. De momento no hemos llegado a este punto. Tampoco ayuda hablar sólo de seguridad total. En política, y en la realidad, no existe la seguridad total. Seguridad es siempre un elemento relativo. No se puede proteger a cada persona en todas las situaciones. Ninguna sociedad ha conseguido este grado de seguridad. Y si la paz es algo valioso, algo que puede aumentar la prosperidad y la seguridad de las diferentes partes del conflicto, de los palestinos, israelíes, sirios, egipcios, etc., entonces vale la pena correr el riesgo. No estoy hablando de limitar el grado de seguridad, pero es necesario correr algún riesgo. No debe considerarse cada ataque terrorista como una responsabilidad del líder palestino. Debemos tener la valentía para continuar incluso bajo las presiones de grupos extremistas.

En este conflicto tenemos dos grandes problemas: por una parte, la actitud pública en ambos lados, porque desde que Sharon visitó la Explanada de las mezquitas hace más de un año ha habido un cambio radical por ambas partes. Y es algo que hay que tratar de resolver. Y por la otra, tenemos que tener en cuenta las características de la situación. No creo que los palestinos deban hacer más concesiones en este conflicto. Los palestinos quieren que se les devuelvan sus territorios, el derecho a la autodeterminación. Estoy totalmente de acuerdo en que deben proporcionar seguridad a Israel. Pero el tipo de garantías que busca Israel no puede ser proporcionado por los palestinos. Pero otros pueden proporcionarlas, y me refiero a los estados árabes. Israel está preocupado por los misiles de largo alcance, pero los palestinos no tienen ninguna relación con este tema. Por lo tanto, el acuerdo israelo-palestino debería ser un acuerdo global con todos los estados árabes, y éstos deberían proporcionar apoyo a los palestinos para conseguir la paz, así como asegurar a los israelíes un tipo de seguridad en sus territorios. Y en este sentido, la mediación de una tercera parte debería hablar igual a los diferentes actores implicados – estados árabes, palestinos, israelíes– para intentar desarrollar un acuerdo global y también una amplia cobertura de garantías, proporcionadas tanto por los estados árabes como por partes externas como la UE.

Yaacov Bar-Simon-Tov

Director, The Leonard Davis Institute, The Hebrew University, Israel

Querría mencionar un aspecto que es muy importante para la paz estable, y es la democracia. Lo que ocurre en Europa es que los valores tienen características comunes. Democracia significa compartir normas, valores. Y esto no lo tenemos en Oriente Medio. Y, por supuesto, nadie quiere implementar el modelo europeo, porque evidentemente eso es imposible. Y también he olvidado nombrar la cuestión de la intervención exterior. De hecho, sin una intervención externa no habríamos podido concluir ningún acuerdo en Oriente Medio, desde 1974. Hay una sola excepción: los acuerdos de Oslo en 1993. Estos acuerdos se llevaron a cabo por negociaciones directas, con alguna mediación indirecta de los noruegos. Pero fue una mediación pasiva... y funcionó. Los acuerdos de Madrid, de hecho, también se consiguieron con una intervención externa.

Por otro lado, se ha hablado de los sentimientos antieuropeos en Israel. Tienen razón, porque hasta ahora no estamos convencidos de que Europa sea un mediador objetivo. Y ustedes tienen que convencer a la gente de que Europa es un mediador honesto. Estamos convencidos de que Estados Unidos lo es, pero no estamos convencidos de que los europeos lo sean. Quizás estamos equivocados pero este es el sentimiento en Israel.

También han hablado de la buena voluntad, ... La teoría es tan mala que sufrimos mucho hasta que no abran los ojos. ¿Cuántas armas necesitamos? Siento decir que ninguna de las dos partes ha asumido que las víctimas son más importantes. Tenemos que terminar con esto. Pero no veo ninguna luz al final del túnel. Entonces, probablemente necesitamos una intervención externa y podría culpar a la Administración Bush por no haber hecho nada en Oriente Medio después de un año de mandato. Ahora tienen la oportunidad, después del 11 de septiembre. Pero si no vienen a Oriente Medio e intentan presionar a ambas partes, no hay ninguna posibilidad. Porque las dos partes no tienen el poder ni la voluntad para hacerlo por sí mismas. ¿Cuál es el papel de Europa en esta cuestión? No lo sé. Primero deben convencer a Israel.

Hani al-Hassan

Director, Departamento de Relaciones Exteriores, Fateh, Palestina

En Camp David II Clinton dijo entre el 94% y el 96% del territorio, y sabemos que los israelíes empezarán con el 94%, no con el 96%. Y quiero explicar una historia. En 1993, los americanos dijeron: "tienen que venir y firmar en Washington". Nosotros dijimos que todavía había 32 puntos no resueltos. Y dijeron que debíamos ir o saldrían del proceso. Fuimos a Washington y firmamos los 32 puntos que no están resueltos. El problema está en los detalles, no en los titulares. Y ellos dijeron el 94% pero Barak dijo

el 91%. Querían arrendar el 10%, querían conservar los depósitos... Si hacen un cálculo, estamos en el 82%. En Taba había una propuesta de Slomo Ben Ami. El representante de Barak dijo cuando terminamos: “No estoy de acuerdo. No tengo instrucciones para aceptar esto.”

En segundo lugar, este conflicto tiene una fácil solución. Israel debe anunciar únicamente que está preparado para salir de Cisjordania según las resoluciones 242 y 338, y después pueden poner condiciones. Pero Israel busca un acuerdo sobre seguridad, no hacen concesiones sobre el territorio, no hacen concesiones sobre el agua, no hacen concesiones sobre el derecho al retorno, no hacen concesiones sobre Jerusalén. No lo pueden tener todo.

Hay tres millones de refugiados. Hay que abordar este tema, porque si no lo hacen, ¿cómo van a decir que el conflicto ha terminado? No hemos dicho que Israel debe aceptar cuatro millones y medio de palestinos inmediatamente. El problema es que Sharon no es un hombre de paz. Tenemos que esperar a que llegue un hombre de paz, pero Israel tiene que abandonar Cisjordania. La última guerra es la del Monte del Templo. Están haciendo del Monte del Templo una cuestión política, religiosa. Nadie puede resolverlo. Mañana puede que musulmanes disparen a Arafat. Es una cuestión política. En las últimas negociaciones Clinton dijo a Arafat: “Déme algo para los judíos en Jerusalén y le ayudaré”. Y Arafat escribió una carta diciendo que aceptaba que el Muro de las Lamentaciones fuera para los judíos. El barrio judío –originalmente hasta 1967 era un barrio árabe– fue destruido y reconstruido para Israel. Israel y los judíos tienen por primera vez un lugar en Jerusalén. Y empezaron a decir: “No, no el Muro de las Lamentaciones, todo el muro”, de 75 metros aproximadamente, a 400. Cooperamos en la paz, porque la paz es realmente nuestro interés. No pensamos solamente en la seguridad. Cuando Barak llegó al poder, durante su mandato, no se cometió ningún acto terrorista. Pero cuando dejaron de negociar, empezó la *intifada*. Entre el 28 de septiembre y el 3 de noviembre de 2000, en un mes, 100 palestinos perdieron la vida y 3 israelíes. Y dijeron: “la sangre lleva a la sangre.”

La resolución de este conflicto está en manos de EEUU e Israel, porque nosotros estamos preparados para una solución.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Integración y cooperación subregional en el Mediterráneo
Occidental: las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb.

Primera intervención

Lluís M. De Puig*

Hemos escogido tratar un tema tan concreto como es el de las relaciones entre la UE y el Magreb porque creemos que estas relaciones normalmente se enmarcan en un ámbito mucho más amplio, el de la cuenca mediterránea, e incluso más allá, el de la relación entre Europa y el mundo árabe y, si se quiere, el de las relaciones entre Occidente y el mundo islámico, entendido éste como cultura y tradición, además de, en algún caso, como religión. Creemos que este tipo de relaciones también deben hacerse necesariamente en un plano más simple y directo. Es decir, además de tener un proyecto amplio y global, hay que tratar el tema desde un punto de vista regional e incluso subregional, al objeto de poder hablar directamente desde las entidades regionales que existan y, desde luego, con los estados. Cuando en otro momento he afirmado no estar seguro de que el Proceso Euromediterráneo de Barcelona sea un proyecto, me refería a que no es el mismo proyecto global para cada país europeo.

Además de todo lo que pasa en el Sur, me preocupa la división europea respecto a la relación con este Sur, y más concretamente con el Magreb. Porque, ¿cómo es posible que haya un proyecto de relación europea con el Magreb si los europeos no estamos de acuerdo sobre el tema? Algunos de los países más importantes de la UE tienen posiciones distintas con respecto a sus relaciones bilaterales, y ello puede quizás dificultar acuerdos. Además, sus posiciones hacia algunos conflictos –en el caso del Magreb, el conflicto del Sáhara– presentan divisiones muy importantes. En este sentido, ¿cómo vamos a proyectar de verdad una política de relación Europa-Magreb si no tenemos una política común con ese Magreb?

No sé si puede llegar a haber un conflicto entre Argelia y Marruecos a causa del Sáhara. Mas bien yo creo que no lo habrá, sin embargo me preocupa lo que ha sucedido en las últimas semanas, es decir, las diferencias que se han manifestado entre euro-

*Diputado, Congreso de los Diputados, España

peos respecto a la solución del Sáhara. En este momento, aún me pregunto cuál es la posición de cada uno. Respecto a la postura del Gobierno español, me gustaría saber si ésta ha cambiado. Hemos leído una declaración muy importante del ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, diciendo que el referéndum es imposible. Esto representa un cambio en relación a la posición de España con respecto a otros países europeos y revela que, en esa materia, no estamos tan de acuerdo como deberíamos estar. Y seguramente será muy difícil que tengamos una actuación eficaz y seria con el Magreb si antes no nos ponemos de acuerdo entre nosotros.

Por último, me gustaría decir que en materia de seguridad hay una experiencia que no deberíamos dejar caer en saco roto. Me refiero a la labor de la Unión Europea Occidental (UEO) que, con toda su modestia, a partir de un cierto momento organizó un diálogo con los países del Magreb. Y lo hizo porque estos países se pusieron muy nerviosos cuando creamos el Eurofor y el Euromarfor, que ellos interpretaron como una amenaza. Entonces se abrió un diálogo que ha dado de sí infinitas reuniones, sin resultados espectaculares pero que significaron el inicio del diálogo sobre temas sensibles y sobre las posibles medidas de confianza, etc. En este sentido, creo que deberíamos, en el marco del Proceso de Barcelona, potenciar el diálogo en materia de seguridad con los países del Magreb. Creo que es necesario, y establecer ese compromiso seguramente sería la mejor de todas las medidas de confianza posible.

Segunda intervención

Fouad Ammor*

El tema de las relaciones entre la Unión Europea y el Magreb es de candente actualidad, como mínimo por dos razones: a) las consecuencias del 11 de septiembre nos obligan a no bajar la guardia en cuanto a los postulados de base de nuestra cooperación en la región mediterránea; y b) las relaciones entre Marruecos y España atraviesan por un momento difícil como consecuencia de una notable incompreensión relativa, en particular, al capítulo de la pesca.

Para abordar el tema central de este apartado, es decir, la “Integración y cooperación subregional en el Mediterráneo Occidental: las relaciones entre la UE y el Magreb”, es importante que delimitemos con precisión tres términos.

El término Magreb: ¿Qué es el Magreb?

¿Hay que conjugar Magreb en singular o en plural? (¿Hay uno o varios Magreb?) ¿Se trata de un espacio geográfico? (¿Forma parte Mauritania del Magreb?) ¿Se trata de una realidad histórica? (¿A partir de qué momento empieza esa historia y cuándo se afirma?) ¿Se trata de un sueño? ¿Es una esperanza? ¿De quién? ¿Se trata de la condición de una determinada estabilidad en la región?

Sea como fuere, es necesario constatar que, en la actualidad, dicha entidad se encuentra en un punto muerto. Los intercambios entre los países de la región, que nunca han superado el umbral del 4%, jamás habían registrado un nivel tan bajo como el actual. Tras algunos años de tregua, las tensiones han aflorado de nuevo en los tres últimos años: la cuestión del Sáhara, cuya naturaleza marroquí ha demostrado claramente el Tribunal Internacional de La Haya, sigue siendo la manzana de la discordia entre Argelia y Marruecos. Libia le da la espalda al Magreb y se vuelve decididamente hacia África (¡Unida!). Esta situación ha llevado a los países ribereños del Mediterráneo a actuar de forma dispersa y a que cada uno

*Investigador, Groupement d'Etudes et de Recherches sur la Méditerranée (GERM), Marruecos

intente solucionar sus problemas como le parece, aunque sea a expensas de sus intereses futuros y de sus vecinos. Cabría preguntarse si la constitución de un verdadero Magreb no pasa antes por su integración en el espacio euromediterráneo, como paso previo a una consolidación intermagrebí. Un conjunto de factores parece corroborar esta tendencia.

El término Unión Europea.

¿Cómo se percibe a la UE en el sur del Mediterráneo?

Se percibe como una entidad homogénea, madura, que ha sido capaz de superar su cerrado nacionalismo, para prepararse, verdaderamente, frente a los retos de la globalización. Sin embargo, aunque estos logros son dignos de alabanza, no deja de ser cierto que la UE está cerrándose al resto del mundo y, más concretamente, a las múltiples y numerosas presiones de los países de la orilla meridional del Mediterráneo. La UE sigue defendiendo firmemente sus privilegios, permanece, en gran medida, ajena al impacto de la brecha cada vez más profunda que la separa del resto de la región.

Sus relaciones con Estados Unidos se ven mancilladas por una gran ambivalencia, como se pone de manifiesto en el marco de un gran número de problemas a escala del Mediterráneo. Hemos presenciado ésto en Kosovo, lo hemos presenciado con Chipre, y en relación con el problema israelo-árabe (o israelo-palestino, según la perspectiva en la que nos situemos). En ocasiones, Europa se muestra muy tímida frente a determinados problemas y, en ocasiones, se atreve a actuar. En cualquier caso, y se diga lo que se diga, la UE constituye, sin duda, un modelo de desarrollo capaz de demostrar permanentemente que sus cimientos son sólidos y perennes. La puesta en circulación de la moneda única, el euro, es una prueba tangible e indiscutible de la madurez de una Europa monetaria y, por lo tanto, política. En efecto, por primera vez en la historia de la humanidad, algunos países, algunos Estados-nación, por voluntad propia, ceden una parte de su soberanía a una entidad aún por construir. Esto no habría sido posible sin una verdadera democracia y sin una visión a medio y largo plazo de los intereses en juego. La democracia se caracteriza por la alternancia de los poderes y por el tránsito de los que toman las decisiones y, por consiguiente, por tener proyección de futuro. Europa ha comprendido que la soberanía, en su acepción tradicional, y sus signos externos corresponden más a un pasado reciente caduco que a un porvenir prometedor, lo que hace necesario preparar ese porvenir antes de que éste imponga sus propias reglas. Los países de la orilla meridional del Mediterráneo carecen, precisamente, de esa visión teleológica.

El término cooperación/integración

Mientras que por cooperación entendemos casi exclusivamente intercambios comerciales, por el contrario, si queremos ser rigurosos en el plano semántico, la integración hace referencia a un proceso normalmente ascendente, cuya primera fase es la zona de libre

comercio. Se trata de la fase cero de una verdadera integración, después de la cual viene la unión aduanera, seguida de la unión económica y, finalmente, de la unión política.

En lo que se refiere a las relaciones entre la UE y el Magreb, en los convenios firmados, de forma separada e individual, entre los países de la región y la UE, se menciona que se instaurará una zona de libre comercio en el año 2010. La reducción gradual de los derechos aduaneros “genera”, en la actualidad, una falta de ganancias para los países del Magreb, en particular para Marruecos y Túnez, estimado en decenas de millones de euros, y presenta numerosas restricciones relacionadas con dos ámbitos fundamentales: el capítulo agrícola y la circulación de personas. La fecha prevista para la instauración de la zona de libre comercio es el año 2010, pero nadie habla del horizonte temporal que se perfilará a partir de esa fecha, ni de las verdaderas consecuencias que la zona de libre comercio (ZLC) tendrá en el plano social. En nuestro país, se cita a menudo la metáfora de los tres tercios, pero dicha teoría está por comprobar: con la instauración de la ZLC, una tercera parte de las empresas se hundirá, una tercera parte irá tirando, y sólo el tercio restante dispondrá de los medios para hacer frente a la competencia y a la competencia de los mastodontes europeos. Esta lectura de un porvenir euromediterráneo próximo ha generado no sólo euroescépticos, sin también “magreboescépticos”, en lo que se refiere a la capacidad y a la posibilidad de los países del Magreb para responder a su compromiso en el año 2010.

Estoy convencido de que la Declaración de Barcelona de 1995 constituye un momento crucial en lo referente a la Asociación Euromediterránea. Se trata, de hecho, de la culminación de un largo proceso de cooperación y de asociación con una firme voluntad de ser duradero.

En mi opinión, los acuerdos de Barcelona han tenido un impacto psico-sociológico muy importante sobre los actores socioeconómicos de la orilla meridional del Mediterráneo. Porque, por primera vez, estos acuerdos han llevado a los países de la orilla meridional a reflexionar, seriamente, sobre su porvenir. A título de ejemplo, justo después de los acuerdos de 1995, el rey de Marruecos, el difunto Hassan II, solicitó por primera vez al Banco Mundial un estudio sobre la situación económica y social de Marruecos. Las conclusiones de este estudio supusieron un auténtico cataclismo en el panorama político marroquí: el informe señalaba tres cuellos de botella:

- 1) Una administración vetusta, devoradora de presupuestos, limitadora de toda iniciativa de cambio y de modernización;
- 2) Una justicia coja y superada;
- 3) Un sistema educativo en equilibrio precario respecto a las exigencias de hoy y, con mayor motivo todavía, a las del futuro.

Todo este trájín se debe en gran parte a la Carta de Barcelona que, muy probablemente, facilitó el advenimiento de un Gobierno de alternancia en Marruecos en marzo de 1998.

En segundo lugar, los acuerdos de Barcelona –y ahí radica su dimensión paradójica– han insistido demasiado en la estabilidad y en la seguridad de la región, a expensas de otros capítulos de la cooperación regional. La obsesión por la seguridad ha amparado prácticas democráticamente cuestionables de los países de la orilla meridional del Mediterráneo ante las que los países de la UE han hecho la vista gorda. Es fácil detectar dichas prácticas en Argelia y en Túnez. ¿A qué coste se mantiene una cierta apariencia de estabilidad? ¿Hasta qué punto la UE asume o no estos compromisos, en lo que se refiere a los tres ejes principales de la Declaración de Barcelona? Marruecos, fundamentalmente desde 1998, ha emprendido una primera experiencia única en su historia, la instauración del Gobierno de alternancia. Por primera vez, opositores que se encontraban en prisión o en el exilio están al mando, con determinadas restricciones en cuanto a su margen de maniobra (debido a la presencia de cuatro ministerios denominados de soberanía que dependen directamente del rey: Interior, Asuntos Exteriores, Asuntos Islámicos y Justicia). Pero, se diga lo que se diga, no deja de ser cierto que esta experiencia marroquí ha sido, hasta la fecha, poco analizada y poco evaluada por la UE. El nuevo monarca ha emprendido y ha impulsado, desde su coronación, un determinado número de iniciativas, en particular en el ámbito social, a favor de las capas vulnerables. La Fundación Mohammed V, que preside el soberano, actúa efectivamente en un ámbito en el que la competencia con los movimientos islámicos es tan indirecta como fuerte. Con toda objetividad, la iniciativa marroquí supone una experiencia en la vía democrática que la UE debería fomentar y apoyar. La UE debe asumir sus responsabilidades en lo referente a la cuestión de lo que se ha dado en llamar el *Sáhara Occidental*. A este respecto, la estabilidad de la región mediterránea pasa, en gran medida, por resolver este contencioso.

En mi opinión, España, por ejemplo, adopta posiciones que no contribuyen a la estabilidad en la región. Lo digo a título personal, no represento a nadie, pero cuando paso revista a la posición de España, que asume en el primer semestre del 2002 la presidencia de turno de la UE, y después probablemente la presidencia del Consejo de Administración durante dos años, me siento obligado a hacerme algunas preguntas: ¿Debe España seguir culpabilizándose con respecto al Polisario, al que avaló en 1974? ¿No es cierto que desde entonces, 26 años después, el mapa geopolítico y geoestratégico del mundo debería llevar a una revisión de las posiciones previamente adoptadas? ¿Es necesaria para la estabilidad de la región otra entidad económicamente inviable y políticamente incierta?

En la era de la globalización, de la constitución de grandes conjuntos regionales, España adopta una actitud que me parece poco sólida respecto a las exigencias de la región y al espíritu de los tiempos. En relación con los problemas de la pesca, de la inmigración, España sigue teniendo actitudes y comportamientos que tienen poco en cuenta las exigencias del futuro de la región y de la Asociación Euromediterránea.

¿Cuáles son los grandes retos a los que tienen que enfrentarse tanto los países del sur como los países del norte del Mediterráneo en los próximos años? (I) Una población joven en aumento, con muchas aspiraciones, pero con horizontes prácticamente cerrados. (II) Un desempleo galopante. (III) Una atracción ejercida por Europa, a través de los medios de comunicación, conjugada con un fuerte rechazo frente a los países de origen (¡las últimas estimaciones del número de antenas parabólicas en Marruecos adelantan la cifra de 500.000!) Estos medios de comunicación alimentan, continuamente, estereotipos, clichés sobre la vida en Europa y sobre ese *El Dorado* al alcance de la mano. (IV) Un déficit social galopante que afecta a capas cada vez más amplias de la población, candidatas a la vulnerabilidad y a la precariedad. Se dan los ingredientes para que surjan todo tipo de radicalismos. (V) Un déficit en términos de gobernanza y de democracia, frente al dinamismo y a la aspiración por parte de los actores de la sociedad civil a una mayor implicación en el destino común de la región. La dinámica asociativa en los países del Magreb es una realidad tangible en estos últimos años, tanto en el plano cualitativo (el alcance de los ámbitos de intervención) como en el plano cuantitativo (las estimaciones más fiables del número de ONG son de 30.000 en Marruecos, de 24.000 en Argelia y de 6.000 en Túnez).

Para terminar, la salvación, la estabilidad y la prosperidad de la región mediterránea radican en reducir las brechas entre los diferentes elementos que la componen y en una contribución más profunda de la sinergia cívica y de la buena gobernanza democrática.

Tercera intervención

General Félix Sanz*

Creo que la mejor aportación que podría hacer a este debate es explicar un poco las relaciones entre la UE y el Magreb, pero bajando al terreno de lo cotidiano. Como General del Ejército español, y destinado al Ministerio de Defensa, supongo que esperan que me centre en lo relativo a seguridad y defensa.

De entrada debo decir que, en este sentido, las relaciones progresan poco, y los motivos para ello son varios. En primer lugar, como he afirmado en otras ocasiones, han existido y aún existen demasiados foros de diálogo, y todos ellos de más que dudosa eficacia. Hemos hablado del diálogo mediterráneo de la OTAN, del diálogo mediterráneo de la UE, del diálogo mediterráneo de la Unión Europea Occidental (UEO), del diálogo mediterráneo de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), y podría seguir nombrando otros más. La realidad es que todos se han mostrado poco útiles. España ha mantenido diálogos bilaterales con los países del norte de África, al menos con periodicidad más que notable en los últimos cinco años, aproximadamente, que son los que yo llevo en el Ministerio. Conozco, pues, lo dispuesto en estas reuniones porque, aunque no he sido protagonista, sí he estado próximo a las personas que tomaron parte en ellas. Y nos ha parecido descubrir que los países del diálogo –así les llamamos–, los países del Magreb, siempre han querido hablar sobre el tema de la seguridad en el seno de la OTAN, ya que esta organización también integra a los Estados Unidos de América. En cambio, sobre los temas de desarrollo económico, político, social, etc. lo han querido hacer en el de la UE, dentro del Proceso de Barcelona. Y, en su momento, consideramos que ésta era una formulación aceptable, puesto que no se pueden mantener de forma simultánea seis o siete diálogos a la vez. Es decir, se habla de seguridad en la OTAN y de desarrollo político, económico, social, cultural, etc. en el Proceso de Barcelona. Sin embargo, la realidad es que esta idea de diálogo, que hemos mantenido durante muchos años, encuentra muchas dificultades para implementarse en ambos foros.

*Subdirector, Dirección General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa, España.

En la OTAN, a pesar de que el lenguaje de las declaraciones del nuevo concepto estratégico favorece al desarrollo del diálogo en el Mediterráneo, vemos como la formulación es grandilocuente, pero la realidad parca. Los datos más recientes de los que dispongo son los siguientes: la OTAN gasta en el diálogo Mediterráneo 160.000 euros, aproximadamente. Hay que comparar esta cifra con el presupuesto de la OTAN, que es altísimo, y con la cantidad que gasta en la Asociación para la Paz. En este proyecto el presupuesto del que se dispone es 10 veces mayor, y eso que tampoco es una cantidad exorbitante. En este sentido, hay que reconocer que en la OTAN no estamos teniendo mucho éxito. Y en la UE el tema del diálogo sobre seguridad ni se trata. Tenemos un ejemplo de ello en la exposición de Santiago Martínez-Caro, en la que al referirse a las posibilidades que ofrece el Proceso de Barcelona ni siquiera menciona los temas de la seguridad y la defensa.

A las dificultades de tratar estos temas en el seno de la OTAN y en la UE hay que añadir un tercer aspecto que me parece que es de suma importancia y que tampoco se ha sacado a colación. Y es que no se ha visto ninguna iniciativa por parte de los países del norte de África para escucharnos en materia de seguridad y defensa. Yo he ido muchas veces a esta zona, en representación bien de la OTAN bien de la UE, para hablarles de seguridad y defensa, pero nunca me han prestado atención. Entonces, ¿cómo se puede hablar si los interlocutores no quieren hablar? Las razones no las voy a aventurar, pero la realidad es que como los sistemas de decisión política en estos países están muy centralizados, se tarda mucho en la toma de decisiones. Con todo, la verdad es que todavía no hemos sido capaces de articular un diálogo. Pero, a pesar de todas estas dificultades, hemos querido seguir impulsando el diálogo mediterráneo en la OTAN y llenar de contenido la cesta de seguridad y defensa del Proceso de Barcelona.

Los hechos posteriores a los atentados del 11 de septiembre nos han indicado que la política que seguimos no estaba demasiado equivocada. Por primera vez en la historia de la Alianza se ha reunido, el 22 de octubre del 2001 en Barcelona, el grupo 19+7 y además a un nivel adecuado: los propios embajadores de los países de la Alianza ante el Consejo del Atlántico Norte (CAN), y los embajadores de los países interesados en el diálogo. Primero, a 19+1 han discutido ampliamente un documento presentado por el Policy Coordination Group, y después han discutido a 19+7, y han sacado unas conclusiones realmente curiosas. Por ejemplo, han identificado muchos campos donde es posible la participación de todos para progresar en estos temas, como son los de la ayuda humanitaria, la gestión de crisis, el desminado, la definición de estrategias y, uno especialmente significativo a día de hoy, el llamado Armas de Destrucción Masiva. Nadie de los 7, y por supuesto ninguno de los 19, se ha opuesto a que este tema y su conexión con el terrorismo sean tratados en el formato 19+7. Y aún hay más. Se progresará sobre este formato, y entre las iniciativas figura una extraordinariamente importante: la reunión del CAN +9, pero con doble presidencia, un país de la Alianza y un país de los 7, en el mismo formato que se ha seguido hasta ahora, como en el Grupo de Alto Nivel sobre Proliferación, y en muchos otros grupos de la Alianza que cuentan con una doble pre-

sidencia. Esto es una buena noticia, y por aquí se puede seguir. Y la Alianza ha dicho algo que es especialmente importante: que los temas de seguridad, únicamente tratados en la OTAN, no tienen una interpretación suficientemente clara en muchos ámbitos y, por lo tanto, se busca establecer un foro complementario a éste en el seno de la OSCE, y un diálogo fructífero en materia de seguridad con el norte de África entre la OTAN y la UE.

Mientras, ¿qué ha hecho la UE? Realmente poco. En este sentido, la presidencia española de la Unión es una ocasión importante para que esa idea inicial de hablar de seguridad y defensa en dos foros se pueda poner en práctica, porque nos parece que el gran debate y desarrollo que hoy está teniendo la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y que se centra en la consecución de capacidades militares para actuar en gestión de crisis, hay que explicarlos, o de lo contrario ocurrirá lo mismo que nos ocurrió cuando creamos Eurofor y Euromarfor. El ejercicio que estamos haciendo ahora dentro de la UE es infinitamente de más alcance que la creación de Eurofor que, de momento, es sólo un cuartel general que tiene unas fuerzas, ni siquiera asignadas, a las que reúne de vez en cuando para hacer un ejercicio. Pero el llamado *Headline Goal* se dice que va a tener 60.000 hombres, con apoyos aéreos y navales, y elementos de reacción rápida, etc. Y lo que es más importante: que va a tener también las Eurofuerzas. En este sentido, creo que sí podemos crear una cierta sensación de que aquello que estamos haciendo podría ir contra los países de la orilla sur, simplemente por las Eurofuerzas. Así, uno de los objetivos de la presidencia española de la UE espero que sea trabajar en beneficio de un mejor entendimiento entre las dos orillas del Mediterráneo, teniendo en cuenta que la OTAN también está en un momento especialmente curioso. Yo no quiero ser profeta, pero creo que antes de un año la OTAN va a cambiar, y mucho. Y consecuencia de ello, y del impulso que España puede dar al diálogo con los países del norte de África durante su presidencia, es más que probable que el año que viene si tenemos otro seminario de estas características y tenemos que explicar nuestra relación, probablemente ésta no se pinte con tintes tan sombríos.

Cuarta intervención

Alberto Navarro*

Me gustaría compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la cooperación entre la UE y el Magreb. Pero, en primer lugar quiero subrayar la situación que vive la Unión Europea, ya que está en un momento de gran mutación, de cambios profundos. Por un lado, tenemos el euro como moneda única y, por el otro, tras los atentados del 11 de septiembre, se han potenciado los temas de seguridad y defensa, a pesar de las informaciones que difunden los medios de comunicación respecto al desvanecimiento de Europa y a la vuelta a la escena política de los Estado-nación. En este momento se han multiplicado las reuniones en materia de seguridad y defensa, y también en materia de justicia e interior. Algunos estados miembros van a tener que cambiar sus constituciones; aparece el tema de la extradición; vamos a tener una definición común de terrorismo, listas de organizaciones terroristas, etc. Es decir, se están llevando a cabo progresos espectaculares en los ámbitos del segundo y tercer pilar de la Unión.

La UE es una organización única. Es la primera potencia económica del mundo, uno de cada cuatro puestos de trabajo en la Comunidad depende directa o indirectamente del comercio exterior, y por la UE pasa una cuarta parte del comercio mundial. Además, poco a poco pasa de ser un espectador político a un actor político. Se ha hecho referencia a la situación en Oriente Medio, a la búsqueda de una solución pactada entre las partes y EEUU; pero creo que la UE también tiene que estar presente en los acuerdos. Los europeos no podemos limitarnos a la aportación del capital, sino que también queremos jugar un papel constructivo y positivo en el proceso de paz. Lo estamos demostrando diariamente, con hechos y con personas comprometidas, como Miguel Ángel Moratinos y Javier Solana.

Esta UE que se está moviendo y transformando, ahora tiene un gran desafío: culminar la reunificación de Europa, hacer realidad su ampliación con la incorporación de 10, 12 ó 13 nuevos estados miembros, algo que ocurrirá en los próximos años. Con ello

*Director del Gabinete del Secretario General, Consejo de la Unión Europea

pasaremos a ser una Unión que duplicará la población de EEUU, cuadruplicará la de Japón y será, sin lugar a dudas, un actor de primera línea en el concierto internacional.

Respecto al tema que nos interesa, a nuestras relaciones con el Magreb, en mi exposición me voy a limitar a Marruecos, Argelia y Túnez, y dejaré aparte a Mauritania y Libia. ¿Qué es lo que podemos observar cuando miramos al Sur y, más concretamente, a esta zona? Vemos que tenemos unas enormes diferencias de renta, mucho mayores que las existentes entre EEUU y México. Así, mientras en Marruecos puede haber una renta de unos 1.000 dólares per cápita, en la UE nos encontramos con una media de 15.000-18.000 dólares. Y el PNB europeo es 100 veces mayor al del Magreb, y, además, existen unas diferencias enormes en el crecimiento demográfico. En cuanto a las relaciones comerciales, vemos que éstas no son muy importantes para la UE, ya que le suponen sólo el 2% de su comercio exterior.

Ahora bien, podemos afirmar que nuestra estabilidad, seguridad y prosperidad es la estabilidad, seguridad y prosperidad del Magreb. Las interdependencias existentes entre ambas orillas del Mediterráneo son enormes en todos los ámbitos: el demográfico, el comercial, el medioambiental, etc. Pongo siempre el ejemplo de Marruecos: este Estado depende más del mercado comunitario que el propio Estado español, el cual forma parte de la UE. El 75% del comercio exterior de Marruecos se hace con la UE, mientras que sólo el 66% del comercio exterior de España va hacia sus otros socios comunitarios. Es decir, que la economía española está más diversificada, es menos dependiente del mercado comunitario que la economía marroquí. Ni los españoles ni los europeos somos conscientes de lo que nos aporta el Magreb en términos de estabilidad y prosperidad. Otro ejemplo, éste aún más concreto, puede ser el de la empresa textil de Denin, empresa española en Marruecos que produce tela vaquera. Hace unos años, esta empresa en España se encontraba en una mala situación económica y tomó la valiente decisión de trasladarse a Marruecos, de deslocalizarse, en lugar de cerrar y dejar desempleados a los trabajadores que operaban en ella. Hizo una inversión de más de 10.000 millones de pesetas y actualmente importa algodón de EEUU, lo procesa, hace tela vaquera y lo reexporta a la UE donde se comercializa. Las más de 700 empresas españolas que están instaladas en Marruecos –desde El Corte Inglés, Cortefiel, Indo, Fagor a Telefónica–, están creando no sólo prosperidad allí sino también en España. Con todo esto podemos darnos cuenta de que tenemos unas interdependencias evidentes.

¿De qué medios o instrumentos podemos servirnos para conseguir esta estabilidad y seguridad a las que hacíamos referencia? En la UE tenemos experiencia, ya que en esta parte de Europa hace más de 50 años que tenemos paz y estabilidad, y nuestro principal objetivo es exportar esta estabilidad al exterior, así como la prosperidad económica que la acompaña. ¿Qué podemos hacer? Mirando los distintos ámbitos de la UE, o lo que es la Comunidad Europea, el primer pilar, podemos impulsar la integración regional en el Magreb, lo cual es algo bastante difícil. En estos momentos, sólo el 5%-6% del

comercio exterior de Marruecos y de Argelia se hace entre ellos. Además, es absurdo que la frontera entre Marruecos y Argelia siga cerrada. En estas condiciones es muy difícil hablar de integración, cooperación euro-magrebí o de crear un espacio económico y, más adelante, político euro-magrebí.

Voy a apuntar dos ideas para ver si somos capaces en el futuro de impulsar la integración intraregional, intramagrebí y, a la vez, con la UE. La primera se refiere a la creación de una zona de libre cambio. Este proyecto siempre ha sido un pequeño fantasma para algunos estados miembros de la UE, como el español, que adoptan una postura cerrada cuando se toca el tema de las importaciones de tomates o cítricos del Magreb. Creo firmemente en el comercio como creador de riqueza. Hace 10 años, los países en vías de desarrollo tenían los mismos ingresos en concepto de ayuda al desarrollo recibida desde el Norte rico que por actividad comercial. En la actualidad obtienen diez veces más en ingresos por actividad exportadora que por ayuda al desarrollo. Es decir, el verdadero desarrollo viene con las inversiones y con el comercio exterior. En Barcelona hace unos años se elaboró un estudio sobre el impacto que tendría la creación de una zona de libre cambio entre la UE y el Magreb, y quedó muy claro que el país que más se beneficiaría sería España, en términos de creación de comercio, de riqueza y de empleo. Tenemos una asignatura pendiente con nuestra población, porque creo que no va a ser posible seguir manteniendo en 150.000 toneladas el contingente de tomates marroquí. Cuando España entró en la Comunidad Europea, Canarias exportaba una cifra similar y la Península también. En estos momentos, España está ya cerca del millón de toneladas de tomate, y no podemos, tanto por razones morales como por razones económicas, mantener esta situación. Realizar un estudio de ese tipo podría mover un poco las conciencias, tanto en el ámbito de la UE como de España, y hacernos ver que el establecimiento de una zona de libre comercio nos puede reportar beneficios, hasta el punto de proponer adelantar su creación antes del año 2010. Un segundo estudio que creo que es absolutamente necesario realizar es la evaluación del coste del no-Magreb, similar al realizado en Europa en relación a los costes de la no integración económica. Este informe nos movilizó a los europeos hacia la consecución del mercado interior, porque ponía de manifiesto los enormes beneficios que obtendríamos. Un informe similar haría ver a Marruecos, Argelia y Túnez lo que se están perdiendo por no integrarse económicamente. Sus sociedades se darían cuenta de las enormes potencialidades, en creación de comercio y riqueza, que les aportaría la integración regional.

En este ámbito del primer pilar, es difícil encontrar más novedades aparte de las que están en la propuesta de la Comisión para revitalizar Barcelona, es decir, para asociar a los países que tienen acuerdos de asociación con la UE: Marruecos y Túnez en el Magreb, y Egipto, Jordania, Palestina e Israel en el resto del Mediterráneo. De alguna manera, la Unión Europea debe poner cada vez más condicionalidad para fomentar esa integración intramagrebí. No es posible que cada país mire a Bruselas de manera independiente y niegue a su vecino lo que está pidiendo a la Comisión. Se puede citar como ejemplo, para

comprender mejor lo que quiero decir, a la antigua Checoslovaquia: cuando se dividieron la República Checa y Eslovaquia. Lo primero que hizo Eslovaquia fue poner unos aranceles a la cerveza checa, una de las mejores del mundo, para proteger su producción de cerveza propia, mientras ambos países pedían a Bruselas arancel cero para la exportación de cerveza. Es decir, no tiene sentido que sigamos creando barreras y aranceles al comercio.

La segunda idea se refiere al segundo pilar, a la política exterior y de seguridad común. En este ámbito, el diálogo político entre la UE y los países del Magreb en estos momentos es casi inexistente. En este sentido, tenemos que ser más innovadores. Nunca ha estado presente un jefe de Estado del Magreb en las sesiones del Consejo Europeo, mientras sí han asistido hace algunos meses en el Consejo de Estocolmo muchos jefes de Estado de países terceros, incluyendo Macedonia. Pienso que nos interesa mucho más reforzar el diálogo político con nuestros vecinos del Sur que con muchos otros países. En el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que trata de la gestión de las crisis, España tiene una oportunidad única mientras ejerza la presidencia de la UE, no sólo para hablar de estos temas en el Foro Euromediterráneo de Barcelona, sino para empezar a desarrollar la dimensión mediterránea de esta política. Al igual que se ha hecho en la OTAN y en la UEO, hay que explicar en qué consiste la gestión de crisis que tiene por objetivo fomentar la paz, porque hay una percepción totalmente negativa por parte de nuestros vecinos del Sur. Hay que explicar lo que estamos poniendo en marcha para traer la paz, qué son las misiones Petersberg, la ayuda humanitaria, etc.

Y, por último, respecto al tercer pilar, sobre los asuntos de justicia e interior, hay que decir que, sin duda alguna, están avanzando muy rápidamente. En este ámbito creo que también tenemos muchos intereses en común, ya que varios millones de magrebíes están residiendo en la UE. Los temas de la inmigración, los visados, la lucha contra el terrorismo, etc., no nos pueden ser ajenos. Aquí la Unión está avanzando de manera desconocida hasta hoy, lo cual se constata a través de las reuniones de los 15 servicios de inteligencia, del logro de una definición común de terrorismo, de la orden de busca y captura europea y de otras medidas. De todo ello tenemos que hablar y discutir con nuestros vecinos del Sur. En este sentido, España tiene una oportunidad única, durante su presidencia, de poner el Mediterráneo verdaderamente en la agenda de la UE, lanzando muchos de los temas planteados.

Para finalizar quiero lanzar una idea que incumbe a los países candidatos a incorporarse a la UE y a los países del Magreb y el Mediterráneo en general. A las jóvenes democracias del centro y este de Europa debería despertárseles el interés por el Mediterráneo. Cualquier acuerdo que se negocie va a formar parte del acervo comunitario, y esos países candidatos lo van a tener que incorporar cuando entren en la UE. Y todo lo que se haga ahora va a ser enormemente positivo porque no habrá que discutirlo después. De ahí que pida también a los países candidatos, a Polonia, a Hungría, a la República Checa, que descubran el Mediterráneo, porque en una Europa ampliada, el Mediterráneo, sin lugar a dudas, va a ser la frontera más importante.

Quinta intervenció

Miquel Nadal*

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo, mi exposición se va a centrar en la relación de Europa con el Magreb y, por extensión, en la relación con el Mediterráneo, e intentaré completar los aspectos que creo de interés y que no se han tratado.

Lo primero que quiero puntualizar es que para España la política mediterránea y, en particular, la política hacia el Magreb y hacia Marruecos, de forma muy específica, es una gran prioridad de su política exterior, sólo precedida por la política hacia Europa y la integración europea, incluso preeminente a la desarrollada hacia Iberoamérica. Considero que esa prioridad que da España a la política mediterránea se ha reflejado tanto a través de la vía multilateral, en la medida en que España ha sido desde la UE la gran impulsora junto con Francia de la política mediterránea, en el año 1995 y a posteriori, como a través de la política bilateral, en la medida en que nuestra relación con el Magreb, y particularmente con Marruecos, es la más completa que tenemos con cualquier país del mundo, a excepción lógicamente de la que tenemos con los países de la UE.

Primero empezaré hablando del Mediterráneo en general. Creo que es útil, antes de analizar la política euromediterránea, hacer un diagnóstico de la situación actual de la zona, porque están presentes aspectos positivos, negativos, estructurales y coyunturales.

Un aspecto político, coyuntural, que me parece de primer orden y es consecuencia de la tragedia del 11 de septiembre, es el mayor peso que en el contexto internacional ha adquirido la cuenca mediterránea. Lo acaecido el 11-S nos despierta a la realidad de que el mundo, nos guste o no, está articulado en civilizaciones, o culturas distintas, y concretamente el Mediterráneo es una zona de confluencia cultural clarísima, de confluencia de civilizaciones, de religiones y etnias. El diálogo, más o menos articulado, político, económico y social lo está aportando el Proceso Euromediterráneo de Barcelona. En otras palabras, este proceso representa la estrategia de 27 países (15 de la UE y 12 del Sur) que podríamos simbolizar en una botella medio llena o medio vacía, pero que se ha ido llenando en los últimos

*Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores, España

años. Y creo que es una oportunidad que tenemos que aprovechar. Desde los atentados del 11-S, la respuesta de la UE debe centrarse preferentemente en el Mediterráneo, que es la zona de confluencia cultural más próxima y más relevante para Europa. Aunque tampoco hay que olvidar la zona de Asia Central, donde está Afganistán y los países que le rodean, ya que Europa ahí también tiene un gran papel que desempeñar. Y si el peso político del Mediterráneo ha aumentado después del 11-S, no podemos olvidar la realidad económica de la zona, que es francamente preocupante. El Mediterráneo es la zona del mundo que en el ámbito geográfico más reducido presenta unas diferencias de renta per cápita más amplias. Unas diferencias que van del 1 al 10, o del 1 al 15, es decir, de unos 1.200 dólares per cápita en el Sur, a los 18.000-20.000 dólares en el Norte. Además, lo más preocupante es el hecho de que las diferencias se están ampliando, incluso después de 1995, incluso después de la puesta en marcha del Proceso de Barcelona. En los últimos seis años, todos los países del sur han ganado distancia en términos de desarrollo respecto a la media de la UE, con excepción de Túnez, Malta, Chipre e Israel. Por lo tanto, es importante que a efectos de diagnóstico tengamos claro que la brecha, en términos económicos o de desarrollo, se está ensanchando. Ante este diagnóstico creo que, en primer lugar, debe reafirmarse, sino la validez, sí la necesidad de un proceso como el de Barcelona. Hace falta una estrategia completa en el ámbito político, económico y social respecto al Mediterráneo. Pero, además, también hace falta un cambio en el enfoque. Sería necesario un compromiso mayor de las dos partes, del Norte y del Sur, respecto a la voluntad de fijar un área de prosperidad común. Y, sobre todo, desde la UE es importante que se refuerze el compromiso, tanto político como económico, hacia la zona. Considero, sin duda, que hay que equilibrar la balanza y cambiar la forma de actuar, presentando propuestas coherentes en un orden temporal, para así evitar el rechazo, ya sea de los países del norte como de los del sur, de diversos proyectos puestos sobre la mesa. Puedo citar como ejemplo la Carta de Paz y Estabilidad. Debe buscarse un equilibrio de intereses, un paquete aceptable por ambas partes.

Puede ser también muy interesante profundizar en las cooperaciones reforzadas, ya que pretender seguir un proceso a 27 en todos los ámbitos puede ser muy difícil, sobre todo en los ámbitos migratorio o de terrorismo. En este sentido, creo que las cooperaciones reforzadas pueden representar una vía para modular las velocidades del Proceso y desbloquear muchas cuestiones que ahora están paradas.

Centrándome en lo concreto, voy a exponer cuestiones de orden económico, ya que sobre la política y seguridad se ha hablado ampliamente.

El Proceso de Barcelona apuesta por el comercio y por la inversión como motores del desarrollo económico. Los fondos de cooperación al desarrollo, lo que son los fondos MEDA, son sólo una gota del vaso de agua que debe actuar como el aceite motor básico que está constituido por el comercio y la inversión. En los dos ámbitos se ha progresado a lo largo de los últimos años, sin embargo hay margen para hacer mucho más. Por ello, una vez firmados los acuerdos de asociación, debe haber un diálogo profundo sobre un aspecto clave

como es el agrícola. Parece difícil que se pueda hablar de una verdadera zona de libre comercio en el Mediterráneo, incluso en el año 2010, si no hay una auténtica liberalización de los flujos agrícolas. Esta es una cuestión que va a exigir mucha pedagogía en los países del norte del Mediterráneo, particularmente en España.

Respecto a la inversión, la situación es más preocupante, porque si bien es cierto que ha habido un flujo de inversión en los últimos años de Europa hacia el sur del Mediterráneo, éste es insuficiente. Los países de esta zona hoy atraen únicamente el 1% del total de la inversión mundial. Es decir, han reducido en un 40% su capacidad relativa de atracción de inversión. Esto es francamente preocupante y debemos preguntarnos sobre las causas de esta situación. Cito el caso de las inversiones españolas en Marruecos y en Argentina. En este último país, las empresas españolas han invertido a lo largo de los últimos 10 años entre 15 y 20 veces más que en Marruecos, a pesar de que Argentina tiene menos población. Podemos argumentar que esto ha sido así porque Argentina no se beneficia de ningún programa MEDA ni existe una zona de libre comercio con dicho país. Pero la verdad es que Argentina ha logrado establecer unas condiciones más atractivas para la inversión mediante procesos de privatización, de regulación, de liberalización económica y, sobre todo, de integración regional. Esta última medida ha actuado no sólo como un motor del comercio, sino también como un motor de la inversión, ya que ha ampliado mercados y ha hecho las condiciones más atractivas. Este tipo de ejemplos pueden ser tomados en consideración por los países del sur para reflexionar sobre su responsabilidad en la mejora de las condiciones económicas. Crear nuevos instrumentos financieros también puede acelerar el flujo de inversión Norte-Sur. Si vemos los instrumentos financieros que existen para promover la inversión en los Países del Este, nos damos cuenta que esos instrumentos no sólo son mucho más ricos, sino que son mucho más variados.

Por último, para cerrar este apartado general del Mediterráneo, quiero lanzar una propuesta relacionada con la parte cultural, la parte social, la tercera cesta del Proceso de Barcelona, ésta es, la necesidad de hacer llegar este proceso a ámbitos más amplios de la sociedad, a los jóvenes, a las universidades, a los medios de comunicación, etc. En este sentido, estamos trabajando conjuntamente con Suecia en un plan de acción que pueda ser aprobado con ocasión de la Cumbre de Valencia de abril de 2002.

Centrándome ya en el Magreb, y particularmente en la relación de España con Marruecos, quiero subrayar que para España esta relación es prioritaria y para ella se destinan gran cantidad de recursos, tanto políticos como económicos. Marruecos es hoy el primer receptor de cooperación española en todo el mundo, por delante incluso de los países iberoamericanos. Marruecos es el país que, en términos de instrumentos económicos y financieros, tiene las mayores facilidades de cuantas ofrece España a otros países del mundo, y también con el que tenemos una relación cultural más intensa. En todo caso, la política es la relación más importante que tenemos, y ha ganado en relevancia a lo largo de los últimos años. Aunque, ciertamente, en los últimos meses se ha asistido a un enrarecimiento

de la relación, pero en buena medida por el hecho de encontrarnos con nuevos retos que tenemos que afrontar, como el migratorio, el de la situación que atraviesan ciertas inversiones españolas en Marruecos o en Argelia, y también el de la creciente comunidad magrebí, concretamente marroquí, residente en España, etc. Esta comunidad ha pasado en apenas cinco años de 50.000 personas a cerca de 250.000, a través de un proceso de regularización muy importante.

Sobre la cuestión del Sáhara, este tema siempre ha estado latente en la relación de España y Marruecos. Y sobre él la posición de España no ha cambiado desde hace mucho tiempo. España mantiene la opinión de que la solución debe encontrarse en el marco de las Naciones Unidas y ha de ser pactada, es decir, no puede venir de la mano del plan de arreglo, porque el referéndum no es aceptado por las partes y además tiene una serie de problemas técnicos muy importantes. Por todo esto, es urgente explorar vías alternativas, presentadas por Marruecos u otros actores implicados, al objeto de desencallar el tema. España está absolutamente dispuesta a colaborar en esa solución, pero contando con todas las partes de la controversia. La solución pasa por un acuerdo entre Marruecos, Argelia y el Frente Polisario, como representante del pueblo saharauí. España, como es obvio, está interesada en el desarrollo económico del Magreb, también en su desarrollo político y en la consolidación de la democracia, particularmente en Marruecos. En relación a este país, España es muy consciente de que está en una fase de transición muy delicada e importante; que es el país del Mediterráneo que se encuentra en la etapa más avanzada de transición política, económica y social, superando a Túnez, Argelia o Egipto. Quizá Jordania sería el único caso que admitiría ser comparado. Por todo ello, España apoya este proceso de transición, y es a la vez muy consciente de que la consolidación económica y política de Marruecos pasa por la estabilidad de la institución monárquica.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro.
Josep Baqués Quesada.

La Política Europea de Seguridad y Defensa: déficits actuales y perspectivas de futuro

Josep Baqués Quesada*

RESUMEN

La articulación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) anunciada en Colonia se ve dificultada por la disparidad en las agendas de política exterior de los estados europeos y por su dependencia de los EEUU. Sin embargo, también constituye un reto cuyo éxito va a depender de la capacidad europea para definir un concepto estratégico común y para dotarse de los medios indispensables para hacerlo creíble en la escena internacional.

Palabras clave: Unión Europea, PESD, Seguridad internacional.

UNA BREVE PANORÁMICA HISTÓRICA

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días se pueden identificar dos grandes líneas en la construcción de un entramado de seguridad y defensa para Europa. Por una parte, existe una corriente endógena. Por otra, un proyecto liderado por los EEUU. Sin embargo, el peso específico de una y otra ha sido bien diferente. El fracaso en la creación de una Comunidad Europea de Defensa CED –provocado por la persistencia de grandes recelos entre los propios países europeos implicados– así como el papel desempeñado por la Unión Europea Occidental (UEO) a lo largo de su existencia han convivido en precario con el impulso dado a la OTAN. Ni que decir tiene que la correlación de fuerzas en el mundo bipolar hacía imposible una alternativa estrictamente continental. En realidad, la Europa devastada por la guerra no podía contrapesar, por sí sola, la superioridad militar (tanto nuclear como convencional) del pacto de Varsovia.

*Investigador de la Universidad de Barcelona
y del Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de Madrid

La situación de la UEO en este período es significativa. Una relectura de las resoluciones de su Consejo permite comprobar como se suceden las delegaciones de sus teóricas competencias en beneficio de la Alianza Atlántica (v. gr., las del 20 de diciembre de 1950 y 27 de febrero de 1957). Además, en el período comprendido entre 1973 y 1984 ni siquiera se celebran reuniones¹. Pese a que en los años ochenta se produce una tímida reactivación de la UEO, en gran medida provocada por el desacuerdo de los Estados miembros con la estrategia norteamericana en Europa, y especialmente tras el anuncio de la instalación de los euromisiles (Sanguinetti, 1985: 15-16 y Burgelin, 1988: 148-149), y el lanzamiento de la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) (Robles, 1997: 55), lo cierto es que no puede decirse que a lo largo de todos estos años ni la CEE ni la UEO hayan logrado cubrir lo que bien podría ser calificado como el objetivo prioritario, a saber, la definición de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD).

Así, durante casi 40 años, las dos líneas maestras de la defensa europea se solapan pero su grado de influencia es dispar. La heterogeneidad de las agendas de política exterior, unida a la perentoriedad de la garantía norteamericana en el contexto de la Guerra Fría conspiran en esta dirección, siendo factores que se refuerzan mutuamente. La primera, en definitiva, relativa a una integración europea multidisciplinar propiciada desde dentro, ha tenido –y tiene– que sortear múltiples obstáculos. En cambio, la segunda, relativa a la integración en materia de seguridad y defensa auspiciada desde fuera, bajo la tutela, el impulso y los medios ofrecidos por un país aliado, pero no europeo, ha liderado eficazmente (si bien con los sesgos que se discutirán a lo largo de este análisis) una determinada forma de entender la seguridad europea, aquella que pasa por la primacía del vínculo transatlántico².

Con todo, a principios de los años noventa, los Estados miembros de la CEE se disponen a dar un paso de gran trascendencia en la transformación del Mercado Común en una Unión Monetaria y, finalmente, en una Unión Política. Entre los temas a debatir se halla la cuestión de la seguridad y la defensa colectivas. Realmente, la propia evolución de la Comunidad Europea en el terreno económico y la decisión de avanzar con paso firme en otras áreas convierten en ineludible el reto de definir con mayor claridad una política exterior y de seguridad común y hasta una política de defensa propia. Esto dará pie a la configuración de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el Tratado de Maastricht, en 1992. Pero también va a poner de relieve, otra vez, la presencia de sensibilidades distintas en los diferentes estados europeos. Unas y otras salen a la luz a lo largo de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1991 y, con matices, se repiten en la de 1996.

La fórmula finalmente adoptada es la propia de una solución de compromiso. En Maastricht la UE se dota del instrumental necesario para ir desarrollando posiciones y acciones comunes en el terreno de la “seguridad”, pero delega en la UEO –o bien directamente en la OTAN– su aplicación³. Más allá de ello, sólo se indica que la PESC podría incluir “*en el futuro* la definición de una política de defensa común que *podría conducir en su momento* a una defensa común” (a-J.4.1 del Tratado de la Unión Europea [TUE]).

Posteriormente, en Amsterdam, se produce la institucionalización del cargo de Alto Representante de la PESC (el popular “Mr. PESC”). Su importancia estriba en que por fin la política exterior y de seguridad europea posee una cabeza visible. Asimismo, se opta por crear la figura de la “abstención constructiva o solidaria”. De ese modo se permite que uno o varios estados miembros de la UE se desmarquen de una iniciativa común, sin que ello impida su adopción por el resto. En realidad esta segunda novedad viene exigida por cuanto en el período intermedio entre la aprobación del TUE y la de esta reforma ingresan en la Unión algunas naciones de tradición neutral que, en general, adoptan una postura marcada por el recelo hacia todo lo que concierne la definitiva asunción de competencias en materia de “defensa” por parte de la UE⁴, pero también por el escepticismo mostrado por socios no neutrales, caso de Dinamarca.

Ahora bien, Amsterdam sigue mostrando la brecha existente entre británicos por un lado, y el eje franco-alemán por otro. La propuesta lanzada por la OTAN en su cumbre de Berlín (junio de 1996) en el sentido de fomentar *en su seno* la IESD refuerza la vieja idea de Londres de que la UE debe ceder en este ámbito a favor de la Alianza Atlántica. Pero una carta conjunta de Chirac y Kohl a la Presidencia irlandesa, fechada el 9 de diciembre de 1996, va a operar como contrapeso. La petición es clara: incluir en el nuevo Tratado la formulación de una “defensa común” y propiciar la integración de la UEO en una UE convenientemente reforzada en estas lides.

El redactado definitivo del Tratado de Amsterdam es intencionadamente ambiguo, aunque pueden constatarse algunas novedades en relación con lo previsto en Maastricht. Sin ir más lejos, se alude a la política de defensa común en términos de su “definición *progresiva*”, por oposición a la muy vaga referencia a la definición “en el futuro” presente hasta la fecha. Además, se traslada al Consejo la posibilidad de tomar decisiones en esta dirección, sin necesidad de que ello exija una nueva reforma del Tratado (a-17 del TUE modificado). Asimismo, se recogen explícitamente por vez primera las misiones “Petersberg” como *propias* de la UE (no sólo de la UEO o de la OTAN) y se recalca la opción de integración definitiva de las dos principales organizaciones europeas con responsabilidades en este ámbito.

EUROPA DESPUÉS DE MAASTRICHT, A MODO DE BALANCE

La necesidad de adaptación a un nuevo contexto internacional

Parece existir un cierto consenso en el hecho de que la situación de Europa en relación con los EEUU ha variado sustancialmente tras la caída del muro de Berlín y el fin

de la Guerra Fría. Con anterioridad a estos sucesos el liderazgo norteamericano era absolutamente indispensable, como resultado de la propia lógica bipolar. Sencillamente, una alternativa europea separada de la política exterior y de defensa de los EEUU no era concebible, siendo realistas, más allá de los sueños gaullistas.

Hoy en día, sin embargo, esa amenaza ha desaparecido, y si bien no ha sido reemplazada por ningún “fin de la historia”, sí es cierto, al menos, que su lugar lo ocupa un escenario distinto en el que no se aprecia ninguna superpotencia que haga sombra a los EEUU o que, simplemente, tenga pretensiones de hegemonía global. Este hecho, en teoría, marca el fin de un determinado orden mundial y, con ello, una tendencia de muchos estados –europeos o no– a asumir mayores responsabilidades en lo que a su defensa concierne. Sería lógico, desde este punto de vista, que algunos trataran de marcar distancias con respecto a los EEUU (Kissinger, 1998: 16). En el caso concreto de la UE, se ha llegado a decir que con “la caída del muro de Berlín caen también algunos de los argumentos que se oponían a una identidad europea de seguridad y defensa” (Estrella, 1997: 108). Y esa identidad es precisa, en última instancia, porque la desaparición de la amenaza soviética no ha conllevado la del resto de situaciones de riesgo.

Por el contrario, salen a la luz muchos conflictos menores pero generadores de inestabilidad, algunos de los cuales están en las fronteras mismas de la UE –y lo estarán cada vez más, porque Europa crece hacia el Este–. La distinta naturaleza de estas tensiones en comparación con aquella hipotética “guerra total” prevista en caso de enfrentamiento entre el mundo occidental y el soviético constituye, pues, un dato incontrovertible, como también lo es que pierde peso la posesión de vastos arsenales nucleares y hasta que merecen ser revisados elementos más técnicos como la organización y los medios de las antiguas divisiones acorazadas, previstos para hacer frente a unidades similares de sus contrapartes del Pacto de Varsovia en las extensas llanuras centroeuropeas.

Pues bien, ante esta realidad, todo parecía indicar que las potencias europeas, no siendo lo suficientemente fuertes en lo militar para superar a la maquinaria bélica e industrial de la URSS, sí lo serían –cifras en mano– para garantizar la paz y la estabilidad como mínimo, en regiones vecinas y frente a, como mínimo también, estados o fracciones de estado con unos presupuestos de defensa escasos y con un material militar no de última generación. Sin embargo, para sorpresa de muchos y como ratificando el escepticismo de algunos expertos, Europa, sea la UEO o la UE su interlocutor en estos temas, no ha conseguido asumir en la práctica esa responsabilidad. Al contrario, ha sido puesta en evidencia, primero en Bosnia y después en Kosovo, ya que sin el precioso auxilio estadounidense hubiera sido discutible hasta la intervención misma (por no hablar de sus resultados, finalmente satisfactorios en el terreno estrictamente militar)⁵. Ante esta perspectiva es obligado hacerse varias preguntas. En primer lugar, ¿por qué esto es así? En segundo lugar, ¿qué esperanzas cabe albergar acerca de una Europa verdaderamente soberana en estas lides?

Causas de las dificultades europeas

No cabe duda de que las inercias promovidas por el largo período que va desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días contienen buena parte de la respuesta a la primera de las preguntas planteadas. De ahí la importancia de saber de dónde venimos. Pero, siendo más concisos, creo que puede señalarse el poso que ello ha dejado en la actual mentalidad europea. Ya se ha dicho que durante la larga etapa de la Guerra Fría, los europeos nos acostumbramos a edificar nuestra seguridad bajo palio estadounidense. Ciertamente, nuestras maltrechas economías debían dedicar sus mejores rendimientos a la reconstrucción de un continente devastado por la Segunda Guerra Mundial. El problema estriba en que muchos años después, y ante una situación completamente nueva, se mantienen aquellas viejas inercias, de modo que Europa sigue apareciendo como una “consumidora” de la seguridad que otros producen. Es indicativo que el gasto en defensa de todos los países miembros de la UE en conjunto siga siendo bastante inferior al que afrontan los EEUU por sí solos (por no hablar de las inversiones en I+D). El diagnóstico no puede ser más claro: con el argumento de cobrar unos “dividendos de la paz” en buena medida ficticios (proliferan más que nunca los conflictos, aunque limitados), Europa disminuye sus gastos de defensa y, como consecuencia inevitable de ello, sigue depositando su confianza en las aportaciones militares que se puedan hacer desde Washington... incluso para solventar cuestiones que, en principio, poco o nada tienen que ver con la estrategia global norteamericana.

Por tanto, todo parece indicar que nos hemos acomodado en la dependencia militar que tenemos respecto de los EEUU desde los años cuarenta. Esta opción tiene ciertas ventajas, por supuesto, pero también graves inconvenientes. Entre las primeras, la tentación de seguir gozando por mucho tiempo de una seguridad suficiente a un precio muy inferior al de su coste real. Hasta las exigencias de la “convergencia económica” que están culminando los distintos países miembros de la UE se han vuelto en contra de los intentos de modificar esta dinámica. Con los datos macroeconómicos en la mano, pues, no hay necesidad de alterar un orden de cosas que procura a la UE una buena relación coste-eficacia.

Ello no obstante, la frialdad de los números esconde una realidad perversa, que nos ayuda a ponderar con ojo crítico los efectos derivados de esta coyuntura. En efecto, que otros financien una parte sustancial de nuestra propia defensa equivale a trasladar a esos otros las potestades decisorias respecto al empleo de la fuerza. Cuando los objetivos centrales de los EEUU y de la CEE eran prácticamente idénticos, el problema era relativizable. Cuando la actual UE entiende que desde Europa se puede reconstruir una agenda internacional más matizada, más genuinamente continental y, en su caso, no coincidente con las prioridades norteamericanas, entonces aparecen los flecos del acomodamiento europeo en su verdadera faz. Porque, si bien seguirá siendo normal que una parte de los intereses de unos y otros sea homologable, ya no debe presuponerse que siempre

será así o, peor aún, que deba acabar siéndolo por un imperativo funcional. Por tanto, el principal inconveniente de seguir con esta postura acomodaticia estriba en que si Europa no posee medios propios para defender una postura estrictamente comunitaria, ¿qué sentido tiene molestarse en promover una dimensión política autóctona? En otras palabras: el efecto solapado, pero al mismo tiempo incuestionable, de la obtención de una defensa a bajo precio es la pérdida correlativa de soberanía.

Tal y como indica, provocativamente, un ex alto cargo de la administración norteamericana, “la cruda realidad es que Europa Occidental, y también –en una medida cada vez más importante– Europa Central, siguen siendo un protectorado estadounidense, con unos estados aliados que recuerdan a los antiguos vasallos y tributarios”, para concluir que, si esta situación probablemente no podrá prolongarse eternamente ni es bueno que así sea, al menos es muy ventajosa para su país porque “brinda a los Estados Unidos una oportunidad especial para intervenir de manera decisiva”, de modo que “cualquier compromiso efectivo de los Estados Unidos con la construcción europea debe guiarse por un pensamiento claro en lo que respecta al tipo de Europa que los Estados Unidos prefieren y están dispuestos a promover” (Brzezinski, 1998: 66-67)⁶.

En el fondo, por tanto, la falta de una mayor inversión en la defensa colectiva no es sino el reflejo de un fenómeno más profundo. Puede que una parte de las elites políticas europeas estén dispuestas a asumir los flecos que en relación a la toma de decisiones supone la indefinición de una defensa común. Quizá sean ciertas las palabras de un diplomático español que se queja de que aún hoy, pese al discurso más o menos oficial de la UE, “hay en este esfuerzo integrador una seria fragilidad: Europa no va tanto hacia su integración por profunda vocación y por convicción de tener unos valores y unas identidades comunes, sino que la busca por necesidad, ya que en su ausencia se vería barrida económicamente por las potencias económicas rivales” (Fuentes, 2000: 21).

Si esto es así, entramos en un círculo vicioso de difícil solución: siendo la economía la variable principal del proceso de construcción de la UE; siendo, además, capaz de someter a sus dictados cualquier otra consideración de orden moral, político o, en última instancia, militar; siendo, en fin, los gastos militares –como parte del gasto público general– disfuncionales para garantizar la reducción del déficit y la competitividad de los mercados frente a peligrosos competidores de todo el mundo; siendo esta la perspectiva de análisis, es lógico pues que los estados miembros opten por ralentizar continuamente el despliegue de la eficacia del segundo pilar y, con mayor razón, que circunscriban la defensa colectiva a declaraciones de intenciones más bien abstractas en la teoría y del todo intrascendentes en la práctica.

Pero no podemos quedarnos en este nivel de análisis, por importante que sea. En realidad, Europa carece de una visión estratégica propia. A su vez ello guarda relación, en parte, con lo ya indicado, pero va mucho más lejos. Se trata más bien del modo como se perciben los problemas internacionales desde el Viejo Continente. Tras largas etapas

de esplendor, bien que promovidas por las distintas potencias europeas a título individual, Europa, precisamente ahora que está más unida que nunca, aparece ensimismada, apegada a una cosmovisión autolimitada, puramente reactiva, casi siempre escasa de energía. El contraste con la estrategia global norteamericana es evidente. Se ha llegado a hablar de que en Europa poseemos una visión “parroquial” de las relaciones internacionales (Coma, 1999: 25). Sea como fuere, es muy complicado ponerse a la altura de los EEUU si no se cambia, también en este punto, la mentalidad continental (Bardají, 1999: 52). El problema estriba en que hoy es necesario disponer de un proyecto que trascienda las propias fronteras. No es cuestión de elección. El mundo se ha hecho pequeño. Las interdependencias en todos los ámbitos son generosas. En el de la seguridad, tal y como últimamente se está demostrando, no lo son menos. Y ante ello, sin una estrategia definida, sólo puede acudir a la improvisación política y diplomática, con la consiguiente pérdida de coherencia y de eficacia.

SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

La aparición de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO): la UE habla de “defensa”

Si Europa no se ha sabido dotar de instituciones e instrumentos eficaces en materia defensiva, ello tiene mucho que ver con las rencillas que tradicionalmente han protagonizado los países que por su potencial industrial, tecnológico y militar han estado en disposición de liderar el proceso. Es indudable que muchos de los problemas comentados en el apartado anterior tienen su origen en este hecho. En esta dirección, se ha dicho que “los factores diferenciales pesan más que los intereses comunes” (Bregolat, 1997: 98), que existen “intereses de seguridad *de* los europeos, pero no intereses de seguridad europeos” (Arteaga, 1995: 59) e incluso que muchos estados siguen considerando que “cualquier incremento de la IESD se hace a costa de la identidad nacional” (Arteaga, 1999: 113).

Efectivamente, las clásicas diferencias franco-británicas tendieron a crecer después del intento de vertebrar el futuro de Europa desde el eje París-Bonn. De hecho, el Reino Unido no aportó ninguna unidad al CEUR (mando militar), que fue creciendo a partir de una primigenia brigada mixta franco-alemana. A su vez, la postura excesivamente proatlántista de Londres viene molestado a los galos, preocupados desde hace años por contrarrestar esa dependencia mediante una alternativa continental. Como hemos visto, las discusiones que nos llevaron a la definición de una PESC en Maastricht no tenían otro sentido. Para complicar todavía más las cosas, la reunificación alemana y las

miradas de la misma hacia el Este, Eslovenia o Croacia, más bien han enfriado la relación con sus socios franceses. Por su parte, los estados de tradición neutral recién incorporados a la UE mantienen reservas en todo lo que sea avanzar hacia la institucionalización de una dimensión de “defensa” europea. Ante un panorama como el aquí descrito no cabría ser, a priori, muy optimistas.

Sin embargo, la cumbre franco-británica de Saint-Malô (diciembre de 1998) vino a deshacer el entuerto. Ambos gobiernos acordaron dar un nuevo impulso a la Identidad Europea de Seguridad y Defensa. Ahora ya se trata de apostar por “una capacidad autónoma de acción, apoyada sobre fuerzas militares creíbles, con los medios precisos, dispuestos a ser utilizados a fin de responder a las crisis internacionales”. Objetivo sin duda ambicioso, teniendo en cuenta la prudencia del redactado del TUE. Y en este sentido cabe afirmar que, con las reservas que se quiera respecto a la actitud del Reino Unido, es lícito reconocer que el desbloqueo que se ha producido desde la cumbre de Saint-Malô ya ha rendido sus primeros dividendos, al facilitar la adopción de unos acuerdos de más amplias dimensiones en los Consejos de la UE celebrados en Colonia y Helsinki, en junio y diciembre de 1999, respectivamente. Así pues, ya a nivel comunitario, se ha consolidado esa propuesta inicialmente bilateral, de manera que todos los socios han acordado avanzar hacia la definición de una defensa común, más allá de las limitaciones que elegantemente encubren los conceptos de “política exterior” y de “seguridad” cuando se utilizan en este contexto.

Entre sus logros cabe destacar la creación de un Comité Político y de Seguridad (COPS), encargado de la dirección estratégica y del control político de las operaciones militares o la puesta en marcha de un Comité Militar encargado de hacer las recomendaciones pertinentes al anterior y de establecer las directivas que habrá de aplicar el correspondiente Estado Mayor, al conducir las operaciones militares concretas. Posteriormente, en Helsinki se perfila incluso la fuerza necesaria para dotar de consistencia práctica a las decisiones tomadas en Colonia: 60.000 hombres, a los que deben añadirse los apoyos aeronavales y logísticos indispensables, listos para ser desplegados en un plazo máximo de dos meses y para permanecer en la zona de operaciones durante, como mínimo, un año. Esta fuerza, que por su entidad equivale a un cuerpo de ejército, debería estar operativa en el año 2003. Pero, ¿se trata, en verdad, del embrión de un ejército europeo?

Luces y sombras de la “Europa de la defensa”

El impulso dado a la defensa europea en los dos últimos años está siendo, sin duda, relevante. También es importante que se haga desde la UE y que, definitivamente, la UEO ponga los instrumentos que ha desarrollado a disposición de la primera. Nunca como ahora hemos estado tan cerca de lograr que dicha organización asuma responsabilidades en este terreno, reforzando así su indiscutida fortaleza económica. Esto no queda empañado por el hecho de que siga siendo la OTAN, a través del a-5 del Tratado de Washington, la que se

encargue de la “defensa colectiva” en sentido estricto. Porque, de hecho, la UE, en la hipótesis de que logre cubrir los objetivos trazados en Colonia y Helsinki, va a limitarse a planificar e implementar “misiones Petersberg” al menos por el momento (Sanz Roldán, 2000: 194). Pero no se trata de una apuesta menor. Es todo un reto: ir más allá de la mera armonización de las políticas nacionales hasta llegar a poseer la capacidad de llevar a cabo actuaciones que resultan imposibles de asumir por un Estado en solitario (Serra, 2001: 108).

Por tanto, el proyecto dibujado a lo largo de 1999 es ambicioso. Permite ver el horizonte. Ello no obstante, mal haríamos acomodándonos ante semejante generosidad de intenciones y cifras. Tal fue la trampa en la que incurrieron los más optimistas tras leer las conclusiones de Colonia y Helsinki. Pero ya se está hablando de exceso de expectativas al respecto. Probablemente la UE seguirá teniendo problemas en el terreno de la práctica mientras no resuelva la cuestión fundamental de la identidad europea. Europa está muy lejos de poder definir unívocamente un proyecto político de futuro en un escenario internacional cada vez más complejo. Cuando se diseñan planes para dotarla de un embrión de ejército europeo, uno tiene la sensación de que se está construyendo el tejado de una casa con delicados cimientos y unas pocas vigas de por medio. No pretendo con ello que se frenen estas iniciativas, sin duda loables, sino que paralelamente se tomen medidas para ir consensuando valores, metas, agendas de política exterior, etc. entre los diferentes estados interesados. De no lograrse, podremos llegar a constituir un núcleo de Fuerzas Armadas formado por 60.000 o por 180.000 hombres... sobre el papel, pero será tan difícil que sea empleado allí donde sea necesario como difícil ha sido a lo largo de los diez últimos años la utilización del CEUR, o del resto de fuerzas que han ido creciendo sin cesar al abrigo de las iniciativas de la UEO.

Dicho con otras palabras: una cosa es tener un listado de unidades puestas a disposición de una organización defensiva y otra muy distinta que a la hora de la verdad se den las condiciones que permitan su movilización efectiva. Las distintas percepciones que siguen existiendo en la UE en relación con las circunstancias en las que se debe intervenir, en relación con los distintos escenarios que pueden justificar dicha intervención, o hasta en relación con las propias modalidades de intervención que en cada momento se consideren legítimas, son todas ellas cuestiones que conviven con el impulso dado al proceso de articulación de una dimensión defensiva de la UE desde la cumbre de Helsinki de diciembre de 1999, pero que operan en una dirección contraria. Lo peor del caso es que corremos el riesgo de dejarnos seducir por dicho impulso sin darnos cuenta de que el instrumento militar creado puede devenir ineficaz por causas ajenas a él, pero muy presentes en la corta y difícil historia de la UE, en los términos expuestos a lo largo de este análisis.

Todo ello nos lleva a una encrucijada decisiva. Europa posee el diseño de una arquitectura de seguridad y defensa; posee —o está pronta a hacerlo— unidades militares adscritas, pero no posee un concepto estratégico propio (Francart y Patry, 2000: 10). Existen, eso sí, conceptos estratégicos nacionales, así como un concepto estratégico transatlánti-

co, pero nada que se le parezca a nivel de la Unión Europea. Y, si se quiere hablar de una PECSO que merezca tal nombre, es preciso que en el seno de los órganos competentes de la UE se determine tal concepto.

Para ello será preciso, primero, definir cuáles son los valores e intereses hay que proteger mediante el empleo de su brazo armado. Se trata de identificar a qué tipo y nivel de conflicto se está dispuesto a responder. Se trata, en definitiva, de tener claro cuándo una agresión a dichos valores merece que la UE ponga en marcha sus propios mecanismos. Asimismo, es importante prever qué escenarios van a ser considerados como el área de influencia preferente de la UE. ¿Hay que prepararse para intervenir en la periferia oriental y meridional de la Unión? ¿Hay que ponerse a disposición de la ONU para hacer lo propio en el África Subsahariana, si también allí se producen conflictos étnicos, genocidios, situaciones graves que pueden desestabilizar a la región? ¿O quizá es mejor apoyar económica y logísticamente a otras organizaciones regionales, más adaptadas al terreno, para que hagan lo propio? Si se reclamara la presencia de tropas del futuro brazo armado de la UE en Extremo Oriente... ¿se acudiría o no y, en caso de ir, qué tipo de esfuerzo militar estaría dispuesta a proporcionar Europa? O, en fin, ¿deberíamos reconducir nuestros limitados haberes a operaciones que, a lo sumo, se desarrollen a unos pocos centenares de kilómetros de la última frontera de la UE? No creo que este tipo de preguntas se deban contestar sobre la marcha.

Seguidamente, hay que analizar qué riesgos de desestabilización existen en dicha área. Ello presupone un análisis multifactorial, que preste atención a los diversos detonantes de las crisis: desde la pobreza hasta la pugna por el control de recursos escasos o de rutas estratégicas, pasando por las rivalidades étnicas. Pero también un análisis de los distintos tipos de conflicto que deben afrontarse: no es lo mismo mediar en una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas (OMP) que combatir el terrorismo internacional. Finalmente, y sólo finalmente, habrá que diseñar el instrumento militar más adecuado a las conclusiones derivadas de las anteriores reflexiones. Un instrumento militar que sea capaz de responder a este mínimo común denominador definido desde la propia UE, más allá de las legítimas peculiaridades de cada agenda de seguridad nacional, pero también con una personalidad propia, no necesariamente coincidente en todos los extremos con la norteamericana.

Eso no significa que deba relajarse el vínculo transatlántico. Sólo significa que quizá haya que redefinir sus términos. Seguirán existiendo conflictos que unan a las dos orillas del océano. Recientemente se ha invocado el a-5 del Tratado de Washington para afrontar el terrorismo internacional, así como a los estados que lo protegen. Pero para empezar, eso no presupone que el tenor de la relación deba ser dictado desde Washington y aceptado sin más por las potencias europeas.

En particular, la IESD –patrocinada por los EEUU bajo el concepto más amplio de las Fuerzas Operarias Conjuntas Combinadas (FOCC)– puede constituir una buena

referencia para ir progresando en la asunción de capacidades propias en campos tan descuidados entre las potencias europeas como son el mando, control, comunicaciones, computadoras, inteligencia, vigilancia y reconocimiento (C4IR2), el transporte estratégico o la capacidad de apoyo logístico al combate. Pero está muy lejos de ser lo que Europa necesita para su futuro. Al menos si se pretende que en ese futuro Europa recupere bondades directivas: “De otro modo, incluso para hacer frente a una crisis exclusivamente europea como la de Kosovo, seguiremos dependiendo de los recursos militares norteamericanos, de manera que su política exterior y de seguridad estará siempre subordinada a la de los EEUU” (García Labajo: 2000: 11).

Sólo quien posee los medios para actuar puede decidir actuar. Si Europa se contenta con crecer al amparo de la IESD está condenada a prolongar su ostracismo en lo que concierne a las grandes decisiones. La alternativa esgrimible pasa por la generación de esos multiplicadores de fuerza desde Europa, de acuerdo con lo requerido por su propio concepto estratégico, de manera que uno de los retos principales de los próximos años va a ser “resolver la insuficiencia de medios de transporte y de inteligencia para poder realizar misiones sin necesidad de contar con la colaboración norteamericana, no asegurada en el marco de la IESD y necesitada de negociación caso por caso” (Portero, 1999: 28). Y, en este sentido, quizá haya que empezar cuestionando la muy seductora teoría que requiere la no duplicación de medios en ambos lados del Atlántico⁷.

Es evidente, por otro lado, que un proyecto de esta envergadura no es fácil de asumir desde los reducidos presupuestos de defensa que se barajan en los distintos estados europeos de la posguerra fría. Su financiación requiere soluciones imaginativas puesto que, difícilmente, ninguna potencia media estará dispuesta a soportar el peso de la misma. Menos todavía, cabe suponer, en el caso de que ese tipo de esfuerzo no se vea correspondido por el de otros socios.

Generación de medios adaptados a las necesidades derivadas del concepto estratégico europeo

Los nuevos retos son también excelentes oportunidades para mejorar lo ya existente. Además, la UE está dotándose de un instrumento militar propio en un momento crucial: a la consolidación de las operaciones combinadas y conjuntas se le une un incipiente debate acerca del tipo de unidades más adecuadas para hacer frente a las guerras del futuro y, a tenor de lo visto después del 11 de septiembre, hasta del presente. En relación con todo ello, cabe destacar que las operaciones internacionales en las que se han visto involucradas las naciones europeas a lo largo de la última década constituyen un buen banco de experiencias.

Lo combinado conlleva, por definición, un esfuerzo de colaboración operativa de fuerzas multinacionales. Pero, sobre todo, supone una invitación a compartir cadenas logísticas, a avanzar en la interoperatividad de sistemas y, cada vez más, a homologar

procedimientos y medios. Aunque hay todavía muchas resistencias que vencer, la imagen de las Fuerzas Armadas (FAS) europeas a medio plazo debería pasar por una progresiva reducción de los modelos de fusiles de asalto, de blindados de ruedas y cadenas o de aviones de combate para desplegar en los escenarios de conflicto. De hecho, debería avanzarse hacia la consecución de una voz única europea en el terreno de la demanda (Bayarte, 2000: 45). La integración de la industria de defensa a nivel europeo puede coadyuvar, sin duda, en esta dirección. Creo que la tendencia ya es identificable, aunque eso no significa que se puedan percibir grandes logros a corto plazo, entre otras cosas porque permanecerán en servicio durante bastantes años medios militares diseñados y fabricados al socaire de otra mentalidad⁸.

También es deseable que la confianza entre estados miembros de una misma organización permita que algunos servicios “críticos” sean desplegados y desarrollados por ese mismo mando combinado, sin necesidad de que cada componente nacional arrastre los suyos hasta las zonas calientes. Recientemente el general Jackson comentaba, en este sentido, que suelen generarse ineficiencias innecesarias por el hecho, por ejemplo, de que la sanidad militar sigue considerándose una “responsabilidad nacional” por parte de muchos gobiernos (Jackson, 2000: 17). En otros campos de la logística suele ocurrir lo mismo. Mejorar su gestión es una de las asignaturas pendientes. Lo mismo ocurre con el mando: no debe confundirse la potenciación de las operaciones combinadas con la distribución de partes alícuotas de responsabilidad o de liderazgo militar. Por el contrario, habrá que favorecer el surgimiento de una dirección clara, asumida por algún estado miembro en concreto (Van Staden y Kreemers, 2000: 105-106). No se trata de la solución idónea, pero sí de una fórmula útil en tanto se solventa el problema de la falta de capacidades “europeas” en este y en otros terrenos.

Por su parte, lo conjunto requiere un esfuerzo de penetración entre los diversos ejércitos de cada estado, o de varios de ellos. La UE tiene ante sí un reto importante en este campo. No en vano, como hemos visto, los 60.000 efectivos previstos en Helsinki son tropas “de despliegue”. Por tanto, sólo podrán desarrollar sus misiones si se refuerzan las actuales capacidades de las Fuerzas Aéreas y de las Marinas de Guerra de las naciones implicadas. Esto constituye, a la vez, una expectativa de crecimiento y una servidumbre en lo que a su formato se refiere. En realidad, dicho formato deberá estar en función del tipo de escenario y/o de conflicto al que se piense hacer frente. Lo ideal serían unas FAS omnipotentes y omnipresentes, pero ante la evidente imposibilidad de acceder a ello (máxime en el caso de la UE), es preciso moldear la futura fuerza atendiendo a estos parámetros. Los porcentajes del presupuesto asignados a cada ejército (tierra, mar o aire) deberían revisarse en función de las verdaderas necesidades operativas. En su caso, al menos en parte, de las dictadas a través de una planificación llevada a cabo desde la UE, de acuerdo con el concepto estratégico común. De hecho, no sólo es cuestión de cifras. También es relevante el modo cómo gasta ese dinero cada ejérci-

to. En efecto, es importante que se asuma algo muy fácil de formular y muy difícil de conseguir: que cada componente piense en los demás cuando elabore su lista de peticiones. Sea como fuere, las crecientes responsabilidades de los Comités Militares y de los Estados Mayores conjuntos deben servir de contrapeso a cualquier tentativa de soslayar dichas exigencias.

Efectivamente, los tiempos que corren ya empiezan a exigir algo más. No está nada claro que las FAS del futuro deban ser, simplemente, una copia en tamaño reducido de las actuales. La tipología de los conflictos se ha modificado enormemente en pocos años. Algunos de los medios concebidos para la guerra clásica no son idóneos para afrontar las OMP ni la incipiente lucha contra el terrorismo internacional. Por otro lado, quizá haya que potenciar aspectos hasta ahora descuidados. La primera conclusión que cabe extraer de ello es que los ciclos de planeamiento deben dejar de estar presididos por el incrementalismo. Se impone un cambio de mentalidad y mucha más flexibilidad. Habrá que repensar, a priori, qué puede ofrecer cada ejército al éxito final de las operaciones militares conjuntas del futuro, en vez de limitarse a pensar, una vez conseguidos los medios, cómo mejor gestionar el empleo conjunto de recursos que fueron solicitados y obtenidos pensando en clave exclusivamente naval, aérea o terrestre.

Se vienen detectando lagunas importantes en este aspecto. Pero, una vez más, estas carencias pueden ser excelentes oportunidades para transformar la mentalidad y mejorar la eficacia de las unidades puestas a disposición de la UE. Pensemos en un caso ya clásico: el transporte estratégico. Las naciones europeas, tomadas por separado, poseen unas muy limitadas capacidades en este ámbito. Eso quizá pueda explicarse por las inercias de la Guerra Fría. Nuestra filosofía seguía siendo la de defensa del territorio, no la de despliegue en el exterior. Ello contribuyó a que los componentes navales y aéreos autóctonos no gozaran del desarrollo que en este campo sí tuvieron los norteamericanos, preparados para acudir en auxilio de Europa occidental a través del Atlántico. Pero las cosas están cambiando. Se ha reducido la amenaza militar sobre el territorio continental (al menos, en el sentido de una amenaza convencional). En cambio, se está poniendo más énfasis en una defensa de los valores e intereses europeos en zonas de riesgo que pueden estar a muchos kilómetros de las bases de partida. Ante esta tesitura, creo que se impone la creación de un Mando Europeo (UE) de Transporte Estratégico, capaz de impulsar los esfuerzos de los equipos de planificación nacionales en esta línea y, además, de racionalizar las diferentes políticas de adquisiciones.

Pero esta idea, que ya está sobre la mesa⁹, no resuelve todo el problema. Las carencias son demasiado ostentosas. Es preciso diseñar una política de adquisiciones que llene de contenido (de medios) a dicho Mando. Visto que la mera suma de esfuerzos nacionales no cunde, se han sugerido diversas alternativas. En el campo aéreo, se está tratando de homologar el modelo de avión de transporte pesado, de manera que ya son varios los estados que se han comprometido a adquirir el A-400M de Airbus (entre ellos España).

Las ventajas de esta opción son evidentes. Los costes de fabricación, de mantenimiento logístico o de instrucción se reducen. La interoperatividad es un hecho. Además, las naciones-parte de este programa estarían en condiciones de poner su flota (en todo o en parte) a disposición de ese futuro Mando. De ahí que esta elección tenga muchos adeptos (Bertram y otros, 2000: 7; Valderas, 2000: 1880). Con ello se podrían mejorar sobremanera tanto las capacidades de despliegue por aire como los tiempos de reacción.

Por el contrario, en el campo naval no existe una política similar. Más bien se tiende a impulsar el aprovechamiento de buques civiles ya en servicio con sus respectivas navieras. Ahí juegan un papel importante las leyes nacionales de movilización, así como los convenios que se puedan firmar entre los respectivos estados y los propietarios de dichos buques. Pero esta opción presenta déficits evidentes, tanto en el aspecto técnico como en el político. Los buques de uso civil requieren ser reacondicionados para el transporte militar. La adaptación puede llevar tiempo. Es cierto que algunas características mínimas para convertirlos en naves de doble uso pueden ser incorporadas desde su fase de diseño y construcción. Pero eso supone un gasto que, en principio, deberán asumir los estados sin otra contrapartida que poseer unas listas algo más fiables.¹⁰

Creo que en ambas facetas se puede ir más lejos. El futuro Mando (UE) de Transporte Estratégico debería encargarse de planificar de una vez la obtención de los medios aéreos y navales precisos, así como de proceder a su gestión, a las órdenes del EM combinado-conjunto. Para ello sería conveniente que los medios en cuestión estuvieran en todo momento a disposición de la organización. De hecho, su adquisición podría financiarse crecientemente desde algún fondo común europeo, en su caso creado ad hoc, en el que participaran todos los socios (con independencia, por ejemplo, de si se comprometen o no a poner tropas a disposición de la UE), ponderando las cifras en función de sus posibilidades económicas. Incluso se ha llegado a sugerir la elaboración de un presupuesto europeo de defensa (Serra, 2001: 103).

Sea cual fuere el formato de la contribución económica comunitaria, entiendo que dicho impulso habrá de emplearse en fomentar iniciativas como la que en el contexto OTAN tiene como protagonistas a los AWACS. Se trata de una unidad militar transnacional, en sentido estricto. Su disponibilidad para la organización competente en materia de seguridad y defensa es inmediata y permite maximizar las ventajas comentadas con anterioridad, en el sentido de abaratar costes y de racionalizar los programas de adquisición. Además, las unidades así constituidas podrían convertirse en la punta de lanza de un verdadero ejército europeo¹¹.

Este Mando debería estar en disposición de crecer en función de los requerimientos del concepto estratégico europeo. Pero por el momento cumpliría adecuadamente su misión siendo capaz de segregar y operar los medios aeronavales suficientes para hacer viable el despliegue de los 60.000 hombres previstos en Helsinki (incluyendo en ese concepto el traslado inicial y su sostenimiento sobre el terreno mientras dure la operación,

así como su relevo, en caso necesario). En conjunto se trata de una apuesta que conlleva una enorme potenciación de la UE. Por ende, ésta, entendida como organización, debería colaborar en la financiación de algunos programas en marcha, como el del avión A-400M. Asimismo, sería razonable que tomara iniciativas con el objetivo de homologar la legislación que permita llevar a cabo adaptaciones militares en ciertos tipos de buques de transporte civil (especialmente a los Ro-Ro); o que contribuyera a la generación, por parte del Mando de Transporte Estratégico, de unas capacidades inmediatas de transporte naval, consistentes en la adquisición, reforma y puesta a disposición de un *pool* de buques de segunda mano, pero con características adecuadas para complementar las limitadas posibilidades de los respectivos Mandos anfibios nacionales en este aspecto¹².

CONCLUSIONES

a) La creencia de que el fin de la Guerra Fría podría servir para redefinir los términos de una Alianza, por otra parte necesaria, se ha visto frustrada por la propia evolución de los hechos. En especial, los muy recientes conflictos de Bosnia y Kosovo han puesto en evidencia las limitaciones de la UE en el terreno de la seguridad y la defensa, pese a coincidir con un período de teóricos avances en ambas facetas, a raíz de la aprobación del Tratado de Maastricht y de las ulteriores reformas establecidas en Amsterdam.

b) Las recientes cumbres de Colonia y Helsinki abren un período de renovadas expectativas al respecto. Tanto el nuevo entramado orgánico de la defensa como el volumen de fuerzas puestas a su disposición constituyen hitos de indudable trascendencia. Sin embargo, para dotar de credibilidad y de consistencia a la PECSD es preciso que desde la UE se defina su propio concepto estratégico. No es tarea fácil, atendiendo a la tradicional disparidad existente entre las agendas de política exterior de los estados-parte. Pero, precisamente por ello, urge alcanzar un consenso básico en torno a dicho denominador común.

c) Por otro lado, los déficits acumulados a lo largo de muchos años en ámbitos como el del transporte estratégico, la inteligencia, o las capacidades de mando y comunicaciones hacen aconsejable dedicar un esfuerzo especial a su potenciación. Sin desdeñar las aportaciones que pueda llevar a cabo la OTAN, es conveniente generar estas capacidades desde la propia UE, con la mirada puesta en la posibilidad de incrementar su autonomía operativa, pero también con la intención de no sobrecargar los medios de la Alianza, dado que no cabe descartar un escenario futuro en el cual se tengan que sostener varias operaciones al unísono.

d) En particular, las capacidades de transporte estratégico aeronaval deberían ser reforzadas a corto plazo mediante la creación de un Mando único europeo. Ello redundaría en una mejor planificación de las necesidades colectivas así como en una gestión

más ágil de los medios disponibles. De hecho, podría aprovecharse la experiencia acumulada por la OTAN en la obtención y operación de alguna de sus unidades más emblemáticas (caso del escuadrón de AWACS) para dotar a dicho Mando de unidades transnacionales, con las subsiguientes ventajas, en términos de disponibilidad permanente e inmediata de las flotas aéreas y navales implicadas, así como en términos de reducción de los costes de instrucción, mantenimiento y apoyo logístico adyacentes.

Referencias bibliográficas

- ARTEAGA, F. "El libro blanco de la seguridad europea", *Revista Española de Defensa*. No. 93 (noviembre 1995).
- ARTEAGA, F. *La Identidad Europea de Seguridad y Defensa*. Madrid: Ed. Biblioteca Nueva, 1999.
- BARDAJÍ, R. "La hora de la defensa europea", *Revista Española de Defensa*. No. 136, (junio 1999).
- BAYARTE AGUERRI, G. "La logística en el marco de la multinacionalidad", *Revista Ejército*. No. 718 (diciembre 2000).
- BERTRAM, Ch; GRANT, C. y HEISBOURG, F. "Defensa Europea: las próximas etapas", *Revista Defensa*. No. 271 (noviembre 1997).
- BREGOLAT, E. "Identidad europea de seguridad y defensa" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 39, (diciembre 2000).
- BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Barcelona: Paidós, 1998.
- BURGELIN, H. *L'Union de l'Europe Occidentale et la défense européenne*. París: Ed. CEDRE, 1988.
- CAHEN, A. *La sécurité de l'Europe*. París: Ed. CEDRE, 1988a.
- COMA, M. "La relación atlántica", *Revista Española de Defensa*. No. 132, (Febrero 1999).
- ESTRELLA, R. "Hacia una Identidad de Defensa Europea Compatible y dentro de la OTAN", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 39 (diciembre 1997).
- FRANCART, L. y Patry, J.J. "Construcción de una visión estratégica europea", *Revista Ejército*. No. 716 (Octubre 2000).
- FUENTES, J. "La defensa europea del siglo XXI", *Revista Ejército*. No. 708 (Enero-Febrero 2000).
- GARCÍA LABAJO, J. M. "El Consejo Europeo de Helsinki. La Política Europea Común de Seguridad y Defensa", *Revista Ejército*. No. 709 (Marzo 2000).
- JACKSON, M. "Las realidades del mando multinacional: un comentario informal", *Revista Ejército*. No. 718 (diciembre 2000).
- JOULWAN, G. "La OTAN y Europa: una alianza más fuerte para el siglo XXI", *Revista Española de Defensa*. No. 149-150 (julio-agosto 2000).
- KISSINGER, H. *Diplomacia*. Barcelona: Ediciones B/Grupo Z, 1998.
- "Libro Blanco de la Conferencia Intergubernamental de 1996", Volumen II, obtenido en www.europarl.eu.int/dg7/igc/es/pos-toc.htm.

- LÓPEZ DÍAZ, J.A. "Transporte marítimo estratégico", *Revista Española de Defensa*. No. 104 (octubre 1996).
- PORTERO, F. "Las instituciones de seguridad europeas", *Revista Española de Defensa*. No.132 (Febrero 1999).
- ROBLES, M. *La Unión europea occidental y la cooperación europea en materia de seguridad y defensa*. Ed. McGraw Hill, 1997.
- SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. "Los Tratados europeos y los sistemas defensivos". En *VVAA. La política europea de seguridad común (PESCC) y la defensa*. Monografías del CESEDEN. No. 16. Ed. Ministerio de Defensa, 1996.
- SANGUINETTI, A. "Pour un nouvel ordre européen de la défense". *Revista Politique d'Aujourd'hui*. No. 12, (Diciembre 1985).
- SANZ ROLDÁN, F. "Hacia un nuevo esquema de seguridad para Europa". En *VVAA. Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa*. Cuadernos de Estrategia. No. 108 (junio 2000). Ed. Ministerio de Defensa.
- SERRA SERRA, N. "El progreso de la política de defensa europea", *Política Exterior*. No. 83 (sept/octubre 2001).
- VALDERAS CAÑESTRO, S. Comparecencia ante la Comisión de Defensa del Congreso (11 de octubre de 2000). En *DOCG*. No. 71/VII Legislatura.
- VAN STADEN Y KREEMERS "Hacia una política de seguridad y defensa europea", *Política Exterior*. No. 76 (julio 2000).
- WALLACE, W. "Europe, the necessary partner", *Foreign Affairs* (mayo/junio 2001).

Notas

1. Se ha sugerido que las atribuciones que, de facto, venía desarrollando la UEO podían ser asumidas sin menoscabo por la de por sí muy limitada CEE (Cahen, 1988a: 178), lo cual da idea de la inanidad alcanzada por las iniciativas estrictamente europeas en aquellas fechas.
2. No hay que olvidar que el Tratado de Washington "nace con una vocación hegemónica o de primacía respecto a cualquier otro convenio o tratado en materia de legítima defensa individual o colectiva" (Sánchez Rodríguez, 1996: 177). En este sentido, su a-8 reza del siguiente modo: "Cada una de las Partes declara que ninguno de los compromisos internacionales actualmente en vigor entre ella y cualquier otra Parte o cualquier tercer Estado está en contradicción con las disposiciones del presente Tratado y asume la obligación de no adquirir ningún compromiso internacional en contradicción con el Tratado".
3. En teoría, la UEO acepta en las Declaraciones de Petersberg, anexas al TUE, ser el "brazo armado" de la UE para implementar sus decisiones en la gestión de crisis. Sin embargo, en el citado documento se insiste en que la UEO habrá de actuar "de conformidad con las disposiciones adoptadas en la Alianza Atlántica". En realidad, la UEO no hace más que perseverar en su peculiar relación con la OTAN.
4. El análisis de las posturas de estos estados en la CIG previa a la firma del Tratado de Amsterdam muestra sus reticencias. Un Memorándum del Ministerio de Asuntos Exteriores finlandés del 18

de septiembre de 1995 apunta la inconveniencia de crear la figura de “Mr. PESC”, la innecesariedad de extender la cooperación militar más allá de las misiones Petersberg y el carácter innegociable de la regla de la unanimidad en estas cuestiones. El Gobierno Sueco afirma que desea seguir siendo dueño de sus propias decisiones en materia, no ya sólo defensiva, sino incluso de política exterior y de seguridad. Al tiempo que se ratifica en la tradicional neutralidad de su país, el Gobierno Sueco manifiesta que no está dispuesto a participar en un proyecto de “defensa común” y mucho menos a ingresar en la UEO como miembro de pleno derecho, precisamente porque el a-V del Tratado de Bruselas Modificado incluye una cláusula de defensa colectiva. Sólo Austria se muestra favorable a la comunitarización de la PESC, así como a participar en las estructuras de seguridad europeas, incluyendo la UEO y la OTAN. (Libro Blanco sobre la CIG de 1996, Vol. II).

5. Otra cuestión, que extrapola el objetivo de este análisis, es el del rendimiento de las medidas de *peace building*, cuya aplicación muestra la existencia de numerosos problemas en Kosovo. En todo caso, es tema que fomenta la reflexión, en la medida que la culminación de la fase militar en una operación de apoyo a la paz no es más que el comienzo de otra tarea harto complicada en la que las organizaciones internacionales siguen teniendo graves lagunas.
6. Por su parte, H. Kissinger reconoce que, pese a su propio diagnóstico, la realidad es tozuda y así como “durante toda la Guerra Fría, la seguridad de Europa Occidental dependió de los Estados Unidos”, años después todavía se puede afirmar que “las instituciones de la OTAN posteriores a la Guerra Fría aún reflejan este estado de cosas” (Kissinger, 1998: 883).
7. De hecho, desde Washington siempre se han analizado con lupa las propuestas intraeuropeas de reforzar la dimensión de defensa, circunspección que aumenta cuando el intento se produce en el seno de la UE, al amparo de un proyecto todavía más ambicioso de unión política. Recientemente, el general George Joulwan (ex Comandante Supremo Aliado en Europa [SACEUR]) ha comentado que, en su opinión, “las operaciones de apoyo a la paz serán las que generen mayor grado de controversia y pongan a prueba la cohesión y el consenso de la Alianza durante los próximos cincuenta años”, además de recordar que quienes ostentaran las Secretarías de Estado y de Defensa en su país al final de la administración Clinton –M. Albright y Cohen–, habían explicitado su preocupación por el hecho de que las nuevas iniciativas europeas puedan llegar a “discriminar a los miembros de la OTAN que no están en la UE” o, incluso, a “separar a los Estados Unidos de Europa” (Joulwan, 2000: 91 y 93, respectivamente). En lo que respecta a la administración actual, Rumsfeldt mantiene una similar circunspección (Wallace, 2001: 20).
8. En este campo siguen existiendo muchas asimetrías. Por ejemplo: el Reino Unido, Italia, Alemania y España participan, desde hace muchos años, en el programa Eurofighter. Francia, mientras tanto, ha desarrollado su propio cazabombardero de última generación (el Rafale), pero su industria aeroespacial ha entrado en EADS a través de Matra. En cambio, en lo que se refiere a los MBT, Alemania produce el “Leopard-2”, recientemente adquirido por nuestro país, pero Francia hace lo propio con el “Leclerc”, mientras Italia fabrica el “Ariete” y el Reino Unido el “Challenger-2”. Todo ello, al fin y al cabo, para poseer unos vehículos de similares prestaciones.
9. Desde la cumbre franco-alemana de París (noviembre de 1999), aunque ceñido al vector aéreo.

10. Para defender tesis de este tipo suele tomarse como referencia la exitosa experiencia del Reino Unido en las Malvinas. Pero no debe olvidarse que las fuerzas allí transportadas fueron, básicamente, de infantería ligera y artillería remolcada (de 105 mm). Los vehículos más pesados eran los Scorpion y Scimitar de 8 toneladas.. ¡en número de 9! Otro ejemplo: no hubo ni un solo obús ATP sobre el terreno. A la luz de estos datos la bondad del ejemplo de siempre debe ser, al menos, relativizada.
11. Todo ello sin perjuicio de que las FAS de cada país puedan seguir manteniendo un núcleo duro de medios de transporte naval o aéreo. Sin ir más lejos, España podría mantener el “Grupo Delta” de la Armada con su actual capacidad para transportar una fuerza anfibia como la BRIMAR. Se trataría de una fuerza altamente especializada en misiones de desembarco clásicas. *Ahora bien, las necesidades de transporte marítimo de las unidades del Ejército de Tierra que hayan de ser trasladadas en gran número a un eventual escenario de crisis, así como las análogas de otros países, correrían a cargo de esta fuerza transnacional.* Igualmente con los escuadrones de transporte: sin menoscabo de la presencia de algunas unidades nacionales especializadas en el asalto aéreo (BRIPAC en el ET; EZAPAC dentro del EA), lo idóneo sería contar con una única fuerza de aviones STOL centralizada y gestionada directamente desde un EM transnacional. Nótese que la existencia de un solo núcleo para cada vertiente del transporte estratégico reduciría gastos en la medida que no sería necesario que cada Estado miembro hiciese ese esfuerzo por su cuenta, de modo que con un número total de buques o aviones ciertamente limitado se podrían cubrir las expectativas de muchos socios a la vez.
12. Ya se han esbozado algunos apuntes en este sentido, aunque referidos a la posibilidad de dotar de este tipo de buques a las FAS españolas. De acuerdo con tales cálculos, para garantizar el traslado a la zona de operaciones de una BRIMZ al completo serían necesarios 14 buques Ro-Ro. El coste de cualquiera de ellos es muy inferior al de los LPD o LPH pensados para el asalto anfibio (López Díaz, 1996: 50-51). En el caso de adquirir buques de segunda mano, el precio puede resultar del todo asumible.

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Laborismo, Likud y la colonización de los territorios ocupados: el
fracaso de la paz.

Ferran Izquierdo Brichs.

Laborismo, Likud y la colonización de los territorios ocupados: el fracaso de la paz

Ferran Izquierdo Brichs*

RESUMEN

La continuidad en las posiciones del laborismo y del Likud respecto a los territorios ocupados palestinos es la causa principal del fracaso del proceso de paz en Oriente Medio. Los avatares ocurridos en diez años de negociaciones, sus avances y sus retrocesos, no se comprenden con la crónica del proceso. Es necesario retroceder en el tiempo y analizar la evolución de los planteamientos de los sectores políticos mayoritarios israelíes ante el objetivo de la colonización judía de Cisjordania y Jerusalén Este, y ante el problema del control de la población palestina en los territorios ocupados. Sólo así se pueden entender las diferentes posiciones de los gobiernos de Tel Aviv ante la paz y su negativa a dar el único paso que puede cerrar el conflicto: la retirada de todos los territorios ocupados en junio de 1967.

Palabras clave: Oriente Medio, acuerdos de paz, negociaciones.

El proceso de paz entre israelíes y palestinos parece haber descarrilado definitivamente tras diez años de malvivir. La imagen de este fracaso la encontramos en la *intifada* de al-Aqsa y la represión brutal israelí que ha anulado los avances de los acuerdos firmados en Washington en 1993 y 1995. El Gobierno de coalición israelí, aprovechando el clima creado por los atentados del 11 de septiembre, ha conseguido que la ocupación y la colonización de los territorios palestinos pasen a un lugar secundario de la agenda internacional, muy por detrás de la violencia que genera la misma ocupación. En un círculo vicioso maquiavélico y perfectamente calculado, el Gobierno en el que están reunidos los máxi-

*Profesor de Relaciones Internacionales. Universitat Autònoma de Barcelona

mos exponentes del nacionalismo israelí de la derecha, el laborismo y el fundamentalismo religioso legitima la ocupación, la represión y los asesinatos bajo el pretexto de la lucha contra una violencia que es consecuencia directa de la ocupación militar israelí.

La política del Likud en el proceso de negociaciones quedó clara en las palabras de Sharon ante el Parlamento israelí el 4 de marzo de 2002: "Si no sienten que han sido vencidos [los palestinos], no podremos regresar a la mesa de negociaciones"¹. El objetivo de la derecha nacionalista israelí es conseguir un interlocutor derrotado que ceda en sus aspiraciones y esté dispuesto a aceptar la oferta que le haga el Gobierno de Tel Aviv. Durante mucho tiempo, éste fue también el objetivo de la izquierda nacionalista. Sin embargo el laborismo parece que ha entendido que no se puede derrotar a un pueblo que lucha por su independencia. La resistencia palestina continuará, y se ha demostrado que lo hará a pesar de los terribles sacrificios que los ataques militares israelíes le están infligiendo. ¿Está la sociedad israelí, como potencia ocupante, preparada también para estos sacrificios? Hizbollah en Líbano y los grupos palestinos que han optado por seguir su modelo de lucha parecen estar convencidos de que no. Buena parte del laborismo seguramente está de acuerdo con ellos.

No así Sharon, que en el mismo discurso decía: "Los palestinos deben sufrir mucho más hasta que sepan que no obtendrán nada mediante el terrorismo". Sharon sabe perfectamente que el terrorismo es una respuesta a una relación asimétrica de poder y al abuso de su superioridad por parte del más fuerte. El castigo incrementado e indiscriminado, la ocupación y la represión, no harán más que abonar nuevos atentados y nuevos ataques guerrilleros palestinos. Y el Likud espera que esto, a su vez, le permita mantener su política de colonización y de ocupación militar de Cisjordania, Jerusalén Este y la Franja de Gaza, y aleje las presiones para una negociación real sobre el derecho a la autodeterminación de los palestinos y sobre el cumplimiento de las resoluciones de Naciones Unidas. Sin embargo, la población israelí y, sobre todo, la palestina están pagando un alto precio por el extremismo ideológico de la derecha israelí y por la incapacidad de la izquierda de devolver a los palestinos aquello que les arrebataron en 1967.

Las causas del fracaso del proceso de paz no están ni en la revuelta palestina ni en la represión, se tienen que buscar más lejos, en las posiciones políticas de aquellos que, por ser la potencia ocupante y los más poderosos, tienen la máxima responsabilidad, los gobiernos laboristas y del Likud en Israel.

Desde nuestro punto de vista, el punto de inflexión del proceso se encuentra en las conversaciones de Camp David en julio del año 2000. Allí se reunieron Barak, Arafat y Clinton, y fueron incapaces de llegar a un acuerdo definitivo para la creación de un Estado palestino. Israelíes y estadounidenses han descargado toda la responsabilidad del fracaso en Camp David sobre Arafat. Según las descalificaciones lanzadas mil veces por Washington y Tel Aviv, junto con la mayoría de los medios de comunicación occidentales, el líder palestino no supo dar su bendición a la mejor propuesta que podía recibir del Gobierno laborista de Tel Aviv porque no tenía ninguna voluntad de firmar la paz definitiva.

Un análisis más detallado de las conversaciones nos obliga a invertir la ecuación: ¿Por qué los laboristas fueron incapaces de hacer una oferta que Arafat no pudiera rechazar? Lo tenían todo a su favor, un Gobierno que los apoyaba y la presión brutal de la Administración de Washington, con el presidente Clinton al frente, sobre los palestinos que habían viajado a Camp David.

Ante el fracaso del *diktat* planteado por Barak en Camp David, el Gobierno laborista israelí cambió su táctica y trató de avanzar hacia una retirada unilateral a unas líneas fronterizas que se ajustaran a sus objetivos. Sin embargo, para ello necesitaban una posición más fuerte dentro de Israel, que sólo se podía conseguir con un Gobierno de unidad nacional. Barak inició un acercamiento a Sharon, cometiendo un enorme error, pues la intención de Sharon no pasaba en absoluto por una retirada de los territorios ocupados palestinos, ni tan siquiera parcial. La visita del líder del Likud a la Explanada de las Mezquitas en Jerusalén, con el permiso y el apoyo del Gobierno laborista, fue la chispa que encendió una *intifada* que muchos palestinos ya veían como la única vía para conseguir la liberación.

El fracaso de Camp David significaba, desde la percepción palestina, que el Gobierno israelí jamás se retiraría de los territorios ocupados mediante una negociación. En las mejores condiciones de negociación que podía desear la parte israelí, ésta hizo una oferta que ningún líder árabe podía aceptar. Así, la lucha de Hizbollah aparecía como el mejor modelo a seguir una vez fracasado el proceso de paz. Como veremos, los laboristas sólo fueron capaces de avanzar en la aproximación a los palestinos en enero del año siguiente, con las conversaciones en Taba, cuando ya era demasiado tarde pues habían perdido el Gobierno en manos de Sharon.

Para entender las dificultades de la sociedad israelí para adoptar una solución al problema palestino acorde con el derecho internacional y con las necesidades de la población palestina, tanto de los territorios como del exterior, debemos analizar dos aspectos distintos de la cuestión: la posición histórica del nacionalismo laborista y de la derecha ante el conflicto con los palestinos y las contradicciones de la sociedad israelí ante el proceso de paz. Este segundo nivel ya lo estudiamos con anterioridad², por lo que en este artículo nos centraremos en el primero.

EL LABORISMO, JERUSALÉN Y LOS TERRITORIOS OCUPADOS PALESTINOS

La relación de Israel con Cisjordania, Jerusalén Este y Gaza se definió en los primeros meses de ocupación. Jerusalén se convirtió desde el primer momento en una cuestión central en la política israelí. El 28 de junio de 1967, tres semanas después de la

ocupación, el Gobierno extendió la legislación israelí, su jurisdicción y la administración a la parte árabe de la ciudad, anexionándola de hecho a Israel. Inmediatamente después disolvió la municipalidad de Jerusalén Este y levantó las barreras que separaban las dos partes de la ciudad. Esta política de permeabilidad, diseñada por Moshe Dayan, también se siguió en el resto de los territorios ocupados. Dayan propugnó igualmente la necesidad de mantener los puentes abiertos con Jordania, tanto para el movimiento de población como de bienes, con la intención de que Amman continuara siendo la referencia para el futuro de los territorios ocupados palestinos³. La anexión de Jerusalén Este provocó el rechazo general en Naciones Unidas y, el 4 de julio, la Asamblea General votó la resolución 2253, invalidándola.

La política israelí hacia Jerusalén se dirigió a crear los hechos consumados que hicieran imposible una nueva división. Esta política consistía, por una parte, en la judaización de la población, a través del fomento de la colonización de Jerusalén Este y provocando la disminución de la población palestina, tanto con expulsiones directas y demoliciones de casas, como haciendo la vida cada vez más difícil a los palestinos de la ciudad para forzar su partida. Por otra parte, se planificó la separación física de Jerusalén Este del resto de Cisjordania. Para ello, se inició un programa de construcción de colonias para población judía que rodeaba la parte oriental de la ciudad.

La anexión de Jerusalén Este, y su integración a Israel, se convirtió en un objetivo asumido por la práctica totalidad de las fuerzas políticas israelíes, en un símbolo ideológico del sionismo reforzado por su importancia dentro del judaísmo. Sin embargo, de la misma forma que para el sionismo, Jerusalén también forma parte de la simbología ideológica y política palestina y árabe; y, de la misma forma que para el judaísmo, también forma parte de la simbología ideológica y religiosa del Islam y el cristianismo. Arafat es consciente de esta dimensión de Jerusalén cuando afirma: "(...) there is no higher priority than Jerusalem. We must give it top priority, not just as Palestinians and not just as Arabs, but also as Muslims and as Christians (...) It is our capital and yours"⁴. Y su futuro será tanto más difícil cuando no son solamente los israelíes y los palestinos los que tienen voz y opinión sobre la ciudad. La conquista de Jerusalén dio una dimensión más amplia al conflicto árabe-israelí, extendiéndolo al mundo musulmán.⁵

Tanto el nacionalismo laborista como el nacionalismo de la derecha, ya sea laico o religioso, considera Jerusalén indivisible, hasta el punto que en 1980 la Knesset votó una ley fundamental, con rango casi constitucional, proclamando en su punto primero que: "Jerusalem, whole and united, is the capital of Israel"⁶. Esta unanimidad en la consideración de Jerusalén aún se manifestaba recientemente cuando el laborista Yossi Beilin y el derechista Michael Eitan firmaron un documento conjunto, el 25 de enero de 1997, donde se decía:

"[punto] D. Jerusalén

1. Jerusalén, dentro de sus actuales fronteras municipales, es la capital del Estado de Israel y permanecerá como una ciudad unificada bajo soberanía israelí.

2. Los palestinos reconocerán a Jerusalén como capital del Estado de Israel y, a cambio, Israel reconocerá 'la sede de la autoridad' de la entidad palestina que estará dentro de las fronteras de la entidad palestina y fuera de las actuales fronteras municipales de Jerusalén"⁷.

La posición de las fuerzas políticas israelíes respecto al resto de los territorios ocupados estaba más dividida. En los primeros meses que siguieron a la guerra de junio, el Gobierno de Tel Aviv manifestó la intención de negociar la paz a cambio de la devolución de parte de los territorios conquistados en 1967. Sin embargo, más allá de las declaraciones, Israel no hizo ningún esfuerzo real para negociar e incluso despreció más de una oportunidad. La política de los gobiernos laboristas de Eshkol, Meir y Rabin, hasta 1977, fue la de permanecer en los territorios ocupados, colonizándolos y creando una partición *de facto*, mientras no hubiera negociaciones⁸. Durante este período, el diseño de la colonización de los territorios recayó en Yigal Allon, según el plan de su mismo nombre, y en Israel Galili.

El Plan Allon abogaba por una relación instrumental con los territorios ocupados en función de la seguridad de Israel. El nuevo mapa permitía un mayor despliegue militar y alejar el campo de batalla de los centros urbanos israelíes. La propuesta de Allon también comprendía la devolución de las zonas no estratégicas a los estados árabes que negociaran la paz, al tiempo que procuraba que las áreas de seguridad quedaran permanentemente integradas a Israel⁹. El Plan Allon nunca fue adoptado oficialmente, por lo que jamás se diseñó un mapa de devoluciones territoriales. Sin embargo, sí sirvió para trazar las líneas principales del mapa de colonias judías en los territorios ocupados, construidas bajo el laborismo en los primeros años de la ocupación. Posteriormente se ampliaron los objetivos y el territorio a colonizar.

La doctrina en la que se fundamentaba el Plan Allon no era nueva, pues había guiado al sionismo desde el inicio de su implantación en Palestina: basar la seguridad en la ocupación territorial¹⁰. Así, con los gobiernos laboristas, se estableció una estructura de colonias militares y civiles, apoyada por unas pocas ciudades y una red económica y comercial proyectada por Galili. El Plan Allon se dirigió principalmente al Valle del Jordán y a otras zonas de Cisjordania, aunque la misma filosofía se aplicó a la Franja de Gaza, a los Altos del Golán, al Sinaí norte y noroeste, a Sharm al-Sheij y a algún otro enclave en la costa del Mar Rojo.

Israel Galili potenció y amplió los objetivos del Plan Allon. Galili era partidario de la colonización de toda la Palestina histórica, lo que los sionistas llaman *Eretz Israel*. Para ello, además de las colonias "de seguridad", incentivó la colonización de los territorios poco poblados. En 1973, los laboristas adoptaron como plan rector el llamado Documento Galili, apoyado por Dayan. El Plan Galili marcaba una nueva política que impulsaba el movimiento de colonización de Cisjordania y la Franja de Gaza más allá de lo que Tel Aviv consideraba necesidades de seguridad. Además, fomentaba la creación de nuevas

colonias urbanas e industriales, rompiendo la tradición de la colonización agraria y dando un paso más hacia la integración de los territorios ocupados palestinos en Israel¹¹.

La nueva política laborista pronto sería abandonada por demasiado moderada con la llegada al poder del Likud en 1977. A partir de este año, la colonización de los territorios ocupados palestinos se convirtió en una prioridad gubernamental, con el objetivo de convertir en una realidad política y demográfica *Eretz Israel*¹². La conjunción del Likud en el Gobierno y del crecimiento de los grupos de la extrema derecha nacionalista, tanto religiosa como laica, potenció el movimiento colono más ideologizado, que conseguiría cada vez más apoyo de la sociedad israelí. No obstante, también se vio rechazado por un amplio sector, polarizándose así la opinión pública alrededor del tema de la colonización de los territorios ocupados palestinos.

La nueva colonización no se limita a zonas concretas, sino que rodea completamente las poblaciones palestinas con asentamientos civiles y militares, con la intención de romper la continuidad territorial palestina y hacer imposible su separación y autodeterminación. También se aleja del Plan Allon al impulsar los asentamientos de colonos dentro de los núcleos urbanos palestinos¹³.

Así, desde la guerra de junio de 1967, la colonización de los territorios ocupados palestinos ha ido ganando importancia tanto por el hecho consumado que representa, como por el cambio ideológico y político que ha provocado en la sociedad israelí. Los territorios ocupados en 1967 se convirtieron en el principal escollo para la paz por la nula voluntad del Gobierno israelí de aceptar su devolución. Este rechazo fue provocado, desde el mismo 1967, tanto por razones ideológicas como de seguridad, aunque dependiendo de la zona dominaban unas u otras. Sin embargo, las primeras fueron ganando peso, creciendo así los obstáculos a una posible retirada israelí.

LA PROPUESTA DE CAMP DAVID (JULIO 2000)

La oferta que Clinton y Barak presentaron a Arafat en Camp David tenía mucho más de los viejos planes laboristas inspirados por Allon que de la resolución 242 del Consejo de Seguridad de la ONU. El partido laborista, durante los años noventa, había tenido que ir olvidando la solución jordana, pues la renuncia del rey Hussein a los territorios palestinos la hacía imposible. Sin embargo, el mapa sobre el cual dibujaban un posible Estado palestino continuaba siendo el mismo y con la misma intencionalidad: ceder el control de la población pero no del territorio; un Estado palestino débil y de difícil viabilidad que debiera terminar unificándose con Jordania; mantener la anexión de Jerusalén, al menos en sus demarcaciones primitivas¹⁴; mantener el control territorial sobre zonas estratégicas como el Valle del Jordán, las áreas de recarga de los acuíferos y

los alrededores de Jerusalén; evitar el desmantelamiento de los principales asentamientos de colonos; controlar el espacio aéreo.

Según la propuesta presentada en Camp David, en lo referente al territorio, Israel debía anexionarse cerca del 10 por ciento, y otro 10 por ciento, a lo largo del Jordán, debía ser arrendado a largo plazo. La propuesta sobre Jerusalén suponía un pequeño progreso, pues aceptaba la doble capitalidad, si bien la mayor parte de Jerusalén Este continuaba en manos israelíes. Los territorios palestinos de Cisjordania quedarían divididos en tres partes por dos grandes bloques de colonias anexionados a Israel (ver mapas). El futuro Estado tendría una soberanía limitada en aspectos como la política exterior, la seguridad y el control de las fronteras que quedarían en manos israelíes. Por otra parte, los laboristas no aceptaron dialogar sobre los refugiados, problema sobre el cual no se planteó ninguna solución¹⁵.

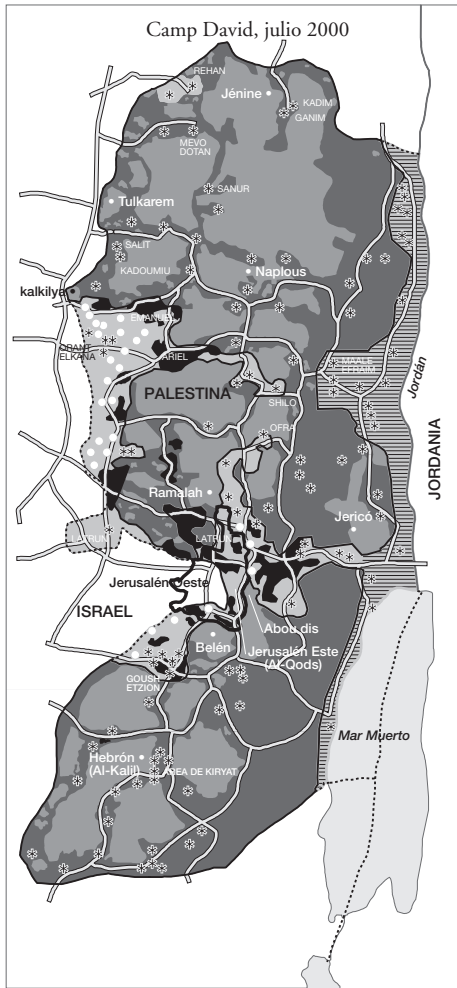
Esta oferta, claramente insuficiente para los palestinos, fue presentada como generosa y la mejor posible por parte de Israel. Esto significaba el fin del proceso de paz tal y como se había estado desarrollando hasta el momento. El Gobierno laborista israelí no fue capaz de ofrecer una solución final basada en el derecho internacional y las aspiraciones básicas palestinas. En Camp David se demostró que el laborismo israelí no estaba dispuesto a arriesgar su permanencia en el poder para imponer una solución del problema palestino a una sociedad israelí que no estaba preparada para una paz justa.

La mayor parte de la población y de las élites palestinas llegaron a la conclusión de que, para conseguir la liberación y el Estado propio, los mecanismos negociadores del proceso de paz eran insuficientes y que Israel, sin una mayor presión, no devolvería los territorios ocupados en junio de 1967. La respuesta de Barak al fracaso de Camp David les reafirmó en esta percepción. La culpabilización de Arafat por no ceder a las presiones de Tel Aviv y Washington, y los esfuerzos del laborismo para acercarse al Likud, que culminaron en el permiso a Sharon para que entrara en la Explanada de las Mezquitas de Jerusalén, eran señales de la nula voluntad laborista de avanzar en la negociación.

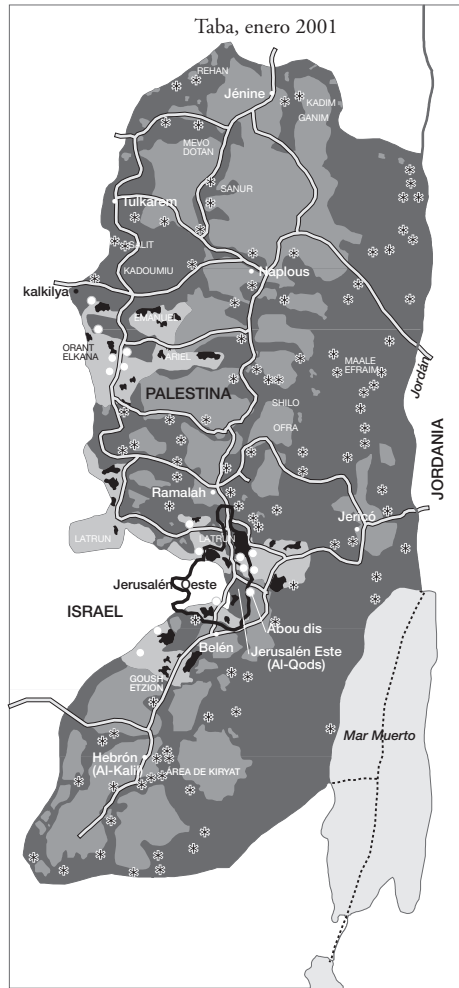
La provocación de Sharon en al-Aqsa, el 28 de septiembre de 2000, fue el principio de la caída del Gobierno laborista y la chispa que desencadenó la nueva *intifada*. La brutal represión del ejército israelí bajo las órdenes del laborista Barak, y los atentados de los islamistas y el nacionalismo radical palestino, desencadenaron una doble dinámica que condujo a dos direcciones contradictorias: las conversaciones en Taba y el Gobierno de Sharon.

En diciembre de 2000, poco antes de su fallecimiento, Faisal Husseini escribía un artículo que todavía contenía algo de esperanza para la negociación. Husseini decía que, en un momento u otro, israelíes y palestinos deberían volver a la negociación, pero en un proceso distinto del que había fracasado. Husseini reclamaba negociar sobre la base del respeto al derecho, y también protección internacional para la población palestina¹⁶. Esta nueva negociación estaba más cerca de lo que podía imaginar, pero también destinada a

Mapas: propuestas israelíes



- Territorios autónomos Palestinos (zonas A y B)
- Territorio previsto para el Estado Palestino
- Poblaciones palestinas anexionadas
- Territorios anexionados por Israel
- ▨ Zona de seguridad israelí en proyecto
- * Colonias israelíes y proyectos de extensión
- Límites municipales de Jerusalén ampliados después de la guerra de 1967
- ⋯ Línea verde (frontera el 4 de junio de 1967)



- Territorios autónomos Palestinos (zonas A y B)
- Territorio previsto para el Estado Palestino
- Poblaciones palestinas anexionadas
- Territorios anexionados por Israel
- * Colonias israelíes anexionadas
- * Colonias israelíes antes de ser desmanteladas
- Límites municipales de Jerusalén ampliados después de la guerra de 1967
- ⋯ Línea verde (frontera el 4 de junio de 1967)

Fuente: <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/tab2001>

un nuevo fracaso. La presión de la *intifada* y los sondeos que auguraban una derrota aplastante de Barak en las elecciones de febrero y la caída del Gobierno, condujeron a una parte del laborismo a abrir nuevas conversaciones con los palestinos en enero de 2001.

Las conversaciones de Taba fueron una grata sorpresa para los palestinos y, al mismo tiempo, una decepción, porque todos sabían que llegaban demasiado tarde. Los sondeos auguraban una victoria aplastante de Sharon en las elecciones del 6 de febrero de 2001. En Taba, los laboristas no ofrecieron todo lo que los palestinos podían esperar, pero sí pusieron sobre la mesa una propuesta que permitía avanzar en el diálogo. Los mapas de Taba y la cuestión de Jerusalén, más próximos a la resolución 242, eran muy distintos de la posición mantenida en Camp David¹⁷. También se aceptaba la negociación sobre los refugiados desde un punto de partida que se quería acercar a la resolución 194 de la Asamblea General de Naciones Unidas. El encuentro de Taba abría una puerta a la esperanza, aunque se volvería a cerrar pocos días más tarde con la llegada al poder de Sharon y el Gobierno de coalición del Likud con el partido laborista. Posteriormente, la colaboración del sector mayoritario del laborismo, con Peres y Barak al frente, con el Likud de Sharon, junto con la defensa de Shlomo Ben Ami del *diktat* presentado en Camp David, han hecho temer que la propuesta israelí de Taba sólo representaba a un sector minoritario de la izquierda israelí. Sin embargo, lo conseguido en la ciudad del Sinaí egipcio será una luz que debería guiar nuevas negociaciones.

La otra dinámica, desencadenada por el fracaso de Camp David y la provocación de Sharon en la Explanada de las Mezquitas, es la vuelta al poder del nacionalismo de la derecha aliado al nacionalismo laborista. Los gobiernos de coalición de los dos partidos mayoritarios siempre se han caracterizado por el dominio de la posición del Likud en lo referente a la cuestión palestina. Y ésta es contraria a la negociación y tiene el objetivo de mantener el control de toda la Palestina histórica.

LA DERECHA NACIONALISTA ISRAELI Y LOS TERRITORIOS OCUPADOS PALESTINOS

La estrategia del Likud ante los territorios ocupados palestinos siempre fue la de no entrar en un proceso negociador del que la salida más probable sería la devolución de una parte considerable de Gaza y Cisjordania. Los gobiernos ultranacionalistas no escondían su intención de usar el tiempo para crear hechos consumados que hicieran imposible la retirada. Como máximo veían una autonomía palestina como un acuerdo final, no como una situación transitoria. Los laboristas, por su parte, eran conscientes de que cuánto más se alargara la ocupación más difícil sería encontrar una salida política al pro-

blema. No obstante, siguiendo su tradicional política de no renunciar a territorio si no se veían obligados, no tenían ninguna prisa por modificar un *statu quo* en el que no se sentían incómodos¹⁸.

La política del Likud hacia los territorios ocupados, que se hizo patente desde 1977, adquirió toda su virulencia y voluntad de perpetuación con el Gobierno de 1981, y se mantuvo con la colaboración laborista en los gobiernos de unidad nacional hasta 1992. Se dio un nuevo impulso a la colonización judía de Cisjordania, institucionalizando el proceso de expropiación de tierras y aboliendo la ley que prohibía la compra privada judía de suelo árabe en los territorios ocupados. Además, se inició la creación de asentamientos de tipo urbano, que se abrían a toda la sociedad israelí, más allá de los militantes ideologizados tipo *Gush Emunim*, y se incentivó la colonización con ayudas fiscales y fuertes inversiones en la construcción de viviendas más amplias y baratas que las del interior de Israel. La estrategia de construcción de asentamientos, apropiación del territorio y colonización como hechos consumados que crearan una situación irreversible, encajaba perfectamente con el proyecto de autonomía administrativa para la población palestina¹⁹.

La relación con la población palestina pasó de la política de Dayan de no intervención en los asuntos locales palestinos a una política activa. El Likud consideraba que la táctica de Dayan había facilitado la implantación de la OLP en los territorios ocupados. Los hombres apoyados por la organización palestina habían ganado la mayoría de cargos en las elecciones locales de 1976, por lo que se imponía una purga del liderazgo palestino de individuos afectos a la OLP y su sustitución por unos dirigentes que colaboraran con la autoridad israelí. La Orden Militar 949 estableció una administración civil para los asuntos locales que no fueran de carácter militar. La nueva administración debía servir para iniciar el proceso de autonomía palestina según el plan de Begin y los acuerdos de Camp David, y transformar la ocupación de un sistema temporal a permanente. Sin embargo, para ello se necesitaba un mínimo de colaboración palestina²⁰.

Los esfuerzos israelíes se dirigieron a debilitar la implantación de la OLP en Gaza y Cisjordania. Se hicieron depuraciones de las instituciones locales, aumentó la represión y la censura, se permitió la creación de grupos de "vigilantes" entre los colonos más fanatizados, que actuaban contra los palestinos, y se intentó instaurar una nueva élite palestina colaboracionista. La táctica que siguió el nuevo administrador civil, Menahem Milson, fue la de intentar dividir a los palestinos. La OLP era más fuerte en las ciudades y Milson intentó impulsar un nuevo liderazgo que surgiera de los notables rurales y que se enfrentara a la burguesía urbana. Para ello creó la *Liga de los Pueblos*, a través de la cual aquellos que colaboraran con la autoridad israelí serían favorecidos con cargos, financiación, empleo y otras facilidades. La *Liga de los Pueblos* debía contrarrestar la fuerza del *Comité de Dirección Nacional*, en el que se reunían los alcaldes surgidos de las elecciones de 1976. No obstante, el efecto conseguido fue el contrario, ya que debilitó a los grandes clanes y a los notables que se prestaron a colaborar con el Gobierno israelí,

aumentando la tensión entre las estructuras tradicionales de poder y los jóvenes cercanos a la OLP, que ganaron en prestigio y en apoyo popular al resistir contra el ejército ocupante. El rechazo a la *Liga de los Pueblos* se generalizó e incluso el Gobierno jordano amenazó con acusar de traición a los colaboracionistas. La respuesta del Gobierno israelí fue una oleada represiva contra los alcaldes del *Comité de Dirección Nacional* y su ilegalización en 1982. La política del Likud provocó mayores protestas en los territorios ocupados, que eran reprimidas con dureza, iniciándose una escalada de tensión que culminó con la *intifada*²¹.

El estallido de la *intifada*, el 8 de diciembre de 1987, marcó el inicio de una nueva etapa en la ocupación israelí de la Franja de Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este. A partir de aquel momento Israel empezó a sentir los costes de la ocupación, que se reflejaron tanto en el interior, en el ámbito económico, político y anímico, como en la relación con el exterior occidental y árabe. La lucha de los jóvenes con piedras no se inició en el vacío, pues la tensión y los incidentes y revueltas eran viejos y habían ido en incremento en los años ochenta, pero supuso un salto cuantitativo y cualitativo impresionante, con la pérdida del control israelí de la población de los territorios ocupados²².

La sociedad israelí vivía un claro consenso en el mínimo denominador común respecto a los palestinos: Israel no podía continuar gobernando a los palestinos de los territorios ocupados²³. Según el punto de vista del Likud, que ha permanecido prácticamente inalterado hasta la actualidad, la autonomía era para la población, no para el territorio. Se separaban los derechos políticos del pueblo palestino de sus reivindicaciones territoriales²⁴. Se puede ver, pues, que lo que pareció un gran avance en la negociación de Oslo de 1993, al marcar una retirada parcial en la Franja de Gaza y un redespigue del Ejército Israelí, no era más que la consecuencia lógica de una política de mínimos aceptada, en este aspecto, incluso por el Likud, pues sólo se semiliberaban algunas aglomeraciones de población.

La posición del Likud ante el conflicto con los palestinos no había variado un ápice desde las negociaciones con Egipto en Camp David. Autonomía administrativa para los palestinos en *Eretz Israel*, sin ninguna cesión territorial, o, como lo resumía el diputado Ze'ev Begin: "Our Zionist stand is based on the Zionist goal: the creation of a safe haven for the Jewish nation in the Land of Israel. It rests on two pillars: the right of the Jewish nation to the Land of Israel; and the right of the Jewish state to national security, to allow its sons and daughters to live in freedom", y más adelante añadía: "It should be stressed that the agreement between Egypt and Israel concerning Arab autonomy pertains not to the territory of Samaria, Judea and Gaza, but to its Arab inhabitants."²⁵

Según la visión del Likud, se debía mantener el statu quo para crear los hechos consumados que hicieran irreversible la ocupación de toda Palestina. Así, desde la perspectiva de Shamir no había ninguna razón para avanzar en el proceso de paz, pues el tiempo jugaba a su favor y los incentivos de la paz no compensaban la devolución de los territorios ocupados y la posible creación de un Estado palestino vecino²⁶. El Gobierno del Likud

continuó impulsando la construcción de nuevos asentamientos en Cisjordania y, en su política de ganar tiempo, paralizó el proceso de paz con cuestiones de procedimiento²⁷.

La oposición del Likud a la negociación con los palestinos no era tanto por el resultado inmediato que, como hemos visto, se ajustaba bastante a sus propios planteamientos, sino porque podía conducir a la devolución de Cisjordania y a la creación de un Estado palestino. La política del Gobierno de la derecha, ante el proceso de paz, se dirige pues a evitar o minimizar la devolución tanto de territorio como de soberanía, para lo cual sigue la misma estrategia de estancamiento del proceso y de hechos consumados en la colonización que ya ideó Isaac Shamir.

La política de hechos consumados del Likud se centra en los eslabones más débiles del proceso: los asentamientos de colonos y Jerusalén. El Gobierno de Israel, en el nuevo contexto regional e internacional, tan solo puede sentir presión para negociar desde su propia opinión pública o desde Washington. Estados Unidos no sólo no presiona a Israel, sino que parece apoyar su política de asentamientos y de anexión de Jerusalén, como se demostró al vetar una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que pedía que se detuviera la construcción de nuevos asentamientos en Jerusalén Este, tras la decisión del Gobierno israelí de crear una nueva colonia en el monte de Abu Ghneim, separando Jerusalén Este de Belén, en febrero de 1997²⁸. El *lobby* judío ha conseguido una fuerza enorme en todos los eslabones de la carrera política norteamericana, con lo que su influencia abarca todos los peldaños, desde los estados hasta la Presidencia. De la misma forma, la mayoría de nombres que forman el núcleo de la política hacia Oriente Medio han trabajado con instituciones cercanas al *lobby* judío²⁹. Así, es extremadamente difícil que un presidente o un secretario de estado, aun queriendo (que no es ni fue el caso) ose enfrentarse al *lobby* judío y a sus partidarios por una cuestión que está cada vez más alejada del interés nacional estadounidense.

CONCLUSIONES

El proceso de paz que se inició en Madrid en 1991 y se afianzó en Oslo en 1993 ha fracasado. Las razones, desde nuestro punto de vista, hay que buscarlas en la política de los principales partidos israelíes. El laborismo, hasta la actualidad, ha sido incapaz de afrontar la responsabilidad ante Israel y ante los palestinos de la devolución de los territorios ocupados en junio de 1967. Y esto ha sido así porque éste no ha sido su objetivo en ningún momento. Los distintos gobiernos laboristas han puesto en evidencia que sólo avanzarán en la liberación de territorios forzados por las circunstancias y hasta donde sea inevitable. Esto sólo puede tener una consecuencia: una resistencia palestina cada vez más desesperada.

Por parte de la derecha, si una cosa se debe reconocer al Likud es la coherencia y la perseverancia en su acción política y de gobierno. Desde finales de los años ochenta hasta la actualidad, los gobiernos de Shamir, Netanyahu y Sharon han mantenido la misma política y el mismo esfuerzo para conseguir los objetivos que ya se plantearon con Begin: conservar y colonizar Cisjordania y Jerusalén Este, aunque para ello se deba ceder una cierta autonomía de gobierno a la población palestina. Y se han acercado a ellos más que en ningún otro momento de la historia de Israel.

El proceso de paz situó a los palestinos donde los quería el Likud. El control de la población palestina, incluida la represión de la resistencia a la ocupación, pasó a ser responsabilidad de la Autoridad Nacional Palestina (ANP). Con los acuerdos de Oslo A y Oslo B, la administración de la mayoría de las ciudades y campos de refugiados quedó en manos de la autoridad palestina, mientras que el control del territorio continuaba en manos israelíes. El sueño de los gobiernos de Tel Aviv desde junio de 1967 se había hecho realidad.

Tras el 11 de septiembre, con el nuevo clima internacional, se ha pasado a exigir a la ANP que ejerza este control. Esta exigencia no sólo viene de los gobiernos israelí y estadounidense, también la Unión Europea se ha sumado a las presiones sobre Arafat. Se ha dejado de lado el hecho que Palestina está en una situación de ocupación militar y de represión brutal a manos del ejército israelí, que la ANP no tiene medios para responder a las necesidades mínimas de una población cada vez más empobrecida, que la ayuda internacional ha ido dirigida principalmente a la creación y mantenimiento de los cuerpos policiales porque esto le convenía a Israel, y que la poca ayuda destinada a infraestructuras ha sido inútil, pues todo lo construido ha sido ahora bombardeado por el ejército israelí. En definitiva, Palestina se encuentra en la peor situación desde la guerra de 1948. Ante este panorama, quizá sea esperar demasiado que una autoridad política tenga la fuerza y legitimidad suficiente para ejercer el control policial que se le exige desde Occidente.

No obstante, Sharon y Peres aprovecharon esta situación para impulsar una campaña de desprestigio contra Arafat que sólo puede dificultar todavía más las negociaciones de paz. Pero el objetivo del Gobierno israelí no es la paz, sino mantener la ocupación. Para ello, ha recuperado la política de sustitución del liderazgo que ya intentó con la *Liga de los Pueblos*. Si, tras provocar la caída del líder palestino, Tel Aviv consiguiera colocar un liderazgo todavía más dúctil a sus intereses, le sería más fácil negociar y, además, haría prácticamente inevitable un enfrentamiento entre palestinos, lo que le daría el pretexto para mantener la ocupación. Si, por el contrario, fueran los sectores más radicales los que se hicieran con el poder en la Autoridad Nacional Palestina, Israel también recibiría la bendición internacional para mantener la ocupación y eliminar el poder palestino.

Ante las tentaciones del Gobierno israelí y la violencia de la ocupación militar, Estados Unidos lanzó la iniciativa de la resolución 1397 del 12 de marzo de 2002 (S/Res/1397 [2002]), en la que el Consejo de Seguridad, por vez primera, afirmaba ver

el futuro de la zona con dos estados, Israel y Palestina. Con esta resolución, la posición de la Administración norteamericana parece acercarse a la de los laboristas en Israel.

Por una parte, la decisión de apoyar la existencia futura de un Estado palestino, en el momento en que el Gobierno israelí había reocupado prácticamente toda Cisjordania, fue un aviso a Sharon de que sus intenciones de limitarse a una autonomía administrativa de la población palestina no serían aceptadas por las potencias internacionales.

Por otra parte, los matices de la resolución implicaban una coincidencia total con los objetivos laboristas. El Consejo de Seguridad se limitó a anunciar dos estados dentro de fronteras seguras y reconocidas. Era el mismo matiz que hacía Javier Solana pocos días después, durante la cumbre europea de Barcelona, al hablar de fronteras claras y defendibles. Este matiz abre la puerta a las teorías de Israel para no respetar la resolución 242 y reducir el espacio palestino en Cisjordania, pues cuando se habla de seguridad en la zona, siempre se trata de la seguridad israelí, no de la palestina o la árabe.

Es la paradoja que Israel y Estados Unidos han conseguido imponer: el Estado que ha provocado y ganado más guerras, que mantiene la ocupación de la Franja de Gaza, Cisjordania con Jerusalén Este, los Altos del Golán y territorios libaneses, que tiene la bomba atómica y una superioridad militar aplastante sobre todos los otros actores de la región reunidos, y evidentemente sobre un posible Estado palestino que nacerá desmilitarizado, este Estado exige garantías de seguridad y se permite mantener la ocupación con este argumento, y no admite que los agredidos exijan seguridad desde la debilidad.

Finalmente, la resolución puede servir para preparar el camino a una retirada unilateral israelí de algunos territorios ocupados, según su propio mapa, siguiendo lo que era el proyecto de Barak tras el fracaso de la cumbre de Camp David. La resolución también puede abrir el camino a la imposición de una solución desde el exterior, lo que, dada la coyuntura internacional y el papel que está jugando Estados Unidos, significaría una solución adaptada a los planes del laborismo israelí. Una u otra salidas situarían a la Autoridad Nacional Palestina en una posición difícil y con mucha presión para aceptarla y, además, con la responsabilidad de un Estado para hacer frente a la lucha de liberación de los territorios que permanecieran bajo control israelí, ya que, a partir de aquel momento, se entendería como una agresión a Israel desde el Estado palestino.

Para concluir, parece claro que la sociedad israelí está dividida ante la paz y que las dos corrientes de opinión mayoritarias continúan proponiendo soluciones inaceptables para la población palestina y el derecho internacional. Sólo la presión de Estados Unidos y la Unión Europea, o de la *intifada* palestina, parecen capaces de hacer avanzar las posiciones laboristas hacia una solución justa. Sin embargo, la primera se limita a las declaraciones diplomáticas que nunca han tenido ningún efecto sobre los gobiernos israelíes, y la segunda está provocando más dolor y muerte en una región que ya ha visto demasiado.

Referencias bibliográficas

- AL-MALKI, M. "Clans et partis politiques dans trois villages palestiniens", *Revue d'Études Palestiniens*. No. 52, (1994).
- ALLON, Y "Israel: the case for defensible borders". *Foreign Affairs*. No. 55, 1, (1976).
- ALVAREZ-OSSORIO, I. "La paz truncada. Los asentamientos israelíes en Gaza, Cisjordania y Jerusalén". *Nación Arabe*. No. 31-32, (1997).
- Begin, Ze'ev "The Likud Vision for Israel at Peace". *Foreign Affairs*. No. 70, 4, (1991).
- COBBAN, H. *The Palestinian Liberation Organisation. People, Power and Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- GOTTLIEB, G. "Israel and the Palestinians". *Foreign Affairs*. No. 68, 4, (1989).
- GRESH, A. "Comment la paix a été manquée", *Le Monde Diplomatique*, (septiembre 2001).
- HARKABI, Y. "World Order and the Arab-Israeli Conflict", en Rubín, Ginat y Maoz (eds.) *From War to Peace - Arab-Israeli Relations 1973-1993*. Brighton: Sussex Academy Press, 1994.
- HUSSEINI, F. "Le compromis manqué de Camp David", *Le Monde Diplomatique*, (diciembre 2000).
- IZQUIERDO, F. "Israel: la división ante la paz", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. No. 48, (1999).
- KIMMERLING, B. y MIGDAL, J.S. *Palestinians. The Making of a People*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1994.
- LEWIS, S.W. "The United States and Israel: Constancy and Change". En QUANDT (ed.) *The Middle East. Ten Years after Camp David*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1988.
- LUKACS, Y. *The Israeli-Palestinian Conflict, a documentary record 1967-1990*. Cambridge, New York: Cambridge University Press, 1992.
- PELEG, I. "The Impact of the Six Day War on the Israeli Right: A Second Republic in the Making?" En LUKACS y BATTAH (eds.) *The Arab-Israeli Conflict. Two Decades of Change*. Boulder, Londres: Westview Press, 1988.
- PERETZ, D. "Israeli Policies Toward the Arab States and the Palestinians Since 1967". En LUKACS y BATTAH (eds.) *The Arab-Israeli Conflict. Two Decades of Change*. Boulder, Londres: Westview Press, 1988.
- PERLMUTTER, A. *Israel*. Madrid: Espasa Calpe, 1987.
- SAHLIYEH, E. "Jordan and the Palestinians". En Quandt (ed.) *The Middle East. Ten Years after Camp David*. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1988.
- SAUNDERS, H.H. *The Other Walls. The Politics of the Arab-Israeli Peace Process*. Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1985.
- SELIKTAR, O. *New Zionism and the Foreign Policy System of Israel*. Londres, Sydney: Croom Helm, 1986.
- STORK, J. "EEUU y la cuestión palestina", *Anuario CIP 1993-1994*, 1994.
- TELHAMI, S. "Israeli Foreign Policy After the Gulf War". En SPIEGEL (ed.) *The Arab-Israeli Search for Peace*. Boulder, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- TESSLER, M. "The Camp David Accords and the Palestinian Problem". En MOSELY, LESCH y TESSLER (eds.) *Israel, Egypt and the Palestinians. From Camp David to Intifada*. Bloomington, Indianapolis: Indiana University Press, 1989.

- TINCQ, H. "Le début d'une réconciliation". *Problèmes politiques et sociaux*. No. 738-739, (1994).
- VILANOVA, P. *Jerusalén. El proceso de paz en Oriente Medio*. Barcelona: Icaria editorial-CIDOB edicions, 1999.
- ZARTMAN, W.I. "The Negotiation Process in the Middle East". En SPIEGEL (ed.) *The Arab-Israeli Search for Peace*. Boudier, Londres: Lynne Rienner Publishers, 1992.
- ZUNES, S. "The strategic functions of U.S. Aid to Israel". *Middle East Policy*, Vol. IV. No. 4, (1996).

Notas

1. *El País* (5 de marzo de 2002: 1) "La represalia de Israel causa 20 muertos palestinos".
2. Ver Izquierdo, F. "Israel: la división ante la paz", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 48, (1999).
3. Kimmerling y Migdal (1994: 242).
4. "PLO Chairman Yasir Arafat, speech on Jerusalem to South African Muslims, Johannesburg, 10 May 1994", *Journal of Palestine Studies* (Autumn 1994: 132).
5. En un plano más concreto, Jordania no quiere alejarse de la administración de los lugares santos musulmanes, al mismo tiempo que reconoce a la OLP como el único interlocutor válido para la negociación del futuro político de la ciudad (ver "Jordanian government, official statement on role in Jerusalem, Amman, 28 July, 1994", *Journal of Palestine Studies* [Autumn 1994: 136]). E incluso el Vaticano tiene una participación activa en el conflicto por Jerusalén (ver Tincq [1994: 59-60]). Sobre la cuestión de Jerusalén y su papel en el propuestas de paz, ver Vilanova, Pere *Jerusalén. El proceso de paz en Oriente Medio*. Barcelona: Icaria editorial-CIDOB edicions, 1999.
6. "Law Enacted by Israel's Knesset Proclaiming Jerusalem the Capital of Israel. Jerusalem, 29 July, 1980" [Lukacs 1992: 198]]. El rechazo internacional a esta decisión unilateral del Gobierno israelí ya se había manifestado un mes antes en el punto octavo de la Declaración Europea de Venecia, del 13 de junio de 1980, donde se decía: "8. The Nine recognize the special importance of the role played by the question of Jerusalem for all the parties concerned. The Nine stress that they will not accept any unilateral initiative designed to change the status of Jerusalem (...)" (Lukacs [1992: 18-19]). La condena internacional también se expresó, inmediatamente después del voto de la ley, en la resolución 478 del Consejo de Seguridad de las NNUU, del 20 de agosto de 1980, en la que se la considera una violación del derecho internacional y, además, declara nulas todas las disposiciones legislativas y administrativas adoptadas por Israel que modifiquen el carácter y la condición de la ciudad.
7. "Acuerdo Nacional para las Negociaciones sobre el Estatuto Final con los Palestinos", *Nación Árabe* (primavera-verano 1997: 88).
8. Perlmutter (1987: 221).
9. Para la propuesta concreta del Plan Allon ver: Allon (1976: 38-53).

10. La seguridad y la colonización se confunden en el sionismo desde sus inicios hasta la actualidad, cuando todavía se usan argumentos de seguridad para justificar la construcción de nuevas colonias en Cisjordania o Jerusalén.
11. "The 'Galili Plan' -Statement by Government Ministers of the Israeli Labour Party on Proposed Policy in the Occupied Territories. August, 1973" (Lukacs [1992: 184-187]).
12. Para una definición de la política del Likud hacia los territorios ocupados palestinos se puede ver: "Fundamental Policy Guidelines of the Government of Israel as Approved by the Knesset, 5 August, 1981", en Lukacs (1992: 199-200).
13. Alvarez-Ossorio (1997: 71-72).
14. Israel amplió la municipalidad de Jerusalén para justificar la anexión de un mayor territorio. La oferta de devolución a los palestinos se centró principalmente en algunos de estos nuevos barrios de Jerusalén que habían sido pueblos independientes, sin volver a la Línea Verde de 1948.
15. Gresh, Alain (septiembre 2001: 14) "Comment la paix a été manquée", *Le Monde Diplomatique*.
16. Hussein, Fayçal (diciembre 2000:19) "Le compromis manqué de Camp David", *Le Monde Diplomatique*.
17. Ver mapa. Para un comentario de las negociaciones de Taba ver: Gresh, Alain (septiembre 2001: 14-15) "Comment la paix a été manquée", *Le Monde Diplomatique*. Y en Foundation for the Middle East Peace (March-April 2001) "Deconstructing the Taba Talks", *Report on the Israeli Settlement in the Occupied Territories*, vol. 11, No. 2 (<http://www.fmep.org/reports/2001/v11n2.html>). Los comentarios del mediador europeo Moratinos se pueden encontrar en http://www.nodo50.org/csca/palestina/moratinos_26-02-02.html
18. Saunders (1985: 44-45).
19. Seliktar (1986: 227-228); Tessler (1989: 13).
20. Seliktar (1986: 228); Peretz (1988: 34-35); Peleg (1988: 65).
21. Majid al-Malki (1994: 110-111); Cobban (1984: 118-119); Sahliyah (1988: 308-309).
22. Entre 1968 y 1975 la autoridad militar israelí contabilizó una media de 350 incidentes al año; entre 1976 y 1982, se acercó al millar; entre 1982 y 1987 saltó a cerca de 3.000; mientras que en los primeros seis meses de la *intifada* se contabilizaron 42.355 incidentes (Kimmerling y Migdal [1994: 262]).
23. Evidentemente no incluía a los palestinos de Jerusalén.
24. Gottlieb (1989: 112, 115).
25. Begin, Ze'ev (1991: 21). Samaria y Judea es la denominación que dan los israelíes a Cisjordania, sin Jerusalén.
26. Telhami (1992: 52); Zartman (1992: 66); Harkabi (1994: 227).
27. Durante la campaña electoral de 1992, Shamir manifestó que unos pocos años más de gobierno del Likud asegurarían que nunca podría emerger un Estado palestino ("Shamir rules out Palestinian state", *Jordan Times* [5-5-1992: 1]). Y, una vez perdidas las elecciones, afirmó que había seguido una política que habría mantenido las conversaciones durante diez años más (Nermeen Murad [4-11-1992: 1] "Najjab: No progress in peace talks unless Israel changes its attitude", *Jordan Times*).
28. Lamis Andoni (*Jordan Times* [16-3-1997: 1,7] "U.S. finds limited options in effort to resume Israeli-Palestinian talks").
29. Lewis (1988: 218); Zunes (1996: 95); Stork (1994: 98-100).

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers, Valencia, April 22-23rd 2002.

Commission of the European Communities



Brussels, 13/02/02
SEC(2002) 159 final

Communication from the
Commission to the Council
and the European Parliament
to prepare the Meeting of Euro-
Mediterranean Foreign Ministers,
Valencia, April 22-23rd 2002

1. INTRODUCTION

Some 15 months ago the Commission launched a drive to reinvigorate the Barcelona Process¹, recognising the potential still locked up in the Euro-Mediterranean area, and the need to generate new momentum. Since then, the terrible events of 11 September 2001 have imparted new urgency and even greater importance to those efforts.

In the second half of the 20th Century the world was divided by an Iron Curtain separating East from West, and Europe from itself. In the first half of the 21st Century it must be a cardinal European objective that the Mediterranean region does not come to represent a new fault-line. Rather, **the region must be a source of dynamism, creativity and exchange, which has been the harvest of cultural diversity through the ages.**

The countries of the Mediterranean region are bound together by geography, but we are near neighbours in many other ways, too. We face innumerable common challenges from growing migratory pressures to trans-national crime networks. We need to work closely together to help achieve lasting peace in the Middle East. The countries on the southern shore need to engage more intensively and more openly in the regional economy as well as the global one if they are to combine economic development with sustainable economic and social transition. The European Union, for its part, must be true to the spirit of the Doha Development Agenda: further liberalising market access, even in sensitive areas, and seeking to ensure that all countries in the region enjoy the benefits of multilateral liberalisation.

The Barcelona Process has become a major strategic political and economic asset for all its 27 partners. Particularly since its reinvigoration in Marseilles, in 2000, it has been accompanied by strong political drive which has led to the achievement of ambitious and concrete progress.

Political dialogue has acquired a new dynamism on issues such as governance, human rights and democracy, despite the region's difficult political context. Europe and the Mediterranean are now closer to the objective of establishing a Euro-Mediterranean free trade area in 2010 and the Agadir initiative has brought a new impetus to the furthering of south-south trade integration. The process of negotiating and concluding Association Agreements is almost completed. Finally, MEDA, the main financial support instrument, has become more efficient and responsive to the needs of the Mediterranean partners.

Much has already been accomplished. It is now the moment to deepen and strengthen Marseilles' decisions and also to put forward new initiatives aimed at increasing Euro-Mediterranean wealth and prosperity.

The purpose of this Communication is to take stock of progress and to put forward ideas for the Euro-Mediterranean Ministerial meeting in Valencia in April 2002. That meeting will be a significant opportunity for all partners to rededicate themselves to the Barcelona Process and to take economic, social and cultural decisions that can achieve new levels of Euro-Mediterranean integration.

2. RECENT ACHIEVEMENTS IN THE PARTNERSHIP: REACHING THE CRITICAL MASS

Conscious of the strategic importance of the Mediterranean and of the desire of our partners for a closer and deeper relationship with the EU, in September 2000, the Commission launched a drive to reinvigorate the Barcelona process aimed at generating a new momentum in Euro-Mediterranean relations. These proposals were broadly endorsed by partners and taken further by Ministerial meetings in Marseilles in November 2000 and in Brussels in November 2001.

By implementing resolutely the recommendations of these Ministerials, significant progress has been made over the last two years in the economic area and a number of new initiatives are now in the pipeline in the socio-cultural area. In the political area, in spite of deteriorating circumstances in the Middle East, the Barcelona Process has maintained its uniqueness in bringing all partners of the region together.

Overall a new dynamism has been created through the Partners' agreement on key priorities, and since September 2000 a number of specific developments have allowed the partnership to achieve its critical mass:

- **Completing the grid of Association Agreements:** the Agreement with Egypt was signed in September 2001. Negotiations with Algeria and Lebanon were concluded by the end of 2001, thus realising three of the four targets set by the Commission. Negotiations with Syria are ongoing but did not make significant progress during 2001. In its Communication the Commission also called on Member States to accelerate the ratification of the Agreement with Jordan and to find ways of accelerating the ratification process for future Agreements. Regrettably this has still not happened.

- **Making progress towards Euro-Med free trade:** Euro-Med Trade Ministers met for the first time in May 2001 to further develop trade within the area and especially in its South/South dimension. The Commission proposed to promote harmonised rules of origin, to speed preparatory work for the liberalisation of services, and to develop single-market harmonisation measures in priority sectors. Thanks to detailed collaborative technical preparations, progress has been made in all of these areas. Mediterranean partners have decided not only to link their economies to the EU but to open their markets to each other and to find new ways of co-operating with the candidate countries and other European partners by taking the necessary steps to join the system of pan-European cumulation. The Commission has welcomed and fully supports the intention of four signatories of Association Agreements (Morocco, Tunisia, Egypt, Jordan) to create a free trade area between them (the Agadir process) and to open this area to other signatories of Association Agreements. Other regional economic integration initiatives are also encouraged. A number of proposals should be finalised in the coming months so that decisions can be taken in Valencia (see below).

- **Refocusing MEDA on strategic objectives:** Following a revision of the MEDA Regulation in 2000 a qualitative change has been made in the programming and delivery of MEDA. A major programming exercise has just been completed. Country strategy papers and indicative programmes, designed in close consultation with Mediterranean partners and the Member States, focus MEDA for the 2002-2006 period on key priority areas within the framework of the Association Agreement including support for structural adjustment. As part of this drive to enhance the impact of MEDA assistance, this qualitative improvement in programming has been accompanied by a complete overhaul in implementation. The provisional figures for MEDA payments for 2001 show a doubling of the ratio of payments to commitments relative to the 1995-99 period. (see annex for details). This reflects both the increase in structural adjustment support noted above, and improved implementation. This improvement will get a further boost when decisions on implementation of programmes will be taken on the ground and devolved to EC Delegations. The process of devolution started in January 2002 with Morocco, Tunisia and Egypt from January 2002 and will be completed for the remaining countries by the end of 2002.

- **Furthering MEDA regional co-operation:** A major effort was made during 2001 to boost regional co-operation through the adoption of a € 250 million financing plan covering a new Risk Capital facility to be run by the European Investment Bank (€ 100 million), statistical co-operation (€ 30 Million), Euro-Med Transport co-operation and training (€ 20 Million), Water Management (€ 40 million), Information Society (€ 20 million), Environment (€ 30 million), and Youth (€ 10 million). As these programmes are implemented they will provide new networks for the exchange of information and experience and develop new opportunities for co-operation between countries in the region.

- **Maintaining the political dialogue:** despite the difficult political situation in the region the political dialogue was strengthened and widened on issues such as governance, human rights and democracy although little progress was made on the Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability.

3. THE STEPS AHEAD: FURTHERING THE PARTNERSHIP

3.1 Political and Security Partnership

The ongoing political dialogue demonstrates the maturity of the Euro-Mediterranean relationship. In order to intensify this process, concrete follow up should be given to Tunisia's request, welcomed at the Brussels Foreign Ministers meeting for more frequent high level meetings to discuss major political questions.

Recommendation 1

In order to further strengthen the dialogue, consideration should be given to holding meetings at the level of Political Directors between the annual Foreign Ministers' meetings. While the time is not ripe to resume negotiations on the Charter for Peace and Stability, dialogue among Senior Officials should be pursued, while retaining the objective of reaching agreement on the Charter over time.

In current circumstances, a key element of the dialogue should be the fight against terrorism. While recognising the differences of view which have emerged within the partnership on the definition of terrorism, the Commission considers that these should not impede the partners from identifying areas where they can co-operate. The next ad hoc Euro-Mediterranean meeting of officials on this subject should agree on operational measures with a view to having them endorsed at Valencia.

Recommendation 2

At Valencia Ministers should agree on a series of measures on the fight against terrorism including promoting the signature, ratification and swift implementation of relevant international instruments, notably the UNSCR 1373; working towards a joint approach on the drafting of the UN Comprehensive International Convention against terrorism and increased co-operation to prevent the financing of terrorism.

The situation in the region with regard to respect for **human rights and democracy** continues to give cause for concern. With the exception of Cyprus and Malta, none of the Mediterranean partners has an entirely satisfactory record in this respect. While the situation varies from one partner to another, in some of them matters have actually deteriorated since the Ministerial meeting in Marseilles. The EU has expressed its concern to individual partners on matters such as arrests and imprisonments without due process, unsatisfactory treatment of prisoners, failure to control violence by extremist groups, extra-judicial killings by the authorities, application of the death penalty, restrictions on freedom of expression and association as well as issues relating to the rule of law and gender.

The Commission made a number of recommendations on this subject to the Marseilles Ministerial meeting which have not been adequately followed up. While recognising the sensitivity of such questions, the Commission considers that the integrity of the partnership requires that these issues be addressed at the Valencia meeting.

Recommendation 3

Ministers should agree that questions related to human rights and democracy be raised systematically in all contacts between the EU and the partners with a view to promoting a structured approach to progress; MEDA allocations should be linked more closely to progress in these fields; joint working groups of officials should be set up between the EU

and each of the partners on the subject; and partners should encourage the signature, ratification and implementation of the relevant international instruments and should recognise the role of civil society in strengthening democracy and human rights.

3.2 Freedom, justice and governance

The political and security dialogue between partners relates not only to external policy but increasingly requires close co-operation on the cross border dimension of issues such as the fight against organised crime, illegal migration and trafficking in human beings, the management of legal migration, the treatment of migrant communities and the need for close administrative and judicial co-operation in order to tackle these common challenges. The events of 11 September have dramatically highlighted vulnerability to acts of terrorism and the need for close international co-operation to combat it. All of these areas directly affect our populations and involve many areas of government, including the most sensitive areas of national security and internal affairs. Working together in these areas is not only a sign of a new maturity and closeness in the Euro-Mediterranean relationship, but will also require new approaches between administrations. The EU is seeking to develop two way channels of communication which will enable it to take account of the needs and aspirations of its partners as well as its own developing policies in areas such as the treatment of legal migrants and of immigrant communities inside the EU and enforcing strict controls on illegal migration, including from outside the region.

In particular, migration and human exchanges are of vital importance to the Partnership. A large proportion of migrants legally resident in the European Union is from the Mediterranean partner countries. The harmonious development of the Partnership will be facilitated by measures aimed at promoting their social integration and combating racism and xenophobia. However, the geographical proximity and the gap in prosperity between the European Union and its partners have led to illegal migration flows and trafficking in human beings, with very adverse consequences in social and human terms. Therefore, the migration issue needs to be addressed in a comprehensive way in which partners have an open eye for the causes of migration and the need to respond in a global manner that will include an active policy in the area of socio-economic co-operation, legal migration and illegal migration, including the increasing phenomenon of transit migration from third countries further afield.

The Commission will provide technical assistance to the Mediterranean partners to improve information and statistics as part of ongoing co-operation on legal migration and to combat illegal immigration. It will study various possible solutions, including the possibility of establishing a mechanism for regular monitoring of migration flows.

Following the discussions during 2001 and 2002, the partners should agree at Valencia on a general framework of co-operation on the above mentioned issues. If agreement is reached, the Commission is ready to launch a regional programme in 2002

designed to promote freedom, justice and governance to help partners work together on these issues. This programme should facilitate dialogue and identify activities which partners may decide to implement at national or sub-regional level. The EU is willing to provide financial assistance through the MEDA programme for technical assistance and training to help partners deal with all of these challenging issues and, by so, doing to develop long term working administrative relations between experts and governments to ensure that the whole region is a stable area of justice and freedom.

Recommendation 4

Partners should finalise discussions and conclude an agreement on a general framework leading to a Euro-Mediterranean regional programme on freedom, justice and governance so that it can be adopted in Valencia.

3.3 The Social, Cultural and Human Partnership

When compared with other regional – or even bilateral – external policies of the European Union, the Euro-Mediterranean partnership presents a unique asset: its human, social and cultural components, which take the relationship well beyond the more usual political and economic aspects. Already in 1995, all 27 partners agreed in the Barcelona Declaration that “dialogue and respect between cultures and religions are a necessary precondition for bringing the peoples together”. Giving expression to this idea the Commission has launched more than 400 projects in the last three years, in areas such as the protection of our common cultural heritage; audio-visual projects (distribution of Euro-Mediterranean films; production of documentaries; protection of archives; etc.), youth encounters, etc. In the last year, conferences dealing with subjects ranging from audio-visual policies (Rabat, Sept 2000); human rights (Uppsala, April 2001); legal co-operation (Galatasaray, October 2001) have been organised with financing from the MEDA programme. This year, in March, the Commission will organise a major initiative, in Brussels, to promote mutual understanding and dialogue between cultures and religions.

There is a need to build on this very substantial experience and to ensure that a wider public is aware of these activities and encouraged to participate. Given the increased importance of people to people contacts in the aftermath of 11 September and taking into account the UN global agenda for dialogue among civilisations, the Commission intends to launch a series of new initiatives in these areas as follows.

a) Dialogue between Cultures and Civilisations

At the Foreign Ministers’ meeting in Brussels it was agreed “to work on deepening the dialogue between cultures and civilisations, focussing on youth, education and the media”. The Commission welcomes the work being done by the Spanish presidency –

in close co-operation with Sweden - to compile an inventory of existing and new EU, national and other activities in this domain. In the aftermath of 11 September there is a need to promote an active dialogue between civilisations and cultures in the Euro-Mediterranean partnership. By definition such activities should involve all partners and reach out to as wide a cross section of society as possible.

There is a need for a new approach to promoting cultural dialogue and exchange in the Mediterranean. Experience has shown that centrally managed programmes have not always been able to respond with sufficient flexibility and efficiency to facilitate dynamic, timely exchange. Budgetary constraints mean that ways need to be found to get the most impact out of limited financial resources. A successful model to inspire a new approach is the Asia-Europe Foundation. Drawing on the experience gained in setting up this Foundation, the Commission proposes to create a new Euro-Mediterranean Foundation to promote a dialogue of cultures and civilisations. The foundation would be funded by a contribution of € 1m each from the Member States and the Commission and a voluntary contribution from each Mediterranean partner. The Foundation would aim to promote better mutual understanding in the region through intellectual, cultural and people-to-people exchanges. It would work in partnership with other institutions with a similar vocation and private sector entities.

The Commission will also continue and enhance the activities of the existing – and successful – programmes on cultural dialogue - Euromed Heritage and Euromed Audio-visual - by launching new calls for proposals in due time, as foreseen in the 2002-4 Regional Indicative Programme. The Commission is also identifying ways to utilise the current Culture 2000 and Media Plus programmes as well as other specific activities to foster intercultural dialogue.

Within this wide strategy, the Commission will also evaluate the possibility of launching further new initiatives aiming to promote mutual knowledge and understanding.

b) Youth, Education and Media

- **Education:** Education is fundamental to fostering tolerance and mutual respect between peoples. The Commission is proposing therefore two new initiatives in this area:

- **Extension of Tempus:** Given the importance of higher education as a channel for exchange of views and the mutual enrichment which can come from exchange of experience, the Commission has decided to propose the extension of the very successful higher education programme, *Tempus*, to the non-candidate Mediterranean partners. *Tempus* will increase the contacts between staff and students in third level education and promote the transfer of best European practice in terms of academic content and the financial management of university level education. Through *Tempus*, the EU will

make an intellectual and financial contribution to the development of new curricula, the widening of educational offers adapted to today's qualification demands and the upgrading of university management. Participation in Tempus will open new horizons for students and teachers on both sides of the Mediterranean and the new networks and links which it will develop will contribute to an enhanced mutual understanding.

– **Opening of NETDAYS and eSchola:** Schools in particular are the first step in the education process and as such play a fundamental role in building intercultural awareness and tolerance. In this area, the Commission is examining the feasibility of opening its NETDAYS and eSchola activities to Mediterranean partner countries. These two initiatives aim at stimulating and highlighting the use of new technologies to promote activities such as school-twinning, joint projects between schools and exchanges of teachers. They use cultural multimedia as a pedagogic resource for exchange of experience in education and for cultural networking.

• **Youth:** The EuroMed Youth programme aims at facilitating the integration of young people into social and economic life and improving mutual comprehension, respect and tolerance. This is a largely decentralised programme, run through small scale actions at grass roots level, ranging from youth exchanges to training seminars. Drawing on its experience in funding over 200 projects in the Mediterranean region the Commission has now decided to carry out a substantive streamlining of the programme in order to improve its visibility and increase its efficiency. In its next phase, the national focal points should play a greater role.

• **Media:** The Euro-Mediterranean partnership suffers from low visibility and a lack of understanding, including by the media. As a result, the value of the Partnership as a unique framework in which the possibility of dialogue and discussion is made possible and real between all parties is either ignored (by the general public) or underestimated (by key actors). Therefore, the Commission plans to launch a programme on information and communication to improve the visibility of the Partnership. The programme will include activities addressed to all the partners in general as well as specific actions in individual partners. It will be primarily aimed at promoting the philosophy underlying the Partnership, as well as its concrete achievements. It will go beyond simple “information actions” and market the Partnership as a tool for the promotion of the dialogue between societies. In doing this, a stronger co-operation with media (TV and written press) has to be developed in order to reach the general public.

Recommendation 5

Ministers should agree in Valencia to create a Euro-Mediterranean Foundation to promote a dialogue between cultures and civilisations in the Euro-Mediterranean region. The Foundation would be funded by contributions from Member States, the Commission and Mediterranean partners. Ministers should also agree to the early adoption of proposals

for participation in the Tempus programme. Preparations for participation should be undertaken during 2002 to ensure the success of the first call for proposals to be launched by the end of 2002.

c) The Social dimension

Following the Foreign Ministers' discussions in Brussels which emphasised the importance of the social dimension of the Partnership, the Commission proposes two further new initiatives:

- **Vocational training:** the demographic structure in most Mediterranean partners poses a major challenge in terms of job creation and labour market management in the next decade. This demographic pressure highlights the need for reforms in the field of education, training and labour market systems and most partners are currently carrying out a review of their national policies in these areas. With the help of the European Training Foundation, the Commission is developing both regional and national support programmes which aim to assist policy makers to formulate and implement employment responsive and socially balanced reform policies and instruments. These interventions focus on the quality and relevance of vocational education and training delivery in line with labour market needs; innovative financing mechanisms for training; occupational certification and training standards; and the definition of relations between training, employment and labour market measures. It may be useful to make a link with the EU's own experiences of promoting employability, particularly in the context of European Employment Strategy and the European Social Fund.

- **Enhancement of women's opportunities in economic life.** As recognised in the Barcelona Declaration, women play a key role in economic and social life and in the creation of employment and should be helped and encouraged to increase their participation. Building on the results of a regional forum on "The role of women in economic development" (Brussels, July 2001) the Commission intends to launch a regional programme aimed to promote opportunities for women by fostering capacity building and awareness (including the development of instruments for monitoring the active participation of women in economic life), providing frameworks for exchanging best practices, and development of action plans at the national level. The EU's efforts to promote equal treatment between women and men and to mainstream gender equality may serve as an example in this context. The main two areas of action will be:

Access and participation of women in the labour market, in particular supporting reforms of the legislative framework and development of policies for an active training and labour market.

Promotion of role of women in business, in particular by developing networks for business and professional women and facilitating access of women to financial instruments.

3.4 Economic and financial partnership

The conclusion of eleven of the twelve Association Agreements opens a new chapter in Euro-Mediterranean relations. Almost all partners are now embarked on a process of tariff dismantling and the progressive establishment of a free trade area with the EU. There are also important initiatives such as the Agadir process, aimed at building South/South free trade, which will enhance the importance of the Euro-Mediterranean free trade area. The conclusion, or the prospect of conclusion, of Association Agreements with the European Union has been a main catalyst for economic changes in the region. The opening up of external trade, in particular with the EU as their largest trading partner, has been a factor that has promoted transition and increased awareness of the need for policy and structural reforms in the region.

Most partners have initiated important and ambitious reforms during the last decade although the results have so far been mixed. The pace of economic modernisation should continue and will even need to accelerate in order to produce the expected results in terms of economic growth and increased industrial competitiveness. In order to increase the competitiveness of these countries, it is important that they strengthen their research and development capacities. The challenges facing the Mediterranean in the coming years are considerable. Employment will be a major issue since, according to a recent report², the region will need to create more than 45 million jobs in the next decade just to keep employment rates at present levels. Foreign and domestic investment will have to increase significantly to meet the requirements of growth and economic upgrading, and the institutional and regulatory environment will need further adaptations to create the right conditions for sustainable development of the Mediterranean economies. These long-term challenges will have to be faced at a time when the short-term global and EU economic outlooks are uncertain. All countries in the region fear a negative impact from the events of 11 September, particularly as concerns investment and tourism.

All of these factors reinforce the need to redouble efforts to tap the economic potential of the Euro-Mediterranean Partnership. There are a number of areas where decisions are needed:

- I. Further development of South-South trade integration;
- II. Preparing for free trade in Services;
- III. Improving market access in agriculture;
- IV. Infrastructure development and interconnection;
- V. Policy and regulatory harmonisation/from Free Trade to Internal Market;
- VI. Ensuring Sustainable development with a high level of environment protection
- VII. Financial instruments

I) Developing South-South trade and enhancing economic integration

Free trade between the countries of the region is a desirable complement to the North/South free trade agreed in each of the Association Agreements. It would help the region to attract investment, avoid market fragmentation and facilitate economic specialisation and diversification. The EU actively supports moves towards free trade and economic opening among Mediterranean partners. In this context the Commission stands ready to respond to developments in the region, and will consider differentiating its approach where appropriate, in order to take account of each partner's capacity to move ahead in the partnership. In particular the Commission welcomes the initiative taken in Agadir in May 2001 to agree on free trade between them and to extend the process to other signatories of Association Agreements with the EU. The Commission has offered to provide technical assistance, based on its own internal experience, in areas such as harmonisation of rules of origin, customs procedures, and ensuring the mutual supportiveness of the Agadir process and environmental protection.

Recommendation 6

In line with the proposals to be examined by Euro-Mediterranean Ministers of Trade in Toledo in March 2002, the EU should express its strong political support for regional integration initiatives such as the Agadir Declaration as a key initiative to promote South-South trade opening and economic integration. The EU should reiterate its readiness to help partners to conclude a free trade agreement among themselves, if possible in 2002. At the same time, the EU should underline that further multilateral trade liberalisation is also very important in the framework of the WTO.

An important element for further economic integration is the facilitation of sub-contracting and the use of the most competitive inputs in the manufacturing and processing industries. In this respect, cumulation of origin and the participation of Mediterranean partners in the pan-European system of cumulation would be a major step to enhance trade and industry co-operation between European (including EFTA and Eastern European) and Mediterranean partners. Participation in the pan-European system would allow goods manufactured from inputs coming from different parts of the region to benefit from preferential access to the EU market under the terms of the Association Agreements. This should open up new opportunities for trade and investment. It could have a very positive impact on economic development and on attracting European and other foreign investment to the region.

The report issued by the pan-Euro-Mediterranean Working Group on Rules of Origin on 20 December 2001 and submitted for the consideration of the Euro-Mediterranean Ministers of Trade who will meet on 19 March 2002, concluded that the extension of the pan European origin system to Mediterranean partners was technically possible. This extension is subject to a number of requirements such as:

- The agreement of all current participating countries in the pan-European system;
- The introduction of the necessary amendments in the Protocols of the Agreements;
- The obligation to conclude free trade agreements with identical rules of origin to benefit from the pan-European system of diagonal cumulation.

Recommendation 7

The Ministerial Conference in Valencia should endorse the decision of Trade Ministers on the inclusion of Mediterranean partners in the pan-European system of rules of origin. The Commission will propose the necessary technical amendments to the origin protocols with the pan-European countries and to the Euro-Mediterranean Association Agreements. Once agreed with all partners, such amendments should be speedily adopted. In order to facilitate Mediterranean partners participation in the system, the Commission will provide technical assistance, if necessary.

II) Developing Free trade in Services

The services sector constitutes an essential vector of growth and job creation in modern economies. Steps to liberalise the cross-border provision of services and right of establishment could contribute positively to economic development. Services also play a major role in the modernisation and the overall competitiveness of manufacturing sectors. A Euro-Mediterranean Working Group on Services has been established and has discussed how to liberalise a number of service sectors both in the bilateral framework of the Association Agreements and in the multilateral framework of GATS. Euro-Mediterranean partners shared the view that the priority imposed by the tight agenda agreed at Doha was to conclude successfully new concessions at the multilateral level and subsequently tackle preferential agreement negotiations within the Association Agreements framework. Mediterranean partners and the Commission should also identify needs for technical assistance, in particular in the field of adapting and harmonising the regulatory framework.

Recommendation 8

In accordance with the provisions of the various Association Agreements the Ministerial meeting in Valencia should endorse the decisions to identify priorities for bilateral negotiations to liberalise trade in services with Mediterranean Partners, taking into consideration the progress made in the Doha Round of multilateral negotiations.

III) Improving market access in agriculture

The Ministerial Declaration adopted in Doha for the new round of multilateral negotiations reflected the political will of the European Union to engage in a substantial liberalisation of trade in agricultural goods. Greater progressive liberalisation in agricultural

trade will constitute an important issue in the agenda of the Euro-Med Free Trade Area as laid down in the Association Agreements. A revision clause foreseen in each Association Agreement allows to deepen the liberalisation process in agriculture. In this context, the revision of the agricultural concessions has been agreed with Tunisia in 2000. Negotiations are ongoing with Israel and Morocco. The same process should take place with Jordan, once the Association Agreement is ratified, and with the Palestinian Authority. As agreed in the Marseilles Communication, the Commission should therefore continue to examine the measures which can be taken in order to reach a greater progressive liberalisation in agriculture, in line with the objectives of reciprocal coverage in the Association Agreements and in harmony with the EU's sustainable development objectives.

Recommendation 9

The Euro-Med Ministerial meeting should request the Commission to examine the prospects for greater reciprocal liberalisation of trade in agricultural products, in conformity with the provisions of the Association Agreements and with a new energy reflecting important recent progress in the multilateral context.

IV) Facilitating infrastructure investment, interconnection and developing the related regulatory environment

In order to help partners take full advantage of the potential offered by the Euro-Mediterranean free trade area there is a need to modernise and link key infrastructures, such as transport, telecommunications and energy, regionally and to link them to similar European networks.

In the area of **transport infrastructure**, where the Commission has set out its policy orientations in a White Paper, the first need is to plan priority infrastructures with the Mediterranean partners and to ensure their interconnection to trans European networks. Priorities should be identified on the basis of existing global or specific feasibility studies. Such an approach would facilitate the mobilisation of capital from both public and private sources. Maritime transport should be developed as a priority, with "highways of the sea" linking the main Mediterranean ports. Short haul maritime transport is of particular importance in the Mediterranean because of the distances involved and because of the lack of feasible overland routes in many cases. Short haul maritime transport services are also an integral element in the multimodal transport chain (road/sea or rail/sea). It will be necessary to take technical steps (such as the optimisation of loading units and the modernisation of the fleet) as well as administrative (in particular the simplification of administrative and customs formalities) and regulatory measures (such as the provision of transparent and non-discriminatory access to port services). A multimodal air-sea transport system should also be developed. This could be completed

by land links which could complement the development of South-South trade. From this point of view, multimodal platforms (link between ports and airports and their hinterlands) will play an important role.

Similarly, in the area of **energy infrastructure**, it will be important to ensure appropriate and efficient infrastructures, not only for reasons of smooth economic development but also to provide for security of supply, along the lines set out in the Commission's Green Paper. In this context priority projects should be identified from the point of view of serving the Mediterranean partners in their relations with each other (South-South) and of interconnection with the trans European networks (North –South). A specific example of this approach is the construction of a new gas pipeline from Algeria to Spain and France.

In addition to developing these strategies action is also needed

- In the area of maritime security, through the extension of the Erika I and II packages together with the package of Community measures envisaged for passenger ships.

- In the area of air travel and airport safety where efforts should focus on the development of the regulatory and financial frameworks covering these aspects.

Recommendation 10

The Euro-Mediterranean Ministerial meeting should support the development of sustainable regional strategies to link key infrastructures, including on research, and, as appropriate, to connect them to European networks. It should encourage financial institutions including the European Investment Bank and the World Bank to participate actively in the development of these strategies with a view to financing their implementation, including where possible with private sector participation. It should also promote the harmonisation of the regulatory framework through policy dialogue.

V) Policy and regulatory harmonisation/From free trade area to internal market

The opportunities offered by the creation of a free trade zone can only be fully developed if it is accompanied by supporting measures in areas such as the harmonisation of standards and technical regulations, as well as environment, sanitary and phytosanitary requirements. Greater harmonisation of the regulatory environment will also need to be contemplated in a number of other areas. Other policy measures such as Research and Development which have a cross-cutting impact should be further integrated. Such action in these areas can help pave the way for the creation of a Euro-Mediterranean internal market. The forthcoming Euro-Med Conference of Ministers of Industry should put forward proposals with a view of introducing the appropriate reforms for the gradual development of a Euro-Mediterranean internal market.

In addition, the benefits to be obtained from the establishment of the Euro-Mediterranean Free Trade Area will only be realised if the Mediterranean partners continue their efforts to improve the framework conditions for attracting investment, including foreign investment, and helping create and develop businesses.

Recommendation 11

The Mediterranean Partners should make full use of the various support instruments available to them, including assistance under the MEDA programme, to continue to improve the business framework condition; in particular they should participate actively in the Euromed Market Programme and work to transfer the results of these activities into the relevant domestic policy areas.

VI) Ensuring sustainable development with a high level of environmental protection.

The objective of creating an area of shared prosperity through sustainable and balanced economic and social development, should proceed by ensuring that the establishment of the Free Trade Area and environmental protection are mutually supportive. This can be done through the adoption of appropriate policies and instruments to be designed in the light of the Sustainability Impact Assessment Study which will shortly be carried out. The objective of this assessment is to obtain independent recommendations on the formulation of national and regional policies leading to the optimal outcome in terms not only of liberalisation and economic growth but also of other components of sustainable development.

More generally, as the economic and financial partnership progresses there is an increasing need to develop environmental integration strategies for the different sectoral priorities in order to promote sustainable development. Such strategies could draw on EU experience and would need to be developed by the different sectors themselves. A commitment by the Partnership to environmental integration would be a valuable contribution to preparations of the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg in August this year.

At a more practical level, the Commission intends to involve the Mediterranean Partners in the development and implementation of those Thematic Strategies proposed under the 6th Environmental Action Programme which are of mutual interest. Obvious examples are the Marine and Soil Strategies.

The next Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment will be held in July 2002 in Athens. It could devise a framework for the environmental integration process for submission to a future Foreign Ministers' Meeting. The Environment ministerial will review progress on the implementation of the SMAP Programme (Short and Medium-term Priority Environmental Action Programme), and will seek ways to strengthen technical and institutional capacity in the region. The Conference may also exchange views on climate change.

Recommendation 12

The Euro-Mediterranean Ministers meeting should endorse the need to develop environmental integration strategies for the different sectoral priorities of the Partnership in order to promote sustainable development and should encourage the Athens Euro-Mediterranean Ministerial Conference on the Environment to produce a framework for the process. Environmental protection efforts already undertaken at regional level within the context of the SMAP should be continued with an increased focus on technical and institutional capacity building and there should be increased emphasis on SMAP in co-operation at the national level.

VII) Financial instruments

The Commission will continue its efforts to ensure rapid and effective delivery of financial assistance under the MEDA programme.

With a view to expanding the range of financial instruments available in the region the European Council has invited the Commission and the Council to examine the possibility of setting up of a Euro-Mediterranean Development Bank. It is clear that the region suffers from the limited development of financial intermediation and the lack of efficiency and competition in the local banking sector. Capital markets are underdeveloped in most countries of the region and do not offer a significant alternative to the lack of long term bank lending. In these circumstances, the creation of a new facility or a European or international development bank, or the reshaping of existing institutions such as the EIB, could play an important catalytic role in boosting economic development. The Commission will present a Communication on these issues in the near future.

The Commission will continue to work closely with the European Investment Bank to develop investment opportunities. The introduction of a new MEDA funded Risk Capital facility should provide an additional stimulus to investment in the region.

Recommendation 13

The Commission will make a recommendation on the creation of a new financial facility or of a new European/ international bank in a Communication which it will present shortly.

4. CIVIL SOCIETY AND THE PARTNERSHIP

Since 1995, six Euromed Civil Forums have taken place (Barcelona 1995, Malta and Naples 1997; Stuttgart 1999; Marseilles 2000 and Brussels 2001). Through the Forums the actors of the Euro-Mediterranean civil society have tried to structure their dialogue not

only with the Commission, but with all other actors of the Partnership as well. The European Commission has supported these Forums since their inception. Euromed civil society has been closely involved in the preparation and implementation of the regional programmes. Sectoral fora in environment, energy, transport, industrial co-operation, etc. are open to civil society, as are programmes which benefit them directly, such as those on information society, cultural heritage, audiovisual co-operation, youth and environment.

The MEDA programme has also financed several networks of economic actors (e.g. chambers of commerce, employers' associations, trade promotion institutes, trade fairs) which have helped to promote the structuring of civil society and raise awareness among Mediterranean partners. MEDA is currently financing two projects which involve Economic and Social consultative bodies in the Euro-Mediterranean region. The support for the creation of other networks of the civil society (e.g. local entities; research institutes on social and cultural aspects of the Partnership) might also be explored in the near future, depending on the availability of funds.

While the general Civil Forum events probably serve a purpose in terms of awareness raising and visibility, it is perhaps through the involvement of specialised associations and NGOs with the sectoral Euro-Mediterranean forums that civil society can have the most effective operational influence on the development of the partnership. The Commission will, in liaison with representatives of civil society, keep closely under review the question of the most cost-effective way of supporting the involvement of civil society in the partnership in the future. Drawing on current examples of best practice, the Commission will also recommend ways of involving civil society at an early stage of policy dialogue so as to insure that its contribution is sufficiently taken into account in the Ministerial meetings of the partnership.

Recommendation 14

Ministers should agree to propose an analysis of the most cost-effective way of supporting and ensuring the further involvement of civil society at the earliest possible stage in the development of the Partnership.

5. INSTITUTIONAL ARRANGEMENTS

The Barcelona process has been characterised since its inception by a high frequency of meetings which have helped to foster contacts and understanding. One of the unique features of the process, and its strength, has been its inclusive nature, bringing together all twenty seven partners to work together regionally. It will be important to maintain this inclusive character in the future. As more Association Agreements enter into force

the breadth and depth of the EU bilateral relationship with each country will develop but the case for regional dialogue will remain. As the relationship develops the dialogue should broaden and include a range of sectoral policy issues in addition to foreign policy matters.

The question of “co-ownership” of the process is sometimes raised with suggestions being made for co-chairmanship of meetings, joint decision making etc. The current situation reflects the differentiated relationships between the partners. The EU has internal mechanisms for co-ordinating positions and speaking with one voice while the differences between Mediterranean partners have to date prevented them from having similar co-ordination mechanisms on their side. As long as this situation prevails it is difficult to see how co-chairmanship arrangements could work effectively. But recent practice has shown that some progress has been made through joint formulation of agendas for the meetings of High Officials and Euro-Med Committees. Similarly, the first session of the reinforced economic dialogue has shown a potential for co-ownership. Finally, the Agadir initiative is very much in line with the spirit of the Barcelona process and shows how partners can use the process to enhance co-operation between themselves.

Nonetheless, a number of practical steps could be taken to enhance the effectiveness of current working arrangements:

Recommendation 15

- *Member States should seek to find ways of accelerating ratification procedures for Association Agreements with the aim of completing ratification within a two year period*

- *The role of the Euro-Mediterranean Committee as the steering Committee for the partnership should be enhanced. As the Partnership develops further in the association process, the Committee should focus its work more closely on acquis related business. In addition, to increase the sense of co-ownership, the agenda of the meetings should be drawn up jointly by the EU and the partners.*

- *The dialogue on economic policy should be strengthened at both bilateral and regional levels. At the regional level the process should move from general policy discussions to more focused thematic discussions which include the exchange of best practice and peer group review of policies. The theme of “Growth and Employment”, in the next seminar should be used to pilot a new approach to promote regional co-operation by bringing together experts to exchange information, share experience and know-how, and disseminate best practices on this topic.*

6. CONCLUSIONS

The Ministerial meeting in Valencia takes place at a crucial time in Euro-Mediterranean relations. On the eve of decisions on the next enlargement of the Union, and following the turmoil caused by the events of 11 September 2001, the partners need to give a clear political signal of their mutual commitment to build a zone of stability and prosperity by deepening and strengthening the partnership begun at Barcelona in 1995.

The maintenance of the political relationship despite continuing tension in the region demonstrates the durability and the resilience of the Barcelona political framework. The process of establishing free trade between the EU and the Mediterranean partners is now irreversible, and a major initiative is in place to create free trade among the partners themselves. Most of the partners have embarked on the economic reform process necessary to make a success of this enterprise, and the EU and its partners have now established the close economic dialogue required to co-ordinate the policy decisions which will determine future developments.

All partners should emphasise their willingness to continue with this process. The Commission therefore proposes the following recommendations be integrated in an Action Plan to be agreed at the meeting of Euro-Mediterranean Foreign Ministers in Valencia in April 2002, based on the following elements:

Political and Security

- *Ministers should reaffirm their strong commitment to deepening their political relationship. The political dialogue should be strengthened, possibly through holding meetings at the level of Political Directors between the annual Foreign Ministers' meetings.*
- *Ministers should stress their determination to enhance their work together to improve respect for human rights and democracy, on the basis of internationally agreed commitments, and agree on a concrete set of actions to ensure progress in these fields.*
- *Ministers should send a clear signal of their solidarity in the fight against terrorism and agree a series of concrete measures.*

Freedom, Justice and Governance

- *Partners should finalise discussions and conclude a framework agreement providing for concrete co-operation measures on freedom, justice and governance focussing on judicial co-operation; the fight against drug trafficking, organised crime and terrorism; and dealing with matters related to migration, notably the fight against illegal immigration, the equal treatment of legally established migrants and the facilitation of travel for those on normal business.*

Social, Cultural and Human

- *Ministers should agree in Valencia to create a Euro-Mediterranean Foundation to promote a dialogue between cultures and civilisations in the Euro-Mediterranean region. The Foundation would be funded by contributions from Member States, the Commission and Mediterranean partners. Ministers should also agree to the early adoption of proposals for participation in the Tempus programme. Preparations for participation should be undertaken during 2002 to ensure the success of the first call for proposals to be launched by the end of 2002.*

Civil Society

- *Ministers should agree to propose an analysis of the most cost-effective way of supporting and ensuring the further involvement of civil society at the earliest possible stage in the development of the Partnership.*

Economic and Financial

- *Ministers should welcome the major progress made towards the establishment of the Euro-Mediterranean free trade area and recognise that its creation is now irreversible.*

- *They should express strong political support to the Agadir Declaration as a key initiative towards liberalising South-South trade and achieving closer economic integration; the EU should confirm its willingness to help the partners to conclude an agreement between them, if possible in the first half of 2002.*

- *Ministers should welcome the technical decisions taken in the field of trade (rules of origin) which will strengthen regional integration among the Mediterranean partners and open further prospects for co-operation among enterprises in the partners and those in the EU and the rest of Europe. They should also welcome steps towards liberalisation in the important sector of services.*

- *Ministers should call for further efforts to achieve reciprocal liberalisation of trade in agricultural products.*

- *The Commission will shortly present a Communication on the creation of a new financial facility or European/international bank. Ministers should consider the recommendations contained in that Communication at their meeting in Valencia.*

- *Ministers should support the development of regional strategies to link key infrastructures in the areas of transport, energy and telecommunications and, as appropriate, to connect them to European networks and, in this context, to promote inter-regional co-operation in the development of new economic opportunities and employment. .*

- *Ministers should stress the importance of national sustainable development strategies and should endorse the need to develop environmental integration strategies for the different sectoral priorities of the partnership.*

Institutional Arrangements

- *EU Member States should seek to find ways of accelerating ratification procedures for Association Agreements with the aim of completing ratification within a two year period.*

- *The role of the Euro-Mediterranean Committee as the steering Committee for the partnership should be enhanced. As the Partnership develops further in the association process, the Committee should focus its work more closely on acquis related business. In addition, to increase the sense of co-ownership, the agenda of the meetings should be drawn up jointly by the EU and the partners.*

- *The dialogue on economic policy should be strengthened at both bilateral and regional levels and move from general policy discussions to more focused thematic discussions which include the exchange of best practice and peer group review of policies. The theme of “Growth and Employment”, chosen for 2002, should be used to pilot a new approach to drawing up an economic strategy in conjunction with other donors.*

ANNEX 1

MEDA Commitments 1995-2001 (Mio □)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Commitment appropriations available	173	404	981	943	937	879,1	756,5	5073,6
Commitment appropriations used	173	404	981	941	937	879,1	756,5	5071,6
Implementation rate of commitment appropriations	100,0%	100,0%	100,0%	99,8%	100,0%	100,0%	100,0%	99,9%

MEDA Commitments per country and year 1995-2001 (Mio □)

MEDA	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995-2001
Bilateral								
Morocco	30		235	219	172	140,6	120	916,6
Algeria			41	95	28	30,2	60	254,2
Tunisia	20	120	138	19	131	75,7	90	593,7
Egypt		75	203	397	11	12,7		698,7
Jordan	7	100	10	8	129	15	20	289
Lebanon		10	86		86			182
Syria		13	42		44	38	8	145
West Bank/Gaza	3	20	41	5	42	96,7		207,7
Turkey		33	70	132	140	310,4	147	832,4
Total bilateral	60	371	866	875	783	719,3	445	4119,3
Regional *	113	33	93	46	133	159,8	228,3	806,1
Technical assistance			22	20	21		83,2	146,2
GRAND TOTAL	173	404	981	941	937	879,1	756,5	5071,6

* year 2000 includes Technical Assistance

MEDA payments per year 1995-2001 (Mio □)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Payment credits								
available	91	202	315	285	256	353	412,5*	1914,5
Payment								
credits used	50	155	211	231	243	330,5	402*	1622,5
Implementation rate								
of payment credits	55%	77%	67%	81%	95%	94%	97%	85%

* provisional figures

MEDA commitments and payments per year 1995-2001 (Mio □)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Commitments	173	404	981	941	937	879,1	756,5	5071,6
Payments	50	155	211	231	243	330,5	402*	1622,5
Ratio of payments/								
commitments	29%	38%	21%	24%	26%	37,6%	53,1%	32,0%

* provisional figure

Commitments and payments - all Mediterranean budget lines 2001 (Mio □)

MEDA + Peace Process + UNRWA + Protocols	Commitments (1)	Payments (2)	(2)/(1)
Total	856	565	66%

ANNEX 2

Impact of EU external aid management reform on the performance of the Meda programme in 2001

On 16 May 2000, the European Commission decided to implement a programme for the reform of the management of external aid based on improving the quality of the programmes and projects and the speed with which they are implemented. This mainly involves:

- major improvements in the quality of project-management;
- a substantial reduction in the time needed to implement projects;
- enhancing the impact and visibility of European Union cooperation and development assistance.

The focal points of this reform programme and its effect on the performance of the Meda programme in 2001 are described below:

1) Establishment of a single department in charge of project implementation and reunification of project cycle management

The cooperation office known as EuropeAid, set up by the Commission decision of 21 December 2000, replaced the Common Service for External Relations on the operational level from 1 January 2001.

The new office will manage the project cycle from identification to evaluation and assume responsibility for authorisation as well as for technical, contractual and financial aspects of the operational management of the Mediterranean programmes. DG RELEX will continue to be responsible for multiannual programming (Country Strategy Papers (CSP) and National Indicative Programmes (NIP)).

2) Achieving faster results from programmes

The unification of project cycle management accompanied by the concentration of all technical and financial specialists in a single department has done much to improve the implementation of the MEDA programmes from 2001 in terms of view of budgetary implementation.

- All the commitment appropriations available in 2001 were 100% used up (≈756.5 million). Moreover, as from 2001, ≈200 million in projects was available for commitment from 2001 over and above the amount of the available appropriations.

- The amount of payments made under the Mediterranean budget appropriations in 2001 was more than ≈550 million, which represents a very substantial increase over 2000 (about 25%). For the Meda programme alone, more than ≈400 million was paid out in 2001 as against ≈330 million in 2000.

3) Elimination of old and “sleeping” commitments

EuropeAid carried out a systematic review of old commitments (dating from before 1995) and “sleeping” commitments (commitments for which no payment has been made for two consecutive years) in 2001, and as a result was able to make very large reductions in these commitments totalling € 370 million by end 2001. Old commitments were reduced by 39% and “sleeping” commitments by 48% between the end of 2000 and the end of 2001.

4) Devolution of project management to Commission delegations

The reform is based on the following principle: “Whatever can be managed or decided on the spot, close to the ground, should no longer be managed or decided in Brussels”.

In accordance with this principle, the devolution of external aid programmes to the delegations constitutes one of the priorities and principal tasks of EuropeAid. By the end of 2002, all the delegations of the Mediterranean zone will be able to manage the European Union’s external aid programmes in the countries for which they are responsible.

This exercise, launched by EuropeAid in collaboration with the other External Relations departments in 2001, primarily concerns the Meda programme, with four delegations “devolved” on 1 January 2002 (Egypt, Morocco, Tunisia, Turkey). The other five Mediterranean delegations (Algeria, Syria, Lebanon, Jordan, West Bank/Gaza) are scheduled for devolution in the course of 2002.

Notes

1. Commission Communication on Reinforcing the Barcelona Process (COM (2000) 497). The Barcelona Process is composed of the EU 15 Member States and the 12 Mediterranean partners: Algeria, Cyprus, Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Malta, Morocco, Palestinian Authority, Syria, Tunisia and Turkey.
2. FEMISE Report of September 2001, page 12

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers.



Vth Euro-Mediterranean*

Conference of Foreign Ministers

Presidency Conclusions

(Valencia, April 22-23rd 2002)

1. The 5th Conference of Euro-Mediterranean Foreign Ministers held in Valencia on April 22nd and 23^d took place against the background of the highest levels of tension in the region in recent times. Under these difficult circumstances, the Ministers stressed the need for an increased dialogue and the relevance of the principles and objectives agreed in the Barcelona Declaration in 1995 to make the Mediterranean a region of peace and stability, development and common prosperity, cooperation and understanding between cultures and civilisations.
2. The Ministers agreed that the tragic situation in the Middle East demands to be addressed both in an urgent manner and with a longer term perspective. In this sense they stressed the value and the need for the Euro-Mediterranean Partnership as an essential framework of dialogue and cooperation, a true meeting point of different cultures and civilisations. To make this diversity a factor of enrichment is one of the Partnership's most decisive challenges.

*PRODUCED BY THE EUROPEAN COMMISSION (EuropeAid Cooperation OfficeDG)

WEB SITE: http://eudora.eu.int/comm/eruoepaid/index_en.htm

E-MAIL: eruoepaid-euromedinfo@cec.eu.int - TEL: (+32-2) 295.29.77 & 295.40.26

The Report is on the web at: http://eudora.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm

3. The Ministers agreed that, after the reinvigorating of the Barcelona Process in Marseilles, Valencia must mark the starting of a new phase six years after its launching. The challenges of the EU enlargement, the events of September 11 and the serious developments in the Middle East and other structural changes in the international scene make the Barcelona Process more necessary than ever. The moment is now right to demand a renewed mutual commitment which will contribute to regional stability and peace and give a greater depth to the Euro-Mediterranean partnership. A tangible reinforcement of the sense of ownership of the Process by all partners was underlined and concrete initiatives to this end were agreed.
4. In order to have a working programme, in which the many different initiatives and commitments are clearly specified, the Ministers adopted an Action Plan that, taking into account the globality of the Process, covers the three chapters and institutional provisions. This document has been elaborated after extensive consultations with all partners which included visits conducted by the Presidency, jointly with the Commission and the Council General Secretariat to Mediterranean capitals. The Valencia Action Plan includes a number of initiatives in a short and medium term perspective to give a political impetus to the Process and to make it advance substantially in the pursuit of the objectives of the Barcelona Declaration. It reflects the principles of co-ownership, visibility, efficiency and credibility of the Barcelona Process and will be provided with adequate follow-up and implementation mechanisms.
5. Among the initiatives adopted in the Valencia Action Plan, some relevant features can be emphasised:
 - In the political and security chapter and in the institutional provisions, the Ministers agreed to reinforce political dialogue, including on defence matters, agreed upon a common approach on dialogue and cooperation in the fight against international terrorism; a deepening of the dialogue on Human Rights and drew up the main lines of future work on Partnership Building measures.
 - The Ministers reiterated their firm political commitment to democracy, human rights and rule of law in the region and agreed to further develop the parliamentary dimension of the Partnership. They welcomed the holding of the meeting of the Speakers of the Euro-Mediterranean Parliaments in Athens last February, recognised the value of the existing Euro-Med Parliamentary fora and agreed to recommend the creation of a Euro-Med Parliamentary Assembly as proposed by the European Parliament.
 - In the economic and financial area, Ministers agreed on the need to increase investment in order to promote growth and employment around the Mediterranean. They welcomed the decision to create a reinforced Facility within the EIB to mobilize resources in particular for private sector investment. In this respect, the Presidency took note of the strong support voiced by Mediterranean partners for the creation of a Euro-Mediterranean Bank.

- Building on the conclusions of the meetings of Trade and Industry Ministers, the Conference asked that a close follow-up be given in the framework of the Action Plan, especially on the harmonization of rules of origin and in the areas of investment promotion, regional integration, liberalization of services, regulatory reform and access to new technologies. The Ministers also welcomed the Greek proposal to hold a Euro-Mediterranean Conference on Energy.
 - The Ministers welcomed the progress made in the Agadir process and reiterated their strong support for similar sub-regional initiatives. The EU renewed its offer to provide technical assistance to these initiatives. Furthermore, Ministers reaffirmed that sustainable development should be included among the guiding principles of the Barcelona Process and welcomed in this respect, the forthcoming Conference of Environment Ministers in Athens next July.
 - On the social, cultural and human dimension of the Partnership, the Ministers expressed their conviction that the construction of the Euro-Mediterranean Partnership needs the participation and the engagement of the Governments as well as of the societies and all the relevant actors, emphasising in this sense the need to take full advantage of the possibilities offered by the Third Chapter of the Barcelona Declaration in all its different areas.
 - After intensive work, a Framework document was endorsed with a view to implement a regional cooperation programme in the field of Justice, in combating drugs, organised crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to the social integration of migrants, migration and movements of persons.
 - Against the background of the current international situation, the Ministers stressed the importance of promoting dialogue and cooperation between cultures and civilisations.
 - To this end, Ministers agreed to the principle of creating of a Euro-Mediterranean Foundation to promote further dialogue between cultures and civilisations and to increase the visibility of the Barcelona Process through intellectual, cultural and civil society exchanges.
 - Ministers welcomed the adoption of the Action Programme for the Dialogue between cultures and civilisations, which includes important initiatives in the fields of youth, education and media.
 - Ministers also welcomed the extension of the Tempus Programme for inter-University co-operation to the Mediterranean partners and will permit Universities to become active Partnership actors and to contribute to the widening of educational offers adapted to the demands of labour markets.
6. The Ministers discussed the latest developments in the Middle East. They expressed their grave concern at the present situation, which involves serious risks for regional security and is leading to a grave humanitarian crisis. Violence, destruction, suffering,

human rights violations and bloodshed have continued to increase in the region, reaching an unprecedented level last weeks. They expressed their condemnation of terrorism and violence and deplored the loss of human lives and extended their deepest sympathy to the families of those killed and wounded.

7. Ministers stressed that there is not a military solution to the conflict and reaffirmed that UNSCR 1402 must be fully implemented immediately, as called for in UNSCR 1403, with a view to start negotiations and reach, within a well defined timeline, a political solution based on UNSCR 242, 338 and 1397 and on the principles of the Madrid Conference, Oslo and subsequent agreements, and taking into account other initiatives, like the Arab initiative referred to in paragraph 9, which would allow two States, Israel and Palestine, to live in peace and security and play their full part in the region.

The negotiations should lead to the creation of a democratic, viable and independent State of Palestine, bringing to an end the occupation of 1967, and the right of Israel to live within secure and recognized boundaries, guaranteed by the commitment of the international community.

The end of the conflict requires agreed solutions to all aspects of permanent status issues. Comprehensive peace must also include Syria and Lebanon on the basis of the same principles.

8. Ministers urged immediate implementation of UNSCR 1405 so that humanitarian and medical organizations and agencies are allowed unrestricted access to the Palestinian populations, which are facing a dire humanitarian situation. They welcomed the initiative of the Secretary General to develop accurate information through a fact finding team regarding events in the refugee camp in Jenin.
9. The Ministers warmly welcomed Saudi Crown Prince Abdullah's peace initiative, as endorsed in Beirut by the Summit of the Arab League, as a significant framework towards a comprehensive peace.

Other initiatives, like the Abu Ala- Peres, were also mentioned by Minister Peres.

10. The Ministers warmly welcomed the Joint Statement by the Quartet made in Madrid the 10th of April. They stressed the need for a sustained and concerted international action in the search of peace and look forward for further steps by the quartet. Different views on the possibility of an international conference were expressed.
11. The Ministers noted the general conviction that a third party monitoring mechanism would help both parties in their efforts and urged them to consider proposals to accept observers. The need for international peace keeping forces was underlined by several delegations.
12. The Ministers called on the international community to preserve, strengthen and assist the Palestinian Authority, including through efforts to rebuild its infrastructure, security and governance capacity. They called also on the donor community and

the international financial institutions to renew their commitment and urgently mobilise resources to provide urgent humanitarian assistance to the Palestinian people, and to assist in economic and institutional reconstruction, in the context of the promotion of regional development and economic integration.

The normalization of trade flows, transfers and economic conditions in the Palestinian territories are an essential dimension of the recovery of the Palestinian economy.

13. In conclusion of the debate, the Presidency called on the authorities of Israel to halt its military operations, to immediately withdraw its military forces from Palestinian cities, in particular Bethlehem and Ramallah, including the headquarters of President Arafat, whose personal security and freedom of movement must be respected and guaranteed. A peaceful solution must be also found for the situation in the Nativity Church. It called for the full respect of International Humanitarian Law.

It called upon the Palestinian Authority and President Arafat, as the recognised elected leader of the Palestinian people, to act decisively and take all possible steps within its capacity to fight terrorism, in particular suicide bombs, and to stop incitement to violence. To be successful, fight against terrorism must include the dismantling of terrorist infrastructure and financing.

14. On the occasion of the Valencia Ministerial Conference, and in the presence of President Buteflika of the Algerian Republic and President Aznar of the Government of Spain , the ceremony of signing the Euro-Mediterranean Association Agreement with Algeria took place. They welcomed the signature to come in the next weeks with Lebanon and the entry into force of the Association Agreement with Jordan on May 1st. The conclusion of eleven of the twelve Association Agreements thus opens a new stage in Euro-Mediterranean relations and most partners are now embarked on a process which will lead to the progressive establishment of a free trade area in the region.
15. The EU Presidency welcomed the Libyan delegation to the Valencia Conference. Taking into account Libya's role in the Mediterranean region and in the African continent, the EU Presidency hopes Libya will fully contribute to the relaunching of the Euro-Mediterranean cooperation. It also welcomed the presence of other Special guests of the Presidency: Arab League, UMA and Mauritania.
16. The Conference regretted the absence of Syria and Lebanon but showed respect for their decision. The Presidency expects that both countries will continue their cooperation within the framework of the Barcelona Process.
17. The Ministers took note of the final report of the Civil Forum which took place April 12 and 13 in Valencia and of the efforts undertaken to assure continuity in the works of the civil forums. They encouraged actors in civil society to reinforce their contribution towards the fulfilment of the objectives of the Partnership.
18. The Ministers concluded that the Valencia Conference provided the opportunity for a full, frank and constructive discussion of what has been achieved since

Barcelona, what problems have been encountered and what solutions found. The Barcelona Process is now sufficiently well established and resilient for the participants to be able to engage in an open dialogue on all issues of mutual concern. The Presidency took note of the wishes of partners to improve the visibility of the Process by increasing public awareness of its activities.

The Ministers welcomed the proposal put forward by Greece to host a Ministerial Meeting during the first half of 2003. The VIth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers (Barcelona VI) will take place in the second half of 2003 during the Italian Presidency.

Vth Euro-Mediterranean Conference of Ministers for Foreign Affairs

Valencia Action Plan

I. INTRODUCTION

The partners of the Barcelona Process taking part in the Euro-Mediterranean Conference Barcelona V held in Valencia (Spain) the 22nd and 23rd of April 2002,

Stressing that the strategic importance of the Mediterranean and the prevailing political, economic and social circumstances call for a global response based on comprehensive co-operation and solidarity;

Expressing their conviction that the peace, stability and security of the Mediterranean region are a common asset which they pledge to promote and strengthen by all means at their disposal;

Reiterating the importance they attach to sustainable and balanced economic and social development with a view to achieving the objective of creating an area of shared prosperity;

Recognising that dialogue among cultures, civilisations and religions throughout the Mediterranean Region is more necessary than ever before in order to promote understanding among them;

Aware that the coming perspective of the European Union's enlargement reinforces even more the relevance of the Barcelona Process;

Convinced that after six years of Partnership, the Barcelona Process should achieve new levels of Euro-Mediterranean integration thus generating new momentum in their relations and to foster a more balanced approach to the common objectives.

Agreeing that the sense of ownership of the Process by all partners must be reinforced;

Favouring an increased visibility of the Process by the public opinions of all partners;

Convinced that these objectives may be achieved within the framework and the development of the Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference held in Barcelona on the 27th and 28th of November, 1995;

Conscious that the incomplete implementation of the main objectives of the mentioned Declaration, despite the progress obtained since 1995, demands a global reassessment and a new commitment from all participants to build on the reactivation of the Process since Barcelona IV (Marseilles 2000);

Hereby agree to establish an Action Plan on reinforced political dialogue, further development of economic, commercial and financial co-operation and renewed emphasis on the social, cultural and human dimension.

This Action Plan will abide by all the Principles of the Barcelona Declaration, through regional, sub-regional and other multilateral actions. It is complementary to the bilateral co-operation implemented under the Association Agreements between the EU and its Mediterranean partners or between partners themselves.

The implementation of this Action Plan shall start immediately after the Barcelona V Conference and will be reviewed at Barcelona VI.

II. POLITICAL AND SECURITY PARTNERSHIP

1. The Conference agreed:

– That the political dialogue, in order to implement the principles adopted by the Barcelona Declaration, with a view to increasing the effectiveness of the Euromed partnership, must focus among others on the following items:

- a) Effective dialogue on political and security matters, including on the ESDP;
- b) Enhancement of stability and reinforcement of democratic institutions;
- c) Conflict prevention, crisis management and consideration of the causes of instability;
- d) Regular information on EU enlargement developments and implications for the Euro-Mediterranean partnership, taking into account the interests of Mediterranean Partners;

– To confirm the mandate of the Senior Officials on the Draft Charter for Peace and Stability to continue their work as appropriate so as to enable the Charter to be adopted as soon as the political situation allows.

2. Terrorism

Referring to the deliberations of the ad hoc working group on terrorism, which met in Brussels on March 27th, the following axes of dialogue and cooperation in the domain of the terrorism have been retained:

- a) That the Barcelona Process cannot remain indifferent to the phenomenon of Terrorism which should continue being examined from a global and multidisciplinary approach, and in a spirit of partnership and solidarity.
- b) To recognize the central role of the UN in the fight against terrorism and to show strong support to the work of the UNSC Committee against terrorism.
- c) Taking note of the progress of work at regional and inter-regional levels, to reiterate that all 27 Partners are committed to the implementation of relevant UN Resolutions, particularly 1373 and 1390 and, as appropriate, to International Conventions.
- d) Taking into account that only a multilateral approach and practical measures can assure an effective fight against terrorism, to renew the mandate of the Ad hoc Group on Terrorism.
- e) To pursue the activation of the Euro-Mediterranean network of contact points for the fight against terrorism.

3. Human Rights and Democracy

The Conference agreed to encourage the continuation of the political dialogue on human rights by means of national and regional presentations. They also mandated Senior Officials to study the setting of a more structured dialogue on this sensitive topic so as to increase its effectiveness and deepen the Euro-Mediterranean Partnership in this area.

4. Partnership Building Measures

The Conference confirmed the mandate to Senior Officials contained in the conclusions of Marseilles and Brussels Conferences, to consolidate partnership measures already in force, identify new ones and strengthen good-neighbourly relations on a regional or sub-regional basis.

Following a gradual approach, concrete proposals could, inter alia, go along the following lines:

- a) Working towards a common language on defence and security issues. One of the major problems in the region is the absence of a common strategic language. It is essential to overcome prejudices and conceptual and terminological misunderstandings. An initial common basis could be found in International Conventions ratified by Countries from the North and South of the Mediterranean.

- b) Developing preventive diplomacy mechanisms. The Mediterranean region requires bilateral and multilateral cooperation on conflict prevention with a special emphasis on crisis management. Presentations of national concepts of conflict prevention and related structures to manage crises. Med partners' experiences in these areas can become a subject of exchange of views by Senior Officials.
- c) Reactivation of the Bilateral and Multilateral Register of Treaties concluded by Partners.

Recognize the usefulness of some existing PBMs such as the Malta Seminars; EuroMeSCo contribution and the experience accumulated by the pilot project on mitigation of natural or manmade disasters and identify new partnership measures progressively while consolidating those already in force within the limits of existing budgetary constraints.

III. ECONOMIC AND FINANCIAL PARTNERSHIP

5. Association Agreements

The Conference recalled the objective of creating a Euro-Mediterranean Free Trade Area by the target date of 2010 and in this context underlined the importance of completing the grid of the Euro-Mediterranean Association Agreements by concluding negotiations with Syria, and accelerating the ratification processes and the implementation of the Agreements.

The Conference agreed on the following:

6. South-South trade integration

- To express strong support to the Agadir Process and to all initiatives that aim at extending free trade agreements to Southern and Eastern Mediterranean partners, including integration at the sub-regional level such as the UMA.
- To welcome the decision taken by the Ministers of Trade to create a Working Group on Trade Measures relevant for Regional Integration, whose task will be to implement a Plan on Trade and Investment Facilitation covering:
 - a) Customs procedures
 - b) Standardisation issues and conformity assessment
 - c) Regulatory framework of investment
 - d) Protection of intellectual property rights.
- To endorse the decision taken by the Ministers of Trade to accept the principle of the participation of the Mediterranean partners to the system of pan-European cumulation of origin and urged:

a) The continuation of the technical work of the working group on rules of origin to solve practical problems and to reach concrete proposals at the earliest.

b) The introduction of the necessary amendments to the Association Agreements' protocols.

c) The conclusion of Free Trade Agreements with harmonised rules of origin between the Mediterranean partners.

– To work to promote investment through concrete measures.

7. Developing of Free Trade in Services

To welcome the decisions of Ministers of Trade, namely:

– To ask the Working Group on Trade in Services to continue its meetings in order to organise in- depth examination of various key service sectors and to discuss how to improve and liberalise the existing regulatory framework on transports, telecommunications, tourism and services to enterprises

– To ask the Commission to examine and meet, as much as possible within the existing MEDA programmes, relevant technical assistance needs in areas such as impact studies, capacity building and statistics.

8. Improving Market Access in Agriculture

To examine the prospects for greater reciprocal liberalisation of trade in agricultural products, in conformity with the provisions of the Association Agreements and the progress achieved in the multilateral context. The Conference asked the Commission to elaborate a study on the impact of such liberalisation on the European Union and the Mediterranean Partners.

9. Financial co-operation

– To welcome the ECOFIN and the Barcelona European Council Conclusions on the need to enhance Mediterranean Partnership and financial assistance towards its partners in the Barcelona Process.

– To take note of EIB estimates of 2 billion per annum of net lending and risk sharing commitments to the countries in the area by 2006, including a growing share to finance private sector projects.

– To welcome the establishment within the EIB of a reinforced Investment Facility to promote infrastructure and private sector Investment; complemented with the Euro-Mediterranean Partnership Arrangement and an EIB representation office located in the area.

– The Conference took note of the interest expressed by the Mediterranean partners in the creation of a Euro-Mediterranean Bank to promote investment and economic development.

- To note that the European Council has agreed that, on the basis of an evaluation of the Facility's performance, and taking into account the outcome of consultations with our Barcelona Process Partners, a decision on the incorporation of an EIB majority owned subsidiary dedicated to the Mediterranean Partner Countries will be considered and taken one year after the launching of the Facility.

10. Improvement of the Meda programme management

The Conference took note of the tangible improvements recently achieved in the management of Meda, through the reform of external assistance, the creation of Europe-Aid and the gradual devolution of Programme management to the delegations of the Commission. It asked the Commission to continue its efforts to ensure rapid and efficient delivery of financial assistance under Meda programme.

11. Infrastructure investments and interconnection

The Conference decided:

a) Transport

- To welcome the launching of a first regional transport Project, which will identify, starting from existing studies, the key priority infrastructure in the region and the necessary interconnection between them as well as linking them to the Trans-European Transport Network.
- To ask the Commission to speed up preparations to draw up an Action Plan on transport sector reform integrating security, safety and environment aspects.
- To invite the Commission to take the necessary steps to boost co-operation regarding navigation by satellite (GALILEO), considering its concrete applications in the field of transport and also in the field of energy (see b)).
- To request the Commission to promote in the VI Framework Research Programme, the priorities of Euro-Mediterranean co-operation in the field of transport with regard to research and technological development.

b) Energy

- To invite the Commission and the EIB to identify priority projects with the southern Mediterranean partners which will help to develop connections between them and with the Trans-European energy networks.
- To request the Commission to make proposals for reinforcing co-operation regarding the security and safety of energy infrastructures, in particular the promotion of the use of new technologies such as GALILEO.

c) Telecommunications

To ask the Commission to draw up a strategy aimed at identifying the priority needs of the Mediterranean partners in this field and to make proposals to facilitate the integrations of telecommunications infrastructures on both shores of the Mediterranean.

d) Investment provisions

To encourage private sector and financial institutions, including the EIB and the World Bank, to actively participate in the development of these regional strategies with a view to financing their implementation.

12. From the Free Trade Area to the Internal Market Harmonisation of policies and regulations

- To welcome the launching of the Euromed Internal Market Programme and, in this framework, ask the Commission to identify priority areas where harmonisation with EU rules could be viewed as particularly useful.
- To take note of the decision of Ministers of Industry to ask the Commission to study the development of a virtual network of relevant Euro-Mediterranean administrations with a view to managing information flows in the free trade area.

13. Fostering innovation and access to technologies

To endorse the decisions of Ministers of Industry, namely the launching of the Regional Programme on Innovation, Technology and Quality with its focus on the upgrading of Innovation and Technological centres, and to ask the Commission:

- a) To develop synergies with EU financed co-operation in the area of research and technological development, as well as with EUREKA.
- b) To encourage participation of Mediterranean Partners in the VI Framework Research Programme.
- c) To give special consideration to cross-sectoral issues such as development of electronic commerce, taking into account the results achieved in the framework of the EUMEDIS Programme.

14. Reinforcing the role of the private sector

- To welcome the creation of the Union of the Mediterranean Confederations of Enterprises and to declare the readiness of policy makers in the Euro-Mediterranean region to deepen the dialogue with the private sector, including on the development of the Euro-Mediterranean Free Trade Area and the latter's place in the global economy.
- To endorse the decision of Ministers of Industry to encourage the Commission to continue its activities aimed at improving the business framework for enterprises.

15. Ensuring sustainable development with a high degree of environmental protection

The Conference:

- Taking note of the progress of work in view of the launching of a sustainability impact assessment to ensure that the establishment of the Free Trade Area and Environmental protection are mutually supportive.
 - Welcomed the next Euro-Mediterranean Conference of Environment that will take place in Athens in July 2002 and its intention to adopt a strategic framework for the environmental integration process in a perspective of sustainable development.
 - Urged the Ministers of Environment to promote in Athens a joint approach to the Johannesburg World Summit on Sustainable Development.
 - Asked the Commission to promote initiatives to strengthen technical and institutional capacity in the region, in synergy with other programmes such as the Mediterranean Action Plan and the Mediterranean Commission on Sustainable Development.

16. Tourism

The Conference asked the Commission to look at ways of helping partners to take account of the impact of tourism in other policy areas so as to ensure the sustainable development of the sector.

17. Reinforcing Economic Dialogue

The Conference welcomed the establishment of an institutional dialogue in the financial and economic chapter and took note that the second meeting of the strengthened economic dialogue will concentrate on growth and employment.

The Conference agreed that the Reinforced Economic Dialogue should in future meetings also take into consideration issues such as the implications of the Euro, the enlargement of the European Union and the social and economic impact of September 11, on the basis of the report presented by the Commission.

IV.- SOCIAL, CULTURAL AND HUMAN PARTNERSHIP

The Conference reiterated the importance of the third Chapter of the Declaration of Barcelona and mandated the Euromed Committee to study ways and means to develop further its contents.

18. Cooperation in the field of Justice, in combating drugs, organised crime and terrorism as well as cooperation in the treatment of issues relating to the social integration of migrants, migration and movements of people.

The Conference endorsed the Framework Document and asked the Commission to implement it with partners, notably through a regional cooperation programme including concrete measures on the above mentioned issues in a balanced, reciprocal and co-ordinated manner.

19. Migration and Human Exchanges

The Conference:

– Welcomed the idea for a Ministerial Conference on Migration and Social integration of emigrants to be held in the second half of 2003, which should include aspects such as: co-operation with the countries of origin, social integration of its migrant workers and management of migratory flows.

20. Dialogues between cultures and civilisations

The Conference underlined the importance of promoting co-operation in the field of culture, involving the general population with a view to furthering mutual understanding and combating misconceptions and stereotypes.

The Conference agreed to the principle of creating a Euro-Mediterranean Foundation to promote a dialogue of cultures and civilisations and to increase the visibility of the Barcelona Process through intellectual, cultural and civil society exchanges. The Foundation should be based on the principle of co-ownership and work in close coordination with other similar institutions including private sector entities. The modalities concerning the organization, the activities and the financing of this Foundation will be studied further.

The Conference endorsed the Action Programme on Dialogue between Cultures and Civilisations aiming at Youth, Education and the Media which will be regularly updated and welcomed the Commission's Proposals:

- To extend the Tempus higher education Programme to the non-candidate Mediterranean partners as an intellectual and financial contribution to the development of new curricula and the adaptation of qualifications to today's needs and standards.
- To open to non-candidate Mediterranean partners NETD@YS and e-schola activities such as school-twinning, joint projects between schools and exchange of teachers.
- To streamline the existing EuroMed Youth Programme with the aim of increasing its efficiency.
- To launch the Programme on Information and Communication aiming at improving the visibility of the partnership. In this field, the Conference asked the Commission to study the possibility of supporting the efforts of Euro-Mediterranean audio-visual media to foster co-operation and thus contributing to a greater public opinion awareness of the Partnership.

The Conference underlined the importance of pursuing and enhancing the existing programmes on intercultural dialogue (Euromed Heritage and Euromed Audio-visual) as well as launching, when budgetary conditions allow, a regional programme on human sciences and exploring the possibilities of further use of current programmes Culture 2000 and Media Plus.

21. Social dimension

The Conference asked the Commission to continue its activities with a view to launching a regional vocational training programme including arrangements for the setting up of a Euro-Mediterranean Observatory on Employment and Training; the programme will aim at promoting employment opportunities, in particular for the young, and in the field of new technologies.

The Conference took note with satisfaction of the preparatory work undertaken by the Commission with a view to launching, as soon as possible, a programme aiming at increasing opportunities for women in economic life.

A dialogue will be conducted on the implications for all partners resulting from demographic evolution.

The Conference welcomed the recommendations of the Euro-Mediterranean meeting of Economic and Social Consultative Bodies held in Athens.

22. Co-operation between local entities

The Conference welcomed the Declaration of the Meeting of Euro-Mediterranean cities held in Barcelona last February. It also agreed that the Euromed Pact proposal presented by Eurocities merited further study.

23. Civil Forum

The Conference welcomed the holding of the Civil Forum in Valencia and agreed to define the best way to support and develop further the involvement of civil society in the Partnership at the earliest possible stage.

V. INSTITUTIONAL PROVISIONS

The Conference agreed on the following:

- While recognizing the value of existing parliamentary fora, to recommend the strengthening of the Parliamentary dimension through the creation of a Euro-

Mediterranean Parliamentary Assembly, as proposed by the European Parliament, and to this end to mandate Senior Officials to liaise with the Parliaments of the Euro-Mediterranean partners and the European Parliament to examine the necessary agreements and steps to facilitate its establishment, as soon as possible.

- The holding of ad hoc meetings of Senior Officials with the participation of competent Directors of Ministries of Foreign Affairs of the 27 Partners and the Commission, or Officials responsible for the issues being discussed in the ad hoc meetings.
- To examine ways and means to restructure the Euromed Committee, with a view to ensure a greater involvement of partners in the elaboration, monitoring and evaluation of programmes, actions and projects agreed upon by the Conference.
- The discussion of the next meeting's agenda will be included as a permanent item in the agenda of each Senior Official and Euromed Committee meeting.

The principle of co-chairmanship is consistent with the essence of the Partnership and shall be implemented as soon as possible.

– The principle of alternate venues of Ministerial meetings is consistent with the essence of the Partnership and shall be put into effect as soon as possible.

– To mandate Senior Officials to study and put forward proposals leading to:

- a) The holding of “like-minded” exercises or meetings, depending on the circumstances in hand and with a goal to form a group of like minded Euro-Mediterranean countries whenever issues of relevance for the Euro-Mediterranean region, notably those in the framework of the UN system are discussed. To this end, the establishment of an informal Euro-Med Working Group should be studied.
- b) The idea of holding meetings of Ministers of Foreign Affairs on the established basis, including mid-way informal meetings and extraordinary sessions when the circumstances so require.

The Conference also agreed that in view of changes that the partnership will undergo in the near future, it is necessary to further examine the different proposals made, that are intended to give the partner countries more responsibility, involving them more directly in the elaboration and preparation of actions, programmes and initiatives, through a permanent and better structured dialogue.

VI. FOLLOW-UP

This Action Plan will be the object of a first evaluation at the next formal Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs (Barcelona VI).

The Conference mandated the Euro-Mediterranean Committee to examine adequate follow-up and implementation mechanisms for this Action Plan.

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europe and the Global security in the
Mediterranean.**

Abstracts.

ABSTRACTS

Global security in the Mediterranean

Elvira Sánchez Mateos

In the last decade, the WEU, NATO and specially the European Union (in the framework of the Barcelona process) initiated security dialogues with countries East and South of the Mediterranean Basin. Those processes are far to achieve significant progress. Some arguments help to explain the present situation: on the one hand, European countries and organizations lack clear strategic goals and consistent policies. On the other, difficulties to create a security dialogue in the Mediterranean, which is a precondition to generate both a common language and security culture, are the result of differences between the European and the Arab security cultures. Nevertheless, the geopolitical environment, the Euro-Mediterranean process itself and the development of the European Union demand a strategic revision on how to implement the objectives of the Barcelona Declaration, reformulating the idea of Euro-Mediterranean Partnership towards a new concept of shared security that integrates Southern interests and concerns.

Trust and stability in relations between the European Union and the Maghreb

Henri Burgelin

Starting out from the assumption that the Euro-Mediterranean “solidarity” coming out of the Barcelona Declaration of 1995 has played an important role in minimising the effects of September 11 on subsequent events in the Western Mediterranean, the author analyses the Barcelona Process—particularly with respect to Euro-Maghreb relations—and asserts that it needs to be strengthened. Emphasis is on the development of, errors in and the outlook for the three baskets of this process: the political and security basket; the economic basket; and the social, cultural and humanitarian affairs basket.

ESDP: current shortcomings and prospects for the future

Josep Baqués Quesada

The formulation of the ESDP announced at Cologne is been hindered by differences among the foreign policy agendas of the European states and by their dependence on the US. Success in handling this challenge will depend on Europe's ability to define a common strategic concept and to make available the means necessary for making it credible on the international scene.

Labour, Likud and the colonisation of the occupied territories: the failure of peace

Ferran Izquierdo Brichs

Continuity in the positions of the Labour Party and Likud relative to the occupied Palestinian territories is the main cause of the failure of the peace process in the Middle East. The ups and downs of these ten years of negotiations, the progress and the setbacks cannot be explained by only looking at an account of the process. One must go back in time and analyse the development of thinking among the principal elements of Israeli politics relative to the goal of Jewish colonisation of the West Bank and East Jerusalem and the problem of controlling the Palestinian population of the occupied territories. Only in this way can one understand the different positions of the Tel Aviv government regarding peace and their refusal to take the one step that could end the conflict: withdrawal from all the territory occupied in June 1967.