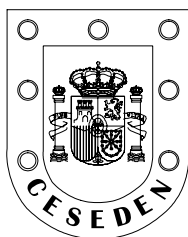


CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

69

**OCCIDENTE Y EL MEDITERRÁNEO:
UNA NUEVA VISIÓN
PARA UNA NUEVA ÉPOCA**

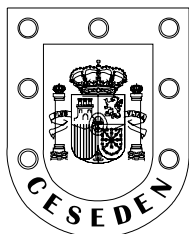
ABSTRACT

IN ENGLISH

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

69

**OCCIDENTE Y EL MEDITERRÁNEO:
UNA NUEVA VISIÓN
PARA UNA NUEVA ÉPOCA**

Marzo, 2004

**OCCIDENTE Y EL MEDITERRÁNEO:
UNA NUEVA VISIÓN PARA UNA NUEVA ÉPOCA**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN:

Por Alfredo Chamorro Chapinal

Capítulo primero

OCCIDENTE LÍDER DEL FUTURO ORDEN MUNDIAL: UNA SOCIEDAD MUNDIAL EN CAMBIO ACELERADO.

Por Alfredo Chamorro Chapinal

Capítulo segundo

OCCIDENTE Y SU IMAGEN ANTE EL MUNDO ARABOMUSULMÁN

Por José Luis Hernangómez de Mateo

Capítulo tercero

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO Y SU REALIDAD EN LOS PAÍSES DEL ÁREA SUR Y ORIENTAL MEDITERRÁNEA.

Por Alberto Priego Moreno y Gracia Abad Quintanal

Capítulo cuarto

UNA CONCEPCIÓN ILUMINADA Y CONSTRUCTIVA: EL PROCESO DE BARCELONA.

Por Carlos Echeverría Jesús

Capítulo quinto

EL FUTURO DE LA PESD Y SU PROYECCIÓN MEDITERRÁNEA.

Por José Manuel Rodríguez Trapiello

Capítulo sexto

LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA ENTRE EL NORTE Y EL SUR.

Por José Manuel Amor Huidobro

Capítulo séptimo

LA COOPERACIÓN MARÍTIMA EN EL MEDITERRÁNEO COMO FACTOR DE ESTABILIDAD.

Por Gonzalo Parente Rodríguez

Capítulo octavo

EL PLAN DE ACCIÓN SOBRE EL CIELO ÚNICO EUROPEO Y EL CONTENCIOSO SOBRE GIBRALTAR.

Por Antonio Úbeda Gil

Capítulo noveno

GIBRALTAR: ¿PARA CUÁNDO LA SOLUCIÓN?

Por Dionisio García Flórez

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ABSTRACT

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por Alfredo Chamorro Chapinal

La Historia es un juez implacable: no nos perdonará que desaprovechemos esta oportunidad.

Kofi Annan, 23 de noviembre de 2003.

La amenaza terrorista y la respuesta del mundo occidental

El año 2003 será recordado durante mucho tiempo como un periodo de cambios profundos y acelerados en la sociedad humana y en las relaciones entre naciones e instituciones, alteradas por la aparición de ese fenómeno malvado y extenso, que es el terrorismo internacional, cuyo trágico punto de partida se sitúa en el atentado del 11 de septiembre de 2001 (11-S) a las Torres Gemelas y al Pentágono.

Frente a esa amenaza multidimensional y con una situación mundial en la que armamentos de enorme poder destructor pueden ser accesibles a grupos extremistas e incluso a Estados dictatoriales, se puso en marcha de manera inmediata una reacción internacional encabezada por Estados Unidos, principal víctima de los ataques en su propio suelo y en distantes escenarios. Por el alcance global que reviste esa amenaza, la lucha antiterrorista va a ser el rasgo distintivo que marcará a la sociedad internacional en el ámbito de la seguridad durante la primera parte del siglo XXI y en particular este año 2003, en el que se ha desarrollado la fase decisiva del conflicto afgano-iraquí.

Las fracturas de solidaridad entre los países occidentales

Pero la acción terrorista, además de causar la muerte y dolor de miles de víctimas inocentes ha originado también “graves fracturas de solidaridad” entre los miembros de las tres organizaciones internacionales más importantes del mundo – Organización de Naciones Unidas (ONU), Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea- por su distinta actitud frente a esa amenaza.

En efecto, tanto las Naciones Unidas con el Consejo de Seguridad como intérprete y ejecutor de la voluntad de la Asamblea General en temas de paz y seguridad, como la Alianza Atlántica garante de la seguridad y defensa de sus países miembros a ambos lados del Atlántico y la Unión Europea, como gran entidad política, económica y social, defensora de los derechos humanos y libertades, han visto cuestionados algunos de sus principios y debilitadas sus relaciones entre los países miembros, con motivo del conflicto iraquí.

En el seno del Consejo de Seguridad fue donde más claramente se pusieron de manifiesto las discrepancias. Decidida finalmente por el presidente Bush el 17 de marzo la intervención militar en Irak, sin el acuerdo expreso del Consejo, el país fue ocupado, como se sabe, en 21 días. Pero las diferencias en el seno del Consejo no cesaron con el final de la acción militar. Por ello, el pasado 23 de septiembre Kofi Annan afirmaba ante el pleno de la Asamblea General de Naciones Unidas que si los Estados actuaban unilateralmente, o en coaliciones ad-hoc, sin esperar a un acuerdo del Consejo de Seguridad, ello podría dar lugar a un aumento del uso unilateral y anárquico de la fuerza:

“Esta lógica -dijo- representa un desafío radical a los principios en que, aunque de manera imperfecta, se han basado la paz y la estabilidad mundiales en los últimos 58 años”... “Nos encontramos en una encrucijada. Este momento puede ser tan decisivo como 1945, cuando se fundaron las Naciones Unidas”. “El Consejo debe estudiar cómo afrontará la posibilidad de que los distintos Estados utilicen la fuerza preventivamente contra lo que consideran amenazas.”

También la Alianza Atlántica ha pasado por momentos delicados debido a las diferencias entre los grandes países, puestas de manifiesto con motivo de la

solicitud turca de que la OTAN le diera cobertura en su frontera con Irak, cuando se preveía el inminente conflicto. Aun hoy, en vísperas de la ampliación de la alianza más importante de su historia con nuevos Estados –Albania, Bulgaria, Estonia, Letonia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia y Macedonia, la cuestión de cómo institucionalizar la participación de la OTAN con la defensa de la Unión Europea, está dificultando la visión estratégica aliada, ya que coexisten dos posiciones claramente diferenciadas entre los grandes países europeos, sobre la doctrina y la forma de compatibilizar el “vínculo transatlántico” con el concepto emergente de seguridad y defensa de la Unión Europea.

Por su parte y paralelamente, los países de la Unión Europea no presentan una única visión sobre la forma de concebir el modelo de defensa europea, cuya formulación inicial se incorpora en el actual borrador de la Carta Magna (Salónica, 20 de julio de 2003), tratado en el capítulo segundo, sección: “Sobre la Política de Seguridad y Defensa Común”, y especialmente en la llamada “cooperación estructurada” (artículo III. 208,123), que una vez aprobada por los países miembros, fijará la doctrina común de la Unión europeaE en ese ámbito.

¿Y España? España, país miembro de estas tres grandes Organizaciones, sin duda las más importantes del mundo libre, se encuentra en una situación difícil por las tensiones existentes ya señaladas entre sus principales miembros, que obligan a España a adoptar posiciones, no siempre fáciles, entre países igualmente amigos y aliados. Probablemente al llegar al final de este trabajo todavía España no haya concluido aún su adaptación estratégica a las nuevas -y en cierto modo sorprendentes- actitudes de los países mas importantes de la ONU, OTAN y Unión Europea, junto a los cuales España ha de desarrollar su principal proyección internacional futura.

El cambio acelerado de la sociedad mundial

Pero es que, además, no sólo están cambiando las relaciones de poder o de influencia entre los grandes países, sino que la propia sociedad humana está sujeta a una profunda transformación, que expertos sociólogos han llamado “mundialización” o globalización, y cuyos efectos están transformando a las sociedades nacionales a un ritmo y en un grado desconocido en tiempos pasados.

Por ello, a la hora de definir la posición e intereses de España cara al futuro, es obligado reflexionar con visión prospectiva sobre la sociedad mundial en la que vamos a convivir, como nación y como individuos. ¿En qué direcciones tiende a evolucionar la sociedad en los próximos años?

Desde la histórica gesta de circunvalación de la Tierra del navegante español Elcano (1522), todos los seres humanos sabemos que somos parte de “una misma sociedad” y que compartimos “un mismo espacio natural, tan valioso como frágil”. Pero ahora sabemos, además y gracias al código de Ácido Desoxirribonucleico (ADN), que las diferencias entre los hombres de distintas razas y regiones son objetivamente muy pequeñas. Nunca como hasta ahora la sociedad humana ha tenido la percepción de reconocerse idéntica en lo fundamental, con matices “accesorios” según los países, las culturas, los climas o las circunstancias. Todo tiene ya una dimensión mundial. La tiene la política, donde se ve cómo se acortan distancias entre ideologías y sistemas de gobierno otrora antagónicos, hasta llegar a afirmarse que “la democracia parlamentaria multipartido y de mercado abierto” es la fórmula de organización política más avanzada, hacia la que deberían orientarse los países.

Esta marcha acelerada hacia la “mundialización” de la sociedad se ve confirmada claramente en la solidaridad casi general que ha suscitado la lucha contra el terrorismo, enmarcada en el proceso más amplio que tiene lugar en múltiples ámbitos de la actividad humana, especialmente en la economía, las finanzas, la información, la defensa del medio ambiente, la justicia, los derechos humanos y también last but not least en la creciente elevación de la mujer al nivel del hombre en la mayoría de los profesiones e instituciones y que califica el grado de modernidad de una nación.

La sociedad en la que vamos a vivir va a ser casi como un “patio de vecindad”, en la que todos estaremos interrelacionados con todos, gracias a los avances hasta hace muy poco impensables, de las comunicaciones a escala planetaria e individual y a la vez.

Es importante para nosotros conocer la forma en que la sociedad árabo-musulmana mediterránea se incorpora, de buen o mal grado, a este proceso que estamos

viviendo, dadas nuestras vinculaciones históricas y de inmediata vecindad con las sociedades musulmanas del sur. Aceptar la “mundialización” supone ir en la misma dirección que los países europeos y seguir su transformación. Rechazarla supondrá un desfase creciente entre las naciones de ambas orillas. Por ello se ha querido conocer de primera mano “la visión del otro”, es decir, saber:

“Cómo se ve desde el sur musulmán, la mundialización de Europa Occidental.”

La respuesta es, en general, muy dispar como son también los niveles de modernidad de los países norteafricanos. Se destaca allí que el cambio económico que supone la “mundialización” aumentará las diferencias entre las sociedades mediterráneas del Norte y del Sur, si no se establecen mecanismos correctores. Aunque sin rechazar el proceso en marcha, parte de la sociedad musulmana parece opinar que va a aumentar la “occidentalización” del Sur. Y por ello, los criterios varían entre considerar a la Unión Europea como un “modelo a imitar”, o como un “peligro a evitar”. Objetivo a alcanzar por la Unión Europeo –y más concretamente por el Foro de Barcelona- será orientar la opinión de esos países a favor del proceso de cambio, es decir, hacia el “modelo” y no hacia el “peligro”, ayudando eficazmente a la elevación de las sociedades musulmanas en todos los órdenes y actividades compatibles con el mantenimiento de su propia cultura, religión y formas de vida.

¿Cómo será el futuro orden mundial?

Pero, ¿de qué forma debería ser regida esta sociedad en transformación que forman ya 200 países? ¿Cuál sería la mejor estructura de gobernación mundial y la forma ideal de organización de esa sociedad mundializada en el futuro previsible? ¿Continuarán las Naciones Unidas asegurando la paz y seguridad internacionales con la ayuda de las grandes potencias regionales y en particular con el apoyo de la nación hegemónica líder del orden mundial?

El pensamiento ilusionado por una paz global y duradera que siguió al final de la guerra fría, pronto se vio alterado por los dramáticos acontecimientos con los que comenzó este siglo (11-S) y que han extendido el conflicto al Oriente Medio y a

otros escenarios, lo que apoya la idea de que el orden mundial no está asegurado y que se precisan cambios en la estructura del “gobierno mundial”.

Cabría preguntarse, por tanto ¿en qué dirección se orientan las ideas y las formas de organización política, económica y social de los 200 Estados que hoy forman la gran familia humana? En otros términos, ¿cuál podría ser la estructura política futura del conjunto de la sociedad de Estados que se agrupan bajo Naciones Unidas?

Varias hipótesis se han formulado en los últimos años sobre la posible o deseable organización política del poder mundial, entre las que es interesante destacar los modelos o paradigmas siguientes:

- La persistencia del poder hegemónico indiscutido de Estados Unidos.*
- La vuelta a un mundo bipolar.*
- El conflicto entre civilizaciones.*
- La “aldea global” o la multipolaridad.*
- Un mundo caótico, carente de estructura política organizada.*
- O una doble bipolaridad.*

En todo caso, en cualquiera de estos u otros modelos de organización mundial, figurará Estados Unidos como actor preeminente durante el próximo futuro. El caso más probable es el ascenso a primer plano en este periodo de otra gran potencia, entre las que se podrán contar a China, el islam, la Federación Rusa, Japón y naturalmente la Unión Europea.

En la hipótesis posible –y deseable- de la vuelta a un mundo unipolar protagonizado por Estados Unidos y la Unión Europea, hay que entender que no se trataría de “rivalidad” entre las dos potencias –tanto monta, monta tanto- que constituyen ya hoy el núcleo esencial del mundo occidental, ya que no podría pensarse que se olvidara lo que ha significado medio siglo de sinergia entre ellas, no solo para garantizar su propia seguridad y preeminencia, sino para la seguridad mundial. Además, si se olvidaran los cincuenta años de “vínculo transatlántico” y se rompiera la Alianza que ha servido para mantener la paz mundial durante la guerra fría, entonces la estabilidad y seguridad internacionales serían frágiles, porque tendrían cabida las rivalidades entre las potencias que esperan su oportunidad para alcanzar las mayores cotas de poder e influencia en los asuntos mundiales.

En efecto, juntos Estados Unidos y Europa, reúnen un enorme potencial humano, económico y militar de dimensión global. Sus gobiernos han mostrado reiteradamente su voluntad de perseguir objetivos internacionales, justos y humanitarios y aplicar su influencia y su fuerza militar en cualquier escenario donde sea preciso. El sugestivo proyecto de un mundo regido por la actuación conjunta de estos dos grandes colosos: la primera democracia y potencia militar del mundo (Enión Europea) y la primera potencia civil y cultural de la historia (Unión Europea), ambas grandes potencias políticas y económicas, regidas por el principio superior del Derecho y de la dignidad humana, serían motivo de estabilidad, paz y progreso para el mundo.

Por el contrario, la ruptura de Estados Unidos con Europa podría empujar a los norteamericanos hacia su viejo señuelo de autosuficiencia hemisférica: “América para los americanos” y perder interés por los asuntos del exterior. Pero los europeos tendríamos en tal caso mucho de qué preocuparnos, ya que dependemos en gran medida del petróleo del Oriente Medio y estamos muy cerca, apenas a unas decenas de kilómetros, de posibles extremismos fundamentalistas, aunque hasta ahora no hayan dispuesto de la cohesión política ni de la potencia militar que les haga temer.

Estados Unidos y la Unión Europea, constituidos en núcleo central de la estructura política global, y actuando bajo la orientación de Naciones Unidas, que es la Organización a quien corresponde la representación de la voluntad democrática del conjunto de Estados, ofrecerían al mundo un liderazgo necesario para enfrentarse a los retos del futuro.

El concepto político y geoestratégico “Occidente- Mediterráneo”

Visto desde España el concepto “Occidente-Mediterráneo” comprende una doble realidad:

- a) El espacio “euromediterráneo” en el que los Estados de las riberas Norte y Sur del mar Mediterráneo se reconocen partícipes de siglos de historia centrada en ese espacio marítimo, compartido por culturas, idiomas, y pueblos diversos, pero*

ligados más por el presente y por un futuro abierto a la cooperación estrecha en todos los ámbitos.

b) El espacio “euroatlántico” en el que la Unión Europea se manifiesta como conjunto de Estados europeos relacionados por una alianza política y defensiva y una estrecha cooperación con los dos Estados norteamericanos, lo que ha dado lugar a una fructífera convivencia de más de medio siglo entre las dos orillas del océano. Para España, además, este escenario comprende también el centro y sur del continente hemisferio, donde nuestra nación tiene su segunda identidad histórica desde hace cinco siglos.

El espacio euromediterráneo

La atención de la OTAN, de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), de la Unión Europea y más concretamente de España hacia el Mare Nostrum se viene manifestando en múltiples foros, conferencias y seminarios. Precisamente la Conferencia o Foro de Barcelona es el mejor instrumento con que la Unión Europea cuenta para impulsar el desarrollo armónico de los países del arco sur y este mediterráneo. Una brillante iniciativa política y diplomática lanzada hace ocho años por España, cuyos tres “cestos” siguen siendo hoy fuente de iniciativas y proyectos para lograr que la región mediterránea sea un verdadero espacio de estabilidad, paz y desarrollo. Especial énfasis merece destacar la característica común a todos los países ribereños, que es la de compartir un mismo espacio mediterráneo, donde se deberá continuar impulsando la mas estrecha cooperación marítima entre ellos, a lo que podría ayudar la eventual creación de una Agencia de Cooperación Marítima semejante a la ya establecida en el Báltico, en la que los países del área ponen en común sus medios y coordinan sus actividades en aspectos tales como la seguridad marítima, salvamento, levantamientos hidrográficos, lucha contra el delito, la inmigración ilegal, etc.

Esto sería particularmente deseable en el Mediterráneo Occidental en donde España ocupa una posición dominante, porque en sus riberas marítimas peninsular, insular y norteafricana, en sus ciudades portuarias y en sus hinterlands provinciales, habitan cuatro de cada 10 españoles y en ellas se asienta el mayor núcleo de desarrollo industrial, económico y marítimo español. Precisamente en el extremo

occidental del Mediterráneo se encuentra uno de los obstáculos más importantes para la plena normalización de este espacio mediterráneo. Se trata, naturalmente, de “la colonia” de Gibraltar y del Istmo que une el Peñón a la Península. Un anacronismo, que mantiene al Continente europeo todavía anclado en el siglo de las colonizaciones, olvidando el cambio de la situación internacional y la condición de aliados y socios de España y Reino Unido en las grandes estructuras defensivas y políticas de nuestro tiempo. España ha dado ya muestras importantes de su voluntad para resolver el contencioso y en ese marco se encuadra el ofrecimiento de la doble nacionalidad a los llanitos y el respeto a sus justos derechos. Gibraltar constituye el mayor anacronismo y anomalía dentro de la Unión Europea, donde el tema es fuente de complejas elaboraciones jurídicas, legales y administrativas para “encajar” una colonia en la vida comunitaria de veinticinco países soberanos. Y también constituye un anacronismo para la Alianza Atlántica, donde las bases naval y aérea españolas situadas a muy poca distancia del Peñón garantizan, junto a la presencia norteamericana en Rota, la plena seguridad del Estrecho.

Uno de los más novedosos proyectos europeos tiene, ¿cómo no? su eco y complicaciones con esta colonia de “Europa en Europa”. Se trata del “Cielo Único Europeo”, ambiciosa iniciativa de la Comisión, que pretende eliminar o simplificar todo tipo de barreras a los vuelos civiles y militares en los espacios de soberanía o responsabilidad de los Estados de la Unión. Una vez más, aparece Gibraltar como excepción dentro del extenso espacio aéreo continental, con limitaciones políticas al uso del aeropuerto construido en el Istmo y con restricciones a las maniobras en el espacio aéreo. Dentro de unos meses se cumplirán trescientos años de la ocupación de la Roca por las fuerzas inglesas, en nombre del archiduque Carlos, pretendiente al trono de España, ¿No sería éste el momento de plantear formalmente el status futuro de esta “última colonia de la Historia Universal”?

Es evidente que la libertad y seguridad del tráfico marítimo a través del Estrecho y a lo largo y ancho del Mediterráneo es un tema que viene cobrando creciente prioridad en las preocupaciones defensivas de la Alianza Atlántica, de la Unión Europea y de España, ya que por esa vía marítima transitan grandes cantidades de abastecimientos y de recursos energéticos –“petróleo y gas”- que el continente, como mayor consumidor del mundo, precisa para su subsistencia. Además, el

Mediterráneo es el espacio en el que más directamente se relaciona el occidente europeo con el mundo árabo-musulmán.

El Mediterráneo es históricamente el “foso” que separó y el puente que unió alternativamente a las naciones de ambas orillas. Por ello es difícil todavía hoy considerar a nuestro Mediterráneo como un conjunto coherente, desconociendo las fracturas que lo separan y los conflictos que desgarran su orilla oriental: Siria, Palestina, Israel y Líbano; ni tampoco cabe olvidar las tensiones que existen en Chipre, los Balcanes, Grecia-Turquía, Argelia-Marruecos y las consecuencias de los conflictos próximos de Afganistán e Irak. Por ello es posible afirmar que:

“La seguridad de Europa está indisolublemente unida a la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo”.

El espacio euroatlántico

Ciertamente no sólo en el Mediterráneo se garantiza la seguridad de Europa. El Atlántico ha sido y es vital para Europa y muy concretamente para España. No en vano durante 500 años nuestra historia se ha escrito a ambos lados del “charco”. Nadie pone hoy en duda que para España el “vínculo transatlántico” en su doble ámbito geográfico y político Norte y Centro-Sur es un lazo que ha sido y seguirá siendo indisoluble. Nos encontramos ahora, a finales del año 2003, en un momento crucial para la definición de la Política Europea de Seguridad y Defensa, que deberá tener en cuenta los diferentes enfoques de los países miembros sobre el “vínculo transatlántico” y también sobre el “vínculo mediterráneo”, en los cuales se seguirá apoyando la seguridad y defensa de Europa.

Pero, ¿seguridad y defensa frente quién, o contra qué? Tres amenazas se perciben desde la OTAN y también desde la Unión Europea como más inmediatas o graves:

“El terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y los estados dictatoriales o en descomposición. La respuesta estará en hacer de la Unión Europea, junto con la OTAN, bajo la orientación de Naciones Unidas, el factor esencial de estabilidad en un mundo cada día más complejo”.

Precisamente el borrador de Constitución Europea que se someterá pronto a aprobación establece (artículo I-40,2) que:

“La política de seguridad y defensa común tenderá a la definición progresiva de una política de defensa común y ésta a una defensa común, cuando así se decida por unanimidad, y siempre respetando las obligaciones derivadas de la OTAN.”

Además, los Estados miembros que respondan a criterios elevados de capacidades militares, con miras a misiones más exigentes (artículo III-208) podrán concluir una “cooperación estructurada”, según los criterios y compromisos definidos por los propios Estados. Todo ello sin perder de vista el objetivo último de la defensa común de todos los países miembros de la Unión Europea, de forma semejante a como está ya formulada en la Unión Europea Occidental y la OTAN. Factor importante y demostrativo de la unión real de los países europeos en su defensa, será el desarrollo de una auténtica política europea de armamentos, con la finalidad de conseguir una “industria europea de defensa”, que asegure la autarquía necesaria para hacer frente a los grandes retos del futuro

Si los nuevos conceptos adoptados por la OTAN después de Praga aseguran la “complementaridad” de los esquemas de seguridad de Occidente y si la Unión Europea mantiene a la Alianza Atlántica como el fundamento –última ratio-- de la defensa de Europa, ambas Organizaciones, las más representativas del mundo libre y los países que las forman, podrían desarrollar una estrategia de alcance mundial – Had Power de la Unión Europea con su Soft Power- que asegure la vigencia de los derechos humanos, basados en la dignidad, la libertad y la justicia, como leitmotiv de Occidente. Y más aún, podrán asegurar la defensa del mundo allá donde la estabilidad, la paz, y la prosperidad lo requieran.

Conclusión final

Tras estas consideraciones sobre el proceso de mundialización acelerada que afecta a la sociedad global, bajo la amenaza del terrorismo internacional, con cambios necesarios en la estructura del poder y gobierno mundial, parece oportuno

ahora conveniente referirse al caso concreto español, en un esfuerzo de síntesis que dejará forzosamente fuera muchos aspectos destacados.

También la mundialización afecta –y de qué manera- a la sociedad española, que está demostrando una capacidad ejemplar de adaptación a las nuevas tendencias y exigencias. Los cambios en su estructura social, en el impulso económico y en el desarrollo industrial y científico han sido citados como ejemplo de sociedad dinámica, que se sitúa ya en puesto destacado en los criterios de Naciones Unidas.

En su acción exterior, España se manifiesta cada vez mas decidida a desempeñar una papel importante en los “ámbitos” tradicionales de su presencia e influencia histórica: el Mediterráneo, Europa y el Atlántico.

El escenario del mar Mediterráneo es el que requiere mayor atención constante, mayor anticipación y mayor capacidad de reacción inmediata. Por ello es el ámbito de reflexión y de actuación de los estrategias de seguridad, que se manejarán en el corto plazo.

Europa, en pleno crecimiento y atravesando una crisis de identidad interior, precisa de políticos, politólogos y diplomáticos de talla, que sepan incorporar los valores y posibilidades de nuestro país a la gran Europa futura. Es el terreno propio de los “estrategas políticos y diplomáticos” y su margen de actuación el medio plazo.

Por último, el Atlántico, en su doble dimensión hemisférica norte y centro-sur, es el ámbito propio de la economía, las finanzas, del desarrollo y del medio ambiente. España puede y debe impulsar una concepción humana y social del progreso económico necesario, favoreciendo los planes socioeconómicos de gran envergadura. Es por eso el ámbito de los “estrategas de planificación económica” y su tiempo de actuación el largo plazo, y el gobierno mundial que se mostrará necesario en un próximo futuro, podría basarse en la actuación armónica de los dos grandes poderes hegemónicos –Estados Unidos con su Hard Power y la Unión Europea con su Soft Power- bajo la orientación y cobertura legal de Naciones Unidas, lo que será sin duda garantía de eficacia para hacer frente a los retos importantes con que se enfrentará la sociedad humana en el próximo futuro.

Indicación final

Sobre los conceptos expuestos sucintamente en estas líneas de introducción se extienden ampliamente los diferentes analistas en los capítulos siguientes. Sus opiniones, avaladas por la experiencia profesional y personal en sus ámbitos respectivos servirán para iluminar el complejo momento que estamos viviendo y podrán servir de guía a los que hayan de formular la estrategia de España para dar respuesta a los desafíos a los que se enfrenta la nación y la sociedad española.

CAPÍTULO PRIMERO

OCCIDENTE: LÍDER DEL FUTURO ORDEN MUNDIAL

OCCIDENTE: LÍDER DEL FUTURO ORDEN MUNDIAL

Por Alfredo Chamorro Chapinal

En la encrucijada del cambio

Cuando se empiezan a escribir estas líneas, a mediados de marzo, están en pleno apogeo las deliberaciones políticas y diplomáticas entre los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y entre los principales líderes del mundo sobre el futuro de Irak y de los países de su entorno.

Dos grupos, diplomáticamente enfrentados, defienden posiciones que se pueden simbolizar como "intervención" o "no intervención", e intentan movilizar al resto de los miembros del Consejo de Seguridad y a la opinión pública en apoyo de sus propias posiciones.

Es ésta sin duda la crisis más grave que ha afectado a Naciones Unidas desde el final de la guerra fría, porque no sólo se ponía en cuestión el equilibrio futuro de Oriente Medio -tema recurrente y nunca resuelto- sino que la propia utilidad de Naciones Unidas, la composición del Consejo de Seguridad, la validez de la Alianza Atlántica y la cohesión de la Unión Europea estaban también en juego.

Cuando estas reflexiones vean la luz en letra impresa, allá por los primeros meses del año 2004, ya se habrá resuelto tiempo atrás el dilema esencial: la justificación de la intervención en Irak y del conflicto militar. Y estará en marcha el proceso de normalización del país y del nuevo equilibrio geopolítico en la zona. Pero las divisiones que se crearon entonces entre los principales países del mundo y en el seno de las Organizaciones internacionales -Naciones Unidas, Alianza Atlántica,

Unión Europea, Liga Árabe- tardarán aún mucho tiempo en cicatrizar y serán un factor esencial en la configuración de la sociedad política futura.

Tres cuestiones constituyen básicamente el objeto de este trabajo:

1. ¿Cómo será la sociedad de los próximos diez o quince años? La creciente tendencia a la mundialización en todos los ámbitos de la sociedad, obliga a un esfuerzo de prospectiva, para ofrecer una imagen, aunque imprecisa, de cómo serán las relaciones humanas en los años en que nos sitúa la reciente Revisión Estratégica de la Defensa.
2. ¿Cuál será la estructura del futuro orden mundial? ¿Se mantendrá la hegemonía de Estados Unidos? ¿Se volverá a una bipolaridad, en la que “el otro” sea un nuevo gran actor en el escenario mundial? ¿Se irá hacia el antiguo “equilibrio de poder” entre las naciones?, O, tal vez se produzca una situación de anarquía por la actuación conflictiva entre Estados, organizaciones internacionales, instituciones, empresas multinacionales, etc. ¿Seguirá siendo la Organización de Naciones Unidas (ONU) el garante máximo del orden mundial?
3. ¿Qué posición ocupará España en el futuro escenario Occidental- Mediterráneo? España mantiene históricamente tres “vocaciones” que son los ejes geopolíticos y estratégicos de aplicación de su política exterior. ¿Sobre cuál de ellos ejercerá el esfuerzo principal? ¿Atlántico, Europa o Mediterráneo?

Parece que la primera de esas tres cuestiones es la más fácil de analizar y responder, ya que los principales procesos de cambio son ya claramente visibles. Sin embargo, reflexionar sobre dónde y cómo estará concentrado o repartido el poder y en qué principios descansará el equilibrio mundial en los próximos años es mucho más difícil y aventurado. Tampoco es fácil prever en qué dirección orientará España su política exterior prioritaria porque dependerá en parte de las respuestas a las cuestiones precedentes. Se trata, pues, de iniciar estas reflexiones por la cuestión que se presenta como menos complicada: las formas probables de evolución de la sociedad.

La mundialización de la sociedad

Del largo proceso hacia la “unicidad de la sociedad mundial”

Desde que el navegante español Juan Sebastián Elcano (1476-1526) completara su histórica gesta de “circunvalar” la Tierra, al arribar a El Puerto de Santa María el 6 de septiembre de 1522, el mundo tuvo conocimiento “real” por primera vez de que todos los seres humanos formamos parte de una única sociedad, vivimos en un solo espacio geográfico y que somos viajeros de la misma nave terrestre.

Aquella primera constatación real de la “unicidad del espacio que habitamos” todos los seres humanos, fue el comienzo de un largo proceso de concienciación de la unidad “de la sociedad mundial”, que ha ido ampliándose constantemente hasta hoy, cuando ya ninguna forma de pensamiento o actividad es ajena al efecto de la “mundialización” (o “globalización”, cuando la idea se aplica especialmente a la economía mundial), y cuyas consecuencias, no todas favorables, van a condicionar en grado creciente el futuro de nuestra sociedad. En efecto, tanto en el pensamiento político y las formas de organización social, como en la seguridad y en los más diversos sectores de actividad, la economía, las finanzas, el comercio, la circulación de la información, la protección del medio ambiente, el arte y el deporte, y muy especialmente en el ascenso de la mujer en todos los ámbitos sociales, se da ya y de forma creciente la “dimensión planetaria” y se constata la relación cada vez más estrecha que existe entre los diversos sectores de la actividad humana. Por eso, la *mundialización* se considera por muchos analistas como el proceso más determinante de la sociedad en este principio del siglo XXI.

En el ámbito de la defensa, la capacidad de las Armas de Destrucción Masiva (ADM) y su posibilidad de proyección a cualquier punto de la Tierra son, así mismo, ejemplo de que estamos ante un nuevo escenario del proceso de “mundialización”, cuyas consecuencias ya no pueden ignorarse.

Así, por un lado la emergencia indiscutida de un solo “poder hegemónico” mundial y por otro lado la constatación de un “terrorismo difuso de alcance internacional”, son las manifestaciones más importantes y definitorias de ese proceso. En todo caso, como escribe el politólogo Bertrand Badie:

“El pensamiento estratégico vigente tiene que ajustarse a los nuevos datos de esta famosa mundialización en la cual todo el mundo, de manera pacífica o violenta, se comunica ya con todo el mundo” (1).

Los futuros posibles

Se suele decir que la preocupación por el futuro se basa en que en él vamos a pasar el resto de nuestra vida, por lo que es natural que tratemos de influir “*en nuestro futuro*”, de manera que llegue a hacerse presente en la forma más favorable a los intereses de “*nuestra*” sociedad y de cada uno de nosotros.

Pero el futuro no debe ser visto como “único, imprevisible e inevitable”, ya que existen multitud de futuros posibles, cuyas probabilidades distintas de realización facilitan la elección de alternativas. La percepción general es que no solo la sociedad y su entorno están cambiando, sino que lo están haciendo *a un ritmo acelerado sin precedentes*. Por ello, los mejores “grupos de reflexión” (*think tanks*) de los principales países orientan sus esfuerzos a analizar las tendencias principales, para construir sobre ellas el mejor futuro posible.

¿Cuáles serán los rasgos más destacados

de la sociedad futura?

Siguiendo el hilo conductor de la “mundialización”, “como proceso más influyente en el futuro mediato”, veremos cómo se están ya dibujando los rasgos que condicionarán la sociedad de los próximos años.

¿El “final” de las ideas y formas políticas?

La historia de las ideas y de las formas políticas, que para nuestra civilización comenzó en Atenas hace 2.600 años, ha conocido diversas formas de organizar la vida en comunidad -*democracia, república, dictadura, monarquía*- que se han

1 Bertrand Badie : “El Estado del Mundo en 2002” *El nuevo orden mundial tras el*

IIS” pg.30

sucedido y reiterado en diversos momentos históricos, según los países, las ideas existentes y la relaciones internacionales de poder, interés o parentesco.

Hoy, cuando se pueden contemplar al mismo tiempo todos esos sistemas políticos vigentes en diferentes Estados, se ha llegado a decir –con cierto apresuramiento– que la *democracia liberal parlamentaria de libre mercado* constituye la forma política más perfecta que puede darse un país a sí mismo y a la que tienden o tenderán todos los regímenes. Es el “final de la Historia”, según Fukuyama: Esa forma política– se dice– es la más perfecta porque se basa en el consenso, en la racionalidad, en el respeto a los derechos humanos, en la libertad y la justicia. Por ello, ayudar a las sociedades en vías de desarrollo a alcanzar esta forma de organización política debe ser uno de los objetivos más importantes de los países occidentales:

“Pero –escribe Norman Mailer– como la democracia es noble, siempre está en peligro. Es un estado de gracia que sólo alcanzan los países que poseen gran cantidad de individuos dispuestos, no sólo a gozar de libertad, sino a trabajar duramente para mantenerla” (2).

La mundialización de la economía y de las finanzas

Europa fue pionera desde mediados del siglo XX en el proceso de construcción de una gran entidad económica, integrando primero los recursos básicos de los países centrales –carbón y acero– para alcanzar sucesivamente nuevos ámbitos comerciales y financieros, a la vez que se iban incorporando otros países, hasta los quince que forman hoy –y ya por escasos meses– la Unión Europea. Con la acordada incorporación de diez nuevos Estados en mayo del 2004 (cuya firma tuvo lugar en Atenas el 16 de marzo de 2003) y con los otros en lista de espera, especialmente Bulgaria y Rumania, el proceso de ampliación económico se aproximará a la talla de un “mercado continental” (3).

2 Norman Mailer. *El País* 4-III-03. pg.9

3 La Europa de los 25. *El Mundo* 17-IV-03, pg.22

Además de la ya decidida ampliación hacia el Este, hay que considerar la deseada y deseable incorporación, en fase posterior de Turquía y de los países surgidos tras la desmembración traumática de la antigua República Yugoslava ya que su aislamiento del resto de Europa supone un permanente riesgo para la estabilidad del continente. Y también mejorar la “relación especial” que ya disfrutaban otros países, en particular la Federación Rusa y algunas de sus antiguas repúblicas, así como los países de las riberas sur y este mediterráneas, incorporados al Proceso de Barcelona (4). Cuando todo ello se haga realidad, la Unión Europea será verdaderamente una Unión Continental.

La mundialización de la Información

Enorme importancia tendrá el desarrollo acelerado de la Información. El aumento del número de diarios y revistas, la multiplicación de bibliotecas públicas, la acusada disminución del analfabetismo, el crecimiento de los medios de difusión no escritos -radio, cine y sobre todo televisión-, constituyen ya hoy una creciente oferta de información a los ciudadanos, que les permiten formar una imagen en tiempo real y desde diferentes ópticas, de las ideas y sucesos de su entorno y del mundo. El hombre de los próximos años será un ciudadano perfectamente informado -hasta el exceso- de los hechos más destacados a escala mundial.

Si a ello se añade la Red de Redes, Internet, cuya capacidad de almacenar y ofrecer en tiempo inmediato una ingente masa de información, que supera ya al contenido de las mejores enciclopedias, podemos imaginar a un hombre superinformado, cuya preocupación será precisamente la de elegir entre la masa de datos que se le ofrece, aquello que mejor sirva a sus intereses y a su entorno social.

Las redes de telefonía móvil hacen ya, y harán aún más, al hombre futuro un ser privilegiado, con capacidad para hablar en cualquier momento con la persona deseada, conociendo el lugar en que se encuentra y viendo a la persona mientras se dialoga.

4 “La Declaración de Barcelona sienta las bases de la cooperación en el Mediterráneo”. *ABC*, 29-XI-95 pg31 y Documentos Base del 27 y 28 XI-95

Especial utilidad tendrá esta capacidad de comunicación en los programas de investigación mediante el contacto visual en tiempo real entre distintos centros, así como en intervenciones quirúrgicas en hospitales, que permitirán difundir conocimientos y experiencias que hasta ahora solo podían ser vistas por los propios ejecutores. Marcada incidencia para el mundo laboral tendrá la generalización del llamado teletrabajo, que permite dispersar las unidades de producción de la empresa a los propios domicilios. Los medios de comunicación vía satélite y por cable submarino con fibras especiales, capaces de vehicular miles de mensajes simultáneos, están ya haciendo realidad que el mundo esté literalmente cubierto por una malla tupida de redes. La "mundialización" en el campo de las comunicaciones es ya una realidad tangible.

La mundialización en defensa del medio ambiente

Es bien conocida la estrecha relación que existe entre los grandes parámetros de la Naturaleza y entre los espacios aéreo, terrestre y marítimo, que compartimos con los otros seres vivos, cuya existencia es también parte de nuestro hábitat y de nuestra responsabilidad como personas inteligentes, razonables y previsoras.

El sentido de propiedad de todo lo que existe, unido en los últimos años a una enorme capacidad de destrucción con los medios técnicos disponibles, ha dañado - a veces irremisiblemente- grandes bosques y lagos, se han exterminado especies completas de animales, se ha alterado el aire, se ha contaminado el agua de los ríos y todo ello sin el respeto debido a los que van a heredar este hábitat, del que creemos ser dueños y señores.

Afortunadamente la sensibilidad hacia estos temas ha cambiado mucho en los últimos años, gracias en especial a las conferencias mundiales sobre la Tierra y a la acción generosa y eficiente de grupos ecologistas y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). La sociedad del futuro será mucho más sensible a la "salud del entorno" para el beneficio de nuestra propia salud.

La mundialización del terrorismo

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) han sido la demostración más dramática de la dimensión global que ha alcanzado el terrorismo, como expresión

de un odio insuperable "al otro", al que se encuentra culpable de todas las desgracias que asolan a "mi" sociedad.

La "mundialización" del terrorismo sitúa a todas las sociedades y a todos los seres humanos ante la expectativa de ser víctimas inocentes del acoso del terror. El terrorismo a escala planetaria pone a todos los países y a todos los seres humanos ante una situación de peligro vital no merecido. El atentado contra la Embajada de Naciones Unidas en Bagdad el 19 de agosto del 2003, que segó la vida de 24 miembros de la delegación, entre ellas el capitán de navío español Manuel Martín y el representante de las Naciones Unidas en Irak, todos ellos en misión de ayuda a ese pueblo, es la demostración más evidente de la irracionalidad del terrorismo. (discurso del secretario general de Naciones Unidas sobre el terrorismo, del 22 de noviembre de 2003).

Por ello, encontrar solución a esa lacra es también un deber de todos los ciudadanos, que son cada vez participantes más activos en la información, el seguimiento y la lucha contra el terror y el terrorismo. Como escribe Gustavo de Arístegui:

“Si con el terrorismo en general no se puede bajo ningún concepto negociar, con el terrorismo islamista radical sería, además, un suicidio para quienes defienden la democracia y los derechos y libertades fundamentales, que deben ser la base y esencia de la única civilización que debemos reconocer: La humanidad” (5).

El ex presidente Clinton concluía su discurso a la Academia Nacional de Ciencias el 20 de enero de 1999- asegurando que el terrorismo “es el enemigo de nuestra generación” (6) y que “*La guerra contra el terror será un* “largo y duro

5 Gustavo de Arístegui: “Las dudosas raíces del terror islamista” *El Mundo*, 13-VI-03
pg.43

6 Andrew J. Bacevich :“Mr. Clinton’s War on Terrorism” *Strategic Review* Spring
1999 pg 17 y 18

enfrentamiento” Por su parte, la ex secretaria de Estado, Madeleine Albright aseguraba, en la misma publicación (p.17) que “el terror es la guerra del futuro”.

La mundialización de la Justicia

Cuando se firma la Carta de Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945 se incluye a la vez, como parte integrante de la propia Carta, el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, con sede en La Haya, que será desde entonces su órgano judicial principal, con jurisdicción sobre aquellos casos en los que sean parte los Estados miembros, o en los tratados y convenciones vigentes. Un caso especialmente importante para España fue la consulta a la Corte relativa a la supuesta soberanía de Marruecos sobre las tribus saharáuis del Sáhara Occidental, que el Tribunal claramente rechazó, señalando que:

“Nunca habían existido vínculos de soberanía territorial entre Marruecos y el Sáhara Occidental”.

Dictamen que Marruecos no quiso aceptar.

Desde el Proceso de Núremberg (1947-1949) llevado a cabo por un Tribunal Militar Internacional contra los dirigentes del III Reich, pasando por el Tribunal Internacional para los Crímenes de Vietnam fundado en 1966 por Bertrán Russell con Jean Paul Sartre como presidente, por el Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia y por el Tribunal Internacional para Ruanda, hasta llegar a la creación de la Corte Penal Internacional de Naciones Unidas firmada en Roma y que entró en vigor el 1 de julio de 2002, se ha considerado por la comunidad internacional que existen crímenes que, por su naturaleza o alcance, exceden de los poderes judiciales o territoriales de un Estado y que debían ser juzgados por Tribunales Internacionales.

Se puede hablar así, del proceso de “mundialización” de la jurisdicción penal para crímenes “de genocidio”, a la vez que el Derecho Internacional cobra impulso bajo los auspicios de Naciones Unidas para su incorporación al Derecho objetivo de cada Estado.

Las “otras” velocidades

Uno de los procesos más fecundos en que está inmersa la sociedad humana, pero que se ha acelerado en los últimos años y que, con toda seguridad se acelerará aún más en este nuevo siglo, es el de la elevación de la mujer al nivel del hombre en todos los ámbitos, políticos, legales y profesionales, lo que significará un progreso generalizado de la dignidad humana y marcará a nivel nacional el grado de "modernidad" de la sociedad de cada país.

Sin embargo, junto a la velocidad de avance y cambio de muchos sectores de la sociedad, en otros se mantiene un ritmo de avance sensiblemente menor o incluso sufren estancamiento. El respeto "al otro", la atención a sus necesidades prioritarias de alimento, salud y educación, así como la protección de las artes, el idioma y la música, deben ser considerados de forma semejante a los demás ámbitos de la sociedad.

El "Estado de bienestar" necesita, para ser realmente de "bienestar", hacerse posible en alguna forma a todos los pueblos que comparten, al menos, un mismo escenario. Y es seguro que con este objetivo se orientará gran parte de la proyección de la Unión en el espacio euromediterráneo, tal como se establece en el Proceso de Barcelona.

Pero todo este avance en múltiples campos de la actividad humana, con ser positivo para la sociedad, encierra limitaciones y contradicciones. En efecto, el aumento continuado de las interacciones entre distintos sectores y ámbitos de la actividad humana, en proceso acelerado de cambio y con desfase del avance entre unos y otros, da lugar a una elevada fricción social, con riesgo de abocar a tensiones, crisis o conflictos entre sectores de la misma población, regiones de un país o entre naciones. Además, en muchos casos estará presente el peligro de proliferación de las actividades antisociales, como el tráfico de drogas, las bandas organizadas, el terrorismo interior, la inmigración ilegal, los grupos antisistema, etc. La sociedad futura solo podrá ser mínimamente estable y segura cuando sea capaz de mantener en su propio escenario geopolítico, el respeto a los derechos humanos de toda la población en una paz justa, con libertad y con un desarrollo económico sostenible.

La mundialización en las sociedades árabo-musulmanas del Sur

Cabría preguntarse si lo expuesto es aplicable sin matices a todas las sociedades. Y en particular, si las poblaciones de las riberas sur y oriental del Mediterráneo están experimentando el proceso de la “mundialización”, en cambio acelerado, al mismo ritmo que las sociedades occidentales, con la misma actitud y con parecidas consecuencias.

Conviene señalar que las diferencias reales existentes, tanto en riqueza, como en desarrollo cultural, científico y técnico entre las dos riberas, explican una más lenta y laboriosa adaptación a los procesos de cambio, e incluso su rechazo en algunos ámbitos sociales.

Ya se ha comprobado que en caso de que no se establezcan medidas compensatorias para evitar el aumento de las desigualdades, el proceso de “mundialización” -en lo que respecta a la economía- tenderá a extremar las diferencias, haciendo más ricos a los ricos y relativamente más pobres a los pobres.

Según datos elaborados a partir de estadísticas de Naciones Unidas, en el año 2002 la media del producto interior bruto por habitante de los 15 países de la Unión Europea fue de 25.743 dólares, mientras que la de los 12 países “del Sur” participantes en el Foro de Barcelona, a exclusión de Israel y de la Autoridad Nacional Palestina, fue de 7.675 dólares. (Israel alcanzó los 20.131 dólares). Es decir, con expresión matemática, la renta de las poblaciones del Norte es *más de tres veces superior* a la del Sur. Si esta desproporción ya de por sí notoria, continuara aumentando, podría empeorar las relaciones entre ambas riberas hasta extremos de gran tensión.

En este sentido es ilustrativo considerar el punto de vista de los musulmanes “del Sur” y en particular la opinión del profesor de Teología e Islamología Tarik Ramadan de la Universidad suiza, que escribe en la *Revista Pouvoirs* (7) un extenso artículo en el que denuncia los graves efectos del proceso globalizador sobre la economía sobre los países musulmanes:

7 Tarik Ramadan: “Les Musulmans et la mondialisation” *Pouvoirs* n°104 del 2003

“La era de la mundialización es un tiempo de gran desorden, o más precisamente de cambio profundo, que consagra el dominio de la economía y de los mercados financieros sobre todas las otras esferas de la actividad humana. La mundialización es, en primer lugar y sobre todo, económica antes que ser tecnológica, política o cultural”. “Frente a la economía neoliberal el mensaje islámico no deja otra salida que la resistencia.”

Naturalmente hay que considerar que ésta es la expresión de un *”musulmán ilustrado”* que se manifiesta con la forma crítica de pensar típicamente occidental, producto de su experiencia en el seno universitario suizo. No es por tanto representativa del conjunto de los musulmanes del sur mediterráneo, pero sí probablemente expresa las tendencias u opiniones de un sector influyente.

En contraste con esas ideas, se puede citar el ejemplo de la sociedad española por la convivencia de culturas, mostrado hace muy poco en la nueva y espléndida mezquita construida en Granada –se dice que la mayor de Europa- inaugurada (10 de julio de 2003) por el emir de Sharjaj con palabras de un futuro fraterno entre las culturas. Sin embargo, algunos destacados analistas, como Jorge Trías Sagnier (8) , afirman que:

“Si bien nadie ve en un templo cristiano o en una sinagoga un peligro para la paz, las mezquitas y las escuelas coránicas producen enorme inquietud... Lo que, de otra forma confirma Mario Vargas Llosa: “Cuando la Religión y el Estado se confunden, irremisiblemente desaparece la libertad” (9).

¿Qué estructura de poder gobernará la sociedad mundial?

Como se señalaba al principio, la profunda escisión entre los líderes mundiales y en el propio seno de las Organizaciones internacionales –ONU, Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea,- causada por el ataque terrorista del 11-S y la crisis de Oriente Medio -Irak, Afganistán, Palestina, Israel,

8 Jorge Trías Sagnier :”Una Mezquita inquietante” *Prensa Opinión*,pg. 8

9 Mario Vargas Llosa “El Velo Islámico” *El País*,27-VI-03, pg.13

etc.- ha abierto un obligado periodo de reflexión sobre la futura estructura del poder mundial. Cuando cayó derribado el muro de Berlín por los propios alemanes y poco después se colapsó la Unión Soviética, Europa Occidental entró en un periodo de euforia en el que los políticos y politólogos quisieron aprovechar la extraordinaria convergencia alrededor de los valores de democracia, derechos humanos y seguridad colectiva para establecer un nuevo orden mundial. El presidente Bush (padre) definió entonces el orden futuro como caracterizado por:

“La supremacía de la Ley, el arreglo pacífico de las disputas, la fortaleza de la democracia, la solidaridad frente a la agresión, la reducción y control de los arsenales, la eficacia de Naciones Unidas y el justo trato de todos los pueblos...”

Ahora, la doctrina del presidente Bush II se fundamenta en dos pilares (según escribe el estadounidense George Soros:

“En primer lugar Estados Unidos hará todo aquello que esté en su mano para mantener su indiscutible supremacía en el ámbito militar y en segundo lugar, se arroga el derecho a las acciones preventivas” (10).

Esta nueva formulación de la doctrina estratégica de Estados Unidos ha sido considerada por la mayoría de los analistas internacionales como un cambio de considerable trascendencia para el futuro de la seguridad mundial.

Los modelos de poder del futuro orden mundial

Expertos políticos, politólogos y analistas internacionales han elaborado durante los últimos años una variedad de modelos y teorías para describir los esquemas posibles de una nueva estructura de poder y organización de la sociedad futura. No es fácil saber si la situación actual hegemónica de Estados Unidos dará más estabilidad y seguridad al mundo que el sistema bipolar de la guerra fría, o que otro sistema aún por definir.

10 George Soros: “La Falacia de la Doctrina Bush” *El Mundo* 23-VI-03 pg.32

Entre tales modelos o paradigmas analizados y propuestos como futuros esquemas del poder y gobierno mundial, merecen destacarse, entre otros, los siguientes:

1. El sistema "unipolar", como continuación de la situación presente, con los Estados Unidos como potencia hegemónica indiscutida.
2. El paradigma del "choque de civilizaciones", que significaría el enfrentamiento de una civilización con la occidental.
3. El aumento del desnivel entre países ricos y pobres, entre países desarrollados y en desarrollo, entre zonas de paz y zonas de tensión.
4. El sistema de la "aldea global", en que el poder de los Estados se desplazaría hacia las organizaciones internacionales gubernamentales, ONG y empresas multinacionales.
5. El sistema "bipolar", con Estados Unidos como potencia eminente y otro Estado o grupo de Estados, tales como la Unión Europea, China, Japón o la Federación Rusa, como polo equilibrador.
6. El sistema de doble bipolaridad.
7. Y, por último, el sistema multipolar, o de equilibrio de poder tradicional en Europa en el siglo XIX y parte del XX.

El profesor Samuel P.Huntington en uno de sus originales análisis, consideraba también la posibilidad de que el sistema mundial estuviera caracterizado por una o varias de las siguientes situaciones: la armonía representada y asegurada por un solo mundo. Los "dos mundos", que serían Estados Unidos y los otros. *La dispersión del poder* en 200 Estados. Y por último: el caos en un mundo sin estructura organizada de poder.

Ya se ha citado la tesis del profesor Fukuyama: "el fin de la Historia", que se basa en que el sistema democrático y la importancia de la economía harán que desaparezcan los conflictos de tipo ideológico que dominaron la escena internacional durante los dos tercios del último siglo, (¿lo serán para siempre?), para ser remplazados por rivalidades de carácter económico. Esta tesis supone que los Estados democráticos modernos, con alto desarrollo económico, no lucharán entre

sí, dando lugar a lo que Karl Deutsche ha llamado "una comunidad democrática de seguridad".

Pero en la competición económica, que acompañará inevitablemente a las relaciones internacionales entre las naciones democráticas, los analistas Mead y Thurow sugieren que el bloque económico dirigido por Estados Unidos será a largo plazo, "menos fuerte" que el bloque europeo, ya que para mantener su doble condición de superpotencia militar y de superpotencia económica, Estados Unidos tendrá que invertir en defensa lo que otros invierten solamente en ser superpotencia económica. Ello significa que Estados Unidos tendrán que cambiar decididamente su orientación desde el consumo hacia la inversión.

El modelo de equilibrio de poder

El análisis que hace Henry Kissinger de un futuro "*equilibrio de poder*" se basa en que Estados Unidos van a seguir manteniendo su condición de gran potencia, pero como una potencia *Primus Inter Pares*, es decir, como una gran y poderosa nación, pero una nación con semejantes. Kissinger piensa que:

"La ausencia de una ideología excluyente y de una amenaza estratégica, libera a las naciones para aplicar una política exterior basada en sus propios e inmediatos intereses nacionales."

Según el concepto de *Primus InterPares*, el planteamiento más realista sería que Estados Unidos se basaran en la cooperación diplomática y militar con la Unión Europea, Rusia, China e India:

"Lo que no solo ayudaría a contener el terrorismo y a superar la inestabilidad en Oriente Próximo y en su periferia, sino que también serviría para introducir a China e India en el sistema internacional.." (11).

Otro analista, Richard Rosecrance cuestiona la formulación del "*equilibrio de poder*" para el presente y para el futuro. Piensa que ese sistema fue causa de las dos guerras mundiales del pasado siglo y cree que la disuasión nuclear y el dominio de

11 Leon Hadar: "¿Un Imperio Estadounidense?" El País, 4-VIII-03 pg.9

una coalición central (Alianza Atlántica) constituyen y seguirán siendo los mecanismos adecuados para regular la anarquía del sistema internacional.

El modelo del "choque de civilizaciones"

Una de las imágenes que más ha interesado a los analistas e investigadores en temas internacionales en los últimos años, ha sido la hipótesis del "choque de civilizaciones" propuesta por el ya citado profesor Samuel P. Huntington, según la cual la fuente principal de conflictos en el mundo futuro no será de carácter ideológico o económico, sino de civilización.

Según Huntington las guerras del último siglo, que tuvieron lugar entre las potencias occidentales, fueron en realidad *guerras civiles*. Lo que hace singular la nueva época es que a partir de ahora –señala Huntington- los grandes conflictos que pueden ocurrir no serán entre países de la misma civilización, sino entre países de distintas civilizaciones. Menciona así las *líneas de fractura* entre la cristiandad occidental y la cristiandad ortodoxa y entre ésta y el islam. Lo que el profesor denomina *países fraccionados*, como Turquía, son aquellos en los que partes importantes de su población tienen que convivir, perteneciendo a diferentes civilizaciones (12):

"The clash of Civilizations will dominate global politics. The fault lines between Civilizations will be the battle lines of the future" "The next World War, if there is one, will be a war between Civilizations."

Para Huntington las civilizaciones se diferencian entre sí por la historia, la lengua, la cultura, la tradición, pero, sobre todo, por la religión. La gente de diferentes civilizaciones tienen ideas distintas sobre las relaciones entre Dios y el hombre, entre el individuo y el grupo, entre el ciudadano y el Estado, entre padres e hijos, entre los esposos y también sobre la importancia relativa de derechos y responsabilidades, libertad y autoridad, igualdad y jerarquía.

12 Samuel P. Huntington: "The Clash of Civilizations" pg.7 y 8 *Lux. Inst. For Eur & Int.studies 1994*

Bajo esta hipótesis, que marca la radicalidad de las diferencias entre grupos sociales en el hecho religioso, la actitud del occidente europeo respecto a los países cristianos ortodoxos en el este continental y con el islam en el sur mediterráneo, podría plantear la disyuntiva de qué actitud tomar cara al futuro sistema de seguridad:

“O bien reforzar las alianzas políticas, la capacidad económica y los dispositivos militares del Occidente, o bien aumentar la cooperación política, económica, cultural, e incluso de seguridad, con los países del área geoestratégica, que incluye el este y el sur mediterráneo.”

Tal disyuntiva, que en algún momento pudo considerarse durante el periodo de la guerra fría, hoy ya no tiene sentido porque la orientación de los países occidentales, reiteradamente expresada y concretada en diversas iniciativas, -Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y su diálogo con siete países del Sur; OTAN y el Grupo de Cooperación Mediterráneo; la Unión Europea con el Proceso de Barcelona y 12 países mediterráneos- es la de aumentar la cooperación con los países en vías de desarrollo de Europa del Este y del Mediterráneo.

En este sentido, entre las diversas iniciativas y programas adoptados, destaca por su importancia, por el empuje que España puso desde el primer momento en ello y por la trascendencia futura que tendrá, el Proceso de Barcelona. Esta acertada y feliz iniciativa consiguió reunir en el año 1995 y ha mantenido desde entonces en un solo foro a los 15 países de la Unión Europea, junto a los 12 del arco mediterráneo, con la vocación de promover un diálogo político regular e intenso, desarrollar la cooperación económica y financiera, e impulsar la dimensión social, cultural y humana de los países ribereños del Mediterráneo, para convertir a este mar en un permanente espacio de paz, estabilidad y cooperación. Sin embargo, el obstáculo esencial para este entendimiento con el mundo árabo-musulmán mediterráneo tiene ahora su centro estratégico en el conflicto palestino israelí, que se ha agravado tras las intervenciones armadas en Afganistán e Irak.

Pero el objetivo sigue siendo, en suma, hacer que el Mediterráneo sea más un ancho y sólido puente que una fosa profunda entre los países ribereños del norte y sur que, aunque tienen ciertamente diferentes religiones, culturas, idiomas y estilos

de vida, comparten muchos aspectos de la realidad actual mediterránea y del futuro deseable.

El modelo hegemónico de Estados Unidos

Después del conflicto de Afganistán liderado por Estados Unidos, con el fin de capturar o eliminar las redes internacionales del terrorismo de Al Qaeda, encabezadas por Ben Laden, Naciones Unidas entendieron que la raíz del mal se encontraba en Irak y se aprobó por el Consejo de Seguridad la Resolución 1.441 (2002) del 8 de noviembre, que imponía al presidente iraquí el desarme completo de sus ADM, o que:

“De seguir infringiendo sus obligaciones se expondría a graves consecuencias” (13).

Desde luego, parece asegurada la continuidad del dominio “unilateral” de Estados Unidos, cuya demostración de poderío militar en *Dessert Storm* Irak I, Afganistan y la rápida campaña de Irak II (21 días) se puede calificar de impresionante. Charles Krauthammer piensa, de todas formas, que la multipolaridad llegará a ser realidad con el tiempo. Quizás en una o dos generaciones habrá otra u otras grandes potencias que puedan alzarse hasta el nivel de Estados Unidos. Y entonces el mundo volverá a parecerse a la situación de Europa en la época previa a la Primera Guerra Mundial. Pero, de momento, no estamos allí, ni muy posiblemente no lo estaremos en años. “Ahora es el tiempo de la unipolaridad americana”.

En efecto, Estados Unidos se sitúan hoy en posiciones muy elevadas en todas las capacidades que constituyen el poder de cualquier nación: extensión territorial, tamaño de población, niveles de educación, recursos naturales, desarrollo económico, cohesión social, estabilidad política, fortaleza militar, alianzas diplomáticas, logros tecnológicos, etc. Parece, por tanto, que están en condiciones de soportar reveses en alguna de esas capacidades, mientras siguen manteniendo su capacidad global de influencia, con los otros componentes de su poder hegemónico.

13 'Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: “Resolución 1441 (2002)” pg.5

En el ámbito militar, la capacidad de Estados Unidos para mantener su liderazgo en el futuro depende en gran medida de la forma en que utilice la más sofisticada *tecnología de sistemas* denominada revolución técnica militar, que ya fue inicialmente probada en la guerra del Golfo: y más claramente demostrada en Irak II: es el "sistema de sistemas". En él se integran las armas inteligentes, los ordenadores, las mallas de comunicaciones y la tecnología espacial, para dar en tiempo real imágenes precisas de los objetivos y detallada información del teatro de operaciones y de las armas disponibles. Hoy Estados Unidos sigue investigando en el diseño de nuevas armas, como el superbombardero no tripulado hipersónico capaz de transportar cinco toneladas a cualquier lugar del mundo sin servidumbre terrestre o aérea alguna (14), o las armas nucleares "de potencia reducida" -citadas por Narcís Serra (15)-, y además continua el complejo desarrollo del Escudo Nacional Antimisiles "guerra de las galaxias" (16), entre otros proyectos, con los que se quiere asegurar una perdurable supremacía militar.

El modelo de un mundo caótico

La perspectiva perversa de un mundo dividido en dos, en el que una "zona de turbulencia" convivirá al lado de una "zona de paz", es uno de los posibles escenarios del futuro, que fue descrito por Max Singer en su libro *The Real World Order*, según el cual:

"La clave para entender el mundo real futuro es que estará dividido en dos espacios: una zona de paz, riqueza y prosperidad -que incluirá a Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón y las antípodas, donde vive el

14 Julian Borger: "EE.UU.construirá aviones hipersónicos al "alcance global" *El*

Mundo 3-VII-03 pg 24

15 Narcís Serra. : "Bush y las armas nucleares de potencia reducida" *El País*, 30.VII-03, pg.11

16 Luis Miguel Ariza: "El Escudo de Humo de George Bush" *La Razón*, 20-V-01 pg.43

15% de la población mundial- y otra -"la zona de turbulencia, conflicto y subdesarrollo"- que incluirá parte del antiguo imperio soviético, la mayor parte de África y América Latina.”

El autor de esta teoría del orden/desorden mundial prevé tranquilidad y estabilidad permanentes en la "zona de paz", porque un pilar esencial del sistema mundial futuro es que:

“Las democracias modernas ni siquiera imaginan la posibilidad de estar en guerra entre sí. En comparación con la zona de paz, su antítesis la "zona de turbulencia", pobre, masificada, propicia a las enfermedades y a los desastres, será ingobernable.”

En la obra del doctor Kaplan titulada: *La anarquía que llega (The Coming Anarchy)* se argumenta cómo la escasez, el crimen, el tribalismo, el exceso de población y la enfermedad están rápidamente destruyendo la capa social de nuestro planeta. En esa obra no se menciona la posibilidad de un conflicto Norte-Sur. Por el contrario, el argumento básico de *la* “teoría del caos” es que las naciones ricas y pacíficas se convertirán progresivamente en “guetos armados” en medio de una humanidad violenta y doliente, incapaces de ayudar a la zona de turbulencia, y a la vez incapaces de permanecer insensibles a ella.

El modelo de una "aldea global"

Tal vez no sea descabellado pensar que se puede alcanzar en el siglo actual la unidad de todas las sociedades que supone la “aldea global”. Ésta es la visión ofrecida por aquellos teóricos que identifican los avances actuales en las telecomunicaciones, la electrónica y la informática como las fuerzas más influyentes en el ámbito de la economía y las finanzas. Señalan estos analistas que todo el mundo está adoptando las tecnologías, valores, estilo de vida y aspiraciones de Occidente y citan a Internet como demostración de la interdependencia global, no solo en materia de comercio, inversión y materias primas, sino también en relación con muchos otros temas, como la contaminación, la escasez de agua, el cambio climático y los grandes desplazamientos de población, cuyas soluciones solo se pueden concebir y encontrar en una decidida cooperación a escala mundial.

Según los profesores Bernet y Cavanagh:

"El conflicto político fundamental en las décadas próximas del siglo XXI no ocurrirá entre naciones, ni siquiera entre bloques, sino entre las fuerzas de mundialización y las fuerzas basadas en el territorio, que intentarán sobrevivir para preservar sus identidades". Es decir, "entre lo global y lo local."

El modelo de una doblebipolaridad

El regreso eventual a una doble coalición de potencias no puede ser descartado. Una posible rivalidad extrema de la Federación Rusa con Estados Unidos podría dar lugar a que la política actual de acercamiento ruso hacia el mundo occidental cambiara para acercarse a China, afirmando la importancia de un bloque entre las dos Estados más poblados y extensos del mundo, Rusia y China. Ello convertiría a la gran masa euroasiática en un solo espacio geoestratégico y político, frente a la que se tendría que ver necesariamente reforzado el "vínculo trasatlántico" entre los dos principales componentes del bloque occidental: Estados Unidos y la Unión Europea.

También cabe especular sobre la doble bipolaridad de Estados Unidos y Japón por un lado, frente a los otros dos grandes países asiáticos China e India. Cualquiera de estos posibles escenarios geopolíticos acabaría con las esperanzas de que el mundo se dirigiera hacia el sistema de la "aldea global", en el que las decisiones importantes estuvieran consensuadas por la práctica totalidad de los Estados, que serían iguales en su voz, con independencia de su poder, población, tamaño, o importancia internacional.

¿Podrían coexistir diversos sistemas de poder?

Aunque los modelos presentados como sistemas posibles de organización política de la sociedad global futura difieren notablemente, no son en absoluto excluyentes. En realidad, puede que las fuerzas y tendencias eminentes de algunos modelos lleguen a coexistir.

Señor Nye, alto funcionario de la Defensa de Estados Unidos, describe una original visión de la distribución del poder mundial "en forma vertical y no horizontal", a

diferencia de las expuestas en los modelos precedentes. Según su idea podría considerarse al poder diferenciado en tres niveles o capas: la capa superior constituida por el “poder militar” es y seguirá siendo unipolar, ya que no existe otro poder comparable al de Estados Unidos. La capa intermedia del “poder económico y financiero” es tripolar y así lo ha sido durante los últimos decenios, en los que la hegemonía se ha compartido por una potencia americana: Estados Unidos, otra europea: la Unión Europea y otra asiática: el Japón. La tercera capa, en el nivel inferior, esta constituida por las relaciones y vínculos de todo tipo de la sociedad civil global, con relación con esta tercera capa de poder difuso, las corporaciones multinacionales continuarán “interdependencia transnacional” y muestra una vasta “difusión del poder”.

En relación con esta tercera capa de “poder difuso”, las corporaciones multinacionales continuarán creciendo en número, en poder económico y en influencia política.

¿Qué escenario y modelo de poder serían preferibles?

Ciertamente es más fácil decir cuáles serían los peores escenarios. Sin duda, el de un “caos fragmentado” y el del enfrentamiento entre “el poder hegemónico y el poder antagónico” del sistema bipolar en competición por el protagonismo mundial.

En principio, los únicos modelos de organización global aceptables son aquellos que promuevan la paz, la justicia y la prosperidad para todos los pueblos y naciones.

El modelo que se orienta hacia un *gobierno mundial* presenta dos ventajas:

1. Que tiende al desarrollo de una sociedad transnacional, en camino hacia una sociedad global integrada bajo unas Naciones Unidas, auxiliadas por las organizaciones gubernamentales y las ONG.
2. Que con un gobierno mundial será más fácil enfrentarse a los complejos cambios del futuro que con cualesquiera otros sistemas, en los que quedara todo solamente en manos de los 200 Estados que constituyen hoy la estructura política del mundo.

Sin embargo, algunos teóricos de las relaciones internacionales de formación "realista" o "neorealista" afirman que la política mundial es todavía y seguirá siendo por mucho tiempo una lucha por el poder entre los Estados, que son, para ellos, los únicos sujetos y los principales actores de las relaciones internacionales, cuyo objetivo es maximizar sus propios intereses nacionales. Por el contrario, los politólogos "idealistas" y "neoidealistas" mantienen que el principio de la soberanía nacional es un valor tradicional ya muy erosionado y que lo será cada vez más en el futuro.

Ciertamente la sociedad mundial está evolucionando hacia una "sociedad transnacional". Valores comunes, como la posibilidad de elección política, el imperio de la ley y el respeto por los derechos humanos, son ya hoy compartidos por la inmensa mayoría de la población mundial, aunque no siempre tales principios sean objetivados en la práctica por los gobiernos.

¿Continuará Occidente liderando al mundo?

Para determinar la talla de gran potencia de un país, con vocación y capacidad para intervenir como líder en la política internacional, propongámonos reflexionar sobre las respuestas imaginarias de los países candidatos a cuatro preguntas importantes:

1. ¿Es la economía de esa potencia suficientemente rica como para poner en pie de guerra una fuerza militar que pueda ser desplegada y empleada en un teatro a gran distancia?. ¿Dispone de armamento nuclear de alcance intercontinental, debidamente protegido para evitar la sorpresa del ataque de otro poder nuclear?
2. ¿Tiene esa potencia un gobierno dispuesto a llevar a cabo una firme política internacional? ¿Un gobierno que decida, si es necesario, el uso de su fuerza global?
3. ¿Posee esa potencia una sociedad unida y preparada para llevar a cabo las decisiones importantes de sus líderes políticos?
4. ¿Tiene esa potencia suficientes razones sólidas para involucrarse en lo que ocurre más allá de sus fronteras?

Si aplicamos ahora este "test" imaginario a las grandes potencias candidatas a desempeñar el liderazgo mundial, podremos estimar cuáles son las posibilidades relativas de cada una de ellas en un periodo de tiempo que forzosamente tendrá que considerarse hasta el entorno del año 2015.

En primer lugar se podría descartar de la lista de candidatos al conjunto de países iberoamericanos, donde no parece que vaya a surgir en los próximos años una potencia con aspiraciones al liderazgo mundial. Lo mismo podría decirse de África. Y también de la India, pese a que su población de mil millones de habitantes, creciente economía, capacidad nuclear y eficaces fuerzas armadas la hacen merecerlo, pero esas condiciones no van acompañadas de una conciencia de fuerte identidad nacional. Ello reduce la lista a cinco o seis potencias.

CHINA

Con una economía de enorme crecimiento en los últimos años, no se espera, sin embargo, que siga creciendo a tan elevado ritmo, aunque incluso al 5% o 6%, sería suficiente para incrementar su actual poder militar en el nivel nuclear y en su capacidad de proyección exterior, especialmente en el área del Pacífico, con posibilidad de desplegar una considerable fuerza expedicionaria en un teatro exterior. (Su capacidad tecnológica ha quedado recientemente demostrada con el lanzamiento de un astronauta a bordo de una nave que ha regresado felizmente al punto y momento preestablecidos).

Muy probablemente China seguirá disponiendo de un tipo de gobierno fuerte capaz de utilizar ese poder militar.

La mayoría del pueblo chino puede desear tener y seguir a una clase política que la sitúe en un puesto destacado en el mundo. Es un pueblo que posee un claro sentido de identidad nacional, con el 93% de la población de la misma etnia y que ha sufrido humillaciones en el pasado bajo las potencias extranjeras, por lo que puede estar fácilmente dispuesto a marchar tras sus líderes. Y además, no se deben olvidar sus reivindicaciones sobre Taiwan y las islas del mar de China.

Finalmente, China tiene unas necesidades crecientes de petróleo y gas, que excederán con mucho sus propias capacidades para atender a una población en

proceso de acelerada industrialización. En particular, las miradas de China pueden centrarse sobre las enormes reservas de energía de los campos de Asia Central y el este del mar Caspio, ya que China es ya hoy es el tercer consumidor mundial de petróleo y está previsto que sus necesidades energéticas se multipliquen por 10 en los próximos años. El petróleo de las islas Spratley ricas en yacimiento submarinos, se considera ya vital para el futuro de China. La Administración de Estados Unidos ha llegado a afirmar que:

“La región de las islas Spratley podría ser otro golfo Pérsico” (17).

En consecuencia, China se sitúa en posición destacada en cada una de las cuatro cuestiones consideradas.

Robert Kagan escribía recientemente que:

“La visión de China como el nuevo gran reto estratégico cuajó en el Pentágono de Clinton y se oficializó con Bush cuando éste declaró abiertamente, antes y después de las elecciones presidenciales, que China no era un aliado estratégico, sino un “competidor” de los Estados Unidos” (18).

EL ISLAM

El Islam, como conjunto de la multitud de Estados que comparten la civilización islámica, incluye a varios países con riqueza suficiente para equiparse con armamentos modernos, inclusive armamento nuclear, como es el caso de Pakistán, que ya ha realizado varias explosiones nucleares y posee lanzadores de gran alcance. Es también cierto que muchos de esos países sienten un fuerte resentimiento por lo que algunos países occidentales les han hecho. Sin embargo, ello no es motivo suficiente para consolidar un "peligro islámico", ya que el conjunto de estos países carece de las características de un gran poder catalizador central, con una organización centralizada, capaz de capaz de aunar esfuerzos hacia un objetivo concreto y de mostrar un decidido interés en la política mundial. El peligro

17 Rittl. Goldstein :”¿Es China el próximo objetivo?” *El Mundo* 13-VII-03, pg.22

18 Robert Kagan: “Desafío a la potencia hegemónica” *El País*, 20-III-03 pg. 16

real del mundo islámico no es su posible unidad futura, sino su división persistente y el terrorismo engendrado por un islamismo radical y excluyente.

LA FEDERACIÓN RUSA

Rusia va recuperándose con lentitud de la desastrosa situación económica que atraviesa desde su desmembramiento. Pero es evidente que llegará un día no muy lejano en que alcance el nivel suficiente para reconstituir y mantener unas Fuerzas Armadas poderosas. Rusia tiene un interés “vital” en la evolución de las regiones del Asia Central. Sin embargo, no está aún claro si la Federación Rusa llegará a conseguir un gobierno central con suficiente autoridad para que las repúblicas y territorios autónomos que la integran se identifiquen con un objetivo común en política internacional, suficientemente atrayente para todos sus pueblos y razas, que justifique una aventura exterior de la Federación. Parece que el pueblo llano, el ruso común, agobiado por los problemas cotidianos y locales, se siente todavía poco interesado por los grandes temas del mundo exterior.

Aunque Rusia no ha dejado nunca de pertenecer al exclusivo club de las superpotencias, su actual situación política, económica y militar, plantea la duda de si volverá a recuperar un puesto preeminente en él, en un periodo razonable. Así lo plantea Pedrag Matvejevic:

“Muchas cosas dependen de su evolución interior. ¿Será una verdadera democracia o una simple democratura? ¿Tradicional o moderna? ¿Sagrada o profana? ¿Ortodoxa o cismática? ¿Más blanca que roja o más roja que blanca? ¿Menos esclavófila que occidentalista o al revés? ¿Tan asiática como europea, o lo contrario de ambas cosas?...” (19).

Rusia, la Federación Rusa es todavía hoy una incógnita de futuro, aunque pocos dudan de que volverá a ser una gran potencia.

JAPÓN

19 Pedrag Matvejevic: “Europa vista desde la otra Europa” *El País*, 14-VI-03, pg.13

Parecidas consideraciones podrían hacerse sobre Japón, aunque por diferentes razones. Japón reúne muchas de las condiciones que hacen posible una gran potencia. Su inversión en defensa ha sido equivalente a la de China y su Gobierno sabe muy bien lo que se pide o espera de él en los asuntos internacionales. Sin embargo, el japonés medio no aceptaría fácilmente que su gobierno apoyara ahora una aventura en un escenario de cierto riesgo. Su principal problema internacional - que es prácticamente insoluble- es el de su anómala situación en el escenario geopolítico del Pacífico y Asia. Japón esta compuesto por varias islas pequeñas y vulnerables, cerca de la costa de la gran masa continental asiática y distante el inmenso océano Pacífico de la costa americana. Si Estados Unidos pretende seguir siendo los guardianes del Pacífico Occidental, no aceptarían fácilmente a un Japón como gran potencia, y tampoco lo verían con buenos ojos los otros países asiáticos. Pero si Estados Unidos "se recogen" dentro de sus propias costas, China querrá un Japón militarmente débil, porque la aspiración de China es convertirse en la principal potencia de la región.

Tras este rápido análisis, de los principales contendientes por la posición de gran potencia en el primer tercio del siglo XXI, queda solamente por citar un rival a la hegemonía de Estados Unidos: la Unión Europea.

LA UNIÓN EUROPEA

La principal cuestión en estos momentos, tras la tensión vivida en el seno del Consejo de Seguridad a causa de Irak, es si Europa y Norteamérica van a continuar siendo partícipes de una fuerte alianza política y militar, o si olvidarán las experiencias vividas en alianza durante el dramático siglo XX, e iniciarán caminos separados.

Si se mantienen juntas, Europa y América, América y Europa, "tanto monta, monta tanto" pueden ser y serán ciertamente los principales forjadores de este siglo. Si no, si permiten que las diferencias actuales se hagan más profundas que los lazos que las unieron y aún las unen, entonces pronto se convertirán en dos de las cinco o seis potencias en competencia por el poder global, lo cual sería ciertamente un porvenir mucho más imprevisible e inestable para el mundo.

En efecto, la ruptura del “vínculo transatlántico” afectaría ciertamente a la manera en que la Federación Rusa pudiera reaccionar ante el creciente poder de China, cuya influencia sobre Asia Central y sus ricas reservas de gas y petróleo sería una seria amenaza para Rusia. En este supuesto es de prever que Rusia mirara para Europa Occidental en busca de apoyo político y militar. Pero si en ese periodo la OTAN estuviera débil o disuelta, entonces la única alternativa para Rusia sería reconstruir su propio arsenal militar para poder enfrentarse en solitario con China. Y ello supondría a su vez un nuevo periodo de tensión internacional.

La mejor propuesta para un liderazgo mundial

Tras este recorrido por los escenarios en los que se han concretado los diferentes sistemas, paradigmas o modelos del futuro orden y gobierno mundial, corresponde ahora proponer aquel o aquellos modelos de organización del poder que quisiéramos ver hechos realidad, de manera que en el futuro gobierno mundial, le preeminencia de Occidente y el porvenir de España estuvieran mejor asegurados. Desde luego, el alto nivel de estabilidad y seguridad mundial que supondría la sinergia, bajo Naciones Unidas, de los dos máximos exponentes de la civilización occidental, es decir, Estados Unidos como la primera democracia y la mayor potencia militar del planeta y la Unión Europea como la gran potencia civil, cultural y económica de dimensión continental, crisol de culturas, y adelantada de los derechos humanos, no tendrían rival.

Ciertamente, Estados Unidos con la capacidad disuasoria de su imponente *Hard Power* –*poderío militar, dominio económico y diplomacia coercitiva*- y la Unión Europea con el *Soft Power* de su *liderazgo moral, diplomático, económico y cultural, creíble y legítimo*- podrían ejercer juntos “el más justo y eficaz liderazgo del mundo”, siguiendo las orientaciones de Naciones Unidas.

La ONU ante el futuro

Tras la constatación en marzo último de las divergencias entonces insalvables entre los miembros del Consejo de Seguridad, por la amenaza de veto de Francia a la decisión de Estados Unidos de llevar adelante una “guerra preventiva” contra Irak a causa de su odioso régimen y de sus previsibles ADM, sin la autorización expresa

del Consejo de Seguridad, se ha abierto una amplia controversia sobre la eficacia de la ONU en su estructura actual, por su incapacidad de evitar el conflicto de Irak.

La pregunta que se hacen muchos politólogos es ¿sigue siendo útil la ONU? ¿No sería tal vez mejor volver a la situación anterior a su creación en 1945, o incluso anterior a la Sociedad de Naciones, que tampoco fue capaz de evitar la Segunda Guerra Mundial?

La respuesta, con todos los matices posibles, es que la ONU sigue siendo necesaria, porque existe un sentimiento universal de rechazo absoluto a la guerra y la ONU es, con todos sus defectos, la única estructura capaz de evitar los conflictos armados, y fue hasta ayer la mejor garantía de la paz y seguridad internacionales.

¿La ONU o la anarquía internacional?: tal pudiera ser el dilema. España que ha sido y es una nación defensora del derecho de gentes y del derecho internacional debe estar al lado de los que defienden la continuidad de la ONU, del Consejo de Seguridad y de las organizaciones internacionales que se han creado bajo su tutela a lo largo de más de medio siglo de fructífera existencia.

Ahora bien, la estructura actual de sus órganos rectores –y en particular del Consejo de Seguridad- deberá ser sometida a revisión, tanto en su composición como en la forma de elegir a sus miembros, sus atribuciones y capacidades. (Declaración del secretario general de Naciones Unidas del 23 de noviembre de 2003, sobre las reformas necesarias). Del debate que, sin duda se abrirá en los próximos meses, saldrá una Organización renovada, más eficiente y más respetada.

Recordemos en unas pocas líneas y “en defensa de su continuidad”, sus funciones más esenciales.

La ONU como responsable de la paz y seguridad internacional

“Nosotros, los pueblos de Naciones Unidas, resueltos a preservar a las naciones venideras del flagelo de la guerra, (decidimos) unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.”

Estas palabras escritas en el frontispicio de la Carta de Naciones Unidas, marcan la función esencial que impulsará a la organización internacional creada en 1945.

El capítulo quinto de la Carta se dedica al Consejo de Seguridad, a quien los Estados miembros de Naciones Unidas confieren la responsabilidad primordial de velar por la paz y seguridad internacionales, reconociendo que el Consejo actúa en nombre de ellos y cuyas decisiones aceptarán y cumplirán. (artículo 25). Así ha venido haciéndose durante medio siglo, aunque a veces –en uso del derecho de veto concedido a algunos miembros (artículo 27.2)- se han paralizado muchas resoluciones, con consecuencias en general beneficiosas para la paz del mundo. La cuestión vuelve a formularse ahora: ¿Sigue siendo necesario el derecho de veto de algunos miembros? ¿Quiénes deberían tenerlo?

Por otro lado, las decenas de países y miles de soldados y cooperantes que han participado en misiones de paz bajo la bandera azul de la ONU desde julio de 1948 en la Organización de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) hasta hoy, son demostración fehaciente de su utilidad universal en la defensa de la paz.

Sin embargo, contra el espíritu y la letra de la Carta, y cuando la ONU cumplía esa misión desde su sede en Bagdad, el pasado 19 de agosto de 2003 se produjo el mayor atentado terrorista jamás realizado contra la Organización internacional, causando más de veinte muertos y heridos en su personal, entre los que encontró la muerte el capitán de navío español Martín Ort, que estaba cooperando para superar las circunstancias en que se hallaba sumida la población iraquí. (Declaración del secretario general del 23 de noviembre de 2003). Una demostración trágica más de la irracionalidad del terrorismo internacional.

La ONU como defensora universal de los derechos humanos

Cuando en el año 1948 Naciones Unidas adoptaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos, ello supuso fijar una norma común de conducta moral, ética y jurídica para los hombres y las naciones. De los gobiernos se espera que cumplan el mandato de que todos los seres humanos, ricos y pobres, fuertes y débiles, hombres y mujeres, de toda raza y religión, sean tratados como iguales.

Desde aquella fecha la ONU ha adoptado numerosas iniciativas y ha promulgado tratados internacionales sobre derechos humanos, derechos de la mujer, sobre la discriminación racial, derechos de los niños, etc.

La ONU como promotora de la cultura y condiciones de vida

El Consejo Económico y Social es el principal órgano para la actuación a nivel mundial en esas dos áreas, sobre las que recomienda y dirige actividades para la promoción de los países en vías de desarrollo, la lucha contra la pobreza y promueve la alfabetización. Además, para atender a necesidades específicas, la Asamblea General ha creado una serie de Organizaciones, como la de Agricultura y Alimentación (FAO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y Varios Programas de Desarrollo como el PNUD, el Fondo para la Infancia (UNICEF) y el Alto Comisionado para los Refugiados.

La ONU como máxima conservadora de la naturaleza

La continua degradación del medio ambiente no parece tener límites, ni en su gravedad, ni conoce fronteras en su extensión. Así, las emisiones sulfúricas de un país pueden ser causa de lluvia ácida en otro país a miles de kilómetros. La nube radiactiva producida por el desastre de Chernóbil afectó a amplias zonas de centro y norte de Europa. También la reducción de la capa de ozono por la emisión de gases nocivos en una región puede producir daños a la salud en el polo opuesto de la tierra.

Para corregir este proceso de degradación, la ONU ha reunido a los gobiernos y ha puesto en marcha programas para evitar la polución del aire y de las aguas, la desaparición de especies vegetales y animales, ayudando así a proteger el medio ambiente. En la Cumbre de la Tierra celebrada en Río en 1992, los líderes de todos los países adoptaron la Agenda 21, plan global para un desarrollo sostenible. Estos esfuerzos de la ONU, a los que han seguido multitud de iniciativas, programas, proyectos y conferencias, están contribuyendo de forma importante a reducir la degradación progresiva de la Naturaleza.

La ONU como fuente del Derecho Internacional

Naciones Unidas constituyen el referente obligado en todas las cuestiones importantes del Derecho Internacional. Además de la ya citada Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo, constituyen en su conjunto la Carta Internacional de Derechos Humanos (20), que permite a los ciudadanos y también a los Estados alegar violaciones de los derechos contenidos en la Carta.

Estos documentos han hecho avanzar de forma notable la aplicación y defensa de los derechos a la sociedad universal hacia metas de justicia y paz

Como órgano judicial principal de Naciones Unidas, la Corte Internacional de Justicia, ya citada, permite a los Estados presentar sus casos ante esa Corte, cuya competencia se extiende a todos los litigios previstos en todos los tratados o convenciones vigentes. Y el Tribunal Penal Internacional, también citado, será garantía de que ningún “delito contra la humanidad” pueda quedar sin su justo castigo. Por último, cabe citar la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (21), donde se afirma que:

“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales.”

El reforzamiento necesario de la Alianza Atlántica

Desde el ataque japonés a Pearl Harbour los americanos nunca se habían sentido tan profundamente heridos y humillados como el 11-S, pero este sirvió también para

20 La Carta Internacional de Derechos Humanos. Naciones Unidas. Nueva York En vigor desde 1976

21 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Naciones Unidas. En vigor desde 4-XII-1986

mostrar de manera inmediata la solidaridad de los miembros de la Alianza hacia el país atacado. En efecto, el presidente Bush dijo en su primer mensaje a la nación desde la Casa Blanca:

“No han sido actos terroristas, sino actos de guerra. Ésta es la primera guerra del siglo XXI. No distinguiremos entre los terroristas que cometieron estos actos y quienes los apoyan...” Y dos días después en la catedral de Washington anunció que “Estados Unidos están en guerra contra el terrorismo internacional.”

Así lo entendieron unánimemente los todos los otros miembros de la Alianza Atlántica que activaba el día 2 de octubre de 2001, por primera vez en su medio siglo de historia, el artículo 5 del Tratado de Washington:

“Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas...”

La solidaridad aliada, asentada en más de medio siglo de historia conjunta, había mostrado todo su vigencia.

Pero la Alianza ha necesitado adaptarse a estos acontecimientos. Bajo el principio de la “*solidaridad atlántica*”, la OTAN en su reunión de Praga en noviembre de 2002, consideró que su misión podía extenderse “fuera de área”, ya que el terrorismo internacional –definido en el Documento MC472- del Comité Militar como:

“El uso ilegal o la amenaza del uso de fuerza o violencia contra los individuos o propiedades, en el intento de coaccionar o intimidar a los gobiernos o a las sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos.”

Constituía desde entonces su principal enemigo, contra el que se debían poner en juego todas las capacidades disponibles, militares o no, para defender a los ciudadanos y a las instituciones.

Sin embargo, no han faltado voces destacadas argumentando que la OTAN ha perdido valor como alianza permanente. Así lo expresó el día 12 de junio François

Heisbourg (22) en el Real Instituto “Elcano” de Estudios Internacionales y Estratégicos, apoyándose en las palabras del subsecretario de Defensa de Estados Unidos, Paul Wolfowitz, quien aseguró, que tras el 11-S “es la misión la que determinará la coalición”, (*misión makes the coalition*) lo que supone que las estructuras permanentes de defensa han perdido utilidad. Esto ha ocurrido, en efecto, en Afganistán y en Irak y posiblemente ocurrirá en el futuro.

Pero, ¿significa eso que el espíritu y la doctrina de la OTAN han cambiado o tienen que cambiar? Es cierto que en operaciones *out-of-area*, como ya se ha visto, la participación de cada aliado está condicionada por su posición e interés nacional en la zona de conflicto, pero la “solidaridad transatlántica” sigue estando vigente como uno de los pilares de la seguridad no sólo de Occidente, sino mundial.

El “vínculo transatlántico” ante el conflicto de Irak

Las tensas y difíciles deliberaciones, ya citadas, que tuvieron lugar en marzo de 2003 entre los miembros del Consejo de Seguridad, con amenaza de veto por parte de Francia, fueron causadas en parte por la imprecisa redacción de la resolución 1.441 al permitir un margen excesivo de interpretación en la actitud a adoptar por el Consejo según la actuación iraquí al requerimiento de la ONU. Pero algunos miembros del Consejo, también miembros de la Alianza Atlántica y de la Unión Europea, siguieron manteniendo actitudes poco comprensibles al no apoyar la participación de la OTAN en la protección de Turquía, cuando ésta solicitó apoyo para la seguridad de su frontera oriental con Irak.

Parece claro que será preciso reconsiderar y reafirmar las fidelidades, aún dudosas, de algunos miembros aliados. Por ello y apenas transcurrido un mes desde el día D, se iniciaron los contactos para restaurar la unidad entre los aliados y “poner a cero” las discrepancias. En ese sentido, la resolución 1.511 del 16 de octubre de 2003, representa la vuelta de los países al consenso anterior.

22 J.P Velásquez: François Heisbourg: “La OTAN ha muerto como alianza estratégica y defensiva” *Prensa*

Necesidad del reforzamiento político occidental

En medio de esta crisis, que se puede calificar del mundo occidental, porque ha afectado no sólo a Naciones Unidas y a la Alianza, sino también a la Unión Europea y a otras conferencias y organismos internacionales, el 16 de abril de 2003 tuvo lugar la firma en Atenas de la ampliación de la Unión Europea a 10 nuevos miembros. Y no sería fácilmente asumible que estos “*recién llegados*” se incorporaran a una Unión Europea desunida, como tampoco parecería lógico que se mostrara la división entre aliados a las puertas de la mayor ampliación de la Alianza Atlántica en su historia, con Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia, Eslovaquia, Rumania y Bulgaria, decidida para el año 2004.

Tampoco es aceptable que en la tensa situación que está viviendo Oriente Medio – conflicto árabe-israelí, inseguridad en Afganistán, recuperación de la normalidad en Iraq, tensión en Siria, Irán, Arabia Saudí, Líbano, Jordania, etc.- el mundo occidental aparezca dividido, sin poder ofrecer la sinergia de las grandes organizaciones internacionales a favor de la paz y estabilidad, tan necesarias en la zona.

La esperanza de un mundo en paz y seguridad depende en gran medida de la estrecha colaboración entre los dos grandes poderes de Estados Unidos y Unión Europea, cuyo nexo más firme se sitúa en la Alianza Atlántica. El *Hard Power* y el *Soft Power* aplicados conjuntamente bajo el impulso de Naciones Unidas, pueden ser la solución definitiva para la paz y la estabilidad de Oriente Medio.

La Unión Europea ante los mayores retos de su historia

En los próximos meses la Unión Europea deberá dar respuesta a los dos más grandes retos con que se enfrenta en su medio siglo de historia: “la ampliación a nuevos países” de la periferia europea oriental y mediterránea y la promulgación de la Carta Magna *con una nueva estructura institucional*, para dar eficaz satisfacción a los nuevos problemas.

Una ampliación casi continental

Desde el pasado 16 de abril de 2003, 10 nuevos Estados miembros pertenecen a la Unión (Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Chipre y Malta), aunque su plena integración se consagrará en mayo del 2004. Estos son los primeros países de los que tienen prevista su incorporación en años sucesivos: en el año 2007 Rumania y Bulgaria y más adelante Turquía, aún sin fecha fijada. Y otros seis países más están en lista: Croacia, Bosnia, Serbia, Montenegro, Macedonia y Albania, en los próximos años, hasta casi completar e incluso sobrepasar el mapa geográfico del continente, porque existe el deseo de alcanzar una relación especial, sin llegar a negociar adhesiones, con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, Siria, Líbano, Israel y Palestina, Jordania, Egipto, Libia, Túnez, Argelia y Marruecos.

La dimensión de la Unión Europea, con los ya nuevos miembros supondrá más 450 millones de ciudadanos, que generan en conjunto la cuarta parte del producto nacional bruto del mundo (23): Una entidad política de enorme talla, con un peso político, cultural y económico, muy difícil de evaluar.

La Constitución europea, resultado de la Convención 2004

Ese era con certeza el gran deseo de los “padres de la construcción europea” desde los años cincuenta, mantenido por las siguientes generaciones de europeístas y ahora por fin a punto de conseguirlo: que una única Carta Magna inspirara la conducta de todos los gobiernos europeos y amparara a sus ciudadanos.

No será fácil que la propuesta inicial de los redactores de la Carta sea aceptada en la primera lectura, ya que ha de compaginar armónicamente las concepciones filosóficas, políticas, sociales y económicas de tantos millones de ciudadanos, con diferentes estilos de vida, religión, idioma, cultura y nivel económico. Tampoco será fácil establecer la estructura institucional y orgánica 24 que permita regir con

23 Javier Solana: “Una Europa en un mundo mejor” Consejo Europeo de Tesalónica 20-6-03, pg2

24 El Reparto de Poder en la futura UE. *La Razón* 7-VI-03 pg.16

eficacia, justicia y armonía tan amplio conjunto de países y ciudadanos. Ello está exigiendo ya una dedicación ejemplar de los mejores politólogos, juristas y sociólogos europeos, para que tan prolija Carta (25): *-un preámbulo, 460 artículos y 5 protocolos-* sea no sólo el motor que inspire y anime la vida de los Europeos (26), sino también un ejemplo en que se basen otras unidades políticas que se puedan formar en el futuro.

En relación con los temas de seguridad y defensa citados en el último borrador del proyecto constitucional, doña Ana Palacio escribía en febrero de este año (*Política Exterior*, volumen XVIII, febrero de 2003, p. 52) que:

<Los nuevos desafíos y amenazas a los que nos enfrentamos han puesto en primer plano la necesidad de “crear un sistema de seguridad común basado en el principio de solidaridad entre los Estados miembros”. Por ello es necesario que de una manera clara se deje constancia que la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD) va más allá del enunciado de las *misiones de Petersberg*.>

Las recientes polémicas que han dividido a la “joven” y a la “vieja” Europa han tenido el mérito de atraer la atención sobre los valores que subyacen en el espíritu europeo y que fundamentan el sugestivo proyecto de *“vivir juntos en la diversidad”*. O, como afirma Federico Mayor Zaragoza:

“Ser símbolo mundial de ética, de justicia, libertad y creatividad: Esta es la fuerza de Europa.”

Nuevas tendencias para el futuro Ejército europeo

No se podría hablar con propiedad de una Unión Europea con capacidad y vocación para intervenir en los asuntos mundiales, en consonancia con sus

25 C. Yarnoz: “Un Proyecto de Constitución para Europa” *El País*, 12-VI-03 pg.4

26 Gregorio Peces-Barba : “Europa y la dignidad humana” *El País*, 11-VI-03 pg. 13

dimensiones política, económica y social, si no dispusiera del instrumento adecuado de una PESD común para hacer oír su voz y manifestar fehacientemente su voluntad en los foros internacionales. Y si no contara con el instrumento militar necesario para aplicar las decisiones políticas de la Unión allá donde fuera preciso, tanto en operaciones de carácter humanitario, como de mantenimiento de la paz o de aplicación de la fuerza en los casos extremos donde sea requerida.

La ministra de Defensa de Francia, M. Alliot-Marie asegura que:

“Europa debe jugar plenamente su papel en un mundo multipolar al servicio de la paz, de la estabilidad y de la lucha contra el terrorismo. Su doctrina militar debe traducir su ambición” (27).

Las realizaciones ya conseguidas del Eurocuerpo, Eurofor, Euromarfor, la Brigada franco-alemana, el Grupo Aéreo Europeo y la Fuerza Europea de Acción Rápida, consagrada ésta en la Conferencia de Helsinki y, por supuesto, contando con la posible cobertura de mandos y fuerzas de la OTAN (Praga, noviembre 2002), constituyen el núcleo conceptual y operativo de lo que podría ser en el futuro el Ejército Europeo, integrado por la participación de todos los países miembros de la Unión, según sus capacidades y especializaciones y animado por los valores tradicionales del espíritu y ejecutoria militar:

“Como ministro de Defensa –escribe Federico Trillo- concibo la defensa europea dentro de la Alianza Atlántica. Esto no quiere decir que yo no desee o trabaje por una Defensa Europea propia y autónoma, pero ésta ha de entenderse como complementaria de la defensa colectiva, que corresponde a la Alianza Atlántica” (28).

27 Michèle Alliot-Marie: “La doctrina militar europea debe traducir su ambición política” *Prensa*

28 Federico Trillo-Figueroa : “El Futuro de la Defensa Europea tras la Cumbre de Praga” *Pol.Ext. Mar.03*

¿Qué posición ocupará España en el futuro orden?

El privilegio de la Historia y de la Geografía

La privilegiada situación de nuestro país en el centro de las corrientes más importantes –tanto de las ideas, como de proyectos políticos, relaciones económicas o compromisos de seguridad- del mundo actual y previsiblemente del mundo futuro, ofrece ahora una inigualable ocasión, que era impensable durante los años de la guerra fría, para potenciar la presencia y actuación de España en las tres direcciones esenciales y permanentes de su trayectoria histórica: transatlántica, europea y transmediterránea.

Pocos países pueden, como España, presumir de un atlantismo permanente, intenso y culturalmente enriquecedor durante siglos, a la vez que de una marcada proyección europea desde la época medieval y de poseer al mismo tiempo una vocación mediterránea que se remonta a tiempos antiguos, cuando nuestras ciudades eran focos de influencia cultural y económica sobre las del mundo conocido.

Y poseer, además, un pasado profundamente marcado a la vez por las influencias árabe y judía. De su protagonismo en nuestra historia existen todavía huellas vivas, herencia de la convivencia con esas culturas y civilizaciones, que hoy se enfrentan en otros escenarios

España en su dimensión atlántica

Durante más de 500 años España ha ido creando “*al otro lado del charco*” su segunda realidad, no solo cultural, sino profundamente vital, que se ha concretado en la creación primero de virreinos y después en repúblicas independientes, que han enriquecido a la sociedad humana.

Hoy esa realidad se materializa con el norte del hemisferio americano en lo que se ha denominado el “vínculo transatlántico”, que expresa la identidad de principios políticos, jurídicos, sociales y de seguridad, que comparten pueblos europeos y

norteamericanos, decididos a garantizar un estilo de vida democrático en paz, seguridad y desarrollo.

Pero también España comparte otros intensos y vitales “lazos transatlánticos” con los países de estirpe hispana, que se extienden desde California hasta la Patagonia. Con ellos España mantiene una misma aventura histórica, escrita en páginas a veces difíciles, a veces tristes o gloriosas, pero que siempre sentimos como parte de nosotros mismos.

España es, por ello, el intérprete más destacado para representar las ideas y proyectos europeos ante los países hermanos de América y a la vez el abogado mejor motivado para defender sus necesidades y esperanzas ante la Unión Europea.

España en su dimensión europea

España juega al mismo tiempo un papel destacado en el ámbito de la Unión Europea, en cuya construcción participa desde el año 1986, tiene una actuación decidida en la redacción de la Constitución Europea y la tendrá también en su implementación futura, incorporando los valores que han formado parte del “alma de Europa” y de la historia cultural y jurídica española.

España posee vivo el sentido de la “*mediterraneidad*”, que ha de transmitir a sus conciudadanos del centro y norte de Europa y servir de puente entre culturas y Civilizaciones, de manera que la proyección de ideas, instituciones y soluciones occidentales sirvan a los países de la ribera sur mediterránea para la elevación política, social, económica y cultural de sus ciudadanos.

Pero España no podrá alcanzar toda su potencialidad como Estado moderno, que aspira a ocupar un puesto destacado en la construcción de la Europa del siglo XXI, mientras el contencioso de la colonia e istmo de Gibraltar no reciba una solución adecuada a las estrechas relaciones que han de existir entre dos países aliados y miembros de las más importante organizaciones políticas y defensivas de Occidente.

España en su dimensión mediterránea

En el Mediterráneo España debe actuar como uno de los pilares básicos de la proyección europea. Si a los países de la ribera norte debe transmitir el sentido de la “mediterraneidad”, a los de la ribera sur deberá llevar el ímpetu de la “modernidad”, de forma que el *Mare Nostrum* llegue a ser no sólo el *Mar de la Paz* sino mejor aún, el “Mar de la Cooperación”, del desarrollo y de la amistad.

Para lograrlo, España debe continuar imprimiendo impulso al Foro de Barcelona, brillante iniciativa política española, que ha reunido desde 1995 a los 15 países de la Unión Europea junto a los 12 que bordean al Mediterráneo. Pero la proyección decidida de España sobre ese escenario geográfico en el plano multidimensional, especialmente a través del Foro, no puede ni debe ser a costa de las relaciones bilaterales con los países del Magreb y Mashrek y muy especialmente con aquellos que son los más próximos a España por la Geografía y la Historia. Evidentemente, tales relaciones deberán ser complementarias.

Es preciso destacar la importancia que ocupa Marruecos en las concepciones estratégicas, intereses y preocupaciones de España. En los últimos años las relaciones entre ambos países han puesto de manifiesto diferencias importantes en asuntos todavía no resueltos.

El conflicto causado por la ocupación del islote Perejil el 11 de julio de 2002, que fue felizmente resuelto gracias a una actuación militar muy bien planificada y brillantemente ejecutada, puso de manifiesto la realidad que debe inspirar las relaciones bilaterales: evitar que cualquier incidente local, en cualquier momento, pueda escalar a mayores niveles de tensión o crisis, o a implicar a otros actores internacionales. La razón de ello es que el Estrecho constituye un enclave de vital importancia para las grandes potencias y para las naciones mediterráneas, además de ser paso obligado hacia el golfo Pérsico y océano Índico en la ruta esencial del petróleo.

La actitud de España con Marruecos habrá de ser semejante a la que indican los manuales de estrategia: montar una operación de cooperación reforzada para

favorecer la estabilidad política y social y el desarrollo económico del régimen alauíta, ante la continuidad más probable de una sincera amistad, y a la vez tener montado un dispositivo de seguridad eficaz para hacer frente a la acción más peligrosa, que sería un intento del islamismo extremista para desestabilizar las relaciones pacíficas entre los dos países.

En todo caso, las “relaciones bilaterales” con Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez, Libia y Egipto, y con los otros Estados participantes en el Foro de Barcelona (así como con Guinea Ecuatorial) no deberán hacer perder la “visión multilateral”, que habrá de permanecer como motor impulsor y guía permanente de la actuación española en el escenario mediterráneo.

España como ilusionante proyecto multidireccional

Todas las ideas expuestas precedentemente sobre la proyección de España en los escenarios atlántico, europeo y mediterráneo, podrían exceder con mucho las posibilidades y capacidades españolas actuales, pero habrá que sacrificar algunas necesidades interiores –tanto de personal como de medios financieros y materiales– para mantener una presencia activa, creativa y eficaz, en los escenarios exteriores.

Conclusiones

Cuando se hayan apagado los últimos ecos de los disparos de *Kalashnikovs* en Irak habrá terminado la fase más cruenta y dolorosa del conflicto armado, pero durante mucho tiempo aún continuarán sufriendose las trágicas consecuencias humanas y materiales de esta guerra, la tercera en 25 años que han mutilado a la sociedad iraquí y arrasado los recursos de la nación.

Entre las consecuencias inmediatas se sentirá profundo dolor por la destrucción de Bagdad, la “ciudad de la paz” del Califato, cuna de las culturas más antiguas de nuestra civilización y el saqueo y pérdida de muchos de sus tesoros milenarios. Pero no serán esas las únicas e importantes consecuencias, porque el goteo de atentados terroristas, que no cesan, llevará al borde de la guerra civil el enfrentamiento entre facciones religiosas, étnicas y políticas rivales.

El mundo, la sociedad universal tiene ya conciencia de que todos los pueblos, razas y culturas constituimos “una sola familia humana”, en la que no deberá haber sitio para tragedias como la de Iraq, ni lugar para dictadores como Sadam Husein, ni para organizaciones terroristas como Al Qaeda. Todo tiene ya dimensión planetaria, porque todos somos sujetos y a la vez actores y espectadores de la actualidad mundial, ante las pantallas y radios que nos transmiten los sentimientos y la realidad viva de la “gran sociedad humana”.

Esta sociedad “mundializada” sabe hoy mejor que ayer que es necesaria una Organización Internacional –la ONU- que represente a todos los países con sentido democrático, que responda al sentir mayoritario de una paz justa y que pueda evitar nuevos conflictos como el último. Porque el rechazo masivo popular contra esta guerra y sus tremendos efectos ha sido en realidad un grito contra todas las guerras, un grito que la organización internacional debe recoger y traducir en una nueva forma de conducir los asuntos mundiales. El sentimiento popular de rechazo, expresado en forma de multitudinarias manifestaciones y profundamente sentido, significa que la sociedad futura deberá ser regida “por la fuerza de la Ley y no por la ley de la fuerza”.

Este principio tendrá que ser respetado por todas las naciones en sus relaciones internacionales. Europa, cuna de los derechos humanos y de los principios del Derecho Internacional deberá ocupar un puesto de liderazgo, juntamente con el resto del mundo occidental, en el futuro orden mundial.

Si ello es así, la humanidad habrá aprendido la doble lección del respeto necesario a la dignidad y libertad de la persona, que no puede ser reducida por la imposición injusta de un tirano y del respeto a la Ley Internacional, representada por Naciones Unidas, que no puede ser transgredida por ningún Estado por poderoso que sea.

Si ello es así, entonces se habrá compensado en parte la tremenda tragedia que ha sufrido y sigue sufriendo Irak.

BIBLIOGRAFÍA

LISTA DE ANEXOS Y ESCRITOS CONSULTADOS

NOTA: La presencia del asterisco indica que el texto acompaña al trabajo

- 1 : Bertrand Badie: “El Estado del Mundo en 2003”
- 2* : Consejo de Seguridad : Resolución 1441 (2002), del 22 –V-3
- 3 : Naciones Unidas: “El Comité contra el Terrorismo” 2001
- 4 : Naciones Unidas: “La Carta Internacional de Derechos Humanos”
- 5 : Naciones Unidas: “Declaración sobre Derecho al Desarrollo”
- 6 : “La Conferencia Euromediterránea”: ABC 29-11-5
- 7 : Tarik Ramadan : “Les Musulmans et la Mondialisation”
- 8 : Ana Pastor: “Lo que España puede aportar en Oriente..” Mundo 1-7-3
- 9 : Samuel P. Huntington: “The Clash of Civilizations?” 1994
- 10 : Felipe González: “Se acabó la Guerra... ¿Y la Paz?” País 25-7-3
- 11 : F.Trillo Figueroa: “El Futuro de la Defensa Europea tras Praga” Pol.Ext..
- 12 : Carlos Yarnoz: “La UE adopta su doctrina de seguridad” País 20-6-3
- 13 : B.Esteruelas: “EE.UU y UE sellan hoy su reconciliación.”. País 25-6-3
- 14 : Javier Solana: “Una Europa en un mundo mejor” C. Europeo 20-6-3
- 15 : NN.UU.: “sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia”
- 16 : Jorge Trías Sagnier: “Una mezquita inquietante” (Prensa)
- 17 : G.Peces Barba: “Europa y la dignidad humana” País 11-6-3 p.13
- 18 : Leon Hadar: “¿Un Imperio Estadounidense?” País 4-8-3 p.9
- 19 : J.Ramonedá: “Europa: Una identidad contra la guerra civil” País 24-7-3
- 20 : Julian Borger: “EE.UU. construirá aviones hipersónicos..” Mundo 3-7-3
- 21 : George Soros: “La falacia de la doctrina Bush” Mundo 22-6-3
- 22 : Andrés Ortega: “Otro Muro, otro Problema” País 7-7-3 p.6
- 23 : G.L.Argyros: “Nunca olvidaremos el apoyo de España” Mundo 4-7-3
- 24 : A.Sorroza Blanco: “La Política de Seguridad y Defensa de la futura Constitución europea” R.I.Elcano 24-6-3
- 25 : C. Yarnoz: “Proyecto de Constitución para Europa...” País 12-6-3
- 26 : R Dahrendorf y T.G.Ash: “La Renovación de Europa” País 6-7-3

- 27 : Michelle Alliot-Marie: "La Doctrina Militar Europea..." Prensa
- 28 : C.Yarnoz:"La UE intenta normalizar relaciones con Libia" País 3-7-3
- 29 : Narcis Serra:"Bush y las armas nucleares de potencia.." País 30-7-3
- 30 : Datos: La Brigada Hispano-Centroamericana Plus Ultra País 10-7-3
- 31 : Análisis, Datos y mapa:"La Europa de los veinticinco" Mundo 17-4-3
- 32 : EFE: "El reparto del poder en la futura Unión Europea" Razón 7-6-3
- 33 : Máximo Cajal: "Clientes o Aliados" País 16-6-3 p14
- 34 : Mario Vargas Llosa: "El Velo Islámico" País 22-6-3 p.13
- 35 : Rittl. Goldstein: "¿Es China el próximo objetivo?" Mundo 13-7-3 p.12
- 36 : R.F,M.Kaldor,S.P:"Guerra humanitaria o preventiva?"País 13-7-3
- 37 : J.A M. Pallín:"Del Ciudadano Kane al Ciudadano Bush" País 10-7-3
- 38 : Omer Taspinar: "Europe's Muslim Street" F.P March/April 03 p.76
- 39 : R.Gillespie:"Spain's pursuit of Security in the W.M." E.S.Vol 11.2
- 40 : François Heisbourg: "La OTAN ha muerto como alianza.." R.I.Elcano
- 41 : Gibraltar: "El tratado de Utrecht, art.10 y 11" Hª de España de RMP
- 42 : Datos y Mapa: "La Liga Árabe" Razón 28-3-3 p.18
- 43 : G.de Arístegui"Las dudosas razones del terror islamista" Mundo12-6-3
- 44 : A.J.Bacevich:"Mr. Clinton's War on Terrorism" S.Rew. Spring 99
- 45 : L.M.Ariza: "El Escudo de Humo de G. Bush" Razón 20-5-3
- 46 : R.Kagan: "Desafío a la potencia hegemónica" País 30-3-3
- 47 : Pedrag Matvejevic: "Europa vista desde la otra Europa" País 14-6-3
- 48 : Jose Antonio Vera: "Rehabilitar la ONU" Editorial Razón 30-8-3
- 49 : BOE n 45 21-2-3 "Protocolo del Convenio de Defensa España-USA"
- 50* Consejo de Seguridad : Resolución 1483 (2003) del 22-V-3
- 51*:Discurso del Secretario General de Naciones Unidas del 22-IX-3:
"La lucha contra el terrorismo en pro de la Humanidad: las raíces del mal"
- 52* Declaración del Secretario General de Naciones Unidas del 23-IX-3 sobre las
necesarias reformas de la Organización
- 53* Consejo de Seguridad: Resolución 1511 (2003), del 16-X-3
54. Discurso del Presidente Aznar a los Mandos de las Fuerzas Armadas el 20-X-3

CAPÍTULO SEGUNDO

OCCIDENTE Y SU IMAGEN

ANTE EL MUNDO ÁRABO-MUSULMÁN

OCCIDENTE Y SU IMAGEN ANTE EL MUNDO ÁRABO-MUSULMÁN

Por José Luis Hernangómez de Mateo

La importancia de la imagen

La cuenca mediterránea es un espacio del mayor valor estratégico para Occidente. Esta aseveración, incontestable, constituye un axioma de las políticas de las potencias europeas y de Estados Unidos, muestra de lo cual son las numerosas iniciativas de todo tipo que, con excepciones, han contado también con la complacencia y el apoyo entusiasta del mundo árabo-musulmán de la región (29).

Conviene recordar de dónde le viene al Mediterráneo su importancia: es punto de intersección de tres continentes (Europa, África y Asia); cruce de dos ejes (Norte-Sur, Este-Oeste); nexo entre dos océanos (Atlántico e Índico); cuna de las tres religiones monoteístas; y ruta de la tercera parte del tráfico petrolero así como de la sexta parte del comercio mundial (30). Es un mar casi interior, sólo abierto en los estrechos de Gibraltar, los Dardanelos y Suez. En lo que a este trabajo respecta, parte de la frontera imaginaria Norte-Sur en el sistema geopolítico mundial atraviesa

29 En este trabajo, entenderemos por mundo árabomusulmán al ribereño -en su sentido más amplio- del sur o del oriente mediterráneo, de modo que incluiremos a los árabes -musulmanes o no-, así como a los no árabes musulmanes.

30 KHADER, Bichara, *“El Mediterráneo entre las tentaciones solitarias y los proyectos solidarios”*, en *“Europa frente al Sur”*, Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), 1992, www.eurosur.org/ai/africa14.htm (13.04.2003).

de lleno la cuenca mediterránea, una “especie de continente líquido”, como fue denominada recientemente por un político marroquí (31).

Sin embargo, cuando hablamos de Oriente y Occidente, de Sur y Norte, ¿de qué estamos hablando? Y, sobre todo, ¿qué es Occidente y cómo es visto ese “otro” por el árabo-musulmán? ¿y los acercamientos y las tensiones con los occidentales? *Oriente, ¿cuál es tu Occidente?* es el título de uno de los libros escritos hace más de 25 años por el filósofo libanés René Habachi (32). Su vigencia es evidente a la hora de abordar las relaciones entre Occidente y el mundo árabo-musulmán.

Vaya por delante que el lector se encontrará, al menos ese es el propósito de estas líneas, con la opinión de nuestro vecino del Sur. No con nuestra opinión de lo que creemos que el vecino del sur piensa de los occidentales, sino su percepción de Occidente y del Mediterráneo. Y vaya también por delante que su visión acerca de la región mediterránea no es tan optimista como la occidental, como la europea. Trataremos de llenar, en parte al menos, el vacío señalado por Domingo del Pino en cuanto a las percepciones mutuas (33).

Al margen de los discursos oficiales, la visión del árabo-musulmán sobre el Mediterráneo dista de ser la de un espacio de integración, de coherencia, de cooperación, de confianza, de desarrollo compartido, y se acerca más a la idea de ruptura, de desequilibrio, de diferencia, aunque sin olvidar su dimensión, teórica al menos, de zona de intercambio, de interdependencia.

31 OULALOU, **Fatallah**, *“La Méditerranée, un continent liquide”*, intervención del Ministro de Economía y Finanzas marroquí en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 36.

32 HABACHI, **René**, *Orient, quel est ton occident?*, Centurion, Paris, 1969.

33 PINO GUTIÉRREZ, **Domingo del**, *“España y el Magreb: percepciones mutuas de geometría variable”*, en INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS, *“Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo. Prospectiva hacia el 2010”*, Cuadernos de Estrategia, nº 106, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, p. 160.

Sabemos que los árabo-musulmanes no se expresan con una sola voz; sus preocupaciones no son uniformes, ni las percepciones –imágenes- que reciben, ni sus repercusiones ni sus expectativas son las mismas. Tanto en el ámbito nacional como en el internacional, el carácter de sus respectivas sociedades (orígenes tribales muy vivos, clase media reducida, asociacionismo escaso, etc.) influye en esa multiplicidad. También lo saben ellos.

A lo largo de estas líneas, trataremos de facilitar al lector la comprensión de las claves mentales del pensamiento árabomusulmán acerca del “otro” occidental; y citaremos ejemplos representativos del extenso repertorio de las relaciones entre Occidente y el mundo mediterráneo. Procuraremos que nuestra aproximación sea científica, alejada de la demagogia de quienes sostienen que la clave del desarrollo, de la estabilidad y de la seguridad en la región reside en el esfuerzo que debemos realizar -sólo- los occidentales por “comprender” a nuestros vecinos, cuando a lo que en realidad se refieren esas voces no es a comprender, sino a “conceder”. Esta postura perjudica a ambas partes. Nos aproximaremos al otro sin complejos de superioridad, pero tampoco de inferioridad. Trataremos de ponernos en el pellejo de nuestros vecinos. Bienvenidos al mundo de las percepciones.

El otro es una imagen. Nosotros y nuestra imagen somos un “otro” para los demás, de los que también percibimos la suya. Y las imágenes respectivas del “otro” son interdependientes, de modo que cuando una cambia, en realidad lo hacen las dos. Nos referiremos con frecuencia a las imágenes, a los estereotipos, a las etiquetas, en este mundo en el que vivimos a caballo, desbocado en ocasiones, de una globalización (34) que en todos los aspectos, no sólo el económico, tiende a provocar una uniformidad creciente en aficiones e incluso valores, los de los poderosos, pero que también genera el efecto contrario: provoca una forma de vida

34 En algunos aspectos, la globalización es considerada una forma de agresión que, entre otras consideraciones, fomenta la emigración. **BEN YAHIA, Habib**, conferencia titulada “*El diálogo euromediterráneo y los conflictos regionales*”, en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 22 de abril de 2003.

a la defensiva que trata de proteger las identidades locales amenazadas por un bombardeo de información a menudo superficial, sin límites y, desde luego, sin tiempo para poderla asimilar. Además, información no es sinónimo de conocimiento.

La globalización de la economía no viene sola, sino que una de sus compañeras de viaje es la globalización de la cultura, de las identidades. Las relaciones entre Occidente y Oriente, entre el Norte y el Sur, como la concepción que tenemos de nosotros mismos y de otros pueblos, y viceversa, están sujetas a la única norma que parece regir este fenómeno, la instantaneidad: todo llega a todos inmediatamente. Todo menos el desarrollo.

Vivimos en un mundo que, en parte, es un mercado gigantesco de transacciones rápidas de imágenes que, nos guste o no, ponen de relieve similitudes y diferencias; y tanto unas como otras pueden ser gratas o lesivas. La pluralidad cultural y la política no tiene por qué traducirse “en un conocimiento seguro desde el punto de vista social” (35), sino que puede ser mostrada y a la vez interpretada como un valor positivo, creador e integrador, o como algo destructivo y excluyente, fuente de marginación hasta poder llegar al exterminio. ¿Es posible hallar un lugar para el equilibrio? La respuesta es afirmativa, no sólo porque debe serlo sino porque realmente es posible. Pero es preciso realizar un esfuerzo continuo más que notable para que la información permita percepciones comprensivas hacia el “otro”. Es una buena forma de contribuir a una convivencia pacífica de forma duradera.

Por tanto, parece que una de las claves iniciales está en la información. Si la información es superficial, entre el emisor y el receptor se produce una perversión múltiple: se simplifica el debate, se distorsiona el mensaje y, en todo caso, se mercadea con la información. El resultado final será que el “uno” percibirá una imagen simple, deformada e interesada del “otro”. Y en los tiempos globalizadores

35 APPADURAI, Arjun, intervención en la mesa “*Hacia una sociedad multicultural*”, en las jornadas “*La imagen del otro: diálogo, culturas y comunicación*”, organizado por el **FORUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS**, Barcelona, 24 y 25 de abril de 1999, www.barcelona2004.org/jornadas/esp/documentfinal_esp.pdf (12.04.2003).

que corren de la mano de las tecnologías, el riesgo de uniformar “mundos” según determinados patrones culturales y religiosos puede conducir a que las relaciones internacionales, que al fin y al cabo de eso estamos hablando, parezcan regidas por pautas establecidas por civilizaciones, no por los Estados.

Y tengamos presente la afirmación de Sebastián Cáceres en su estudio sobre la Sociedad de la Información y el desarrollo del mundo árabe:

“Aquella teoría que afirmaba que el contacto intensivo con los medios de comunicación facilitaría la transición de sociedades tradicionales a sociedades abiertas parece no poder cumplirse por ahora en el mundo árabe. Sólo una pequeña parte de la población tiene la capacidad técnica y financiera para aprovechar las oportunidades de internet (...) medio casi exclusivo de la nueva elite árabe” (36).

Situación extensiva a todos los sistemas de información y agravada, entre otras circunstancias, por la censura de la mayor parte de los regímenes árabo-musulmanes, que permiten predecir en éstos un crecimiento muy lento de aquéllos.

Así parece que ocurre en el Mediterráneo, espacio geográfico donde la identidad religiosa impregna el análisis sociopolítico de las tensiones existentes, tendencia que, tanto en el nivel académico como en el mediático referido al estudio de los conflictos identitarios, está ampliamente extendida por todo el mundo, y que trasluce un excesivo tinte religioso cuando, a la hora de abordar las relaciones entre el islam y Occidente, éste parece referirse más a unas supuestas raíces judeo-cristianas que a las greco-romanas (37).

36 CÁ CERES, Sebastián, “*Los países árabes y la sociedad de la información*”,

Fundación Auna, Madrid, 2003. Se puede consultar la versión electrónica en

http://www.fundacionauna.org/documentos/analisis/cuadernos/arabe_ok.pdf (15.04.2003).

37 CORM, Georges, “*Dinámicas identitarias y geopolíticas entre el mundo árabe y Europa*”, <http://members.fortunecity.es/robertexto/archivo9/dinamicas.htm> (13.04.2003).

Y esto sería una cuarta perversión, ya que las decisiones las toman los gobiernos, no las civilizaciones. Como afirmó William Pfaff, lo más peligroso de aceptar a las civilizaciones como entidades políticas decisorias de la paz y de la guerra en sustitución de los gobiernos, es que aspectos básicos de una civilización, como los culturales y los religiosos, pasan a un primer plano de la política nacional e internacional, en menoscabo de la capacidad política de las naciones (38) y del pragmatismo que debiera presidir la política. En este supuesto, la conclusión parece inmediata: los conflictos generados a causa de intereses (negociables, por tanto) se convertirían en otros motivados por la satisfacción de necesidades básicas (es decir, innegociables), pasando a ser conflictos profundamente arraigados, de larga duración y de resolución extremadamente compleja. No obstante, la actualidad nos muestra cómo la mayor parte de los conflictos internacionales se deben a la consecución de intereses, aunque entremezclados con simbología cultural hasta el punto de poder ser tildados en ocasiones de pugnas entre civilizaciones (39).

38 PFAFF, William, intervención en la mesa “*Occidente-Islam*”, en las jornadas “*La imagen del otro: diálogo, culturas y comunicación*”, organizado por el FORUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS, Barcelona, 24 y 25 de abril de 1999, www.barcelona2004.org/jornadas/esp/documentfinal_esp.pdf (12.04.2003).

39 Como introducción a la teoría de conflictos y su resolución, ver LEDERER, K., ANTAL, D. & GALTUNG, J. (eds.), *Human Needs: A Contribution to the Current Debate*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, MA, 1980; BURTON, John W., “*Conflict Resolution as a Political Philosophy*”, en SANDOLE, Dennis, J. D., MERWE, Hugo van der, *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1993, p. 58. Citado en el sumario elaborado por YEVIYUKOVA, Mariya, www.colorado.edu/conflict/transform/burton.htm (03.04.2003); y MONTVILLE, Joseph V., “*The Arrow and the Olive Branch: A Case for Track Two Diplomacy*”, en VOLKAN, *op cit.*, p. 162; McDONALD, John W., BENDAHMANE,

El árabo-musulmán también está sometido a esa globalización de la información y, por lo tanto, sujeto al riesgo de las simplificaciones, al bombardeo de imágenes sumamente valiosas, no por su valor intrínseco que, en la mayor parte de las ocasiones es ínfimo, sino por sus mensajes y repercusiones, en la medida en que contribuyen a simplificar la realidad y a revalorizar los estereotipos.

La imagen de Occidente en el mundo árabomusulmán está teñida, como sostiene Tariq Ramadan -en un discurso a buen seguro exagerado- de un ateísmo consumista, de una amoralidad cuyos signos más visibles, en su opinión, son:

1. La comercialización de todas las cosas, algunas de ellas casi elevadas a la categoría de mitos.
2. Las prósperas condiciones occidentales de vida en contraste con las del árabo-musulmán.
3. La educación y la formación sobre el mundo del islam que los musulmanes perciben se imparte de forma sesgada al amparo de los sistemas educativos occidentales.
4. El monopolio de la información por parte de sistemas informativos al servicio de una cultura o de unos intereses parciales; un mundo laboral competitivo en exceso y despiadado hacia el inmigrante; las desigualdades sociopolíticas.
5. La apatía hacia el mundo árabo-musulmán, cuya imagen es demasiado folclórica.

Diane, *Conflict Resolution: Track Two Diplomacy*, Institute for Multi-Track Diplomacy, Washington, DC, 1995.

Como resultado de que el “diálogo intercultural” y la “transmisión de la imagen del otro” parecen la misma cosa (40), los árabo-musulmanes también etiquetan al occidental, reduciendo su identidad a una imagen que, paradójicamente, les atrae y les repele a la vez.

Nosotros, los occidentales, somos los “otros” de quienes -desde el Sur, o desde el Oriente- nos perciben organizados en sociedades que sólo parecen preocuparse de ellos porque son algo exótico y cargado de tópicos, aunque también de razonamientos ciertos que no gustan ser escuchados no sólo por ese mundo árabo-musulmán, sino también por algunos sectores occidentales tan embebidos de lo políticamente correcto que llegan a perder la objetividad de sus análisis.

El mundo árabo-musulmán se siente olvidado por el “otro” occidental, excepto cuando éste recibe noticias –volvemos a las imágenes- referidas a pobres que sobreviven muy por debajo del umbral de la pobreza; a rebeldes que sólo pretenden un mínimo de esa libertad que en ocasiones derrochamos en Occidente; a muertos degollados por un fanatismo que, tal vez, comenzó siendo un movimiento moderado pero que la insatisfacción de necesidades básicas y la corrupción, de la mano de la religión, llevó al terrorismo. Esas imágenes parecen ser las únicas que calan en el colectivo occidental, al entender árabo-musulmán.

Pensemos en ese espacio tan valioso para el mundo occidental y tan querido para el árabomusulmán que es la cuenca mediterránea, y que figura en el título de la monografía. George Corm, refiriéndose a la necesidad de delimitar geográficamente el análisis de las relaciones entre Occidente y el islam, por la importancia de las áreas de influencia de las grandes potencias en la región, afirma:

40 RAMADAN, Tariq, intervención en la mesa “*Occidente-Islam*”, en las jornadas “*La imagen del otro : diálogo, culturas y comunicación*”, organizado por el **FORUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS**, Barcelona, 24 y 25 de abril de 1999, www.barcelona2004.org/jornadas/esp/documentfinal_esp.pdf (12.04.2003).

“Acabada la guerra fría, para los europeos la noción de Oriente Próximo tiene a desaparecer, y deja paso a la de “Mediterráneo”, que concurre con una concepción israelo-americana que intenta imponer “un nuevo Oriente Medio” en cuyo centro se encuentra Israel. Curiosamente, en la Conferencia de Barcelona -que pretendió ser un referente fundador de un espacio geográfico homogéneo- la propuesta de un espacio geopolítico nuevo excluía la costa dálmata del Mediterráneo y, por tanto, a los Estados balcánicos. [...]. Para los europeos, y posteriormente para los Estados Unidos [...], los conceptos de espacio son cambiantes y están a la merced de la evolución geopolítica” (41).

Parece evidente que, finalizada la segunda conflagración mundial, el pasado orden colonial quedó alterado, culminando con un hecho incuestionable: la presencia masiva y activa de Estados Unidos en el Mediterráneo (42). Desde entonces, el mundo árabomusulmán ha visto, o al menos percibido cómo Washington ha establecido su poderío militar sobre la región y también sobre Europa, en una especie de reparto de papeles “del bueno y del malo”, por el que Europa jugaría la carta de la amistad con los pueblos árabes, y el aliado americano desarrollaría la diplomacia militar, con la finalidad estratégica del aseguramiento del acceso occidental al petróleo árabe.

Además, no hay que olvidar el sentimiento de engaño y de frustración en el mundo árabe producida por el incumplimiento europeo de promesas realizadas durante la guerra contra los turcos y la división arbitraria (43) de Oriente Medio tras el Acuerdo Sykes-Picot (1916), la Declaración de Balfour (1917) y el Tratado de Sèvres (1920).

Más tarde, el derrumbamiento del imperio soviético trajo consigo en el continente europeo la supremacía militar occidental, sobre todo la estadounidense, enfrentada

41 CORM, *ob. cit.*

42 AMÍN, Samir, “*Prefacio*”, en “*Europa frente al Sur*”, Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), 1992, www.eurosur.org/ai/africa14.htm (13.04.2003).

43 DIECKHOFF, A., *L'invention d'une nation. Israël et la modernité politique*, Gallimard, Paris, 1993.

a un fenómeno inaudito: la desaparición del enemigo histórico. Muchos son los analistas, árabes y occidentales, que sostienen que, ante ese nuevo escenario, el conflicto Norte-Sur pasó a sustituir el clásico Este-Oeste, y Estados Unidos se convirtió en la potencia hegemónica por excelencia; en cualquier caso, ésta es una percepción extendida en el mundo árabo-musulmán.

Esta visión induce a los árabo-musulmanes a pensar que el “otro” occidental, sobre todo, el estadounidense, siente la necesidad de perpetuar la división interárabe, asegurando la supervivencia de ciertos regímenes del Golfo (Arabia Saudí, Kuwait y Emiratos) que anulen la posibilidad de que la riqueza petrolera regional sea puesta al servicio de los pueblos árabes en lugar de Occidente. De igual forma, este razonamiento conduce a la creencia en la también necesidad de garantizar la supremacía militar de Israel, país dotado con armas nucleares y prolongación de los intereses de Estados Unidos. Según la doctrina de las zonas de influencia, aparentemente superada, el mundo árabe pertenecería a la zona de influencia estadounidense, y no a la europea. En palabras de Samir Amín, estaríamos ante:

“Un nuevo orden mundial militar de acompañamiento del orden del capitalismo neoliberal salvaje” (44).

En ese sentido, los árabo-musulmanes creen que en el espacio mediterráneo existen divergencias serias entre los europeos (léase la Unión Europea) y Estados Unidos. El sur admite que los intereses de ambos bando occidentales son sólo parcialmente compartidos, pero también percibe que el diseño de sus estrategias hacia el mundo árabe es radicalmente diferente: los socios europeos abogan por un sistema multilateral, expansivo y cooperativo, frente a los estadounidenses, que desarrollan un esquema unilateral (45). Dicho de otro modo: entre Bruselas y Washington existe una competencia en la región.

44 AMÍN, *ob. cit.*

45 OUANAÏES, Abderraouf, “*Asociación versus seguridad. Una visión global*”,

Défense Nationale, noviembre 2000, pp. 76-94.

A ojos de amplios sectores del mundo árabo-musulmán, el modelo norteamericano es selectivo, discriminatorio, y pragmático, sin responder a un método y a un plan predeterminado. A pesar de la existencia de proyectos multilaterales (como la dirigida en 1998 al Magreb y conocida como Proyecto Eizenstat (46), y bilaterales - con Egipto, Jordania, Israel y la Autoridad Nacional Palestina (ANP)-, los países del Sur y del este mediterráneo no perciben una intención sólida por parte de Estados Unidos de construir en la región una arquitectura global a largo plazo. Al contrario, lo que perciben es un favoritismo indisimulado hacia Israel, sobre todo, tras la firma de los acuerdos estratégicos entre este país y Estados Unidos, por cuanto suponen la garantía estadounidense de que Israel mantendrá la ventaja en términos militares ante el conjunto de los países árabes, así como la extensión de los acuerdos (tras el viaje de Ehud Barak a la capital estadounidense en julio de 1999) para aumentar un 30% la ayuda de Washington a Tel Aviv, hasta los 2.400 millones de dólares (47).

La guerra del Golfo fue interpretada como una acción del interés mutuo de Israel y Estados Unidos, ya predeterminada incluso antes de la invasión kuwaití por parte de las fuerzas de Sadam Husein, que pareció demostrar la carencia europea de un concepto propio –distinto del de Washington- de sus relaciones con el mundo árabe, y el escaso grado de autonomía de Europa en relación con Estados Unidos (48), suposición que, no obstante, ha quedado al menos parcialmente en entredicho a raíz de la última intervención militar en Irak.

Vemos pues cómo los árabo-musulmanes del Mediterráneo distinguen dos concepciones de relación diferentes: con Europa, el diálogo se refiere a principios como democracia, derechos humanos, desarrollo, pero no a control; con Estados

46 Impulsada por Stuart Eizenstat, Secretario de Estado en 1998. Consiste técnicamente en cuatro puntos: diálogo a cuatro (Estados Unidos, Argelia, Marruecos, Túnez) sobre política económica; cooperación económica (comercio e inversiones de Estados Unidos en estos países; sector privado; reformas estructurales a cargo de Gobiernos).

47 **OUANAÏES**, *ob. cit.*

48 **AMÍN**, *ob. cit.*

Unidos, las relaciones eluden los principios y parecen centrarse en dicho control. El resultado son dos imágenes distintas; mientras que la del modelo de relaciones con Estados Unidos crea suspicacias y rivalidades entre los socios árabo-musulmanes, la del diálogo con la Europa comunitaria a través del Proceso de Barcelona es más coherente y dotada de un “potencial unificador incomparable” (49), cuestión que quedó de manifiesto con la estrategia común hacia el Mediterráneo, aprobada por el Consejo Europeo de Santa María da Feira.

A estas consideraciones habría que añadir el temor estadounidense de que la Unión Europea sea realmente capaz de asumir de forma gradual la defensa y la seguridad europea y que llegue a desempeñar un papel propio –léase independiente de Washington- en el Mediterráneo, cuestión que no permanece ajena a los observadores árabomusulmanes, que ven cómo Estados Unidos pretende conservar como oro en paño su protagonismo en la gestión del conflicto palestino-israelí y anular las capacidades europeas en la resolución del conflicto, porque las posiciones comunitarias no defienden la supremacía regional israelí, tal y como sostiene Washington, y también porque los países árabes del Golfo se han servido del aliado estadounidense como garante de la estabilidad regional y como controlador de Israel.

En todo caso, los vecinos del sur y del este del Mediterráneo entienden que estas concepciones diferentes de las relaciones y de la seguridad en el Mediterráneo tienen su reflejo en una división, no estanca y desde luego no muy acertada, de la cuenca mediterránea en dos áreas: la cuenca occidental, donde la Unión Europea ejercería su influencia, y la oriental, donde la política estadounidense llevaría el peso de los acontecimientos (50).

Admitir lo anteriormente expuesto casi presupondría, entre otras consideraciones, que Europa carecería de política propia hacia la región, de modelo de relaciones con el mundo árabo-musulmán, lo cual pudo ser parcialmente admitido durante el comienzo de la década de los noventa. Su aceptación también supondría que el

49 OUANAÏES, *ob. cit.*

50 OUANAÏES, *ibid.*

Mediterráneo sería una región marginal para Europa, un flanco más o menos importante pero no vital, una periferia a la que habría que prestar la atención justa para evitar complicaciones en el continente europeo. Quienes sostienen esta idea, como el embajador tunecino Ounaïes, defienden que si la Unión Europea hubiera considerado la región mediterránea como centro, ya se habría creado alguna organización pan-mediterránea (51).

Es obvio que a la Unión Europea le falta mucho camino por recorrer para disponer de una política exterior común, y de que Estados Unidos despierta pasiones parcialmente encontradas entre un grupo de países europeos partidarios del “euromediterraneismo” como contrapeso al poder de Washington, y otro de los que otorgan preferencia a la presencia activa del aliado estadounidense en sintonía con los intereses de Israel. Ante este hecho, la imagen que los vecinos del Sur y del Este de la cuenca mediterránea perciben de la Unión Europea es la de un bloque defensor del diálogo cultural (incluyendo el aspecto religioso) algo más ajeno que Estados Unidos a un hecho indiscutible: el de que las tensiones en el Mediterráneo no sólo son de naturaleza identitario-cultural, sino que también se refieren a verdaderos problemas de poder (52).

Sin embargo, el rebatimiento de dicha teoría llegó pocos años después; la Europa comunitaria, a pesar de estar comprometida en un complejo y trascendental proceso de ampliación continental, se implicó en la cuenca mediterránea al alumbrar el gran hito para las relaciones euromediterráneas que fue el Proceso de Barcelona de 1995, y definir su estrategia común para la región del Mediterráneo (Consejo de Feira, junio de 2000). Durante los últimos años, se han suscrito numerosos acuerdos bilaterales, así como los acuerdos de asociación entre numerosos países árabo-musulmanes y Bruselas, que conforman un notable abanico de instrumentos diseñados por la Unión en beneficio de la estabilidad y la seguridad de esta región. Más recientemente, la Unión Europea publicó una comunicación en la que muestra

51 **OUANAÏES**, *ibid.*

52 **CORM**, *ob. cit.*

no sólo su interés por la región tras la ampliación, sino que definía un nuevo modelo de relaciones de vecindad más comprometedor para ambas partes (53).

Por consiguiente, parece no haber dudas acerca de la intención por parte de Bruselas de articular una configuración regional fundamentada en el plano político y en el económico, bajo la denominación de partenariado como sinónimo de coexistencia pacífica y de cooperación encaminadas a propiciar las integraciones horizontales. El término partenariado y su significación están perfectamente asumidos por los gobiernos de la orilla sur y este del Mediterráneo (54). Por tanto, no cabe objetar que la Unión Europea emplee estrategias distintas (ampliación o partenariado) en escenarios diferentes (países europeos o árabomusulmanes mediterráneos) (55), ya que no se trata de fenómenos y escenarios iguales. Otra cuestión bien distinta es si dicho partenariado logra ser final y sinceramente aceptado por el mundo árabomusulmán como superador definitivo del viejo esquema colonizador Norte-Sur, de igual forma que quedó agotado el esquema Este-Oeste. La respuesta no siempre parece afirmativa.

Desde el punto de vista árabo-musulmán, ese partenariado debería caracterizarse por el desarrollo de una política de integración regional en tres planos: el político

53 **COMISIÓN EUROPEA**, Comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "*Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa*", COM(2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003. Está dirigida expresamente a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Libia, Marruecos, Autoridad Nacional Palestina, Siria y Túnez, así como a otros países del continente europeo. Se puede consultar en http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/dpi/cnc/doc/2003/com2003_0104es01.doc (08.07.2003).

54 **MALKI, Habib El**, "*Fundamentos de una civilización común*", Diálogo Mediterráneo, nº 18, Madrid, octubre 2000, p. 34.

55 **OUANAÏES**, *ob. cit.*

(con el protagonismo de la cuestión palestina); el económico (la creación de una zona de libre cambio bajo condiciones de competencia equilibrada y equitativa); y el estratégico (asuntos relacionados con el Derecho y la Justicia, reduciendo o eliminando aquellos ligados al uso de la fuerza (56), al colonialismo y al racismo), aspectos plenamente recogidos en la Declaración de Barcelona.

El mundo árabe crítico con el Proceso de Barcelona alega que este instrumento parece ser más sinónimo de dominio europeo que de responsabilidad compartida en la región; también sostiene que el control está ejercido desde Bruselas y su burocracia (consejo, diversos comités, etc.). A este respecto, los socios del Sur y del Este mediterráneo, sobre todo los magrebíes, son partidarios de un marco dotado de mayor autonomía mediante la constitución de comités conjuntos Norte-Sur, más participativos y de forma que se redujera la percepción árabo-musulmana de que el Proceso de Barcelona está dominado por Europa. En términos de gestión y resolución de conflictos, podríamos decir que los árabo-musulmanes entienden que el actual formato de dicho foro debiera abandonar el esquema de la *Track One Diplomacy* (relación oficial entre las partes), y adoptar el de la *Track Two Diplomacy* (relación a diversos niveles extraoficiales, al margen del oficial, aunque complementarios de éste). No estando exento de razón este alegato, los firmantes no europeos del Diálogo Euromediterráneo parecen olvidar, desde luego de modo interesado, que, aun siendo todos partícipes y beneficiarios del mismo, sólo unos son los gestores del instrumento, ya que, al fin y al cabo, el Proceso es una iniciativa comunitaria.

Otra de las imágenes del “otro” occidental es la de que la Unión Europea considera al Sur como una amenaza, o al menos como eventual riesgo. Esta apreciación se fundamenta sobre todo en la decisión adoptada el 15 de mayo de 1995 en Lisboa por determinados países europeos a fin de crear las Eurofuerzas –Eurofuerza Operativa Rápida (Eurofor) y Fuerza Marítima Europea (Euromarfor)- con la misión de operar en el teatro mediterráneo. El paso del tiempo ha demostrado que la finalidad de dichas fuerzas militares no era ni de carácter ofensivo ni estaba

56 OUANAÏES, *ibid.*

fundamentada en la consideración del Sur como un riesgo militar al que hacer frente al estilo de la época de bloques. Más aún, la cooperación militar dentro del capitulado de la seguridad, territorio prácticamente aún inexplorado en el marco del Proceso de Barcelona, resultaría una medida de confianza de gran utilidad para el resto de los capítulos del Diálogo Euromediterráneo (57). Sin embargo, la visión árabo-musulmana parece rehuir la cooperación regional en los aspectos relacionados con la seguridad

Monseñor Giuseppe de Andrea, nuncio de Su Santidad el Papa Juan Pablo I en Kuwait, se refería a la imagen que de los occidentales tienen los habitantes de la península Arábiga como invasores, aunque también como libertadores. Explica el nuncio que “más que un conflicto” con Occidente, lo que se siente es una “hostilidad sorda” (58) hacia lo occidental, porque en la enseñanza en las mezquitas de esa región predomina la escuela wahabí; el resultado es una esquizofrénica visión de tolerancia y rechazo al Occidente tecnológicamente superior, que ha logrado un nivel de vida y de respeto individual para el ciudadano medio considerablemente más elevado que el que goza la población árabomusulmana. En esa esquizofrenia, el mundo árabo-musulmán precisa el concurso occidental, pero, simultáneamente, lo teme y lo odia porque, además de tener éste lo que el árabo-musulmán necesita para superar el subdesarrollo social, político y económico, también es visto como portador de perversiones que parecen amenazar su identidad. El árabo-musulmán

57 YILMAZ, Mesut, “*Security in the Mediterranean*”, intervención del Viceministro turco en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 30.

58 ANDREA, Giuseppe de, “*Occidente visto desde la Península Arábiga*”, Universidad La Salle, www.ulsal.edu.mx/public_html/academica/religiosas/pages/440.html (14.04.2003).

necesita la relación con quien, simultáneamente, es acusado de reconquistador y de colono (59). Al menos así lo siente.

Hemos expuesto algunas visiones parciales del mundo árabo-musulmán acerca del “otro” occidental. Podemos señalar algunas más, especialmente percibidas desde el Sur a modo de reproche cuando se reflexiona sobre las posibilidades de encontrar alternativas a una cooperación en el Mediterráneo, hoy por hoy, marcada por los intereses bilaterales y por las medidas puestas en marcha en el marco de la Declaración de Barcelona; entre ellas citaremos las siguientes:

1. Las desigualdades de desarrollo socioeconómico entre las orillas norte y sur.
2. La evolución demográfica desequilibrada entre ambas orillas, que junto al aspecto anterior, deriva en un flujo migratorio de mayor entidad que el originado en el este de Europa (60).
3. La inclusión por parte del Norte de los aspectos migratorios en sus políticas de seguridad (61).
4. Las sospechas de que la integración en Europa y la ampliación de las estructuras políticas y de seguridad euroatlánticas –Unión Europea y

59 **MAROUF, Nadir**, *“Religion, Manicheisme et violence. L’Orient face à l’Occident ou la bipolarization identitaire”*, El Watan, 1 de julio de 2003.

60 **KHADER, Bichara**, intervención del profesor de la Universidad de Lovaina en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p.48.

61 Ver **BOUTEFLIKA, Abdelaziz**, *“La Méditerranée, un boulevard entre deux continents”*, intervención del Presidente de Argelia en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 15; y **AZZIMAN, Omar**, *“L’émigration comme facteur de co-développement: une perspective du Sud”*, intervención del Ministro de Justicia de Marruecos en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p.45.

Organización del Tratado de Atlántico Norte (OTAN)- se hace en detrimento de las relaciones Norte-Sur.

5. El temor de que las relaciones euromediterráneas están hipotecadas por las relaciones entre Europa y Estados Unidos (62). La intervención de la Unión Europea en el Mediterráneo debería equilibrar la estadounidense, pues es entendida como menos impositiva que la americana.
6. La persistencia del conflicto palestino-israelí es determinante en el campo de las percepciones árabomusulmanas y en el de la política real en la zona. Aun bajo la hipótesis de una eventual solución pacífica basada en dos Estados, el Sur contemplaría con recelos el encaje de Israel en el mundo árabe y su asociación con él, o bien el mantenimiento de su carácter de “punta de lanza” de los intereses occidentales en la zona (63).

En relación con el conflicto palestino-israelí, merece la pena destacar la opinión del embajador Ouanaïes, para quien el núcleo del problema en Oriente Medio es la política colonial de Israel, no la existencia del Estado de Israel, con el respaldo estadounidense y cierta permisividad de Europa debido a dos cargas en la conciencia colectiva: el colonialismo europeo y la pasividad ante la persecución del pueblo judío, que habrían creado un sentimiento de culpabilidad que ha impregnado la política del Viejo Continente y que ha permitido que los israelíes “se resarzan de los daños” infligidos por los nazis. El resultado es como si la Unión Europea estuviese doblemente sometida al “chantaje israelí y a la hegemonía estadounidense” (64).

62 No entraremos en consideraciones acerca de la crisis de Iraq y de sus posibles repercusiones sobre el Vínculo Transatlántico, aspecto de indudable importancia y que requiere un tratamiento específico, pero que se escapa del marco de este trabajo.

63 **ARAFAT, Yasser**, conferencia impartida en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 25.

64 **OUANAÏES**, *ob. cit.*

Y es precisamente esa “neutralidad” -que no inacción (65)- la principal acusación árabo-mediterránea a la Unión Europea (manifestada en la IV Conferencia Ministerial Euromediterránea de Marsella, 15 de noviembre de 2000), a la que reconocen como potencia regional dotada de ejemplaridad y de posibilidades de intervención muy importantes gracias a la cultura jurídica de la Unión (66).

De todas formas, los árabo-musulmanes creen que para Occidente el interés del Mediterráneo es una circunstancia natural más de la Historia, mientras que para ellos es una especie de consecuencia trágica de un neocolonialismo explicable bajo la lógica del petróleo.

Razones de fondo de la imagen occidental

ante el mundo árabo-musulmán. La autocrítica del islam

En el espacio árabo-musulmán, el “otro” occidental es una entidad culturalmente diferente, y se le presenta bajo una careta muy diversa y contradictoria: de socio, colono, invasor, comerciante, misionero, prepotente, arrogante o conciliador, etc. El “otro” occidental es una identidad que despierta fascinación y desconfianza de forma simultánea. ¿En qué medida es esto cierto? Si así fuera, y si el resultado de esta

65 Son numerosos los ejemplos, reconocidos por los árabomusulmanes, del compromiso de la UE hacia la cuestión palestina y la resolución del conflicto en Oriente Medio; entre ellos citaremos la Declaración de Venecia (1980); la Conferencia de Paz de Madrid (1990); la invitación a la ANP para participar en la Conferencia de Barcelona; el acuerdo de 14 de febrero de 1997; el reconocimiento en la Cumbre de Berlín (1999) sobre el derecho del pueblo palestino a la autodeterminación; la denuncia ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas del carácter ilegal de los territorios ocupados; la elaboración de la Hoja de ruta del denominado Cuarteto de Madrid.

66 OUNAIËS, *ob. cit.*

percepción fuera negativo para ambas partes, ¿es posible algún cambio? ¿En qué sentido?

Históricamente, sobre todo desde las Cruzadas, el mundo árabo-musulmán ha sido consciente de la cuestión occidental, de forma similar a como en Occidente ha existido la cuestión oriental (67). La percepción del “otro” occidental ha variado en el transcurso de los tiempos desde los romanos, siendo una entidad plural que ha sufrido cuatro metamorfosis que, según Nour Eddine (68), conforman cuatro Occidentales diferentes: el grecolatino, el cristiano-feudal; el de los Estados-Nación e imperial; y el “atlántico y tecnoeconómico”.

El caso es que la imagen de Europa, y la de Occidente por extensión, es la de una fuerza invasora, expoliadora y dominante (porque ha sabido explotar las adquisiciones científicas árabes de otros tiempos), y la expansión europea como la continuación de las Cruzadas, ante lo cual es preciso movilizar a la élite de los diferentes países musulmanes y a sus masas para solidarizarlas contra el enemigo común.

Hay quienes sostienen que Oriente y Occidente están demasiado separados, situándose incluso en posiciones opuestas tras un largo recorrido plagado de encuentros y enfrentamientos, cada cual negando y reconociendo defensivamente al otro y cualquier atisbo de elementos comunes en las historias y culturas

67 CHARNAY, J. P., *Les Contre- Orient, ou comment penser l'autre selon soi*,

Sindbad, Paris, 1980, p. 20.

68 EDDINE AFFAYA, Nour, “*Occidente en el pensamiento árabe moderno*”,

publicado en www.cidob.org/Ingles/Publicaciones/Dossiers/affaya.html. Se encuentra en

http://www.webislam.com/numeros/2001/01_01/Articulos%2001_01/Occidente_moderno.htm (5.3.2003).

respectivas, como si asumir al otro supusiera ser absorbido por él y perder así la propia identidad (69).

Los árabo-musulmanes perciben a los occidentales como un mundo plural y variable, en absoluto monolítico y fijo; en esto, tal vez la percepción oriental no está muy descaminada, porque Occidente ha vivido revoluciones en órdenes fundamentales para la existencia del individuo y de la colectividad a las que Oriente ha sido ajeno durante mucho tiempo.

Dice René Habachi que en cada uno de los árabo-musulmanes existe un Occidente latente como meta a alcanzar y favorable al diálogo; y también otro Occidente:

“Real, con su coraza de fuerza y de técnica, cuyas turbulencias no hacen más que presionarnos” (70).

De nuevo, la perspectiva esquizofrénica.

Por tanto, Occidente no es visto, al menos en exclusividad, como una entidad real y concreta, sino imaginaria, capaz de producir en los árabo-musulmanes diferentes “mitos, arquetipos e imágenes” (71). A la inversa también ocurre, pero no es el caso. Por tanto, los árabo-musulmanes también tienen sus mitos propios, sus ideas preconcebidas, sus prejuicios, sus desconfianzas y sus sospechas. Asimismo simplifican la imagen que tienen de los occidentales, y por tanto esa representación está empobrecida.

Además, mientras que Oriente ha sido durante siglos objeto de una rica y variada reflexión por parte de Occidente (el denominado “orientalismo”) (72), el mundo árabo-musulmán, sin olvidar el esplendor de la civilización alcanzado en la Edad

69 GRANDGUILLAUME, Gilbert, “*Orient- Occident: des espaces partagés*”,

Maghreb- Machrek, n. 123, 1989.

70 HABACHI, *ob. cit.*, p. 7.

71 EDDINE, *ob. cit.*

72 HEUTSCH, Thierry, *L'Orient imaginaire*, Ed. de Minuit, 1988.

Media, no ha producido una bibliografía tan exhaustiva acerca de sus percepciones hacia Occidente, aunque sí “crónicas más o menos precisas de sus guerras santas contra el infiel”, textos que se refieren a “las diferentes etapas del *iytihad*”, a “relatos de viaje e informes de embajadores que pueden revelar ciertos aspectos de la imagen del otro” (73). Esta carencia de abundantes reflexiones sobre el “otro” occidental es palpable; prueba de ello son las diferentes tipologías del mundo que occidentales ha ido construyendo a lo largo de los tiempos, frente al sistema binario árabomusulmán que clasifica al mundo en tan sólo dos grandes bloques: por un lado, la tierra del islam, en la que tienen cabida los países conquistados por los musulmanes; por otro, la tierra de la guerra y de los infieles, el resto.

La razón de esta simplificación, de esta menor reflexión oriental hacia lo occidental, desarrollando lo que podríamos denominar un “occidentalismo”, hay que buscarla en el Imperio Otomano y en los ulemas, cerrados a cualquier posible innovación en su entorno, lo que impidió, entre otras consideraciones, el florecimiento del fenómeno burgués. La ausencia de la burguesía en el espacio islámico, según Mohamed Arkoun, resultó determinante a la hora de impedir la creación de una clase acumuladora del trabajo y de la riqueza con capacidad para “sostener un desarrollo social y económico comparable al de Europa” (74).

Sin embargo, en lo que a nosotros respecta, baste decir que la situación comienza a cambiar a mediados del siglo XIX y comienzos del siglo XX, años en los que se fragua el pensamiento árabe moderno y contemporáneo, lo que se ha convenido en llamar “renacimiento” árabe.

Para Nour Eddine:

73 LEWIS, Bernard, *Comment l'Islam a découvert l'Europe*, La Découverte, Paris, 1984.

74 ARKOUN, Mohamed, “*Le fait islamique: Vers un nouvel espace d'intelligibilité*”, Confluences Méditerranée, n° 12, automne 1994, www.ifrance.com/Confluences/Textes/12arkoun.htm (20.06.2003).

“La conciencia árabe moderna y contemporánea [...] se ha formado en el marco de una relación confusa que la lleva a asimilar cosas sobre las que no está llamada a opinar [...] en busca de una verdad sagrada, o canta las virtudes de un Occidente que basa su civilización en un futuro en perpetua renovación, o bien adopta una posición ecléctica que le permite afrontar con tranquilidad su pertenencia a la historia y al presente” (75).

Mezclando elementos culturales, políticos y de civilización, tradicionales e identitarios, tratando de comprender las transformaciones ocurridas, sobre todo, en la cuenca mediterránea.

¿Porqué ese despertar durante esos años? Por una razón doble: la caída del Imperio Otomano y el empuje de las potencias europeas. Así las cosas, el pensamiento árabe se vio forzado a responder a dos desafíos: contrarrestar la tendencia hegemónica de Occidente, “armado” de doctrinas y técnicas innovadas y revolucionarias; y superar su propio pasado medieval cargado con tradiciones arcaicas, modificando las estructuras socioeconómicas que habían dejado al mundo arabomusulmán sumido en el subdesarrollo. La respuesta a dichos desafíos fue el reformismo, para acometer un ambicioso proyecto: alterar la situación general según las pautas y los cambios occidentales; cambiar la inspiración y la configuración de los regímenes políticos. Ese “renacimiento árabe” produjo dos corrientes de pensamiento: la reformista islamista y la modernista liberal.

La corriente fundamentalista (salafí) reaccionó ante la voluntad “invasora” occidental, en evitación de la alienación del mundo arabomusulmán y la destrucción de los fundamentos constitutivos de su personalidad; la corriente liberal, en cambio, aunque compartía ese espíritu defensivo, se rebeló contra “un cierto sentimiento de inferioridad” (76). En ambos casos, el denominador común fue la prevención ante Occidente.

75 **EDDINE**, *ob. cit.*

76 **EDDINE**, *ibid.*

Las elites árabo-musulmanas debían optar por un modelo u otro, lo que constituyó un gran dilema, como señala Mohammed Abed al Jabri:

“Según el modelo europeo, la actitud renacentista (a nivel de discurso) les impone -a las élites- el silencio sobre su vertiente colonialista aunque esto sea imposible ya que es justamente este colonialismo europeo el que pone las trabas a su renacimiento, amenazando incluso su existencia, por lo que por consiguiente deberían oponérsele o, como mínimo, desvelarlo y combatirlo. La actitud igualmente renacentista, pero según el modelo arabomusulmán, exige por su parte el silencio sobre largos siglos de ‘decadencia’. Pero este silencio tampoco es posible, ya que estos siglos de ‘decadencia’ forman parte integrante del modelo, lo que requiere su presencia de una manera u otra en el mismo discurso que la ignora” (77).

Así pues, el mundo musulmán se ve a sí mismo como una realidad conformada por un pasado idealizado y un presente complejo y subdesarrollado; y contempla al “otro” occidental seductor e invasor. De alguna forma, el islam del pasado contempla al Occidente de hoy. Nuevamente, Eddine es muy ilustrativo:

“Lo real como categoría de pensamiento es marginal. El presente sólo se percibe a través de los otros. La definición de sí mismo es sustituida por el discurso sobre el otro. De esta manera el estado psíquico del intelectual árabe, ya sea salafí o liberal, musulmán o cristiano, se adelanta a las realidades objetivas y las elude. Lo que ciertas élites consideraban objeto de reflexión, era una ‘realidad’ casi imaginada, una cierta forma adornada de Europa y una idea lejana de la civilización árabe musulmana, un pensamiento generado por la violencia inherente al proyecto occidental del siglo XIX y por el retraso histórico arabomusulmán, una conciencia reactivada en relación con dos modelos de civilización: la Europa actual y el islam de antaño, una reflexión sobre un renacimiento soñado, imaginado y no realizado que a partir de referencias normativas, rehuye la complejidad de lo real y opta por un

77 **ABED AL JABRI, Mohammed**, *El discurso árabe contemporáneo*, (en árabe),

Dar al- tali'a, Beirut, 1982, p. 19. Citado en **EDDINE**, *ibid.*

reformismo ambivalente para superar el estado de decadencia generalizada. Éstos son los principales aspectos del pensamiento árabe moderno, dependientes del referente sufí o de la cultura liberal o ecléctica, generados por la voluntad de dar un sentido a la identidad árabe musulmana y por la búsqueda de una definición de la misma, al encontrarse el pensamiento árabe delante de un otro invasor” (78).

Dos grandes figuras de la cultura árabe moderna y contemporánea, Muhammad Abduh, purista del islam, y Taha Husayn, liberal, realizaron observaciones directas sobre el “otro” occidental, y también indirectas, fruto de una mirada introspectiva, para llegar a las respuestas de cómo el mundo árabo-musulmán ve a ese “otro”. Trataremos de sintetizar al máximo estas observaciones y sus conclusiones, por lo que sin duda alguna dejaremos en el tintero matices de diversa índole (79).

La expedición de Bonaparte a Egipto posibilitó que las elites árabo-musulmanas, sobre todo las egipcias, se iniciaran en el “occidentalismo” y en el descubrimiento de la Europa liberal, fuerte, defensora de la ciencia y de la libertad; según sostiene Eddine, esas elites llegaron a la conclusión de que su mundo debía y podía acometer reformas importantes para “recuperar el atraso histórico que caracterizaba la situación árabe musulmana” (80), tratando de armonizar el progreso occidental en lo científico y político con la fe musulmana.

El origen de esa decadencia del mundo árabo-musulmán (algunos autores se refieren a la nación musulmana, aunque es obvia su inexistencia) reside (Rafa'a al-Tahtawi, Jayr al-Din al-Tunisi, al-Afgani, Abduh) en el propio islam, pero no en sus

78 **EDDINE**, *ibid.*

79 Partiremos de la base de que la relación entre el Islam y Europa (en algunos momentos históricos, el único “Occidente” conocido), está marcada por tres acontecimientos históricos, de índole militar, política y cultural: las Cruzadas, la caída del reino árabe musulmán de al- Andalus en 1492 y la expedición de Napoleón Bonaparte a Egipto en 1798.

80 **EDDINE**, *ob. cit.*

valores y principios, sino en la aplicación errónea de los mismos, sobre todo, descuidando la ciencia –la misma que había servido de base de partida para el progreso occidental- como uno de los principales fundamentos del progreso. El propio al-Tahtawi sostenía que el renacimiento árabe sólo vería la luz en el caso de que se fundamentase en los modelos europeos:

“En política, a través de la constitución de una asamblea representativa; en economía, construyendo un sistema de producción industrializado; en educación, con la fundación de un sistema educativo moderno; en la administración, organizando un aparato burocrático flexible y racional; y en la sociedad, consiguiendo la igualdad de los sexos y un reparto justo de las riquezas” (81).

Además, de algún modo, el desarrollo occidental es sentido como una especie de “préstamo” del mundo árabo-musulmán, y su retorno a él parece moralmente justo.

Una corriente intelectual formada en la Universidad de al-Azhar (Rafa'a al-Tahtawi y Alí Mubarak) y élites políticas (Muhammad Alí), en El Cairo, creyeron en la compatibilidad de la apertura hacia Europa y la defensa del acervo islámico, y apostaron por el modelo político europeo como único escape de la decadencia.

Por el contrario, a finales del siglo XIX otros intelectuales (Yamal al-Din al-Afgani, Muhammad Abduh) sostuvieron la imposibilidad de conciliar el “cientifismo” europeo con la religiosidad musulmana, y propugnaron la defensa de la identidad musulmana mediante la unificación y movilización de todos los musulmanes. Al-Afgani es ejemplo de la percepción colonialista occidental por parte del mundo árabomusulmán, y del asentamiento de la idea de la relación directa entre colonización y decadencia de los musulmanes (82). Al-Afgani sólo admitía la

81 **EDDINE**, *ibid.*

82 Los artículos publicados por al-Afgani y Muhammad Abduh en la revista al-'Urwa al- Wuthqa (El lazo indisoluble, París, 1884) fueron una denuncia de la política británica en

relación con el “otro” occidental para aprender los secretos del poder (mediante la ciencia) y poder rechazar así su civilización. Como para esta corriente los secretos de la expansión de Europa y su dinamismo eran debidos a la substitución del poder religioso por el poder nacional temporal, el gran temor de los reformistas musulmanes, como Abduh, era el de transmitir esta idea a las sociedades islámicas.

De esta forma, Occidente, en el discurso de Abduh se define y percibe como un reto civilizacional: es fuerte porque sus hombres han podido aprender y comprender lo que es ser libre y racional, dos principios básicos del islam. Y esto, sencillamente, provoca sentimientos de debilidad y frustración, encubiertos de orgullo, que llevan a la retórica sobre el Occidente poderoso, imperialista pero temporalmente efímero, ante el cual el islam renacerá.

Finalmente, en ese movimiento reformista árabo-musulmán primó la concepción salafí, corriente purista defensora de la reforma de la *Umma* (la Comunidad de Creyentes) mediante el regreso al origen puro del islam, ejerciendo el *iytihad* (en su acepción de esfuerzo racional) para ajustar la vida árabo-musulmana a los textos antiguos y a los conceptos islamo-medievales, sobre otra concepción liberal, más abierta y próxima al pensamiento europeo del modernismo liberal, proclive a desligar lo política de lo religioso, y a basar la articulación de la convivencia en la dimensión humana. Fue una reforma desde dentro y hacia dentro.

La situación actual está marcada por el hecho de que Occidente ya ha tenido su renacimiento y su revolución, mientras que para el mundo árabo-musulmán es aún una tarea casi pendiente, y es causa de la conciencia del distanciamiento entre:

“Un Occidente en cuanto a futuro en continua evolución y la civilización árabe musulmana en cuanto a un pasado glorioso” (83).

India, Egipto y Sudán. Esa revista continúa siendo una referencia clave de las ideas de al-Afgani y de su compañero y discípulo Muhammad Abduh. Citada en **EDDINE**, *ibid*.

83 **EDDINE**, *ibid*.

Más recientemente, el presidente argelino, Abdelaziz Bouteflika, se refería a la necesidad de que el Sur dejara:

“De creer que la sociedad de consumo viene de la mano, o que puede ser donada gratuitamente”, debiendo tomar conciencia de que numerosos aspectos de ese estado de bienestar ambicionado por el Sur son “fruto de siglos de trabajo, de esfuerzos, de mutaciones...” (84), y de que el Sur debe trabajar, esforzarse y cambiar.

La raíz de la decadencia y del subdesarrollo de la sociedad musulmana se halla, según Abduh (85), en la mala política civil de sus dirigentes y en la ignorancia de la verdad religiosa entre sus intelectuales; como solución, propone reformar la lengua, el sistema social y las creencias, en su sentido más amplio, y esto sólo es posible mediante la reforma radical del sistema educativo y, sobre todo, de la religión islámica, basada en el principio de la *iytihad*, como única vía para superar la debilidad y la frustración del Islam ante el Occidente desarrollado y libre. Como el progreso de Occidente se debe a la libertad, al racionalismo y al trabajo, valores inicialmente islámicos, Abduh reclama la reactivación de estos principios desde dentro del islam. En todo caso, parece que la actitud salafí en relación con el “otro” occidental permanece en una tradición retrospectiva y mítica, ya que plantea el futuro como el retorno a una lejana “edad de oro” califal.

Para Taha Husayn (86), racionalista, la solución al retraso musulmán se halla en el encuentro del “otro”. Tal vez el pensamiento de Husayn se deba a su experiencia

84 **BOUTEFLIKA**, *ob. cit.*, p. 16.

85 **ABDUH, Muhammad**, *The theology of unity*, Books for Libraries, Nueva York, 1980.

86 Ver *Taha Husayn*, editado por el Instituto Egipcio de Estudios Islámicos, Madrid, 1990; y *The stream of days. A student at the Azhar*, al- Maaref Printing & Publishing House, El Cairo, 1983.

parisina, a su inmersión en la vida occidental (87), fruto de lo cual el pensador árabe se dejó influir por una máxima tan simple como la de que quien ha tenido algo mejor de lo que habitualmente tuvo, no lo querrá perder. No obstante, Husayn es consciente de que es difícil compaginar un Oriente colectivista que rechaza la individualidad de la persona, y un Occidente muy individualista.

Esa dualidad la hace extensiva al nivel de los Estados: si la fuerza de la Europa moderna reside en la competencia e independencia de los Estados-Nación, también es cierto que esa fuerza ha generado guerras terribles entre esos países europeos y ha provocado el colonialismo. Refiriéndose a Egipto, Husayn propone que para reconstruir una sociedad es preciso la independencia (política, económica, científica, cultural), pero también la fuerza material -el Ejército- para preservarla, y un sistema democrático que garantice las libertades individuales en el interior del país. Y para ello, reconoce Husayn, la única manera de acceder a esos medios es obrar como los europeos, único medio de poder dialogar con Europa y llegar a ser partícipes de su civilización, con sus ventajas y sus inconvenientes (88).

Como vemos, la autocrítica árabo-musulmana, aun no siendo frecuente, tampoco falta; los vecinos del sur y del este mediterráneo saben que sus propias respuestas ante las iniciativas occidentales son parciales y nunca colectivas, de modo que sólo se producen, cuando se producen, a nivel nacional. Esas respuestas se articulan tímidamente, según Ounaïes (89), en tres ámbitos: el económico, el de la seguridad, y el social.

87 **HUSAYN, Taha**, *A passage to France*, E. J. Brill, Leiden, 1976.

88 **HUSAYN, Taha**, *The future of culture in Egypt*, Octagon Books, Nueva York, 1975.

89 **OUANAÏES**, *ob. cit.*, pp. 76-94.

En el fondo, esa desconfianza cuando no rechazo por parte del mundo árabo-musulmán hacia el diálogo y el modelo europeo (y occidental, por extensión) (90) parece ser fruto de la propia insatisfacción de aquél por su incapacidad para acometer una revolución civil (91), y por su escasa o nula unidad sin perspectivas de mejoría, lo que dificulta el desarrollo y la cooperación del mundo árabe; tal vez los ejemplos más significativos sean la escasa eficacia de la Liga Árabe, del Consejo de Cooperación del Golfo, y de la Unión del Magreb Árabe. La reciente crisis de Irak también es un buen y reciente ejemplo de ello.

La autocrítica del mundo árabo-musulmán alcanza también el terreno de los derechos humanos. Según el último informe de Human Rights Watch, en el mundo árabe existe medio centenar de organizaciones vinculadas a la defensa de los derechos humanos, que han surgido -en el nada fácil caso de que logren el estatuto jurídico adecuado- por la incapacidad de los regímenes árabo-musulmanes y de los partidos políticos, cuando los hay, para implantar legalmente y de modo efectivo el compromiso del Estado por los derechos elementales de sus ciudadanos.

La responsabilidad hay que buscarla, como parece lógico, en esos mismos gobiernos que:

“Prefieren supeditar algunos conceptos de la Declaración Universal de los Derechos Humanos a los usos y costumbres del mundo árabe musulmán, escudándose muy a menudo en la *shari’a* (ley islámica)” (92).

90 La integración europea y la fortaleza y estabilidad que genera incita a los árabomusulmanes, a crear su propio espacio. **SOBH, Samir**, “*L’Algerie n’a pas besoin d’un nouvel Etat à ses frontières*”, entrevista a Khaled NEZZAR, La Gazette du Maroc, nº 306, 10 de marzo de 2003.

91 **OUANAÏES OUANAÏES**, *ob. cit.*, pp. 76-94.

92 **McLIMAN, Adrian**, *Los Derechos Humanos en el mundo árabe*, www.uc.es/info/solidarios/ccs/articulos, 19 de mayo de 2000 (13.04.2003).

Lo que conduce, inevitablemente, a la práctica política antidemocrática.

Es difícil ser optimista a la hora de calibrar el grado de compromiso real de los gobiernos árabo-musulmanes con los derechos humanos, ya que tan evidente son sus adhesiones a las convenciones y documentos más importantes a nivel mundial e islámico, como sus incumplimientos en esta materia. La ambigüedad es una característica omnipresente de sus discursos y de sus prácticas políticas.

A estas consideraciones hay que unir la carencia árabo-musulmana de solidaridad real, de voluntad política por desarrollar proyectos en común. Desde luego, la concepción del islam con mayúscula no está exenta de error; el islam como entidad absoluta, de espacio monolítico, no se corresponde con la diversidad de las sociedades que habitan desde Indonesia hasta Marruecos, desde Uzbekistán hasta África del Sur. A menor escala, tampoco, como sostiene Habib el-Malki:

“A nivel de los países de la ribera sur del Mediterráneo, no hay proyecto integrador” (93).

La falta de unanimidad, o de consenso suficiente árabo-musulmán ante las iniciativas o situaciones más importantes acontecidas en la región mediterránea parece ser uno de los lastres más pesados que dificultan la percepción real de los acontecimientos en la región. A esto hay que añadir también las concepciones diferentes del modelo de relaciones a establecer en el Mediterráneo, a pesar de todos los documentos firmados por occidentales y árabo-musulmanes: de un lado, los occidentales defienden la relación democracia-desarrollo-seguridad; de otro, los árabes anteponen el desarrollo económico a las reformas democráticas (del capítulo de seguridad han preferido no hablar demasiado hasta el 11 de septiembre de 2001, acontecimiento que ha obligado a una revisión parcial de sus planteamientos).

93 **MALKI, Habib El**, “*La coopération économique du point de vue des pays Sud-Méditerranéens*”, intervención del Presidente del Grupo de Estudios y de Investigación del Mediterráneo en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 38.

En el balance general de las relaciones entre el “otro” occidental y el mundo árabo-musulmán, éste es consciente de que debe hacer frente a una revolución cuádruple: la política (democracia), la interárabe (integración subregional), la de gestión (recursos), y la social (sociedad civil) (94).

En todo caso, Arkoun sostiene que no es frecuente encontrar muestras frecuentes de autocrítica entre la intelectualidad árabo-musulmana, admitiendo que en la actualidad existe cierta ausencia de corrientes críticas verdaderamente independientes; empleando su terminología, “hay más intelectuales ‘orgánicos’ que intelectuales críticos”. Arkoun sostiene, además, que la ausencia de esa razón crítica lastra al mundo islámico, al contrario del mundo europeo-cristiano, beneficiario de las tensiones entre el hecho religioso y el laicismo de sus sociedades. En este sentido, una de las asignaturas pendientes del mundo islámico parece ser la de abandonar el texto coránico como hecho determinante y básico de todos los órdenes de la vida social de esas sociedades, e incorporar, sin abandonar creencias esenciales, otros elementos propios de la evolución del pensamiento y de la historia islámica (95).

A pesar de todo, hay signos suficientes que apuntan a la capacidad de la comunidad intelectual árabo-musulmana para poner en tela de juicio creencias y convicciones políticas al uso; esa comunidad sabe ser crítica con el mundo occidental, pero también con la influencia sociopolítica de los *ulemas* y eruditos islámicos a la hora de interpretar la *shari'a* y de modelar los sistemas políticos. No faltan voces abogando por la primacía del dictado personal sobre el de los ulemas que claman contra el laicismo occidental. La mirada árabo-musulmana no es ajena a un hecho innegable: la fortaleza del pensamiento occidental, derivada del dinamismo, de la diversidad, de la capacidad de crítica y de la capacidad de asumir el riesgo del error que supone el uso de la razón.

Y si no, fijémonos en el reciente discurso de Mahathir Bin Mohamad, quien fuera, hasta finales de octubre de 2003, primer ministro de Malasia durante veintidós años,

94 **OUANAÏES**, *ob. cit.*, pp. 76-94.

95 **ARKOUN**, *ob. cit.*

y que pronunció en la X Cumbre de la Organización de la Conferencia Islámica, en Putrajaya. En sus palabras se plasmaba el sentir reformista del Islam, la conciencia del atraso y de la división solamente imputables a los propios musulmanes:

“Desde hace 1.400 años, nuestros exegetas, nuestros *ulemas*, han ofrecido interpretaciones tan diferentes de una sola y única religión [...] que hoy día nos encontramos no con un islam, sino con cientos, tan alejados los unos de los otros que combatimos entre nosotros [...], más preocupados de reivindicar el monopolio del verdadero islam que de preservar la unidad de la comunidad.”

También recuerda el atraso tecnológico y la nula implicación del islam en las revoluciones de pensamiento e industrial en las que podía haber tomado parte, y, sobre todo, recalca la necesidad de que los árabo-musulmanes progresen por ellos mismos -lo que no excluye la ayuda exterior- para alejarse de una interpretación literal de la *sunna*. Así, sostiene Mahathir Bin Mohamed:

“El islam no está escrito sólo para el siglo VII, está escrito para todos los tiempos [...]. Debemos cambiar, no modificando la religión, sino adaptando sus enseñanzas a un contexto radicalmente diferente al del primer siglo de la hégira” (96).

Conclusiones

Discrepamos de Ingmar Karlsson cuando sostiene que es cierto el fanatismo y dogmatismo del mundo islámico actual, “pero que Occidente exagera inmediatamente el peligro real” (97). Una buena aproximación para resolver un

96 J.A./L'INTELLIGENT, ”*Le discours de Putrajaya: ‘Musulmans de tous les pays, unissez-vous’*”, Document ”*Le cas Mahathir*”, nº 2234, 2-8 de novembre de 2003, pp. 32-37.

97 KARLSSON, Ingmar, “*Misperceptions and fear in the Orient ant the Occident. Causes and remedies*”, documento presentado en la conferencia *Explaining the Worldviews*

problema entre varias partes, debe incluir el conocimiento del otro, sin tópicos ni complejos, y en relación con los complejos conviene ser sincero, primero con uno mismo, y después con los demás: estamos hablando de un mundo libre y desarrollado, que tiene el deber, pero también el poder, para que otro mundo no tan libre ni tan desarrollado avance hacia mayores cotas de libertad y desarrollo. No faltan intelectuales árabo-musulmanes que reconocen el subdesarrollo del mundo del islam, y la necesidad de “recuperar” los secretos del desarrollo europeo para superarlo. Por tanto, parece justo el ejercicio de cierta tutela respetuosa, pero tutela al fin y al cabo, por parte de ese mundo desarrollado, como también el acometimiento de los cambios precisos por parte del menos desarrollado. La complacencia no ayuda. Y la demagogia tampoco.

Nuestra visión occidental del “otro” no puede ser un ejercicio de contemplación sin más, sino una obligación de ser el “otro”, de pensar y sentir como el “otro”, sin entreguismo fácil, como reflexión imprescindible para saber realmente cómo nos ve el árabomusulmán de hoy y porqué, cómo siente, cómo piensa, qué necesita, a qué aspira, en qué falla. Y todo ello para que nosotros, occidentales, seamos capaces de determinar lo que se espera de nosotros y, sobre todo, las empresas que debemos acometer. Occidente debe tender su mano, pero invitando con firmeza al árabomusulmán al cumplimiento de ciertos deberes que aquél ya hizo en su momento. Permítame el lector un símil montañero: en una cordada, uno de los montañeros puede ayudar al otro aliviándole parte de la carga, aupándole la mochila un momento, pero uno es el guía y el responsable (el que conoce el camino, el que tiene los medios para llevar a término la expedición), y el otro su compañero, pero debe llevar su propia mochila y andar el mismo camino que el primero.

Por su parte, los árabo-musulmanes saben, aunque no siempre estén dispuestos a admitirlo, que la decadencia del mundo islámico se debe más a la dominación de los turcos que a la de los occidentales. Parte del islam no teme por sí mismo si toma nota y asume las adquisiciones de la civilización europea, adaptándolas a sus

of the Islamic Publics. Theoretical and Methodological Issues, El Cairo, 24-26 de febrero de 2003.

esencias, porque la ciencia moderna nació en Europa después de un largo combate a favor del laicismo político; por eso, en la actualidad el Islam sabe que puede aprender de los occidentales, siendo una forma simbólica de retornar al paraíso andalusí.

El colectivo árabo-musulmán no es ajeno a la desilusión popular ante el fracaso del socialismo y del panarabismo. Tampoco es ajeno a que las soluciones más factibles se basan en dos alternativas bien diferentes: la liberalizadora, a favor del pragmatismo y del laicismo; y la islamizadora, proclive al dogmatismo religioso. Y tampoco es ajena a la escasa validez de esta última como motor de desarrollo, de estabilidad y de paz.

En cuanto al encaje del mundo árabo-musulmán y mediterráneo en el ámbito de las relaciones internacionales, afirmaba Bichara Khader en 1992 que el Mediterráneo:

“Había dejado de ser, desde hace mucho tiempo, el epicentro económico del desarrollo mundial. La reciente aparición de nuevas zonas de expansión económica, especialmente en torno al Pacífico, acentúa su relativa decadencia” (98).

Hoy día, la lectura de estas palabras puede ser una cura de humildad, a fin de que los países ribereños no nos creamos ubicados en el ombligo del mundo, pero no es menos cierto que, con independencia del gran juego geopolítico mundial, la cuenca mediterránea es nuestro espacio de convivencia diaria.

A ojos árabo-musulmanes, su visión del “otro” occidental está filtrada por la conciencia colectiva del sufrimiento del pueblo palestino, la prepotencia israelí en la región, y la arrogancia estadounidense en esa zona y en el mundo. Las visiones árabomusulmanas más catastrofistas se refieren a la configuración, a nivel mundial, de un sistema de poder ejercido unipolarmente por Estados Unidos, lo que constituiría:

98 **KHADER**, *ob. cit.*

“Una especie de orden mundial militar de acompañamiento del orden del capitalismo neoliberal salvaje” (99).

En todo caso, como bien saben los árabo-musulmanes y sus buenos conocedores occidentales, la diversidad y la falta de entendimiento de ese mundo se manifiestan en la amplia gama de imágenes del “otro” occidental, muy lejos de una pretendida uniformidad que queda patente no sólo en este campo de las imágenes, sino en todos los órdenes de la vida en sus propias sociedades, y que tal vez se ponga más fácilmente en evidencia en el campo de las relaciones internacionales.

España desempeña un papel destacado en este puzzle de percepciones desde el Islam, porque fue en nuestro país, y no en otro, donde residió el alma de al-Andalus; esta circunstancia constituye un nexo de unión de gran importancia, porque España es percibida así en el islam como una sociedad occidental, moderna, pero con la que comparte un largo pasado, precisamente el de mayor esplendor del mundo árabomusulmán. Puede que para algunos, de alguna manera, a España se la contempla en ocasiones desde el Sur o desde ese Oriente con cierto desdén, porque el mundo desarrollado por excelencia estuvo representado en su momento por Francia, o por el Reino Unido. De hecho, la emigración intelectual árabe se ha dirigido habitualmente a esos dos países (100). Pero España no ha dejado de ser para nadie un modelo válido para referirnos a la convivencia entre “ellos” y “nosotros”. Válido para ambos *bandos*, valga la expresión. Y a pesar de los tópicos.

Si hablásemos sólo de fractura en el Mediterráneo no nos hallaríamos descaminados. Sin embargo, estaríamos falseando una realidad, la realidad de elementos e intereses comunes que ocupan el mismo espacio geográfico y político, y a cuya integración unos y otros debemos contribuir. Algunos pensadores islámicos reclaman la creación de un nuevo espacio jurídico-político en el Mediterráneo, de una nueva naturaleza de las relaciones internacionales y del derecho internacional,

99 AMÍN, *ob. cit.*

100 PARADELA, Nieves, “*Literatura y realidad árabes*”,

www.hottopos.com/collat3/entrevista2.htm (12.04.2003).

que sustituya al marco actual, cuya muestra más señalada es el Diálogo Euromediterráneo, al que imputan parcialmente su origen en el espíritu y la normativa de las antiguas potencias coloniales. También éstos falsean la realidad, ya que omiten que esos principios en los que se sustenta ese diálogo han sido ratificados por todos los países de la cuenca mediterránea, y que sustentan signos de que las cosas pueden cambiar a mejor.

Terminemos recordando al periodista egipcio Atef Gamri, cuando en 1994 escribió un artículo titulado “¡Que vienen los musulmanes!”, en el que argüía que:

“La pasada consigna de ‘que vienen los comunistas’ se ha sustituido en Occidente por la de ‘que vienen los musulmanes’ (101).

Consigamos entre todos que no corra esta voz. Y consigamos también que no corra tampoco la de “¡que vienen los occidentales!”. Unos y otros, persigámoslo con rigor. Y sin complejos.

101 **GAMRI, Atef**, “*Muslims are coming!*”, Al Ahram Weekly, 17-23 de marzo de 1994.

FUENTES DOCUMENTALES

ABDUH, Muhammad, *The theology of unity*, Books for Libraries, Nueva York, 1980.

ABED AL JABRI, Mohammed, *El discurso árabe contemporáneo*, (en árabe), Dar al- tali'a, Beirut, 1982, p. 19. Citado en **EDDINE AFFAYA, Nour**, "Occidente en el pensamiento árabe moderno", publicado en www.cidob.org/Ingles/Publicaciones/Dossiers/affaya.html. Se encuentra en http://www.webislam.com/numeros/2001/01_01/Articulos%2001_01/Occidente_moderno.htm (5.3.2003).

AMÍN, Samir, "Prefacio", en "*Europa frente al Sur*", Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), 1992, www.eurosur.org/ai/africa14.htm (13.04.2003).

ANDREA, Giuseppe de, "*Occidente visto desde la Península Arábiga*", Universidad La Salle, www.ulsal.edu.mx/public_html/academica/religiosas/pages/440.html (14.04.2003).

ANOUR, Abdelmalek, *La pensée politique arabe contemporaine*, Seuil, Paris, 1970.

APPADURAI, Arjun, intervención en la mesa "*Hacia una sociedad multicultural*", en las jornadas "*La imagen del otro: diálogo, culturas y comunicación*", organizado por el **FORUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS**, Barcelona, 24 y 25 de abril de 1999, www.barcelona2004.org/jornadas/esp/documentfinal_esp.pdf (12.04.2003).

ARAFAT, Yasser, conferencia impartida en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 25.

ARKOUN, Muhammad, *Pour une critique de la raison islamique*, Maisonneuve et Larose, Paris, 1984.

—, "*Le fait islamique: Vers un nouvel espace d'intelligibilité*", Confluences Méditerranée, nº 12, automne 1994, www.ifrance.com/Confluences/Textes/12arkoun.htm (20.06.2003).

AZZIMAN, Omar, "*L'émigration comme facteur de co-développement: une perspective du Sud*", intervención del Ministro de Justicia de Marruecos en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p.45.

BEN YAHIA, Habib, conferencia titulada "*El diálogo euromediterráneo y los conflictos regionales*", en el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 22 de abril de 2003.

BOUTEFLIKA, Abdelaziz, "*La Méditerranée, un boulevard entre deux continents*", Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, pp. 15-16. Intervención del Presidente de Argelia en el Foro Formentor, edición 2002.

BURTON, John W., "*Conflict Resolution as a Political Philosophy*", en **SANDOLE, Dennis, J. D., MERWE, Hugo van der**, *Conflict Resolution Theory and Practice: Integration and Application*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1993, p. 58. Citado en el sumario elaborado por **YEVYUKOVA, Mariya**, www.colorado.edu/conflict/transform/burton.htm (03.04.2003).

CÁCERES, Sebastián, “Los países árabes y la sociedad de la información”, Fundación Auna, Madrid, 2003. Se puede consultar la versión electrónica en http://www.fundacionauna.org/documentos/analisis/cuadernos/arabe_ok.pdf (15.04.2003).

CHARNAY, J. P., Les Contre- Orient, ou comment penser l'autre selon soi, Sindbad, Paris, 1980.

COMISIÓN EUROPEA, “Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa”, COM(2003) 104 final, de 11 de marzo de 2003, http://europa.eu.int/eur-lex/pri/es/dpi/cnc/doc/2003/com2003_0104es01.doc (08.07.2003).

CORM, Georges, Libannon, les guerres de l'Europe et de l'Orient, Folio Actuel, Paris, 1992.

—, “Dinámicas identitarias y geopolíticas entre el mundo árabe y Europa”, <http://members.fortunecity.es/robertexto/archivo9/dinamicas.htm> (13.04.2003).

DIAMOND y McDONALD; y McDONALD, John W., BENDAHMANE, Diane, Conflict Resolution: Track Two Diplomacy, Institute for Multi-Track Diplomacy, Washington, DC, 1995.

DIECKHOFF, A., L'invention d'une nation. Israël et la modernité politique, Gallimard, Paris, 1993.

EDDINE AFFAYA, Nour, “Occidente en el pensamiento árabe moderno”, publicado en www.cidob.org/Ingles/Publicaciones/Dossiers/affaya.html. Se encuentra en http://www.webislam.com/numeros/2001/01_01/Articulos%2001_01/Occidente_moderno.htm (5.3.2003).

FRONT ISLAMIQUE DU SALUT, Le FIS du peuple. Politique, droit et prison en Algérie, www.fisweb.org (26.06.2003).

GAMRI, Atef, “Muslims are coming!”, Al Ahram Weekly, 17-23 de marzo de 1994.

GRANDGUILLAUME, Gilbert, “Orient- Occident: des espaces partagés”, Maghreb-Machrek, n. 123, 1989.

HABACHI, René, Orient, quel est ton occident?, Centurion, Paris, 1969.

HAROUNI, Albert, La pensée arabe et l'Occident, Nanfal, Paris, 1991.

HEUTSCH, Thierry, L'Orient imaginaire, Ed. de Minuit, 1988.

HOUITI, Ahmed, “Modernization and Tradicional Values in Algeria”, ponencia del panel *Modernization and Value Change*, de la conferencia *Explaining the Worldviews of the Islamic Publics. Theoretical and Methodological Issues*, El Cairo, 24-26 de febrero de 2003.

—, correspondencia mantenida con el autor, los días 1 y 12 de abril de 2003.

HUSAYN, Taha, A passage to France, E. J. Brill, Leiden, 1976.

—, The future of culture in Egypt, Octagon Books, Nueva York, 1975.

—, *The stream of days. A student at the Azhar*, al- Maaref Printing & Publishing House, El Cairo, 1983.

—, *Taha Husayn*, Instituto Egipcio de Estudios Islámicos, Madrid, 1990.

J.A./L'INTELLIGENT, "Le discours de Putrajaya: 'Musulmans de tous les pays, unissez-vous'", Document "Le cas Mahathir", n° 2234, 2-8 de novembre de 2003, pp. 32-37.

KARLSSON, Ingmar, "*Misperceptions and fear in the Orient ant the Occident. Causes and remedies*", documento presentado en la conferencia *Explaining the Worldviews of the Islamic Publics. Theoretical and Methodological Issues*, El Cairo, 24-26 de febrero de 2003.

KHADER, Bichara, "*El Mediterráneo entre las tentaciones solitarias y los proyectos solidarios*", en "*Europa frente al Sur*", Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), 1992, www.eurosur.org/ai/africa14.htm (13.04.2003).

—, intervención del profesor de la Universidad de Lovaina en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, n° 3, mayo 2002, p.48.

LAROUÏ, Abdallah, *L'idéologie arabe contemporaine*; Maspero, Paris, 1967.

—, *Islam et modernité*, La Découverte, Paris, 1987.

LEDERER, K., ANTAL, D. & GALTUNG, J. (eds.), *Human Needs: A Contribution to the Current Debate*, Oelgeschlager, Gunn & Hain, Cambridge, MA, 1980.

LEWIS, Bernard, *Comment l'Islam a découvert l'Europe*, La Découverte, Paris, 1984.

MALKI, Habib El, "*Fundamentos de una civilización común*", Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, n° 18, Madrid, octubre 2000, p. 34.

—, "*La coopération économique du point de vue des pays Sud-Méditerranéens*", intervención del Presidente del Grupo de Estudios y de Investigación del Mediterráneo en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, n° 3, mayo 2002, p. 38.

MAROUF, Nadir, "*Religion, Manicheisme et violence. L'Orient face á l'Occident ou la bipolarization identitaire*", El Watan, 1 de julio de 2003.

McLIMAN, Adrian, *Los Derechos Humanos en el mundo árabe*, www.uc.es/info/solidarios/ccs/articulos, 19 de mayo de 2000 (13.04.2003).

MONTVILLE, Joseph V., "*The Arrow and the Olive Branch: A Case for Track Two Diplomacy*", en **VOLKAN**, *op cit.*, p. 162.

OULALOU, Fatallah, "*La Méditerranée, un continent liquide*", intervención del Ministro de Economía y Finanzas marroquí en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, n° 3, mayo 2002, p. 36.

OUANAÏES, Abderraouf, "*Asociación versus seguridad. Una visión global*", Défense Nationale, noviembre 2000, pp. 76-94.

PARADELA, Nieves, “Literatura y realidad árabes”, www.hottopos.com/collat3/entrevista2.htm (12.04.2003).

PFAFF, William, intervención en la mesa “Occidente-Islam”, en las jornadas “La imagen del otro: diálogo, culturas y comunicación”, organizado por el **FORUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS**, Barcelona, 24 y 25 de abril de 1999, www.barcelona2004.org/jornadas/esp/documentfinal_esp.pdf (12.04.2003).

PINO GUTIÉRREZ, Domingo del, “España y el Magreb: percepciones mutuas de geometría variable”, en **INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS**, “Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo. Prospectiva hacia el 2010”, Cuadernos de Estrategia, nº 106, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

RAMADAN, Tariq, intervención en la mesa “Occidente-Islam”, en las jornadas “La imagen del otro: diálogo, culturas y comunicación”, organizado por el **FORUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS**, Barcelona, 24 y 25 de abril de 1999, www.barcelona2004.org/jornadas/esp/documentfinal_esp.pdf (12.04.2003).

SAID, Edward, L'Orientalisme, l'Orient créé par l'Occident, Seuil, Paris, 1980.

SOBH, Samir, “L'Algerie n'a pas besoin d'un nouvel Etat à ses frontières”, entrevista a Khaled NEZZAR, La Gazette du Maroc, nº 306, 10 de marzo de 2003.

WAYNES, David, El Islam, Cambridge University Press, Madrid, 1998.

YILMAZ, Mesut, “Security in the Mediterranean”, intervención del Viceministro turco en el Foro Formentor, edición 2002, Cuadernos de Diálogo Mediterráneo, nº 3, mayo 2002, p. 30.

Además, han sido diversos ejemplares de las publicaciones siguientes:

Jeune Afrique / L'Intelligent

Diálogo Mediterráneo.

Monografías del CESEDEN, del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

Cuadernos de Estrategia, del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEES).

La Gazette du Maroc

La Quotidien d'Oran

Trabajos del Middle East Institute (www.mideasti.org)

CAPÍTULO TERCERO

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO Y SU REALIDAD

EN LOS PAÍSES DEL ÁREA SUR

Y ORIENTAL MEDITERRÁNEA

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO Y SU REALIDAD.

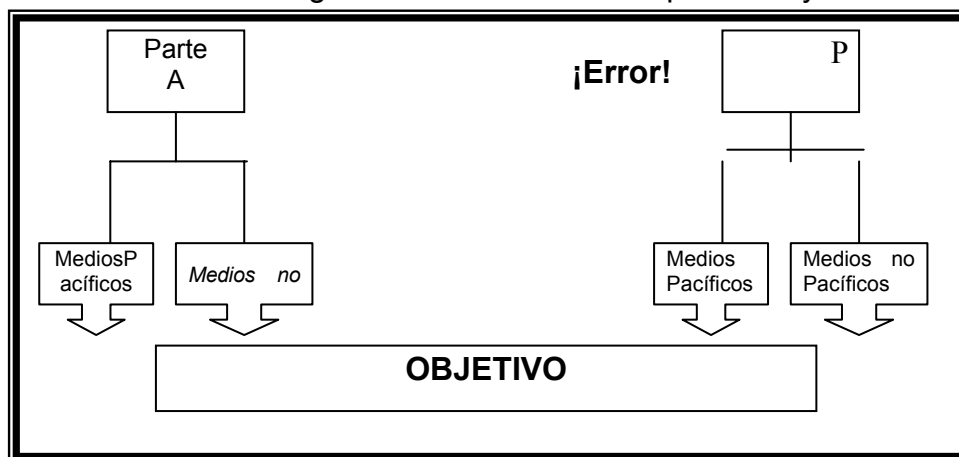
EN LOS PAÍSES DEL ÁREA SUR Y ORIENTAL MEDITERRÁNEA

Por Alberto Priego Moreno
y Gracia Abad Quintanal

Notas sobre la naturaleza de la violencia humana

Un conflicto es una contraposición de intereses entre dos o más partes por un objetivo que ambas partes desean. Para la consecución del objetivo, que puede ser o no material, las partes tienen dos opciones: la utilización de medios pacíficos o violentos, figura 1 (2).

Figura 1 Teoría de medios pacíficos y violentos.



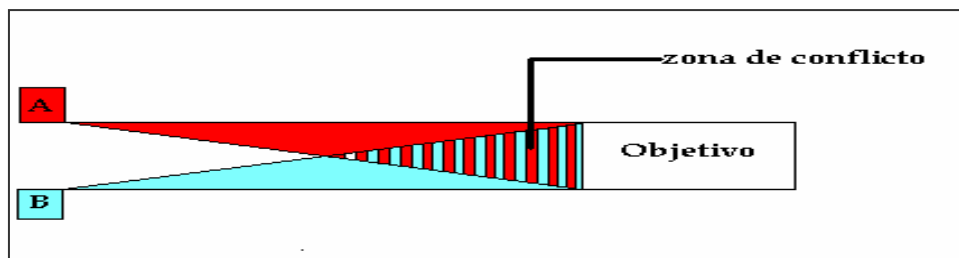
FUENTE: Elaboración Propia¹⁰²

¹⁰² Para la elaboración de ésta definición hemos trabajado varios textos. Uno de los principales ha sido Guiddens A., Alianza Universidad Textos, Madrid, 1995. En este manual se define conflicto como “*Antagonismo entre individuos o grupos en la sociedad. El conflicto puede adoptar dos formas. Una se produce cuando hay un choque de intereses entre dos o más individuos; la otra ocurre cuando grupos de personas o colectividades se ven envueltos en la lucha activa con otros. El conflicto de intereses no siempre conduce a la lucha abierta, mientras que los conflictos activos pueden producirse en ocasiones entre partes que consideran erróneamente que sus intereses son opuestos*”, pp-778.

El conflicto es una forma de relación tan antigua que en el Antiguo Testamento vemos la muerte de Abel, el enfrentamiento entre Esaú y Jacob. En el primero se usa la violencia mientras que en el segundo no. Por lo tanto, vemos aquí dos modos de lograr el objetivo:

1. Si las dos partes buscan el objetivo sin tener en cuenta al otro, ambas chocarán tal y como queda reflejado figura 2.

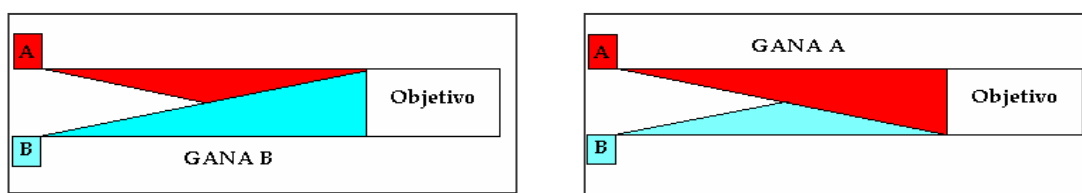
Figura 2: Conflicto entre dos partes.



Así, si las dos partes optan por este medio, el conflicto abierto está dado y el enfrentamiento provocará muerte y destrucción.

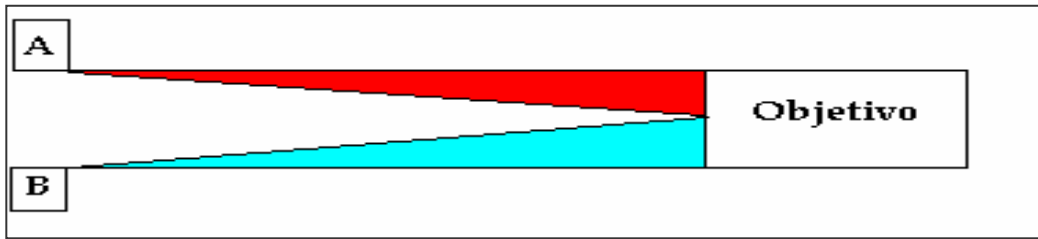
2. Sin embargo, puede ocurrir que una de las partes opte por la vía violenta y la otra no, bien porque se vea disuadida por la primera, bien porque sea sorprendida, bien porque no lo desee. En este caso una de las partes, la que use la vía violenta, conseguirá el objetivo y no tendrá que contar con la segunda para el reparto del "botín".

Figura 3: Victoria de una de las partes.



Lo ideal es que ninguna use la violencia y que se solucione el conflicto por la vía pacífica pero esto, de *motu proprio*, es altamente improbable debido a la naturaleza humana. En este tercer, nos encontraríamos con la situación representada en esta figura 4.

Figura 4: Solución pacífica del conflicto



Este último ejemplo es también válido para un conflicto que tras muchos años de violencia acaba con una paz entre las partes. Así se divide el objetivo en diferentes proporciones. Es decir, generalmente y salvo en aquellos casos en los que una de las partes aplasta literalmente a la otra, tras un periodo de conflicto violento llega la paz y normalmente con ello la negociación (103).

La aplicación de la teoría de juegos a la teoría de conflictos

Si tratamos de analizar el conflicto dentro de la teoría de juegos (104), tendríamos que tener en cuenta los siguientes puntos. Para poder trabajar con esta teoría hay que tener en cuenta que jugamos con valores que son la ganancia que pueden obtener los diferentes jugadores. Estos valores se mueven desde 1 (peor) hasta 4 (victoria total y consecución del objetivo). Los actores o jugadores pueden optar por una serie de rangos (combinaciones de valores) que se resumen en los siguientes:

1. (3,3) compromiso y reparto del objetivo renunciando a conseguir todo (105).
2. (1,4) o (4,1) victoria de uno de los actores sobre el otro. Es decir, que si para A, 4 es la victoria, el 1 es para B la derrota.
3. (2,2) esta es la peor de las soluciones ya que se produce enfrentamiento abierto y violento entre las dos partes.

103 REYCHLER Luc & PAFFENHOLZ Thania, *Peace-Building. A field Guide*, Lynne Rienner Publisher Inc, Boulder, 1999.

104 BRAMS Steven J., & KILGOUR Marc C., *Teoría de juegos y Seguridad Nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.

105 Equilibrio de NASH.

Figura 5.

		PARTE B	
		VÍA PACÍFICA	VÍA VIOLENTA
PARTICIPANTE A	P		
	A	VÍA PACÍFICA	Tentación $\xrightarrow{\hspace{2cm}}$ (1,4) Victoria de B
	A	VÍA VIOLENTA	(4,1) Victoria de A Conflicto

Como podemos apreciar la situación óptima para cualquiera de las partes sería lograr una victoria absoluta, valor 4. En este caso, el jugador lograría todo el objetivo pero tendríamos un problema, la contraparte quedaría dañada y eso podría hacer enquistar el conflicto. Sin embargo, el ser humano por su naturaleza egoísta y violenta, tienden a lograr los objetivos de manera violenta. Además, la ambición de los seres humanos es insaciable y por mucho que pueda lograr desea más y más. Con estos condicionantes es muy fácil que no se den conflictos, por lo que debemos intentar poner freno a los mismos. Debemos buscar iniciativas que nos hagan compartir objetivos y que éstos sean comunes en lugar de incompatibles, figura 5.

Para lograr esta coincidencia de intereses es interesante buscar algún proyecto común a las partes. Un gran ejemplo es la Declaración Schuman ya que, tras más de 70 años de guerras entre Alemania y Francia se logró que dos enemigos irreconciliables se embarcaran en un proyecto común. Por lo tanto, se deben buscar *joint ventures* entre enemigos irreconciliables y buscar que todos sus esfuerzos sean empleados para reforzar vínculos comunes. De esta manera, las partes verán que los medios violentos provocan perjuicios aunque logren la victoria. Por su parte, se debe incitar a llegar al rango (3,3) donde se logra el equilibrio de Nash.

Figura 6. Teoría de conflicto

		PARTE B	
		VÍA PACÍFICA	VÍA VIOLENTA
P A R T E A	P		
	A	VÍA PACÍFICA	<p>← Corrección</p> <p>(1,4)</p> <p>Victoria de B</p>
E	VÍA VIOLENTA	<p>Corrección ↑</p> <p>(4,1)</p> <p>Victoria de A</p>	<p>←</p> <p>(2,2)</p> <p>Conflicto</p>

Debemos conseguir que la posición (3,3) equilibrio de Nash, sea percibida por los actores-jugadores como la más atractiva. La opción es lograr que la voluntad de los actores esté constreñida, limitada o modificada. En concreto estamos aplicando la teoría realista escéptica que busca limitar por distintos medios la voluntad de los actores ya sea, encauzando su voluntad (*joint ventures*, proyectos de integración, medidas de confianza) o alterando su voluntad (acción de un tercer actor que *obliga* a los jugadores a ir en un determinado camino) Se trataría de hacer que los actores repartan el botín para lo que hay que crear canales, opciones y en su defecto obligaciones para que el jugador opte por el rango (3,3) en lugar otros, figura 6.

El conflicto del Sáhara Occidental

Introducción

La aprobación de la resolución 1.495 por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) el pasado 31 de julio, que suponía el respaldo al Plan Baker II y la extensión del mandato de la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO) hasta el próximo 31 de octubre puede ser un episodio importante, pero seguro que no el último, de un largo conflicto, en buena medida enquistado, que dura ya veintiocho años: el que

enfrenta a Marruecos y al Frente Polisario por la soberanía del Sáhara Occidental. Un estancamiento que muy probablemente se prolongue, como se desprende de la aprobación de la resolución 1.513 por el Consejo de Seguridad la ONU el pasado 28 de octubre prorrogando el mandato de la MINURSO hasta enero de 2004. Junto a Marruecos y el Frente Polisario, considerado representante legítimo del pueblo saharauí, otros actores cuentan con intereses en el contencioso, algo que sin duda hace que la complejidad del mismo sea mayor.

Origen y elementos básicos del conflicto

El conflicto tiene su origen en los años setenta momento en que, con España a punto de retirarse de dicho territorio, surge una clara contraposición de intereses. Marruecos comenzó a reivindicar sus supuestos derechos de soberanía (106), al tiempo que el Frente Polisario, ya activo en los últimos años del dominio español, se movilizaba activamente en defensa del derecho de autodeterminación, algo que desembocará en la proclamación de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) (27 de febrero de 1976) (107) En efecto, en el contexto de las resoluciones de Naciones Unidas favorables a la descolonización (108), de la delicada situación política interna por la que atravesaba España a mediados de los años setenta y de las cada vez mayores presiones de los propios movimientos saharauis, España optó por descolonizar el territorio. A tal efecto decidió convocar un referéndum de autodeterminación (109) que habría de celebrarse en 1975 y puso en marcha la elaboración de un censo. Marruecos, sin embargo, hizo todo lo posible por ralentizar el proceso, consciente probablemente de que España deseaba que la cuestión no se dilatará mucho y quedara resuelta cuanto antes. Lo hizo el 14 de noviembre mediante los conocidos como “Acuerdos Tripartitos de Madrid” celebrados entre

106 A estas reivindicaciones subyace la teoría del “Gran Marruecos” y los planteamientos nacionalistas de El Fassi y el Istiqlal.

107 **Mismo día en que España completa su retirada del territorio, en Bir Lehlu, Saguia El Hamra, cerca de la frontera con Mauritania**107.

108 En 1963 el Comité de Descolonización de Naciones Unidas había incluido el Sáhara en la lista de territorios a descolonizar y en 1965 había proclamado el derecho de autodeterminación del pueblo saharauí, instando a España a actuar en consecuencia. Ver *Historia del Sáhara Occidental*, disponible en www.afrol.com

109 España hace pública su decisión el 20 de agosto de 1974. Ver Amira Fernández, Haizam, *El Sahara Occidental*, Observatorio de Conflictos, Seminario de Investigación para la Paz, Informe No 10, 1999, disponible en www.cip.fuhem.es

Madrid, Rabat y Nuackchott, en los que España confirmaba su decisión de descolonizar el Sáhara Occidental y dejaba a Mauritania y Marruecos el control territorial y en los que se señalaba que la administración interina (110) del territorio quedaría a cargo de los tres países conjuntamente y en estrecha colaboración con la *djema* o asamblea local ya instaurada con anterioridad por los españoles (111). Ahora bien, es importante insistir en que España dejó a Marruecos y Mauritania como co-administradores, nunca como soberanos, siendo por tanto falsa la acusación frecuentemente vertida de que España “entregó” el Sáhara a Marruecos. En aquellos acuerdos, por otra parte, España logró quedarse con el 33% de las minas de fosfatos (mayoritariamente situadas en la región de Bu-Craa) y el mantenimiento del derecho de pesca en aguas saharianas para los barcos españoles por un periodo de 10 años, además del compromiso marroquí de no reivindicar Ceuta y Melilla (112).

Por su parte, Marruecos no renunció en ningún momento a reivindicar su soberanía sobre el territorio y a interponer todos los obstáculos posibles con el fin de evitar la celebración del referéndum. Con estos fines siguió varias tácticas paralelas: así, mientras por un lado logró que Naciones Unidas aprobaran el envío de una misión visitadora al territorio por medio de la resolución 3.292 (XXIX) y pidieran al Tribunal Internacional de Justicia que emitiera un dictamen acerca de la existencia o no de elementos que pudieran impedir el referéndum (aunque finalmente el Tribunal se pronunció en contra de las aspiraciones marroquíes, señalando claramente que “nunca habían existido vínculos de soberanía territorial entre Marruecos y el Sáhara Occidental”) y pidió a España que suspendiera los preparativos para la consulta (113), por otra, el 6 de noviembre, lanzó la conocida como “Marcha Verde” sobre el Sáhara, además de una invasión militar por el noreste. Por lo que respecta a la “Marcha Verde”, se trataba de unos 350.000 civiles marroquíes desarmados que cruzaron la frontera por el Sur y se establecieron en el Sáhara con la voluntad de

110 Hasta el 27 de febrero de 1976.

111 Ver *El Conflicto del Sahara Occidental*, disponible en www.adi.uam.es

112 Aspectos recogidos por *Guía del Mundo, Sahara Occidental*, disponible en www.eurosur.org

113 Ver Ruiz Miguel, Carlos *Recientes Desarrollos del Conflicto del Sahara Occidental: Autodeterminación y Estatalidad*,

presionar al Tribunal de La Haya para que se pronunciara a su favor y quizá también al conjunto de la comunidad internacional, en la que pronto iban a empezar a producirse reconocimientos de la RASD.

Así las cosas, las partes no tardaron en decantarse por la opción guerra; guerra y se inició un conflicto armado entre el Frente Polisario, por una parte, y Marruecos y Mauritania, por otra. Esta última, que también tenía reivindicaciones soberanistas sobre una parte del Sáhara, sin embargo no tardó en renunciar a ellas y, en 1979, como consecuencia sobre todo de la complicada situación económica por la que atravesaba firmó la paz con el Frente Polisario. Seguiría, no obstante, el enfrentamiento entre Marruecos, que ahora también reclama como suya la parte a la que a renunciado Mauritania, y el Frente Polisario, el primero apoyado por Francia y Estados Unidos y, el segundo, con la ayuda de Argelia. En este punto, resulta conveniente hacer hincapié en dos cuestiones ajenas al propio conflicto del Sáhara Occidental pero relacionadas con su dinámica y evolución:

1. El contexto de la guerra fría (114), existente en el momento en que surge el conflicto y en los años del enfrentamiento armado y desaparecido hoy.
2. El conflicto del Sáhara Occidental es un elemento de las difíciles relaciones existentes entre Marruecos y Argelia desde los tiempos de la independencia. Pero la relación entre ambos conflictos no es unidireccional: si bien el Sáhara es una de las cuestiones que tensan las relaciones, también se ve afectado por la evolución de las mismas.

Por lo que respecta a la lucha armada, si bien en los primeros compases el Frente Polisario parecía imponerse (115), con posterioridad sería Marruecos el que iría controlando áreas cada vez mayores y haciéndose con el control *de facto* del territorio, gracias en parte a la construcción de seis muros de arena (116).

114 De hecho, el conflicto del Sahara Occidental es el único problema de descolonización aparecido en la Guerra Fría que sigue perviviendo. Ver Ruiz Miguel, Carlos *El Sahara Occidental en la Encrucijada*, en *El Mundo-El día de Baleares*, 16 y 17 de marzo de 2000 y *Outras Vozes* No 13, 2000.

115 Hasta el punto de que era el Frente Polisario el que controlaba las costas y cobraba derechos de pesca a los alrededor de 1200 barcos extranjeros que faenaban en aquel banco.

116 Más de 2000 km en total.

El Frente Polisario iba consiguiendo también importantes logros en el terreno político-diplomático como lo demuestra el hecho de que para julio de 1980, cuando tiene lugar la cumbre de la Organización para la Unidad Africana (OUA), 26 países habían reconocido a la RASD y, entre ese año y el siguiente, ascendía a cincuenta el número de los que mantenían relaciones diplomáticas con ella. Hoy son 76 los Estados que reconocen a la RASD. Estos hechos fomentaron que durante algún tiempo, primera mitad de los años ochenta, el Frente Polisario buscaba más el óptimo paretiano en lugar del equilibrio de Nash.

Figura 7. Factores guerra y paz

		F.POLISARIO	
		PAZ	GUERRA
MARRUECOS			
	GUERRA		Marruecos F.Polisario

Precisamente de la mano de la OUA alcanzó el Frente Polisario otro de sus éxitos al ser la RASD admitida como miembro de pleno derecho de la organización en la cumbre celebrada en noviembre de 1982 en Addis Abeba, pese a las amenazas de retirada de Marruecos; amenazas que cumplió en 1984. Esta acción sirvió para evitar que la OUA, factor externo, llegado el momento pueda hacer moverse a los actores desde la posición guerra, guerra a la paz, paz renunciando al óptimo paretiano por el equilibrio de Nash, figura 7.

Por otra parte, y pese a que el Comité de Descolonización de la ONU volvió a insistir en el derecho de autodeterminación del pueblo saharai y en la conveniencia de la

celebración a tal efecto de un referéndum (117), la lucha por imponerse en el terreno militar y por lograr el reconocimiento de las propias reivindicaciones continúa hasta que, a finales de los años ochenta, las propias Naciones Unidas lograron hacer valer la idea de un plan de paz. Así, mientras Estados Unidos decía no reconocer la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental y se pronunciaba a favor de la apertura de negociaciones, las partes en conflicto aceptaban la celebración de un referéndum que permitiera a la población optar entre la independencia y la integración en Marruecos. Este es un claro ejemplo de la aplicación de la teoría realista escéptica ya que un factor externo como Naciones Unidas cambian la voluntad de los actores pasando de guerra, guerra a paz, paz. Así, mientras Estados Unidos decía no reconocer la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental y se pronunciaba a favor de la apertura de negociaciones, las partes en conflicto aceptaban la celebración de un referéndum que permitiera a la población optar entre la independencia y la integración en Marruecos. Este es un claro ejemplo de la aplicación de la teoría realista escéptica ya que un factor externo como Naciones Unidas cambian la voluntad de los actores pasando de guerra, guerra a paz, paz, figura 8.

Figura 8. Factores de paz y guerra

		F.POLISARIO	
		PAZ	GUERRA
MARRUECOS		Julio 1990	
	GUERRA		Marruecos F.Polisario Década 80

117 Ver *Sahara Occidental: radiografía*, BBC MUNDO.com, 27 de febrero de 2002, disponible en <http://news.bbc.co.uk>

A tal efecto se reunirán en Ginebra, en julio de 1990, representantes de Marruecos y del Frente Polisario. En la reunión se acordó que tras una reducción de la presencia marroquí y del Frente Polisario la ONU se encargaría del control de las votaciones. El problema vino por la elaboración del censo. Mientras el Frente Polisario consideraba como válido el realizado por España en 1974, Marruecos reivindicaba el derecho de voto de los colonos.

El plan de paz y los sucesivos intentos de solución del conflicto

En cualquier caso y aún con estas dificultades, todo ello sirvió de base para que el 29 de abril de 1991, por medio de la resolución 690, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobara un plan de paz elaborado conjuntamente por las propias Naciones Unidas y la OUA: un alto el fuego desde el 6 de septiembre de 1991, la creación de la MINURSO (118), y la celebración del referéndum en enero de 1992.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos iba a ser muy diferente. En concreto Marruecos iba a hacer todo lo posible por obstaculizar los pasos a seguir ya fuera introduciendo en el territorio nuevos ciudadanos marroquíes (119), violando el alto el fuego y obstaculizando la labor del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). En realidad y, como veremos ésta ha continuado siendo la tónica habitual hasta la actualidad. Junto a todo ello hizo una importante labor de propaganda en un intento de presentar el referéndum como la confirmación de su derecho de soberanía sobre el Sáhara. Todo ello acabó por paralizar la celebración del referéndum. En realidad no es extraña la actitud de Marruecos si consideramos que desde el primer momento manifestó su absoluta negativa a tomar siquiera en consideración la posibilidad de un Sáhara independiente. Esta actitud no favorece la paz ya que para solucionar un conflicto se debe ceder en la negociación o lo que es lo mismo, para lograr la paz se debe optar por el equilibrio de Nash y no por el óptimo paretiano.

118 Para una descripción detallada de esta misión ver *MINURSO: United Nations Misión for the Referendum in Western Sahara*, disponible en www.un.org

119 Intentó acreditar como votantes a 170.000 nuevos ciudadanos marroquíes previamente introducidos en el territorio.

Pese a todo, la MINURSO siguió inmersa en los esfuerzos por elaborar un censo electoral sobre la base del de 1974 lo que suponía que algunos saharauis no podrían votar pero también que los colonos marroquíes llegados desde 1976 tampoco tendrían oportunidad de hacerlo. Sí serían trasladados para ejercer este derecho, sin embargo, aquellos saharauis que se encontraran en los campamentos de refugiados situados en territorio argelino. A pesar de todo, la renuncia del enviado especial del secretario general de la ONU, Johannes Manz, parecía demostrar que el curso de los acontecimientos no era el apetecido. En enero de 1992, cuando debía haber tenido lugar el referéndum, ni se había podido acabar la repatriación de los saharauis ni la MINURSO finalizado la identificación de los votantes. Además 60.000 soldados marroquíes continuaban en el Sáhara y tampoco el alto el fuego se había respetado. Aunque es cierto que, llegados a este punto, fue el Frente Polisario el que se mostró partidario del abandono de la lucha armada y criticó a Marruecos por su disposición a seguir violando el alto el fuego. Ahora bien, también es muy probable que esta actitud del Frente Polisario fuera fruto de las presiones de Argelia, que había reducido su apoyo a los saharauis y hecho hincapié en la conveniencia de seguir los cauces fijados por la ONU. En agosto de 1992, el entonces secretario general se ve obligado a informar al Consejo de Seguridad de los pobres resultados obtenidos por el plan de paz. En el año 1993 se estableció la comisión de identificación de votantes.

Las cosas permanecerían estancadas cerca de un lustro, hasta que, en 1997, se decida la reactivación del plan de paz gracias al impulso de James Baker. Por medio de los Acuerdos de Houston (120), se acordó una nueva fecha para la celebración del ansiado referéndum: el 7 de diciembre de 1998 y se reactivaron las identificaciones. El proceso, sin embargo, era más lento de lo esperado y, en octubre de 1998 se opta por posponer el referéndum hasta diciembre de 1999. Aún con estas dificultades, el hecho de que, a finales de 1998, cuando Kofi Annan visita el Sáhara Occidental, el Frente Polisario aceptara las condiciones que él presenta (Marruecos lo haría en marzo de 1999) y de que se hubiera logrado finalizar el proceso de identificación totalizando un censo de 140.000, invitaban al optimismo.

120 Celebrados en Londres, 19 y 20 de julio, Lisboa, 20-30 de agosto y Houston 14-16 de septiembre. *Referéndum del Sahara, años noventa, el Plan de Paz*, disponible en <http://personal.telefonica.terra.es>

Aquí estábamos viendo la posibilidad de que el equilibrio de Nash se impusiera al óptimo paretiano. Las exigencias de Marruecos de inclusión en el censo de 65.000 personas correspondientes a tribus que en los Acuerdos de Houston se habían decidido dejar fuera (121) junto con su oposición a la identificación de las personas que habían cambiado de residencia obligaron a un nuevo aplazamiento del Referéndum. En junio de 1999 se reanudó la identificación y en julio se hizo pública una lista provisional que incluía 147.247 votantes identificados junto con 84.251 solicitantes de voto. En diciembre de 1999 se dieron finalmente por terminadas las identificaciones y en enero de 2000 se hace pública una lista que admite como a 2130 saharauis más. El secretario general de la ONU presentó un nuevo calendario al Consejo de Seguridad que establecerá como nueva fecha para el referéndum el 31 de julio de 2000. Marruecos presentó 130.000 recursos individuales de apelación, cifra inabarcable para la Comisión de Identificación dentro de los plazos previstos. El hecho de entrar en una nueva fase de bloqueo y aplazamiento motivó que el 22 de mayo de 2000 Kofi Annan presentara un informe en el que se planteaban dos alternativas: o las partes ofrecían soluciones concretas a los problemas o se buscarían otros medios para solucionar el conflicto.

El simple hecho de plantear que pudiera buscarse un camino ajeno al plan de paz generó un intenso debate en el Consejo de Seguridad que, en su resolución del 31 de mayo de 2000, aparte de prorrogar el mandato de la MINURSO hasta el 31 de julio de 2000, hacía constar su voluntad de que las partes presentaran al enviado personal del secretario general propuestas concretas de solución. Asimismo, se mostró partidario de la celebración de nuevas conversaciones entre las partes con la mediación de James Baker. Con esta situación Kofi Annan presentó un informe con cuatro escenarios posibles:

1. La aplicación del plan de paz.

121 En la reunión de Londres se acordó que las personas pertenecientes a las tribus H41, H61 y J51/52 quedarían fuera del censo ya que solamente 603 personas correspondientes a ellas aparecen en el censo elaborado por España en 1974. Datos recogidos de *La problemática del Referéndum en el Sahara Occidental*, Informe de la oficina en España de AFAPREDESA (Asociación de Familiares de Presos y Desaparecidos Saharauis) Octubre de 1998, disponible en www.derechos.org Al propio tiempo, el Frente Polisario se había comprometido a trabajar con los colectivos tribales denominados Tribus del Norte, del Sur y Chorfas. Amira Fernández, Haizam, op.cit. pp

2. Un acuerdo para la plena integración en Marruecos.
3. Un acuerdo para la plena independencia.
4. Un acuerdo que supusiera una solución intermedia o “tercera vía”.
5. A principios de 2002 James Baker elabora una nueva propuesta de solución consistente en una amplia autonomía al territorio aunque bajo soberanía marroquí. Parecía cobrar fuerza la opción de la “tercera vía” o “Acuerdo-Marco”, pero Ahmed Bujari (122), se apresuró a decir que el Frente Polisario jamás aceptaría una opción que descartara la autodeterminación. El secretario general además de hacer patente su decepción por la falta de interés de las partes en las negociaciones, de nuevo presenta un informe en que se recogen cuatro opciones: el Acuerdo-Marco, la insistencia en el plan de arreglo del 1991, la propuesta de división del territorio y la retirada de la MINURSO.

Así las cosas, el 5 de mayo de 2002 James Baker presenta oficialmente su propuesta al Frente Polisario, precisando que aquella suponía la creación de un Consejo Ejecutivo elegido por los saharauis y con competencias en materia de pesca, educación y cultura, quedando el resto de cuestiones como competencia marroquí. La situación se mantendría de ese modo por un periodo transitorio de cinco años, transcurridos los cuales se celebraría un referéndum en el que además de los saharauis reconocidos como tales por la Comisión de Identificación podrían participar todos los marroquíes residentes en territorio del Sáhara desde un año antes de la celebración de la consulta.

En todo caso, no iba a ser únicamente el Frente Polisario el que rechazara la propuesta, también Argelia y algunos otros Estados lo hicieron. Se necesitaba que el Frente Polisario se sintiera cómodo con el plan de paz para que pudiera renunciar al óptimo paretiano por un equilibrio de Nash. La ONU, en vista de las dificultades que iba encontrando la tercera vía, parecía inclinarse por la opción de la partición del territorio, (conocida como la cuarta vía) otorgando la parte norte, rica en fosfatos y con capital en El Aaiún a Marruecos y permitiendo que el sur, rico en recursos pesquero, se constituya en un estado independiente con capital en Dajla, Esta opción no prosperó por la oposición de Marruecos, aún cuando el propio rey

122 Representante saharauí en Naciones Unidas

Mohamed VI, según sus círculos próximos llegó a ver con buenos ojos la propuesta (123).

En enero de 2003 James Baker viajó a la zona para explicar a las partes una nueva propuesta de solución del conflicto (124). Por otra parte, para que las partes pudieran estudiar detenidamente la propuesta el Consejo de Seguridad decidió, en marzo, extender dos meses la permanencia de la MINURSO en el Sáhara Occidental (125). En esta ocasión la opción barajada era una nueva modalidad del Plan Baker, el Plan Baker II que contemplaba una amplísima autonomía inicial para el Sáhara dentro de Marruecos por un periodo transitorio de cinco años al término del cual se celebraría un referéndum para decidir entre la continuación de la autonomía, la plena integración en Marruecos o la autodeterminación. En el censo electoral para tal consulta tendrían cabida no sólo los saharauis reconocidos como tales sino los marroquíes asentados antes de 1996. Sin embargo, la aceptación de la propuesta tampoco iba a ser fácil, por lo que el Consejo de Seguridad de la ONU se vio obligado a ampliar de nuevo el mandato de la MINURSO hasta el 31 de julio (126).

Así, llegados al mes de julio, se acababan los plazos y, ninguna de las dos partes parecían decididas a aceptar la propuesta. Si Marruecos insistía en que no daría el visto bueno a opción alguna que no partiera de la soberanía marroquí sobre el territorio y que no aceptaría que se planteara la autodeterminación, el Frente Polisario se mostraba contrario a toda clase de integración en Marruecos. No obstante, mientras que el Frente Polisario iba pronto a flexibilizar su postura. Sin embargo, Marruecos insiste en considerarlo “contrario a los intereses y a la paz y la seguridad en la región” (127).

123 Ver Echeverría, Carlos op. cit.

124 *Nueva tentativa de Baker para solucionar el conflicto* afrol News 9 de enero de 2003, disponible en www.afrol.com

125 *Two Months Extension for MINURSO*, AllAfrica, 26 de marzo de 2003, disponible en www.globalpolicy.org

126 *La ONU extiende deliberaciones sobre el Sahara Occidental dos meses* Yahoo Noticias 30 de mayo de 2003,

<http://es.news.yahoo.com>

127 *Sahara Occidental: Noticias Semanales* 20/07/2003-02/08/2003, disponible en www.arso.org

Sin embargo, el mantenimiento de esta actitud no puede ser muy beneficioso para Marruecos, pues supone el rechazo a una propuesta claramente respaldada por Estados Unidos, país con el que Marruecos negocia un acuerdo de libre cambio (128). Si a ello añadimos que Francia, su aliado tradicional, podrá ayudarle ahora menos que nunca frente a Estados Unidos después de las tensiones surgidas a causa de la guerra de Irak y que España vive un momento de excelentes relaciones con Estados Unidos pero sigue viviendo las mismas tensiones de siempre con Marruecos, la posición de este último es cualquier cosa menos fácil. Por lo tanto quizá se den las condiciones óptimas para pasar del óptimo paretiano al equilibrio de Nash, ya que el Frente Polisario acepta la propuesta debido a que Argel y Madrid lo “apadrinan” y Rabat cada vez tiene menos margen de maniobra. Sin embargo, Estados Unidos se encuentra negociando con Marruecos la apertura de una base militar en Dajla, razón por la que el general Jeffrey B. Kohler, habría viajado a Marruecos el pasado mes de julio. Ahora bien, que esto acabe implicando un cambio en la postura norteamericana, o que los lleve a término prescindiendo de Marruecos, aún esta por ver (129).

El Consejo de Seguridad presidido por España va a prorrogar nuevamente el mandato de la MINURSO hasta el 31 de octubre de 2003, al tiempo que aprueba la resolución 1.495 presentada por el llamado “Grupo de amigos para el futuro del Sáhara” (130) pidiendo nuevamente a las partes que aceptaran el Plan Baker III al tiempo que lo califica de “solución política óptima”. La opción ahora sobre la mesa, resultante de diversos cambios dirigidos a lograr una propuesta lo más equitativa posible para ambas partes: periodo transitorio de autonomía y Referéndum. En el periodo transitorio, la administración del territorio quedaría en manos de una instancia administrativa, la Autoridad del Sáhara Occidental dotada de un presidente y de una asamblea que tendría competencias en gestión del presupuesto, fiscalidad, economía y seguridad interior. A Marruecos corresponderían las relaciones exteriores, la seguridad nacional, la defensa, la bandera y la moneda

128 Shelley, Toby *Behind the Baker Plan for Western Sahara* Middle East Report Online, 1 de agosto de 2003, disponible en www.merip.org

129 *Sahara Occidental: noticias semanales*, 31/08/2003, disponible en www.arso.org

130 *España apoyará en la ONU el Plan Baker como base de solución para el Sahara* La Razón, 14 de julio de 2003

(131). El Frente Polisario acogió con satisfacción la resolución mientras que Marruecos sólo dice estar satisfecho porque la resolución “no impone ninguna solución a las partes”. Todo parece indicar que pese a la disposición anunciada por ambas partes a cooperar entre sí y con la ONU la realidad es que el camino seguirá sin ser fácil y las partes siguen en posiciones demasiado alejadas. Sin embargo hechos como la liberación de 243 marroquíes (132) en respuesta a la petición del presidente del Gobierno español, José María Aznar, hacen pensar que la parte saharauí sigue estando más dispuesta a hacer concesiones que la parte marroquí.

Por lo demás, el Frente Polisario no pierde oportunidad de acusar a Marruecos por sus “violaciones de la legalidad internacional” y por rechazar “categóricamente” la última resolución del Consejo de Seguridad, “retando a la comunidad internacional”, mientras Marruecos sigue acusando a Argelia de ser el “verdadero adversario” y “querer establecer una hegemonía total” sobre las que Marruecos denomina sus provincias del Sur (133).

Las posiciones están, por tanto, tan enconadas como siempre y nada hace prever que el próximo mes de enero el Consejo de Seguridad no se vaya a ver de nuevo en la necesidad de decidir si prorrogar o no el mandato de la MINURSO por enésima vez.

Las relaciones argelino-marroquíes y el conflicto del Sáhara

Como ya vimos, existe una importante interacción entre el Estado de tales relaciones y los pasos que se van dando en el conflicto. Pero la relación no es unidireccional y ambos procesos se influyen mutuamente.

La rivalidad argelino-marroquí, que en ocasiones ha derivado en abierta hostilidad, es previa al surgimiento del conflicto por el Sáhara Occidental y obedece a una multiplicidad de causas aún cuando, en el momento actual, el Sáhara es en buena

131 Beaugé, Florence y Tuquoi, Jean-Pierre *Maroc : revers diplomatique au Sahara Occidental* Le Monde 13 de agosto de 2003, disponible en www.lemonde.fr

132 Ver Butler, Catherine *Polisario Front finally frees 243 PoWs after decades in Algerian desert prison* The Independent, 3 de septiembre de 2003

133 *Sahara Occidental: noticias semanales*, 31/08/2003, disponible en www.arso.org

medida uno de los problemas que más tensa las relaciones entre ambos Estados magrebíes. En concreto, históricamente, han sido causas de tensión (134):

1. La reclamación formulada por Marruecos poco después de la independencia sobre las franjas occidental y meridional de Argelia, que habían estado bajo soberanía marroquí antes de la llegada de los franceses.
2. La lucha por la primacía en el Magreb entre Marruecos, orgulloso de su identidad nacional centenaria y Argelia, convencida de la legitimidad que le confería el haber salido victoriosa de su guerra de independencia.
3. Diferencias ideológicas entre las doctrinas socialistas revolucionarias de la recién independiente Argelia y el conservadurismo de los gobiernos marroquíes. Hoy siguen siendo dos sistemas políticos tremendamente distintos
4. La reclamación marroquí sobre el Sáhara Occidental formulada en el momento de la descolonización del territorio por España.

En esas circunstancias, el estallido del conflicto del Sáhara y el reconocimiento por Argelia de la RASD no fue la causa pero tal vez sí el detonante de un distanciamiento que llevo a la interrupción de relaciones diplomáticas entre Argelia y Marruecos por un periodo de doce años hasta que, en 1988, se produce una reaproximación. Así, a principios de los noventa se reabre la frontera y se intentan lanzar una serie de iniciativas económicas conjuntas. Es muy probable que la creación de la Unión Magreb Árabe, la aceptación por Marruecos del plan de Naciones Unidas y los propios cambios en la dirección del Gobierno argelino, propiciaran ese acercamiento.

En la actualidad, después de años de renovadas tensiones ambos países intentan una nueva reaproximación sobre la base de una reactivación de las relaciones políticas, económicas, sociales y culturales y una reapertura de las fronteras. De hecho, una cierta cooperación vendría forzada por la necesidad de hacer frente de forma conjunta al terrorismo incluso, a pesar, de las difíciles relaciones entre ambos países (135). Asimismo, líderes de algunos otros Estados, como el presidente francés, Jacques Chirac, se esfuerzan en hacer lo posible por fomentar tal

134 Ver *Algeria: Security Problems with Neighboring States* up Info, Diciembre de 1993, disponible www.lupinfo.com

135 *Morocco Teams Up With Algeria Against Terror* Reuters, Agence France Presse, 20 de julio de 2003.

acercamiento (136). Sin embargo, tal escenario depende en buena medida de la disposición de Mohamed VI y ésta no está tan clara¹³⁷. De hecho, recientemente el rey de Marruecos ha reanudado sus críticas a Argelia por la cuestión del Sáhara abandonando la línea adoptada por el mismo con anterioridad de considerar la cuestión sólo como un legado de anteriores gobiernos argelinos. Aquella actitud no era mucho pero era un paso adelante y, ahora, se ha vuelto a retroceder.

Por consiguiente y, pese a las apariencias, no hay que dejarse engañar; por más que intenten o, al menos así lo declaren, suavizar sus relaciones, la realidad es que la competencia entre Argelia y Marruecos se ha acrecentado (138). De esta forma no son pocos los que ven a la potencial mejora de las relaciones argelino-marroquíes como la principal víctima de los últimos acontecimientos en relación con el Sáhara Occidental (139).

Sin embargo, el Frente Polisario debe ser cauto porque, como probablemente sus líderes ya habrán visto, el apoyo de Argelia puede no ser eterno. No es que Argelia vaya a apoyar ahora a Marruecos pero es muy probable que no permitiera una reanudación de las hostilidades del Frente Polisario efectuada desde su propio territorio, por mucho que aquel la deseara, del mismo modo que, como en el caso de la última resolución van a estar siempre a favor de una solución negociada y dispuestos a presionar al Frente Polisario para que adopte una línea de flexibilidad. No obstante, tampoco hay que engañarse y Argelia saldría beneficiada con la creación de un Estado independiente en el Sáhara Occidental ya que, más allá de tener un Estado amigo con salida al Atlántico, evita que Marruecos logre una mayor costa y una mayor salida a ese océano, pudiendo bloquear la de los productos argelinos (140), y le mantiene más alejado de sus recursos energéticos (141).

¹³⁶ Reunión Chirac-Buteftika constituye intento de acercar a Rabat y Argel EFE, Unión Radio, 5 de febrero de 2003, disponible en www.unionradio.com.ve

¹³⁷ Ver Cornish, Jean-Jacques *Algeria and Morocco: Bury the Hatchet* Afrika.no 30 de junio de 2003, disponible en www.afrika.no

¹³⁸ Shelley, Toby op.cit.

¹³⁹ Al Ashab, Mohamed A *Glimpse Of Light* Al Hayat, 24 de agosto de 2003, disponible en <http://english.daralhayat.com>

¹⁴⁰ Amira Fernández, Heizam, op.cit.

En definitiva habrá que tener en cuenta siempre los altos y bajos de las relaciones marroquíes y los intereses coyunturales y de largo plazo de Argelia al valorar el apoyo que pueda estar dando o no al Frente Polisario en tanto que se deberá tener en cuenta el devenir del conflicto en el Sáhara Occidental cuando se trate de anticipar el curso que puedan seguir las relaciones entre Argel y Rabat.

La posición de España

España, antigua potencia colonial del Sáhara Occidental y vecina de Marruecos posee, en consecuencia un cierto papel en el conflicto. En líneas generales, los distintos gobiernos se han esforzado en mantener una línea de neutralidad que se acompaña del apoyo a celebración del referéndum que ya España intento celebrar en el contexto de su retirada del Sáhara Occidental en 1974.

Ahora bien, en realidad, la postura española debiera ser mejor calificada de equilibrada que de neutral ya que si bien por un lado mantiene intensas y no siempre amigables relaciones con Marruecos, por otra el pueblo saharauí recibe ayuda española tanto oficial como no gubernamental (142), contribuyendo a financiar el trabajo de ACNUR en este conflicto.

Ello no evita, en cualquier caso que ambas partes acusen a España de parcialidad a favor de la otra. Así, por ejemplo, mientras miembros del Frente Polisario como Bachir Edkhill lamenta “el poco interés que ha manifestado España por su antigua colonia” o reprochan a España su “parcialidad y unilateralidad y su desconocimiento del conflicto” (143), algo por otra parte bastante improbable, desde Marruecos también se acusa a España de parcialidad diciendo que “jugaba al mismo tiempo el papel de juez y de parte” (144) o de ser “segundo Tinduf” (145) (en referencia a la

141 Boito, Leila, *El Conflicto del Sahara Occidental* Política y Actualidad, Universidad del Salvador, 2000, disponible en www.politicayactualidad.com

142 Amira Fernández, Heizam, op.cit.

143 Soto, Paco *La necesidad de conocer las dos versiones* Sur Digital, 28 de julio de 2003, disponible en <http://servicios.diariosur.es>

144 *Prorrogada la MINURSO para el Sahara por tres meses*, en Libertad Digital disponible en <http://es.groups.yahoo.com>

145 Recogido por Echeverría, Carlos op.cit

acogida de refugiados). Y ello por no hablar de las declaraciones efectuadas por Mohamed Benaissa el pasado verano en el contexto de la aprobación de la resolución de 1495 por el Consejo de Seguridad, calificables de amenaza y en las que se afirma que “España mantiene una postura contraria a sus intereses en Marruecos” (146).

Por otra parte, los representantes saharauis consideran que España debería jugar un papel más activo en el conflicto (147), algo en lo que han insistido con especial fuerza en el contexto de la presidencia española del Consejo de Seguridad cuando, el pasado mes de julio se aprobó la última resolución relativa al Sáhara.

Sea como sea, es evidente que la actitud española respecto del conflicto se ve condicionada por los propios intereses españoles en la región. En este sentido hay que tener presentes los caladeros de pesca saharianos (España ya habría entablado conversaciones para un hipotético caso de autodeterminación con el Frente Polisario), las difíciles relaciones con Marruecos, que invitan a pensar que las que se pudieran establecer con un nuevo Estado necesariamente iban a ser mejores (148) y la opinión pública, muy favorable a la causa saharauí (149).

El conflicto de Oriente Medio

La teoría de juegos en el conflicto

El análisis del conflicto de Oriente Medio requiere tener en cuenta una serie de condiciones previas que lo hacen diferente. En un primer lugar debemos hablar del deseo de ambas partes por dominar la tierra, el objetivo que además resulta incompatible. No obstante, se podría pensar que ambas partes podrían hacer un reparto igualitario de esa tierra, equilibrio de Nash. Ninguna de las partes maximizaría sus opciones, óptimo paretiano, pero al menos obtendrían la paz. Este

146 146 *Prorrogada la MINURSO para el Sahara por tres meses*, en Libertad Digital disponible en <http://es.groups.yahoo.com>

147 Soto, Paco *El Sahara pide a España un papel más activo* Sur Digital, 28 de julio de 2003, disponible en <http://servicios.diariosur.es>

148 Pérez González, Ángel *La cuestión del Sahara y la estabilidad de Marruecos* Real Instituto Elcano, 12 de noviembre de 1992, disponible en www.realinstitutoelcano.org

149 Baraibar, Jose Manuel op. Cit.

fue el planteamiento que se hicieron El-Sadat y Begin en 1979. En lo que se refiere a las relaciones palestino-israelíes, se han llevado a cabo varios intentos de paz, pero todos ellos han fracasado estrepitosamente. ¿Por qué es tan difícil obtener la paz? Los árabes, en general, consideran que esa tierra que hoy puebla Israel les pertenece desde hace mucho tiempo. Israel se ha convertido para los palestinos en una cuestión religioso-ideológica, considerándolo junto con Estados Unidos como el “Gran Satán” (150). Por este motivo, varios líderes árabes han predicado la destrucción total Israel.

En lo que se refiere a Israel, desde la guerra de 1948 se piensa que una derrota supondría el fin de su existencia como Estado y casi como nación. Por este motivo, Israel basa su filosofía bélica en cuatro principios:

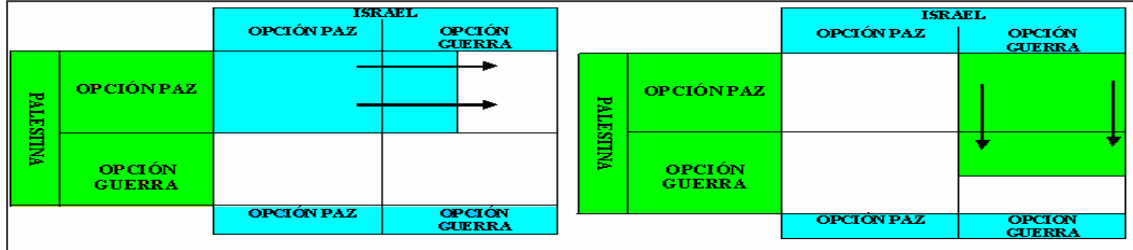
1. La guerra no ha de librarse en Israel para evitar víctimas civiles.
2. Israel debe llevar la iniciativa, esto no significa que busque la guerra.
3. La guerra debe comprender muy poco tiempo ya que la opinión pública puede asediar al gobierno (151).
4. Ha de evitarse un número de víctimas civiles alto puesto que Israel es una sociedad moderna que no tolera un elevado número de bajas.

Como podemos apreciar las dos partes en conflicto tienen unas circunstancias especiales que hacen que el análisis del mismo sea diferente. Ambos, buscarán siempre como primera opción la violenta, lo que provoca una desconfianza en el otro. En el caso de Israel, aunque no busque directamente el enfrentamiento con los árabes, sí que está siempre preparado para el mismo y, sobre todo, para anticiparse a la contraparte. Esto provoca la desconfianza en árabes, figura 9.

150 Como muestra las declaraciones del líder de Hamas Abu Shanab “*Islam does not recognise the right of foreigners to rule over any Muslim land. They are allowed to live in it but not as occupiers. This is not a matter of policy but a matter of ideology*” The Guardian 26 de junio de 2003.

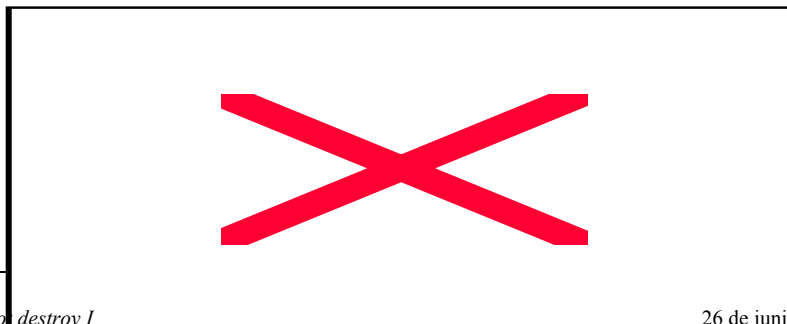
151 Buzan, Barry *People States & Fear. An Agenda for International Security studies in the post.cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Heatforshire, 1991 pp-113.

Figura 9. Ataque preventivos israelíes y terrorismo palestino



Cuando la postura árabe se encuentra situada en la opción paz, se debe a que su capacidad es limitada y no puede lograr su verdadero objetivo (152): destruir Israel (153). Esta ha sido la actitud de los árabes en los periodos entreguerras, momentos en los que los atentados terroristas se han multiplicado con el fin de ir desgastando a su enemigo. Como se puede apreciar, la paz en Oriente Medio es muy difícil ya que las partes, los jugadores, se ven envueltos en un círculo vicioso. Por un lado, los árabes tienen por objetivo destruir al Estado de Israel, algo que provoca que siempre se encuentre en disposición de ataque o disposición preventiva, ora mediante ataque directo como sucedió en 1948, 1956, 1967 y 1973, ora vía ataque terrorista como ha sucedido en la primera y segunda Intifada. Por su parte, Israel al vivir con el miedo a desaparecer como Estado, vive en una posición de anticipación, de preparación para la guerra, lo que, a su vez, genera desconfianza en la otra parte, figura 10.

Figura 10.



152 "We cannot destroy I

26 de junio de 2003. Palabras de

Abu Shanab.

153 La Carta Nacional Palestina lo recoge como uno de sus principios básicos.

El inicio del problema

La decadencia del Imperio Otomano provocó que la Corona británica se fuera apoderando de la región (Siria, Palestina e Irak). El Reino Unido se percató de la necesidad de tener un aliado culturalmente afín: los judíos. Por este motivo en 1917 proclaman la Declaración Balfour:

“El Gobierno de Su Majestad ve con agrado el establecimiento de un país para el pueblo judío, y hará todo lo que esté en su mano para facilitar la consecución de este objetivo...” (154).

La Declaración Balfour

La Declaración Balfour no nace de la nada, tiene un porqué que debe ser entendido como la consecuencia lógica de dos fenómenos: la importancia cada vez mayor de judíos en la sociedad británica (155) y el auge del movimiento sionista de Theodor Herzl. Precisamente la muerte de Herzl, en 1904, fue el punto de inicio de la inmigración sionista a Israel. Se podría decir que éste es el comienzo del conflicto entre árabes e israelíes, y no 1948, como algunos apuntan. Este punto hubiera sido un buen momento para poder solucionar el conflicto ya que, entonces los árabes no pretendían destruir a los judíos y éstos no tenían el miedo a ser destruidos.

Debido a los problemas de posguerra que tenía Europa, el Reino Unido se ve obligado a limitar su presencia y a conceder independencias simbólicas como Egipto (1922) e Irak (1932). En lo que se refiere a Palestina, la convivencia entre judíos y palestinos cada vez era cada vez más difícil. La emigración hebrea procedente de Europa cada vez era mayor debido a la persecución nazi. Según Michael Howard (156), en los años del nazismo un total de 385.000 judíos salieron de Alemania, Checoslovaquia y Austria con destino a Palestina. En el año 1936, cuando el nazismo estaba ya totalmente implantado, se produjo una rebelión dirigida por el

154 Fast, Howard *Los Judíos. Historia de un Pueblo*, Ed.La llave, Madrid, 2000, pp-323.

155 Oz-Slazier, Fania, *An absurd link? European forgets Israel's origins* International Herald Tribune 27 de junio de 2003.

156 Fast, Howard *Los Judíos. Historia de un Pueblo*, Ed.La llave, Madrid, 2000, pp-330.

muftí de Jerusalén, Haj Amin Husseini (157). Esta rebelión duró tres años y supuso el principio formal del conflicto en Palestina. Durante la Segunda Guerra Mundial, algunos judíos combatieron del lado de los aliados, principalmente en los ejércitos anglosajones. En los países árabes, el eje, ya sea directamente a través de la influencia alemana, o a través del régimen de Vichy, era la fuerza dominante.

La independencia israelí

Antes incluso del final de la Segunda Guerra Mundial, milicias radicales israelíes comenzaron a cometer acciones terroristas contra los intereses británicos (158). La situación para el gobierno de Attlee era insostenible. La respuesta de la ONU fue muy clara: el mandato debe finalizar (159). Por este motivo, el 29 de noviembre de 1947, la ONU llevó a cabo el primer reparto de Palestina con la promesa británica de marcharse a más tardar el 15 de mayo de 1948. La ONU decidió dividir el futuro Estado en dos partes, una para la población judía y otra para Palestina, quedando Jerusalén bajo un régimen internacional (160). Los palestinos no aceptaron la división de Naciones Unidas y comenzaron su ofensiva contra la población israelí cambiando definitivamente su posición en el conflicto. Palestina abandonaba la posición pacífica para adoptar una opción violenta; renunciaron al equilibrio de Nash por la búsqueda del óptimo paretiano. El motivo fue que el pueblo palestino se sintió maltratado en el reparto y la única opción, para ellos, era la violenta, figura 11.

157 Haj Amin Husseini fue deportado a Damasco en 1937. De ahí pasó en 1940 a Irak donde apoyó un golpe de Estado pro-nazi que fracasó. Un año después llegó clandestinamente a Alemania para acabar en El Cairo donde creó la OLP.

158 En concreto estamos hablando de los atentados contra el Hotel Rey David y contra el Cuartel General Británico.

159 “*El mandato sobre Palestina finalizará lo antes posible y, en cualquier caso, el 1 de agosto de 1948 como muy tarde*” Resolución 181 de Naciones Unidas de 29 de noviembre de 1947.

160 “*Los Estados independientes árabe y judío, así como el régimen internacional particular previsto para la ciudad de Jerusalén*” Idem.

Figura 11 Violencia entre Israel y
Palestina

		ISRAEL	
		PAZ	GUERRA
PALESTINA	PAZ	Israel	
	GUERRA	Palestina	

La primera guerra árabe-Israelí

La primera acción árabe fue el bloqueo de las comunicaciones entre los diversos enclaves judíos. El proto Ejército israelí, la Haganá, trató con éxito de abrir las rutas de abastecimiento para la población israelí. Esta primera reacción israelí tuvo consecuencias positivas para Israel ya que, se formó la primera Brigada israelí, (Brigada Avidón), era la primera vez que Israel conquistaba territorios y se produjo un efecto psicológico sobre los árabes que los disuadía de atacar a Israel. Los israelíes ya no confiaban en sus vecinos. Con estas posturas tan enfrentadas la guerra estaba asegurada.

Una vez que las tropas del mandato desaparecieron, los árabes se lanzaron contra los territorios israelíes. La explicación es muy simple, con la salida de los británicos, nada constreñía a los árabes para conseguir su máximo paretiano. Así, el 15 de mayo, los Ejércitos de Egipto, Líbano, Irak, Siria y Jordania lanzaron un potente ataque que se prolongó hasta el 10 de junio. Sorprendentemente, las fuerzas israelíes lograron contraatacar en los tres frentes. Por su parte los árabes habían fracasado ya que pensaron que de un gran golpe, *first strike*, podrían derrotar a Israel. A partir de ahora Israel sabía que debía ser capaz de atacar primero para “disuadir” a su enemigo. Nació así el sentimiento de inseguridad que define hoy a la sociedad israelí algo que se unía a los recuerdos de la Shoah. Tras un periodo de paz que se extendió desde julio hasta octubre de 1948, Israel hizo valer su nueva estrategia *first strike*, para evitar que un ataque pueda destruirle. El 11 de mayo de 1949 árabes e israelíes firmaron lo que se conoce como el armisticio de Rodas. Este acuerdo era un simple alto el fuego y en ningún caso suponía ni una aceptación del

Estado de Israel, ni tan siquiera un reconocimiento de sus fronteras. Al final de la guerra casi 700.000 palestinos tuvieron que huir a Egipto y Jordania. Ahora, la situación de los palestinos sí que era realmente desesperada.

El periodo que va desde la primera a la segunda guerra árabe-israelí fue muy difícil para el recién creado Estado de Israel. Las incursiones terroristas procedentes de Gaza y Jordania se sucedían sin descanso. Este hecho llevó a Israel a crear una brigada antiterrorista, la 101, dirigida por un joven y eficaz militar llamado Ariel Sharon, *Arik*. Este grupo se dedicaba a realizar incursiones con el fin de frenar las oleadas suicidas, aunque estas operaciones no eran del agrado de Estados Unidos y Gran Bretaña (161). Esto es, sin lugar a dudas, el inicio de la doctrina preventiva israelí, algo que agravaba más aún la relación con los árabes.

La guerra del Canal

La guerra árabe-israelí de 1956 debe ser entendida como una reacción a la nacionalización del canal de Suez de Nasser. Este giro socialista de Egipto complicó mucho las ya difíciles relaciones árabe-israelíes, ya que provocó la “internacionalización del conflicto”. Francia y el Reino Unido instigaron a Israel para que atacara Egipto con el fin de recuperar el canal de Suez. Egipto, además de la nacionalización del canal de Suez, había cerrado a la navegación el estrecho de Tirán, única salida israelí al mar Rojo. Tel Aviv interpretó el hecho como una declaración de guerra e invadió por sorpresa la península del Sinaí. En tan sólo 100 horas, Israel había conquistado el Sinaí combinando un triple ataque: Norte, Sur y apoyo aerotransportado. La ONU obligó a Israel a devolver los territorios conquistados, pero los hebreos se quedaron con gran cantidad de material bélico de fabricación soviética (162), lo que demostraba su implicación. De hecho, Israel no tenía un deseo de colonizar esa tierra ya que, como señala Barry Buzan, Israel tenía grandes dificultades para legitimar su conquista (163). La verdadera naturaleza de la

161 Laffin John, Chappe, Mike *El ejército israelí en las guerras de Oriente Medio*, Osprey Military (RBA), Madrid, 2000.

162 “Se capturaron multitud de Ak-47 que inspiraron a Israel para fabricar el Galil”.

163 Buzan, Barry *People States & Fear. An Agenda for International Security studies in the post.cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Heatforshire, 1991 pp-139.

acción era demostrar el nivel de preparación que tenían los hebreos y disuadir así a sus vecinos de tomar medidas agresivas contra Israel.

La guerra de los Seis Días

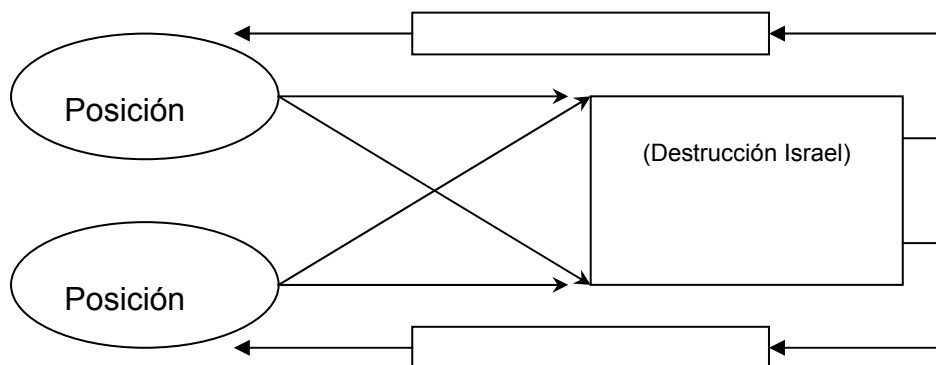
Desde que se firmó el acuerdo de 1956, Israel tuvo 11 años para prepararse para la siguiente guerra. En este periodo de tiempo, se sucedieron los ataques terroristas en territorio israelí debido a que los árabes no podían llevar a cabo su máximo deseo: destruir el Estado de Israel. Además, Siria bombardeaba continuamente desde los Altos del Golán los asentamientos de Galilea, lo que nos muestra la importancia estratégica de esta región. Tanto Siria como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) incitaron a Egipto para que atacara a Israel. Nasser, aunque se encontraba embarcado en la guerra de Yemen, consideraba que los israelíes, sin la ayuda de franceses y británicos, no podrían resistir otra guerra. El servicio secreto israelí registró movimientos en la península del Sinaí y el presidente Nasser volvió a bloquear el estrecho de Tirán. La única defensa posible para Israel era un ataque sorpresa, algo difícil ya que, el primer movimiento lo habían realizado los egipcios. Los israelíes decidieron dar una imagen de desmovilización que hiciera pensar a los árabes que no estaban preparados (164), precisamente para recuperar el factor sorpresa. El 5 de junio de 1967 a las 7:45 la Fuerza Aérea israelí, dirigida por el general Mordejai Hod, lanzó un ataque sobre la aviación egipcia. En menos de dos horas la Fuerza Aérea egipcia había pasado a la historia.

Vemos nuevamente como Israel usaba el ataque preventivo para asegurar su existencia. Israel se encontraba a caballo entre la opción guerra y la opción paz y la desconfianza que le provocaban sus vecinos le hizo decantarse por la opción guerra, la peor de todas. Israel lanzó una triple ofensiva: el Golán con su caballería, el Sinaí con su infantería y la Ciudad Vieja con paracaidistas. La guerra acabó con 777 bajas israelíes y 15.000 árabes. No obstante, la sensación de inseguridad crecía y crecía entre la población hebrea, lo que hacía que el miedo calara en la

164 El sábado 3 de junio los periódicos mostraban imágenes de soldados israelíes en las playas. El Ministro de Defensa Dayal pronunció un discurso en el que decía que no se preveía una guerra inminente.

sociedad multiplicando por 1.000 el problema (165). Los árabes seguían empeñados en la destrucción del Estado de Israel como única manera de solución del conflicto. Las continuas derrotas militares hacían que el odio se incrementara y la vía pacífica se complicaba. Con esta situación, los ataques preventivos tenían cada vez más importancia en la doctrina militar israelí al tiempo que impedían que cualquier iniciativa de paz triunfara. Israel había logrado sus objetivos y la situación, según M. Dayan, era “ideal” (166). Israel había conquistado *dunam a dunam* (paso a paso) Cisjordania, el Sinaí y el Golán. Aunque no pretendía instalarse en estos últimos, estas zonas eran utilizadas como un *glacis* para reducir la sensación de inseguridad, figura 12.

Figura 12.



La guerra del Yom Kipur

Las continuas derrotas llevaron a los árabes a intentar sorprender a los judíos en su día santo. Las tropas árabes subestimaron el sistema de alerta de reservistas del Zahal (167) y finalmente no pudieron reconquistar las tierras que pretendían.

165 Buzan, Barry *People States & Fear. An Agenda for International Security studies in the post-cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Heatforshire, 1991 pp-122.

166 Perlmutter, Amos, *Israel*, Espasa-Mañana, Madrid, 1987, pp-243.

167 En Israel el servicio militar tiene dos niveles de reservas. El primero comprende a los ciudadanos entre 21 y 39 años y el segundo desde 39 a 44 aunque en tiempos de crisis asciende hasta los 55. En ambos casos sirven un mes al año. Cuando hay una situación de crisis se emiten programas de televisión con mensajes en clave como *Raíces profundas, Afeitado suave, Harry y amigos etc...* que tienen una significado determinado para los reservistas.

Resulta curioso pensar que una personalidad como El Sadat, que había iniciado un proceso de *Des-nasserización*, expresión creada por Roberto Mesa, se decantara por atacar Israel a traición. De hecho, en varias ocasiones había expresado su deseo de alcanzar la paz con Tel Aviv (168) y, paradójicamente, se lanzó sobre Israel. La explicación es simple. El 24 de febrero de 1973 el jefe del Estado Mayor egipcio se entrevistó con el presidente Nixon. Saad el-Shazli le planteó los problemas de seguridad que existían entre Israel y Egipto, a lo que Nixon respondió con un *I cannot deal with your problems unless it becomes a crisis* (169) Esta respuesta fue interpretada por El-Sadat como una invitación a la guerra, algo que se hizo efectivo en octubre de 1973. En una primera fase, 6 y 7 de octubre de 1973, las fuerzas árabes atacaron el Golán y el Sinaí sorprendiendo a los escasos efectivos israelíes que se encontraban en alerta. Éstos, lograron aguantar el fuerte envite hasta que el sistema de reservistas pudo organizarse. Una vez se consiguió organizar la resistencia se inició un primer contraataque, primero sobre Egipto (11-14 de octubre) y después sobre Siria (15-25 de octubre) En total, Israel conquistó 1.500 kilómetros cuadrados a Egipto y 410 kilómetros cuadrados a Siria. Aunque finalmente Israel logró superar el golpe asestado por Egipto, el gran cruce supuso una inyección de moral para los árabes.

A partir de octubre de 1973, la situación del mundo cambió. Los países árabes, molestos con la actitud de Israel, decidieron incrementar el precio del petróleo como modo de presión a la comunidad internacional. Ante una situación, Estados Unidos de la mano de Henry Kissinger, lograron que, tras una dura negociación, Israel y Egipto firmaran la paz. En 1974 el secretario de Estado norteamericano había logrado que las partes, Siria, Egipto e Israel firmaran un acuerdo de alto el fuego. La presencia de Kissinger suponía un refuerzo para ambas partes, una garantía de que ninguna pasaría la posición de paz para situarse en la guerra. Estos acuerdos, que

168 Extracto de un discurso de El Sadat en el Parlamento Egipcio "*I would be willing to reopen the Suez Canal; to have my forces cross to the East Bank...to make a solemn, official declaration of a cease of FIRE by six, rather than three months; to restore diplomatic relations with the US and sign a peace agreement with Israel through the efforts of Dr. Jarring the representative of the Secretary General of U.N*" Disponible en Bregman, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003, pp-103 y siguientes

169 Bregman, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003, pp-107 y siguientes

versaban sobre la retirada de tropas, provocaron que la política israelí se radicalizara (170). Hay que destacar el papel de Estados Unidos como factor externo que hizo a los actores optar por la opción paz, paz. Este hecho es una reafirmación de la teoría del realismo escéptico.

La paz con Egipto y la guerra del Líbano

Poco tiempo antes de la firma del acuerdo de paz con Egipto, se produjo un lamentable hecho que eliminó toda posibilidad de paz entre israelíes y palestinos. El 11 de marzo una incursión suicida palestina cerca de Tel Aviv se cobraba 45 muertos. Las represalias israelíes no se hicieron esperar. El-Zahal intervino en el sur del Líbano creando una zona de seguridad que días más tarde sería cedida a las milicias cristianas de Saad Hadad. De nuevo un atentado palestino rompía la confianza y hacía que Israel atacara para no ser destruido iniciando una ola de violencia generalizada. Además, la situación se complicaba aún más ya que, en 1982 el gobierno del Likud decidió intervenir en el Líbano con la *Operación Paz en Galilea* (171). Esta franja de seguridad podría ser explicada dentro de la teoría de juegos como una medida preventiva debido a la desconfianza que provocaban los atentados terroristas que, en buena medida, procedían del Líbano, como los de marzo de 1978. De hecho, estos atentados fueron los que provocaron lo que se conoció como *Operación Litani* (172) algo que fue completado con la invasión de 1982 (173).

La cuestión del Líbano fue una de las peores maniobras de la historia de la política hebrea ya que, la continua radicalización de la sociedad israelí provocó que los ministros más moderados como Dayan, Weizman o Yadin dimitieran (174). Así, Sharon, genial estratega aunque nefasto político, dominaba la política israelí puesto

170 Nació el ultraortodoxo partido Gush Emunim, se radicalizó el Partido Religioso Nacional y el Likud se convirtió en la segunda fuerza política.

171 Los israelíes mantuvieron la presencia en el sur del Líbano hasta marzo del año 2000, aunque previamente habían hecho una primera retirada en 1985, manteniendo tan solo la franja de seguridad

172 La Operación Litani o Latani buscaba crear una zona de seguridad o glacis para evitar los atentados.

173 Algunos añaden que la invasión del Líbano se produjo por el asesinato del embajador israelí en Londres, Shlomo Argov, el 3 de junio de 1982. Sin embargo esto no fue más que el detonante de un problema que venía de lejos.

174 Las dimisiones se produjeron en los años 1979, 1980 y 1981.

que Begin se encontraba en los últimos años de su vida política. La invasión del Líbano fue una maniobra preventiva, ya que no atacaba ni a Siria ni al propio Líbano sino al micro Estado de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP). Como ya hemos indicado, Sharon logró que el caos imperara en la zona. Los aliados de hoy eran los enemigos de mañana, los refugiados eran atacados (Sabra y Shatila (175) sin piedad y ni siquiera Estados Unidos pudo hacer entrar en razón al gobierno del Likud (176).

La primera Intifada

Si el comienzo de la década de los años ochenta fue una época dura para el pueblo israelí no lo fue menos para el pueblo palestino. La crispación política en Israel afectó también a los palestinos ya que sus condiciones de vida, que nunca fueron buenas, se volvieron insostenibles. En general, muchos palestinos que trabajaban para los israelíes sintieron que su situación iba empeorando cada vez más. Poco a poco fue creciendo un descontento generalizado cuyo detonante fue el accidente de tráfico (177) que se produjo el 8 de diciembre de 1987. Lo que en principio era un lamentable hecho fortuito, se convirtió en el detonante de una crisis que duraría más de seis años. La explicación es muy simple, existía un caldo de cultivo de injusticia socioeconómica que se vio favorecido por lamentables declaraciones entre ambas partes (178). Los disturbios se incrementaban exponencialmente (179) como

175 El ataque a estos dos campamentos fue una auténtica masacre cuyos responsables deben rendir cuentas. Entre el 16 y el 18 de septiembre, con la aprobación del gobierno hebreo, fueron eliminados más de 2000 guerrilleros musulmanes de los que entre 600 y 700 eran mujeres y niños. Ver BREGMAN, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003, pp-175 y siguientes.

176 Los ataques a los campos de refugiados de Sabra y Shatila fueron contestados por la población israelí con tumultuosas manifestaciones que en Tel-Aviv llegaron a medio millón de personas.

177 Cuatro palestinos que venían de trabajar en Israel chocaron frontalmente contra un coche israelí muriendo los cuatro trabajadores.

178 Isaac Rabin culpó de las manifestaciones a Siria e Irán mientras que el Primer Ministro Shamir señaló directamente a la OLP. Yasir Arafat calificó el accidente como ataque premeditado, lo que provocó que a la vuelta del entierro más de 60.000 personas atacaran a la policía israelí.

179 La Primera Intifada supuso un incremento de 133% de las demostraciones de fuerza, de un 183% de la quema de neumáticos, de un 140% del lanzamiento de piedras y un 68% de los bloqueos de carreteras. Datos obtenidos de BREGMAN, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003.

expresión de protesta por una situación insostenible. El paro rondaba el 60%, los que tenían trabajo eran arrestados y la economía israelí y por tanto la palestina se tambaleaba.

Con esta situación la población palestina comenzó a salir a la calle para reivindicar una mejora en sus condiciones de vida, pero siempre al margen de la OLP y de las organizaciones radicales. Tal y como defienden varios autores, como por ejemplo el palestino Edward W. Said (180), la primera Intifada era al contrario que la segunda más social que política aunque fuera aprovechada por la OLP, Hamás o la Yihad Islámica (181). Por su parte, Israel, se encontraba con una situación desconocida: guerrillas urbanas, descontrol interno y situaciones de tumultos generalizados. El Ejército israelí estaba entrenado para combatir en el Sinaí, en los Altos del Golán o en cualquier otra parte, pero siempre contra otro ejército (182). Sin embargo, no podía luchar en su territorio contra niños, mujeres, jóvenes etc. Israel tuvo que optar por técnicas policiales propias de la Suráfrica racista. La imagen de Israel en Occidente caía enteros. Por este motivo, Israel comenzó a pensar en buscar una solución a este problema ya que estaba minando las mismísimas bases del Estado de Israel. Así la opción paz era cada vez más deseada por el pueblo hebreo.

El proceso de paz

LA CONFERENCIA DE MADRID

Los palestinos fueron los únicos árabes que apoyaron abiertamente a Sadam Hussein en su invasión de Irak. Esa decisión limitó sus posibilidades de futuro, algo que usó Estados Unidos para obligarle a estar en Madrid. Por su parte, Israel, también fue persuadido por George Bush para que acudiera a la Conferencia de

180 Ver Said, Edward W., *Gaza y Jericó*. Pax Americana TXALAPARTA Ed., Tafalla, 1995 pp-45.

181 El movimiento de defensa palestino nunca ha tenido tintes antisemitas. Este tipo de radicalismo se ha introducido de la mano de Hamás “*They (los judíos) also used the money to establish clandestine organizations which are spreading around the world in order to destroy societies and carry out Zionist interest. Such organizations are: the Free Masons, Rotary Clubs, Lions Clubs etc...*” Ver Laqueur W. and Rubin B., (eds) Hamas: Charter, August 1988 en *The Israel-Arab Reader*, pp-529-537.

182 Ehud Barak declaró “*We were not technically prepared to deal with a violent popular riot on this scale*” de BREGMAN, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003 pp-187.

Paz (30 de octubre a 2 de noviembre de 1991) (183) La celebración de la Conferencia de Madrid es un ejemplo más de la validez de la teoría realista escéptica ya que ninguna de las partes por sí mismas hubiera acudido pero la presión de terceros Estados llevó a los jugadores a hacerlo, teoría del realismo escéptico. La reunión se convocó con la idea de crear un foro donde las partes pudieran comenzar a dialogar. Se abrieron dos vías: la bilateral y la multilateral. En la primera se crearon grupos de trabajo para diferentes temas y tuvieron su principal reunión en Moscú (enero 1992) donde se fijaron calendarios. En lo que se refiere a la vía bilateral se optó por establecer cuatro foros: Israel-Jordania, Israel-Siria, Israel-El Líbano e Israel-pueblo palestino (184). De estos cuatro canales, dos tenían un futuro ligado y complicado, Siria y Líbano, y los otros dos tenían un futuro más próspero aunque también vinculada entre sí. Los sirios tenían una fijación, la retirada de Israel de los Altos del Golán, mientras que los israelíes, a cambio, les pedían la paz. Este hecho viene a demostrar que la ocupación israelí del Golán no es más que una garantía de seguridad.

Por su parte, los jordanos supeditaban la paz al triunfo de las negociaciones con los palestinos que por su parte buscaban, ante todo, el reconocimiento de la OLP como parte en el conflicto. Isaac Rabin veía mucho más sencillo lograr el acuerdo con los palestinos que con los sirios, por lo que decidió centrarse en los primeros. Durante agosto de 1993 se llevaron a cabo las primeras consultas informales apadrinadas por Johan Holst que poco después cristalizaron en lo que se conoce como los Acuerdos de Oslo.

LOS ACUERDOS DE OSLO

183 Días previos a la reunión se podía leer esto en la prensa israelí *"WILL the Palestinian flag be raised in Madrid?" shouted the youth at a public forum in East Jerusalem this week, "or will the masked youths have to do it?" The taunt, directed at members of the Palestinian team to the Madrid peace conference, reflected the unease in the territories about the terms under which Palestinians will be participating in the peace talks slated to start"* Joel Greenberg. ***Too Many Concessions' Doubts Reflect Unease In Territories***, Jerusalem Post, Jerusalem, 25 de octubre de 1991.

184 La llegada al poder de Bill Clinton¹⁸⁴ supuso una bocanada de aire fresco para Oriente Medio. Para el ex-gobernador de Arkansas el asunto tenía una especial importancia debido a que consejeros como Anthony Lake le habían convencido de que se trataba más de un asunto interno que internacional.

Oslo fue algo histórico, por primera vez se concedía una oportunidad a la paz entre palestinos e israelíes. Aunque nada era definitivo, como luego se ha visto, la esperanza se centraba en un periodo transitorio de cinco años. Transcurrido este periodo se debería trabajar en los temas más controvertidos: refugiados, control de armas, soberanías, fronteras etc. Israel reconocía a la OLP como representante del pueblo palestino y le concedía un pequeño territorio entre Gaza y Jericó. Los palestinos se comprometían a eliminar de su carta el artículo que buscaba la eliminación del Estado de Israel. Así, el pueblo palestino comenzaba a tener algo físico que en el futuro podría ser un Estado. A su vez, los judíos ya no tenían el temor de ser destruidos mañana. Sobre la base de esta confianza ya se podía empezar a trabajar

Sin embargo, esa tranquilidad era limitada puesto que el frente norte seguía abierto. Siria era probablemente el enemigo de Israel ya que su arsenal superaba con mucho al de otros Estados árabes. La paz con Siria seguía siendo fundamental puesto que llevaría a Israel a normalizar sus relaciones con el Líbano y de ahí con el resto de los países árabes. La posición de Asad era muy clara: quería que los israelíes se retiraran del Golán a cambio de terminar con el enfrentamiento entre los dos países. A pesar de los esfuerzos realizados por Christopher y Rabin, Asad no aceptó ningún tipo de solución intermedia. Asad no estaba dispuesto a sacrificar un óptimo paretiano por un equilibrio de Nash. En este caso se puede decir que para el jugador Siria la única posición que mejoraba la opción que ya tenía era la devolución del Golán. Sin embargo, esa opción podía suponer la destrucción de Israel ya que Siria no daba garantías de paz. Al contrario el problema con Jordania era mucho menos complicado. El 26 de octubre de 1994, el enfermo Hussein de Jordania y el ya condenado a muerte Isaac Rabin firmaban el Tratado de Paz que ponía fin a más de cuarenta años de enfrentamiento. Israel había acabado con otro frente de guerra.

Tanto 1995 como 1996 fueron años electorales para Rabin y Clinton. Ambos necesitaban algunos logros políticos para poder seguir contando con el apoyo de sus respectivas poblaciones. Por ese motivo se decidió impulsar más aun las negociaciones. El problema era que ahora los palestinos reclamaban hechos y estos hechos implicaban la retirada de Nablus, Ramalla, Hebrón y Jenín. A cambio, los palestinos eliminarían el famoso artículo de la Carta Nacional Palestina. Así, Rabin

podría revalidar fácilmente su mandato gubernamental logrando lo que nadie había conseguido en la historia del pueblo hebreo; vivir en paz en la tierra prometida. A pesar de los intentos de los radicales por dar al traste con el proceso de paz (185), el 28 de septiembre de 1995 Arafat y Rabin, “escortados” por Clinton, Hussein de Jordania y Mubarak, firmaban lo que se conoce como los Acuerdos de Washington.

ACUERDOS DE WASHINGTON

Tras las duras negociaciones llevadas a cabo por las partes se decidió dividir Cisjordania y la franja de Gaza en tres zonas diferentes:

1. Zona A (3% del total): exclusivamente bajo control palestino.
2. Zona B (24% del total): bajo control civil palestino aunque los israelíes mantendrían algunas competencias en asuntos de seguridad.
3. Zona 3: se mantendría bajo control exclusivo de Israel.

Poco a poco Israel iría abandonando los territorios. Estos acuerdos no se extenderían a Jerusalén Oriental aunque sus ciudadanos podrían a los órganos de representación. Estos acuerdos no fueron vistos con buenos ojos por los radicales de uno y de otro lado que continuaron atentando contra la población civil. Precisamente, en una acción cobarde del terrorista judío Yigal Amir, Isaac Rabin (186) y el proceso de paz, perdían su vida. Este hecho supuso que Shimon Peres asumiera la presidencia del Gobierno para perderla después con Benjamín Netanyahu. Precisamente la victoria del Likud (mayo 1996) vino precedida de una devastadora campaña terrorista protagonizada por Hamás. Estas acciones permitieron a Netanyahu presentarse a la población israelí como *Mr. Security*. Netanyahu supuso un cambio cualitativo respecto a Rabin ya que se mostraba mucho más escéptico y reacio a ceder territorio. Esta victoria no fue bien acogida ni

185 Un suicida de Hamás detonó su bomba el 24 de julio de 1995 en Tel Aviv asesinando a cinco israelíes. Aunque en principio parecía que todo se iba a venir abajo gracias a la cooperación internacional el proceso de paz logró mantener su supervivencia.

186 “*Rabin the leader is now Rabin the legend*” Jerusalem Post 10 de noviembre de 1995.

por el mundo árabe ni por la propia Casa Blanca (187) que se había acostumbrado a las facilidades que daba Rabin.

Uno de los principales problemas que se planteaba en el proceso de paz, era la retirada de las tropas hebreas de Hebrón (188). Esta ciudad, santa para los dos pueblos fue uno de los asuntos más controvertidos de la década de los noventa. Rabin y Peres habían prometido la salida de las tropas israelíes de esta ciudad, pero Netanyahu deseaba renegociar el acuerdo. A esto se le unían otros problemas como el famoso túnel del Monte del Templo o el proceso de recolonización, fomentado y financiado por el nuevo primer ministro. Con esta situación tan complicada, Bill Clinton decidió llamar a las partes para que negociaran un acuerdo por la ciudad de Hebrón. El 15 de enero de 1997, tras duras negociaciones, se firmaba el acuerdo de retirada israelí. El Ejército hebreo abandonaría la mayor parte de la ciudad salvo aquella que le servía para proteger a los 500 judíos que vivían cerca de la Tumba de los Patriarcas. Uno de los aspectos más importantes del acuerdo fue lo que Netanyahu vino a llamar como *Note of Record* o cláusula de reciprocidad que venía a decir que si una de las partes no cumplía con el acuerdo la otra no estaría obligada a cumplirlo. Este hecho era una búsqueda de confianza por parte de los israelíes ya que así le permitía tener alguna seguridad evitando estar en actitud preventiva constantemente.

Sin embargo, con la firma del Acuerdo de Hebrón no desaparecieron los problemas. Los enfrentamientos entre palestinos e israelíes no cesaban (189), las familias palestinas desplazadas pedían compensaciones y todavía quedaban duros asuntos por negociar como era el caso de Jerusalén (190), los refugiados o el agua. De nuevo Bill Clinton, envió a la nueva secretaria de Estado, Madelaine Albright, en

187 "Hussein, Clinton to discuss Netanyahu victory" Jerusalem Post 7 de junio de 1996.

188 El Jerusalem Post el 3 de agosto de 1995 calificaba a Hebrón de la siguiente forma "Hebron two inseparable peoples"

189 "A Palestinian policeman shot dead a Palestinian man at a roadblock in this town, Palestinian sources said" Washington Post 7 de mayo de 1997.

190 "It lies in the changing context of the Jerusalem issue, which is generally regarded as the hardest nut in the Middle East to crack" Washington Post 7 de mayo de 1997.

viaje oficial a la zona para acercar posturas y, cuatro meses más tarde, viendo que la situación no mejoraba, decidió hacer una propuesta de paz, “el plan americano”.

Durante todo el año 1998 se sucedieron las reuniones entre árabes e israelíes hasta que, en octubre, se logró lo que se conoce como el Acuerdo del Wye River. En este memorando los palestinos se comprometieron a abolir el famoso artículo de la Carta Nacional Palestina y se comprometían a luchar contra los terroristas. Por su parte, Tel Aviv se retiraría gradualmente de Cisjordania y Gaza y liberaría a algunos palestinos. Por el lado palestino, Hamás y la Yihad Islamica hacían explícito su oposición mediante un comunicado (191) oficial y por el lado israelí, los sectores más radicales presionaron al propio Netanyahu para que no firmara. Netanyahu se vio obligado a convocar elecciones anticipadas. Los votantes castigaron a Netanyahu por haber mantenido una posición tan dura en el proceso de paz, aunque no le concedieron la suficiente confianza a Barak como para gobernar en solitario algo que, al final acabaría pasándole factura. La llegada de Barak supuso un impulso para el proceso de paz a pesar de que los radicales islamistas no vieran cambio alguno respecto del líder del Likud (192). De hecho, Barak tuvo una acogida tan buena que incluso se retomó el diálogo con Siria.

Una de las primeras medidas que tomó Ehud Barak como primer ministro fue restaurar la confianza con Estados Unidos (193). Así, el 15 de julio de 1999 visitaba la Casa Blanca expresando a Clinton, por un lado su deseo de luchar por la paz y por otro su intención de revitalizar Oslo. Con la promesa de negociar la paz, el presidente norteamericano preparó una cumbre para septiembre de 1999 en Sharm al-Sheikh. El objetivo no era otro que el de reiniciar las negociaciones. Esta nueva iniciativa se completó con sucesivas reuniones en Génova (marzo de 2000) (194) y en Washington (julio de 2000). La reunión de Camp David de 11 de julio de 2000 se

191 *“ Hamas and El-Jihad oppose peace agreement ”* Arabic News 24 de octubre de 1998.

192 *“ Hamas: Barak will not differ from Netanyahu ” “ Damascus links peace negotiations to withdrawal from the Golan ”* Arabic News 18 de octubre de 1999.

193 *“ Barak said, “ Israel needs this aid to go on in the peace process, ” expressing his hope that the USA will make haste in fulfilling its pledges ”* Arabic New 14 de octubre de 1999.

194 En marzo de 2000 Israel se retiró de la franja de seguridad del Líbano lo que fue interpretado como una primera victoria del modelo terrorista de Hezbollah.

presentaba para palestinos e israelíes como la definitiva. Allí acudieron los líderes de ambas partes con posiciones muy definidas. Barak no quería ceder en el tema de los refugiados, ni en el de los asentamientos. ni respecto de Jerusalén mientras que Arafat exigía retirada absoluta de Israel y la proclamación del Estado palestino con Jerusalén como capital. Además el propio Arafat veía la reunión como una iniciativa judía-norteamericana donde el pueblo palestino estaba marginado.

Como podemos ver, ambos acudían a las negociaciones con la idea de obtener el óptimo paretiano. Sin la intervención norteamericana ninguno de los dos hubiera cedido, lo que nos viene a reafirmarnos en nuestros postulados realistas-escépticos. Barak, presionado por la posibilidad de perder las siguientes elecciones, renunció al óptimo paretiano y buscó la opción Nash. La posición de Barak se suavizó muchísimo, algo que no sucedió con la de Arafat que no estuvo dispuesto a ceder probablemente por el miedo a los radicales. Barak aceptó ceder el 90%-95% de Cisjordania y Gaza, aceptar un número alto de refugiados (195) y la creación de un Estado palestino. Sin embargo, el acuerdo sobre Jerusalén no se logró, ya que Arafat no quería ceder ni un solo metro. Según el líder de la OLP tenía una responsabilidad para con los musulmanes del mundo que no podía incumplir (196). Por este motivo, el líder de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) se negó a firmar ningún acuerdo lo que, a la postre, le valió la reprobación moral del presidente Clinton (197). La explicación a esta negativa es complicada. Una explicación es que Arafat tan sólo pretendía tensar más la cuerda para maximizar sus intereses aunque otros autores piensan que interpretó el acuerdo como algo temporal y que podría ser subsanado posteriormente. Este falta de flexibilidad provocó que la sociedad israelí se sintiera traicionada ya que había puesto esperanzas. La idea de que Arafat no

195 El tema de los refugiados no era un problema ya que Australia, Noruega, Canadá y EE.UU se comprometían a recibir aquellos refugiados que no quisieran o bien permanecer en el país donde vivían o en el futuro Estado palestino. Incluso Israel se comprometió acoger a 10.000.

196 “Arafat who regarded himself as the guardian of the Holy city not just for Palestinians but for all Muslims, rejected the proposal he would go down in history as a traitor” BREGMAN, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003 pp-209.

197 Clinton culpó a Arafat de ser poco Quandt, Willliam Q., *Peace Process. American Diplomacy and the Ara-Israeli Conflict since 1967*, Brookings Institution Praess, Washington D.C, 2002, pp-367.

supo elegir bien es compartida por muchos analistas y políticos. Tal es el caso de Condolezza Rice, tal y como expresó en el viaje que realizó a la zona este verano (198). Este sentimiento fue percibido por Ariel Sharon que, supo esperar su momento y cuando los ánimos estaban más caldeados realizó una polémica visita a la explanada de las Mezquita. Probablemente el mayor error de Barak fue proporcionar a Sharon la escolta necesaria para tal provocación pero esto fue sólo el detonante, nunca la causa, de la segunda Intifada.

Desde la visita del 28 de septiembre, los acontecimientos se han disparado sin ningún tipo de control; la muerte del niño palestino en los brazos de su padre, el asesinato de los dos reservistas israelíes en el puesto de control palestino etc... Ni siquiera los gestos de buena voluntad, como el que llevó a cabo el Ejército israelí el 7 de octubre de 2000 retirándose de la zona de la Tumba de los Patriarcas, han servido para que las aguas vuelvan a su cauce. Ni tan siquiera la Cumbre de Sharm al-Sheikh pudo parar esta locura que representa la segunda Intifada que según José Luis Calvo Alberó está:

”Marcada por la desconfianza israelí y la ambigüedad palestina” (199).

DIFERENCIAS ENTRE LA PRIMERA INTIFADA Y LA SEGUNDA

Aunque pueda parecer que la segunda Intifada es una continuación de la primera, nada más lejos de la realidad. Si la primera fue una reacción espontánea por las malas condiciones de vida, la segunda está mucho más organizada y dirigida desde la OLP y los sectores radicales. De hecho, la infraestructura de la ANP ha sido utilizada para organizar la segunda Intifada lo que puede dificultar que los israelíes vuelvan a confiar en ella. En esta nueva Intifada las piedras han dejado paso a las armas automáticas que, en su mayor parte, fueron proporcionadas por el Estado de Israel con el fin de armar a la policía palestina. La explicación es que la ANP pedía armas para defenderse de los radicales musulmanes. Antes la violencia se desarrollaba en las zonas urbanas que estaban controladas por Israel, pero ahora, los violentos se desplazan hasta los límites de la ciudad donde se sitúan los puestos

198 Financial Times 27 de junio de 2003

199 Calvo Alberó José Luis *Claves y consecuencias de la Segunda Intifada* Real Instituto Elcano, Madrid, 12/11/2002, pp-1.

de control israelíes ya que las ciudades están controladas por la policía de la ANP, Además, antes atacaban al Ejército israelí ahora a la población civil. También hay que destacar la cobertura mediática internacional y las nuevas tecnologías ya que han favorecido la globalización del conflicto. Gracias a cadenas como Al-Jazira la causa palestina se ha convertido en la causa de casi todo el mundo, a pesar de las celebraciones en Ramalla tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S).

El 17 de octubre 2000 se acordó un alto el fuego con el fin de reanudar las negociaciones. El compromiso era que Arafat trataría evitar atentados terroristas e Israel retiraba las tropas de Gaza y Cisjordania. Sin embargo, el 2 de noviembre un coche bomba hacía explosión en Jerusalén matando a dos israelíes e hiriendo a más de una decena. A este atentado le han seguido otros que se extenderán hasta después incluso de publicar esta *Monografía*. Especial importancia tuvo el atentado de 20 de noviembre de 2000 ya que supuso el fin del alto el fuego que habían firmado un mes antes Barak y Arafat. Los radicales de Hamás y la Yihad Islamiya, quienes nunca confiaron ni en Barak ni en Rabin, daban al traste con la última esperanza. Tras este atentado Israel comenzó su serie de asesinatos selectivos.

Esta política de asesinatos selectivos ha levantado una gran polémica dentro del Kneset (Parlamento israelí). donde sus miembros, principalmente los partidos religiosos y los laboristas, plantean dudas sobre su legalidad (200). De hecho, esta fractura en el parlamento tenía su reflejo en la sociedad israelí ya que el fracaso de Camp David, la oleada de atentados y la pérdida de confianza en el primer ministro Barak provocaron el ascenso de Ariel Sharon, quien fue elegido primer ministro el 28 de febrero de 2001, y del ala derecha del Likud. Presionado por Estados Unidos, Ariel Sharon aceptó que el 20 de mayo de 2001 George J. Mitchell y otros cuatro miembros del Senado norteamericano llevaran a cabo una investigación de las causas de esta nueva crisis y buscar la paz. Recomendaron a la ANP acabar con el terrorismo y a Israel acabar con los asesinatos selectivos. Estas recomendaciones tuvieron un efecto claro, rápido y directo en el gobierno de Sharon y menos rápido en la ANP. El 22 de mayo de 2001, el primer ministro israelí declaró un alto el fuego unilateralmente. Por lo tanto, vemos que la acción de un tercero, en este caso una

200 BREGMAN, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003 pp-223.

potencia como Estados Unidos, ha hecho que un jugador que apostaba por la opción guerra cambie a la de paz. Vemos cómo la teoría realista escéptica se cumple ya que, los jugadores egoístas no caminan hacia la paz por sí mismos pero, si encauzamos su voluntad, sí que buscan la paz. Por lo tanto, si se hubiera mostrado más consenso desde el exterior, los jugadores se hubieran sentido más presionados y la opción guerra no hubiera sido la escogida.

La tregua tuvo una corta vida ya que, el 1 de junio, los radicales atacaron una discoteca de Tel Aviv asesinando a 21 adolescentes. Arafat se desmarcó de los atentados, aunque también se declaró incapaz de parar a los radicales. La explicación es sencilla: según él, los grupos radicales son incontrolables para la ANP. Pocos días más tarde, Arafat declaró un alto el fuego que permitió iniciar las negociaciones en el marco del Plan Tenet. Sharon se adelantó en la declaración del alto el fuego ya que, como explica José Luis Calvo Albero:

“Las muertes tienen un mayor impacto en la avanzada sociedad israelí que entre la población palestina” (201).

EL PLAN TENET

El Plan Tenet, promovido por la Administración Bush, buscaba por un lado frenar la ola de violencia indiscriminada y por otro iniciar una cooperación en los asuntos de seguridad que permitiera ir incrementando la confianza entre las partes. Por ejemplo, pretendía que se establecieran canales de comunicación entre las partes, que Israel iniciara un repliegue en Cisjordania, que la ANP realizara verdaderos esfuerzos para parar a los suicidas etc. En principio no satisfacía a ninguna de las partes aunque, presionadas por Estados Unidos, ambas aceptaron. El hecho de que a ninguna de las partes le gustara el plan indica que era un plan equitativo, o lo que es lo mismo, ninguno de los dos maximizaba. Sin embargo, y como suele ser habitual, un atentado en una pizzería de Jerusalén daba al traste con todas las esperanzas. Ariel Sharon, sintiéndose traicionado, ya que había sido él quien había declarado una tregua unilateral en primer lugar, realizó un potente ataque contra las principales instalaciones de la ANP. Además, Jenín que estaba desocupada desde

201 Calvo Albero, J.L. *Claves y consecuencias de la Segunda Intifada* R. I. Elcano, Madrid, 12/11/2002.

1995, fue invadida por tropas israelíes. Todo los esfuerzos llevados a cabo por la Administración Bush se vinieron abajo gracias a las acciones de los radicales.

Los atentados del 11-S hicieron reflexionar al mundo, a pesar de los manifestaciones de alegría en Ramalla, Jenín, etc. El presidente Bush trató de que Shimon Peres y Arafat se reunieran en el aeropuerto de Gaza. El 28 de septiembre acordaron, un alto el fuego y volverse a ver en 15 días. Sin embargo, la incapacidad de Arafat para controlar a su población llevó de nuevo al fracaso. La situación se hizo irreversible cuando el 17 de octubre el ministro de turismo israelí Revaham Ze'evi fue asesinado por miembros del Frente Popular de Liberación de Palestina (FPLP). Por lo tanto, si Arafat no controla a su población y tampoco se quiere someter a las urnas (202), deberíamos preguntarnos qué legitimidad tiene el presidente de la ANP en el proceso de paz. Quizás, debería haber sido Abu Mazen u hoy Abu Quereia quien goza la confianza de Israel (203). Sin embargo, el relevo en el liderazgo de las partes está lejos ya que en Israel no se van a celebrar elecciones y tanto Abu Ala, como Mazen no pueden con Arafat (204).

LA “HOJA DE RUTA”

La violencia entre árabes e israelíes es atroz, tanto, que la comunidad internacional mantiene un consenso sobre la necesidad de alcanzar la paz. Por ese motivo y bajo la presidencia española, se creó el denominado Cuarteto que representa a la comunidad internacional y no es percibido por los palestinos, como un instrumento partidista. La Administración Bush planteó la necesidad de que antes del 2005 se declarara el Estado palestino (205), idea bien acogida por el resto del grupo quienes crearon la “Hoja de Ruta”.

Propósito. Crear un clima de confianza para reanudar el proceso de paz y en último término, alcanzar la independencia palestina:

202 Arafat debería haber convocado elecciones en 1999 y hoy todavía no las ha convocado.

203 “Israel dispuesto a dialogar con el nuevo gabinete palestino” Resumen de prensa Hagshamá.

204 Ferré, José María *El Problema de las elecciones palestinas*, Real Instituto Elcano, Madrid, 19/11/2002,

205 Ferré, José María *Hoja de Ruta: problemas y perspectivas*, Real Instituto Elcano, Madrid, 26/5/2003

- Primera fase (mediados 2003): final del terrorismo y la violencia, normalización de la vida de los palestinos, reforma de las instituciones palestinas, congelación de la colonización israelí de los territorios palestinos.
- Segunda fase (finales 2003): aprobación de la constitución palestina y creación de un Estado con fronteras provisionales.
- Tercera fase (2004-5): solución permanente de las cuestiones pendientes. Conferencia Internacional que culmine la paz.

Para implantar la “Hoja de Ruta”, Israel pidió expresamente a Estados Unidos que le diera garantías de seguridad (206) para evitar los atentados terroristas, ya que la ANP, bien por falta de voluntad bien por falta de capacidad, es incapaz de lograrlo (207). De hecho, el Ejecutivo israelí no sólo aceptó seguir la “Hoja de Ruta” si no que por primera vez aceptó de manera explícita la creación de un Estado palestino (208). Desde Washington se ha luchado para lograr que la “Hoja de Ruta” triunfe, tal y como demuestra la Cumbre de Aqaba o la visita de Condezza Rice a Oriente Medio (209). El propio presidente americano incidió mucho en el desarme de Hamás. Incluso para Bush, este desarme era más importante que el alto el fuego que se acordó el 26 de junio de 2003. Probablemente, el Ejecutivo norteamericano (210) ya sabía que Hamás y la Yihad Islámica, tal y como declararon días después, no respetarían la tregua (211). De hecho, en julio y agosto los atentados han continuado lo que ha provocado que la tregua se terminara (212). Este hecho fue

206 “Israel aprueba plan de paz” Emol.com 26 de mayo de 2003.

207 “He (a Palestinian security official) told us explicitly that he has no intention of arresting activists or disarming the terrorist organizations” Benn Aluf, Harel Amos, Guttman Nathan and Regular Arnon *Israel wants U.S to guarantee terror group will disarm* en Haaretz Daily 27 de junio de 2003.

208 “Por Primera vez el gobierno admitió la creación del Estado Paletino al 2005” Emol.com 26 de mayo de 2003

209 “Nacional Security Advisor C. Rice arrives in Jerusalem tomorrow” Haaretz Daily 27 de julio 2003.

210 “He publicly urged the P.A to disarm Hamas rather than settling for a cease-fire” Idem.

211 Declaraciones del líder de Hamas, Abu Shanab “*Let’s frank, he said, we cannot destroy Israel*” The Guardian 26 de junio de 2003.

212 “*The Hamas terrorism machine didn’t remain idle during nearly six weeks of the hudna the intra Palestinian pseudo-cease-fire*” Jerusalem Post 31 de agosto de 2003.

aprovechado por Arafat para declarar unilateralmente que la “Hoja de Ruta” había muerto (213). Esta afirmación ha tenido como primera consecuencia la dimisión de Abu Mazen como primer ministro de la ANP.

Por otro lado, actitud ambigua de Francia respecto de la introducción de Hamás en la lista de organizaciones terroristas. Hasta el 6 de septiembre de 2003 la Unión Europea, debido al bloqueo francés, no catalogó como organización terrorista a los principales culpables del fracaso del proceso de paz, Hamás y la Yihad Islámica (214). En este caso Francia confunde los asuntos, ya que el enfrentamiento trasatlántico (215) no tiene nada que ver con las 3.000 vidas que se han perdido en la segunda Intifada (216). El Gobierno español ha tenido una actitud diferente ya que tal y como declaró José María Aznar al periódico *Haaretz*:

“Si hay un tema en el que el Estado de Israel espera entendimiento y cooperación de parte de España es el terrorismo. ETA, Al Qaeda, Hamás y Hezbolá son todas organizaciones terroristas de la misma canasta.” (217).

La situación actual no es cómoda para nadie. La ANP vive una de sus peores crisis debido a las discrepancias entre Arafat y Qorei. La tolerancia de Arafat con los atentados y su escaso compromiso con la paz ha llevado a Qormi al borde de la dimisión. En el lado israelí la situación no es mejor. La población, a través de las elecciones municipales, ya ha expresado su desacuerdo Sharon lo que unido a los escándalos de corrupción reducen su margen de maniobra. Por su parte, los grupos radicales encabezados por el jeque Ahmed Yassin han continuado atacando a la población civil. El más grave de estos atentados tuvo lugar el 4 de octubre en Haifa donde 19 personas perdieron la vida. Este hecho provocó el ataque israelí sobre

213 “*The road map is dead: Araft*” Taipei Times 4 de septiembre de 2003.

214 “*Bush Skeptical of Report of Hamas Cease Fire*” The New York Times 26 de junio de 2003.

215 “*France the nation that argued the most bitterly with the U.S over the war in Iraq, is one of those countries reluctant to support the American demand that all funding be stopped for Hamas, including to its political wing*” The New York Times 26 de junio de 2003.

216 “*military occupation and intifada have 2400 Palestinian and 700 Israelis*” The Guardian 2 de Julio 2003.

217 Recogido por BNAI BRITH ESPAÑA, *Perspectivas*, Junio 2003, Dossier 3.

territorio Sirio donde se encontraban campamentos de entrenamiento para terroristas algo contrario al derecho internacional.

LA VALLA DE SEGURIDAD O EL MURO DE LA DISCORDIA

Gracias a estas acciones Ariel Sharon ha resucitado un viejo proyecto judío, la construcción de un muro de separación entre árabes e israelíes. Este famoso muro tiene por objetivo aislar a la parte palestina y evitar así que se sigan cometiendo atentados. Sin embargo, no son pocas las críticas que ha suscitado el proyecto, destacando en sobremanera la de la Consejera de Seguridad Nacional del gobierno Bush, Condoleezza Rice. Estados Unidos incluso ha amenazado a Israel con imponer sanciones si no cesa en su construcción²¹⁸. Los esfuerzos llevados a cabo por la Administración Bush han sido recompensados por los radicales con el asesinato de tres diplomáticos norteamericanos (15 de octubre de 2003).

A estas declaraciones se han sumando Kofi Annan, el Papa Juan Pablo II o Tony Blair (219). Dentro de Israel también ha habido críticas, sobre todo en la parte laborista del Kneset, que ha reaccionado lanzado la Iniciativa de Ginebra.

LA INICIATIVA DE GINEBRA

Afortunadamente, las críticas del partido laborista con la política de Sharon empiezan a ser contundentes y constructiva tal y como muestra la Iniciativa de Ginebra. Se trata de un plan de paz elaborado de forma independiente y no oficial por Jimmy Carter, Yosi Beilin y Yasir Abed Rabbo. Este texto, aunque cuenta con el respaldo de las dos sociedades civiles no goza del apoyo ni de Arafat ni de Sharon. Esto no es más que una muestra de la falta de sintonía de ambos líderes con la realidad y con sus propias sociedades (220). En el plan se plantea la retirada de Israel de toda la franja de Gaza y del 97,5% de Cisjordania, la renuncia palestina al retorno de 3,8 millones de refugiados, y la división de Jerusalén. Sin embargo, fuera

²¹⁸ The Guardian 6 de agosto de 2003.

²¹⁹ BBC NEWS 1 de diciembre de 2003.

²²⁰ “El 66% de los palestinos es favorable a un alto el fuego con Israel” E.Press 13-

quedan cuestiones tan importantes como las fronteras del futuro Estado palestino o la cuestión de las colonias. Este plan busca el equilibrio de Nash, lo que sucede es que los actuales dirigentes no están dispuestos a renunciar a sus óptimos parámetros que llevarán a sus poblaciones a la destrucción.

En lo que se refiere a España tiene una posición privilegiada. Es cuna de las tres culturas, miembro de la Unión Europea y garante de las relaciones transatlánticas. Con esta coyuntura tan especial, somos el país indicado para albergar una conferencia de paz, al igual que hicimos en 1991. Desde nuestra posición puente tenemos la responsabilidad de buscar canales de entendimiento entre los pueblos enfrentando aun cuando ellos mismos parezcan no desear el diálogo.

BIBLIOGRAFÍA

3.1.Introducción y parte general

1. Ben Dong Gabriel and Dewitt David B., *Confident Building Measures in the Middle East*, Westview Press, Oxford, 1994.
2. Biermna H. Scott & Fernández Luis, *Game theory with economic applications*, Addison Wensley, New York, 1998.
3. Brams Steven J., & Kilgour Marc C., *Teoría de juegos y Seguridad Nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.
4. Buzan, Barry *People States & Fear. An Agenda for International Security studies in th epost.cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Heatforshire, 1991
5. Jones A.J *Game Theory - Mathematical models of conflict*, Ellis Horwood Limited, San Francisco, 1980
6. Marquina Antonio & Brauch Gunter Hans *The Definition of the Mediterranean Space*, AFES-PRESS-UNISCI, Madrid, 2001.

3.2.Sáhara Occidental

3.2.1.Libros y Papers y Articulos científicos.

1. Amira Fernández, Haizam, *El Sahara Occidental*, Observatorio de Conflictos, Seminario de Investigación para la Paz, Informe No 10, 1999. Disponible en www.cip.fuhem.es.
 2. Baraibar, Jose Manuel *El Sáhara Occidental*, CIP, Zaragoza,1999, disponible en www.fuhem.es
 3. Boito, Leila, *El Conflicto del Sahara Occidental Política y Actualidad*, Universidad del Salvador, 2000, disponible en www.políticayactualidad.com
- Bontems Claude, “La guerre du Sahara occidental” Perspectives Internationales, PUF, Paris, 1998.
4. Daoud, Zakia, “Stratégies africaines et maghrébines” *La Vie économique*,KN°4.103, 2 de febrero de 2001
 5. Froberville, Martine de, *Sahara Occidental. La confiance perdue*, L’Harmatten, Paris 1995.
 - 6.García, Dionisio, *Ceuta y Melilla en la Política Española. Perspectivas futuras*, UNISCI Papers nº 13, UNISCI, Madrid, 1998
 7. Khadija Moceen-Finan, *Sahara Occidental. Les enjeux d’un conflit regional*, CNRS Histoire, Paris, 1997.

8. Marquina, Antonio (Ed.), *El Magreb: Concertación, Cooperación y Desafíos*, ICMA, Madrid, 1993.
9. Marquina, Antonio (Ed.), *Seguridad en el Mediterráneo. Nuevos Planteamientos*, Fundación CEU, Madrid, 1991.
10. Marquina, Antonio (Ed.) *Mutual Perceptions in the Mediterranean. Unity and Diversity*, UNISCI (Colección STRADEMED) Madrid 1998.
11. Ruiz Miguel, Carlos *Recientes Desarrollos del Conflicto del Sahara Occidental: Autodeterminación y Estatalidad*, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, 2001.
12. Saint Maurice, Thomas, *Sahara Occidental 1991-1999, L'enjeu du referendum d'autodetermination*, L'Harmattan, Paris, 2000.
13. Sayeh, Ismail, *Les Sahraouis*, L'Harmattan, Paris, 1998.
14. Stora Benjamin et Akram Ellyas, *Les 100 portes du Maghreb*, L'Atelier, Paris, 2000.
15. Stora Benjamín, *Histoire de l'Algérie depuis l'indépendance*, La Découverte, Paris, 1994.
16. Vermeren, Pierre, *Marruecos en Transición*, ALMED Ed., Granada, 2002.
17. Villar V., *El proceso de descolonización del Sáhara*, Ed. Tecnos, Madrid, 1982.
18. Villar V., *La década sorprendente*, Ed. Planeta, Barcelona, 1986

3.2.2. Artículos de prensa y otros documentos.

1. AFROL, *Historia del Sáhara Occidental*, disponible en www.afrol.com
2. AFP, *Morocco Teams Up With Algeria Against Terror* Reuters, Agence France Presse, 20 de julio de 2003, disponible en www.hartford-hwp.com
3. AFROL News, *Nueva tentativa de Baker para solucionar el conflicto* afrol News 9 de enero de 2003, disponible en www.afrol.com
4. Al Ashab, Mohamed A *Glimpse Of Light* Al Hayat, 24 de agosto de 2003, disponible en <http://english.daralhayat.com>
5. ALLAAFRICA *Two Months Extension for MINURSO*, AllAfrica, 26 de marzo de 2003, disponible en www.globalpolicy.org
6. ARSO, *Sahara Occidental: Noticias Semanales 20/07/2003-02/08/2003*, disponible en www.arsa.org
7. BBC, *Annan: dividir para salvar el fracaso*, BBCMUNDO.com, 27 de febrero de 2002, disponible en <http://news.bbc.co.uk>
8. BBC, *Sahara Occidental: radiografía*, BBC MUNDO.com, 27 de febrero de 2002, disponible en <http://news.bbc.co.uk>
9. Beaugé, Florence y Tuquoi, Jean-Pierre *Maroc : revers diplomatique au Sahara Occidental* Le Monde 13 de agosto de 2003, disponible en www.lemonde.fr

10. Butler, Catherine *Polisario Front finally frees 243 PoWs after decades in Algerian desert prison* The Independent, 3 de septiembre de 2003
11. CIDOB/Observatorio, *Sahara Occidental: travesía del desierto*, Fundación CIDOB, marzo de 2002, disponible en <http://observatorio.barcelona2004.org>
12. Cornish, Jean-Jacques *Algeria and Morocco: Bury the Hatchet* Afrika.no 30 de junio de 2003, disponible en www.afrika.no
13. Echeverría, Carlos *La cuestión del Sahara Occidental en el Consejo de Seguridad de la ONU* Real Instituto Elcano, 29 de julio de 2002, disponible en www.realinstitutoelcano.org
14. EFE, *Reunión Chirac-Buteflika constituye intento de acercar a Rabat y Argel* EFE, Unión Radio, 5 de febrero de 2003, disponible en www.unionradio.com.ve
15. Eurosur, *Guía del Mundo, Sahara Occidental*, disponible en www.eurosur.org
16. LA RAZÓN *España apoyará en la ONU el Plan Baker como base de solución para el Sahara* La Razón, 14 de julio de 2003
17. Lanao, Pau *Dajla, una ciudad controlada donde ser respira la ocupación militar*, Diario de Baleares, Suplemento dominical 12 de julio de 2003.
18. Naciones Unidas *MINURSO: United Nations Misión for the Referéndum in Western Sahara*, disponible en www.un.org
19. Otaegi, Leire *El pueblo saharauí sigue esperando* Radio Netherland, 31 de julio de 2002, disponible en www.rnw.nl
20. Shelley, Toby *Behind the Baker Plan for Western Sahara* Middle East Report Online, 1 de agosto de 2003, disponible en www.merip.org
21. Soto, Paco *Sahara: La salida al interminable conflicto con Marruecos divide al pueblo*, SUR Digital, 26 de julio de 2003, disponible en <http://servicios.diariosur.es>
22. YAHOO noticias, *La ONU extiende deliberaciones sobre el Sahara Occidental dos meses* Yahoo Noticias 30 de mayo de 2003, <http://es.news.yahoo.com>

3.3.Oriente Medio

3.3.Libros

1. Alexander Yonah, *Palestinian Religious Terrorism*, Tansnational Publisher, Ardsley, 2002.
2. Altable Juan, *Oriente Medio. Las Claves del conflicto*, Silex, Madrid, 2000.
3. Ben Dong Gabriel and Dewitt David B., *Confident Building Measures in the Middle East*, Westview Press, Oxford, 1994.
4. Brams Steven J., & Kilgour Marc C., *Teoría de juegos y Seguridad Nacional*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1989.

5. Bregman, Aron, *Israel's Wars. A history since 1947*, Routledge, New York, 2003
6. Buzan, Barry *People States & Fear. An Agenda for International Security studies in the post cold war era*, Harvester Wheatsheaf, Heatforshire, 1991
7. Ben Ami Shlomo, *Israel, entre la paz y la guerra*, Ed. B, Barcelona 1999.
8. De Lange Nicholas, *El Pueblo Judío. Odisea a través de los siglos*, Círculo de Lectores, Madrid, 1984.
9. Fast, Howard *Los Judíos. Historia de un Pueblo*, Ed. La llave, Madrid, 2000
10. Garrido, Vicente, *The future of wmd regimes. Tasks aheads for the EU Spanish Presidency*, UNISCI Papers nº25-26, UNISCI, Madrid, 2002.
11. Greenberg, Joel,. ***Too Many Concessions' Doubts Reflect Unease In Territories***, Jerusalem Post, Jerusalem, 25 de octubre de 1991
12. Guiddens, Anthony Sociología Alianza Universidad Textos, Madrid, 1995
13. Larrabee Stephen F., *The Middle East in the Shadow of Afganistan and Iraq*, RAND, Santa Mónica, 2003
14. Laffin John, Chappe, Mike *El ejército israelí en las guerras de Oriente Medio*, Osprey Military (RBA), Madrid, 2000
15. Marquina Antonio, *Un Nuevo Orden de Seguridad para Oriente Medio*, Ed. Complutense, Madrid, 1991.
16. Medina Francisco, *El infierno en Tierra Santa. Crónica de una Paz Imposible*, Espasa hoy, Madrid, 2002.
17. Mesa Garrido, Roberto, *Aproximación al cercano Oriente*, AKAL, Madrid, 1982
- Peres Shimon, *Oriente Medio . Año Cero*, Grijalbo, Madrid, 1993.
18. Quandt, William Q., *Peace Process. American Diplomacy and the Ara-Israeli Conflict since 1967*, Brookings Institution Praess, Washington D.C, 2002
19. Reychler Luc & Paffenholz Thania, *Peace-Building. A field Guide*, Lynne Rienner Publisher Inc, Boulder 1999
20. Rathmell Andrew, Karasik Theodore and Gompert David, *A new Persian Gulf Security System*, RAND, Santa Mónica, 2003.
21. Sachar Harry, *A the history of Israel*, Oxford, Oxford University Press, 1987.
22. Sadia Touval, *The Peacebrokers*, Princeton Univesity Press, Princeton, 1982.
23. Said, Edward W., *Gaza y Jericó. Pax Americana* TXALAPARTA Ed., Tafalla, 1995 Perlmutter, Amos, *Israel*, Espasa-Mañana, Madrid, 1987
24. Urquhart Brian, *Ralph Bunch; An American Life*, Routledge, New York, 1993
25. Walker Christopher, *Abbas calls off Israel talks in row with critics*, The Times, 9 de julio de 2003.
26. Young Peter, *The Israeli Campagn*, Routledge, New York, 1967.

3.3.2.Revistas y artículos

1. Alvarez Ossorio *¿Qué es la Hoka de Ruta del Cuarteto?* El Mundo 23 de abril de 2003.
2. BNAI BRITH ESPAÑA, *Perpectivas*, Junio 2003, Dossier 3.
3. Bennet James, *Israelis Sense They've Won*, Hareetz, 4 de julio 2003.
4. Bumiller Elisabeth, *Bush, Skeptical of Report of Hamas Cease-Fire. Asks Europe to Server Ties*, The New York Times, 26 de junio de 2003.
5. Calvo Albero, José Luis *Claves y consecuencias de la Segunda Intifada* Real Instituto Elcano, Madrid, 12/11/2002
6. Ferré, José María *Hoja de Ruta: problemas y perspectivas*, Real Instituto Elcano, Madrid, 26/5/2003
7. Ferré, José María *El Problema de las elecciones palestinas*, Real Instituto Elcano, Madrid, 19/11/2002
8. Harel Amos, *Señor IDF source: Hamas leaderhip to still be targeted* Haaretz 8 de septiembre de 2003.
9. Jerusalem Post (Editorial) *The Threat from Gaza*, Jerusalem Post, 31 de agosto de 2003.
10. Laqueur W. and Rubin B., (eds) *Hamas: Charter, August 1988* en *The Israel-Arab Reader*.
11. Litani Yehuda, *Netanty No-Man's land*, Jerusalem Post 1 de septiembre de 1989
12. McGreal Chris, *Israel defies peace plan with land grab on West Bank* The Guardian 3 de julio de 2003.
13. Oz-Slazierger, Fania, *An absurd link? European forgets Israel's origins* International Herald Tribune 27 de junio de 2003
14. Shavit Ari, *Between democracy and Nasserism*, Haaretz, 8 de septiembre de 2003.
15. Rubin Barry, *Europe is part od the problem*, Jerusalem Post, 7 de julio de 2003.
16. Urquhart Conal *Palestian militants offer 3-month truce* The Guardian, 26 de junio de 2003.

3.3.3.Otros Documentos

1. Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel, *Palestinian violence and terrorism since September 2000*, Jerusalén 2003.
4. Treaty of Peace between Israel and Jordan, October 26, 1994 - Preamble and Articles. Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.
5. The Washington Declaration (Israel-Jordan-US), July 25, 1994, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

6. Israel-PLO Recognition, September 9-10, 1993, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

7. Invitation to Madrid Peace Conference, October 30, 1991, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

8. Invitation to Madrid Peace Conference, October 30, 1991, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

9. The Declaration of the Establishment of the State of Israel, May 14, 1948, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

10. The Balfour Declaration November 2, 1917, Ministerio de Asuntos Exteriores de Israel.

CAPÍTULO CUARTO

UNA CONCEPCIÓN ILUMINADA Y CONSTRUCTIVA:

EL PROCESO DE BARCELONA

UNA CONCEPCIÓN ILUMINADA Y CONSTRUCTIVA:

EL PROCESO DE BARCELONA

Por Carlos Echeverría Jesús

Introducción

El Proceso de Barcelona constituye la iniciativa más ambiciosa que podemos encontrar en la historia de las relaciones internacionales en el Mediterráneo, y ello por dos motivos principales: por ser multilateral, incluyendo junto a los Quince a una serie de Estados árabes, a Israel, a Turquía, a Malta y a Chipre; y por ser multidireccional, incluyendo junto a las cuestiones tradicionalmente tratadas por la Comunidad Europea/Unión Europea con sus socios mediterráneos desde la década de los años sesenta -cooperación financiera y relaciones comerciales- otras más sensibles como las políticas y de seguridad o las migratorias y sociales en general – “cestos” primero y tercero del Proceso, respectivamente- que hasta entonces nunca se habían incluido y menos en un marco multilateral. Precisamente el llamado primer “cesto” de la Declaración de Barcelona, el político y de seguridad, ha producido reflexiones que hay que inventariar, algunas de ellas ya en aplicación y el resto que perduran como propuestas que podrían llegar a aplicarse en un contexto regional e internacional más favorable.

A la Conferencia de Barcelona de 27 y 28 de noviembre de 1995 se llega tras un proceso de maduración que se acelera tras el fin de la guerra fría. Junto a la propia evolución interna que se da en la Comunidad Europea/Unión Europea y que cristaliza en el Tratado de Maastricht (1991) también existen procesos de maduración interna entre algunos de los actores que luego participarán en el Proceso. El llamado “arco latino” del Mediterráneo Occidental -España, Francia, Italia y Portugal- constituye a fines de los años ochenta un bloque cada vez más compacto que, junto a los ámbitos propios de cada país en sus políticas exteriores hacia el Magreb, comienzan a identificar aspectos en los que se pueden definir aproximaciones concertadas a los vecinos meridionales, cada vez más necesarias en un contexto de reforzamiento progresivo de la Comunidad Europea y de su

Cooperación Política Europea (CPE) que, a partir de Maastricht, pasará a denominarse Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). En el mundo árabe destacan, también a fines de los ochenta, tanto la creación de la Unión del Magreb Árabe (UMA) como del Consejo de Cooperación Árabe (CCA), uno en el Mediterráneo Occidental y otro en el Mediterráneo Oriental, siendo ambos reflejo de la necesidad de una mayor concertación entre Estados con regímenes muy diferentes pero necesitados de buscar soluciones a sus problemas en ámbitos multilaterales y de carácter regional. Ambos procesos convergen en el intento francés de recuperar el Diálogo Euro-Árabe (DEA) en la reunión ministerial de París de diciembre de 1989, que verá sus planes abortados por las evoluciones negativas producidas en las dos subregiones meridionales: en la parte occidental la causa fue el efecto combinado de la crisis política agravada en Argelia desde fines de 1991 con la aplicación por la Organización de Naciones Unidas (ONU) de un embargo internacional contra Libia a partir de abril de 1992, factores ambos que contribuyeron a congelar tanto la UMA como, en menor medida, el diálogo euro-magrebí ⁽²²¹⁾; y en la parte oriental la segunda guerra del Golfo (1991) -la primera enfrentó a Irán e Irak entre 1980 y 1988- contribuyó a destruir el recién nacido CCA por el enfrentamiento, incluso en el campo de batalla, de sus dos principales miembros: Egipto e Irak.

El shock que produjo la segunda guerra del Golfo -el primer conflicto de la posguerra fría- llevó a iniciar una serie de procesos que culminaron en el marco más

²²¹El diálogo euro-magrebí había cristalizado en la creación, en 1990, del Grupo 5+4, incluyendo a los cinco Estados miembros de la UMA y a los cuatro países europeos del “arco latino”, que se transformará en el Grupo 5+5 en 1991 con la inclusión de Malta. En 1990 el ambiente había sido propicio incluso para celebrar la primera reunión informal de Ministros de Asuntos Exteriores de la aún CE con sus cinco homólogos de la UMA, celebrada en Bruselas en noviembre de 1990. Estas experiencias han sido útiles, como veremos después, para aprovecharlas a partir de 2001 una vez los obstáculos que entonces las frenaron comenzaron a superarse.

multilateral jamás logrado en la región euromediterránea: el Proceso de Barcelona. El lanzamiento del Proceso de Paz para Oriente Medio (PPOM) en la Conferencia de Madrid de septiembre-octubre de 1991, la propuesta de creación de un Foro Mediterráneo lanzada por el presidente Hosni Mubarak ante el Parlamento Europeo en el mismo año, el inicio de un diálogo de seguridad progresivo con algunos países mediterráneos - todos los de la UMA salvo una Libia sometida a embargo de la ONU -por parte de una Unión Europea Occidental (UEO) que salía de un largo letargo y el estímulo que supuso para otras organizaciones internacionales también en transformación- la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), que lanzó su aproximación al Mediterráneo en Budapest en diciembre de 1994, y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) que diseñó su aproximación a dicha región a lo largo de 1994 lanzando oficialmente su Iniciativa Mediterránea de la Alianza el 8 de febrero de 1995, fueron dejando el terreno lo suficientemente abonado para que la Unión pudiera poner de largo su vocación mediterránea en el otoño de 1995.

En muy poco tiempo, y aún cuando fue el último en llegar en sentido estrictamente cronológico, el Proceso de Barcelona se convirtió en el gran catalizador de los esfuerzos político-diplomáticos en la región, y todas las demás iniciativas mediterráneas comenzaron a buscar su justificación, su apoyo o una referencia en el instrumento permanente creado bajo Presidencia española de la Unión Europea en noviembre de 1995 pues todos los actores, participantes o no en el Proceso y localizados o no en la geografía mediterránea, reconocieron, alguno tras superar una fase inicial de rechazo o de sospecha, no sólo el protagonismo de la Unión -con una Política Exterior de Seguridad Común (PESC) emergente, siendo la primera potencia comercial del mundo y socio y apoyo de todos los países mediterráneos, sino también su legitimidad y su atractivo para todos los actores de la región. La Unión Europea ha estado, con mayor o menor acierto, en el centro de todas las discusiones, de todas las crisis y de todos los arreglos en la región: desde los intentos de limar las asperezas en el PPOM hasta la crisis, la guerra y la reconstrucción en los Balcanes; pasando por el debate sobre el papel regional de Turquía en la OTAN, como aspirante a ingresar en la Unión Europea o en las redes de abastecimiento energético de Europa en los próximos años; y, finalmente, por el papel de la Unión y de algunos de sus miembros en la búsqueda de soluciones a

enraizados conflictos en la región siendo el más antiguo el que afecta a la isla de Chipre.

En sus casi ocho años de existencia, el Proceso de Barcelona ha dinamizado interrelaciones e iniciativas ajenas actuando como estimulador y como marco imaginativo, aspecto este en el que centraremos nuestro análisis, y lo ha hecho o tiene potencialidades para hacerlo en diversos ámbitos, a saber: en el de las políticas bilaterales de importantes actores como Estados Unidos o la Federación Rusa; en el papel de organizaciones internacionales como la OTAN, la OSCE y, en su momento, la UEO; en la estimulación de las políticas exteriores de los países terceros mediterráneos que, gracias a la existencia del Proceso y al carácter ambicioso e imaginativo de este, han podido introducir un nuevo espacio que ha interactuado con sus espacios tradicionales de proyección exterior localizados en el mundo árabe, el mundo islámico, el mundo africano o el contexto heredado del no alineamiento.

La Declaración de Barcelona y su plan de trabajo en perspectiva:

ruptura de tabúes, variedad de actores,

mayor coherencia intracomunitaria y lazos euromediterráneos reforzados

El Proceso de Barcelona que comienza en noviembre de 1995 constituye, tal y como lo observamos hoy, una iniciativa mucho más ambiciosa que el proceso iniciado en América del Norte y que surge del Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA en sus siglas inglesas) entre Estados Unidos y México. Aparte de su carácter más ambicioso -pues vincula no a dos países sino a dos regiones, una integrada como es la Unión Europea y otra marcada por realidades que van desde la coordinación sectorial hasta la tensión e incluso el conflicto-, y de que en el Mediterráneo el Proceso de Barcelona incluya también como objetivo la creación de una zona de libre cambio en 2010, la aproximación entre las dos regiones se extiende también a la seguridad entendida en sentido amplio pero, y de ahí lo novedoso, sin excluir el importante componente político de la seguridad, en su doble acepción de seguridad exterior y de seguridad interior. Aunque para algunos socios del sur la seguridad sigue siendo ante todo y sobre todo económica, e incluso cultural, el componente político y también el militar o algunos aspectos de este debe

de ser incluido en la reflexión y en las definiciones en un ejercicio que se muestra enriquecedor y destructor de prejuicios y de tabúes.

La ampliación efectiva a partir del 1 de mayo de 2004, que hará que la familia euro-mediterránea pase a estar constituida desde los 27 socios de hoy hasta los 35, y ello sin perder de vista un escenario algo más lejano, pero próximo en términos históricos, en el que Bulgaria y Rumania -que no pudieron finalizar a tiempo su proceso de reformas para ser considerados candidatos en esta ya inmediata ampliación- o la propia Turquía -a la que tal y como se reconoció en el Consejo Europeo de Helsinki, de diciembre de 1999, se le podría dar luz verde al inicio de sus negociaciones de adhesión en diciembre de 2004-, acabarán formando parte de la gran familia europea y, en consecuencia, asomándose a la cuenca mediterránea con un papel distinto al actual ⁽²²²⁾.

En lo que a Libia respecta, un consenso alcanzado por los 27 socios en la III Reunión Ministerial del Proceso (Stuttgart, 15-16 de abril de 1999) permitió vislumbrar un escenario en el que este país magrebí podrá convertirse en miembro de pleno derecho una vez se levanten definitivamente las sanciones del Consejo de Seguridad de la ONU -levantamiento que se ha producido en septiembre de 2003-, y una vez el régimen de Trípoli acepte todo el acervo producido por el Proceso desde su lanzamiento en noviembre de 1995, algo a lo que aún parece no estar dispuesto sobre todo en lo referente a la presencia de Israel en este. Desde el año 1999 Libia ha participado como observadora invitada por la Presidencia de turno en diversas reuniones del Proceso, tanto ministeriales como de expertos. Sus avances en el terreno de la liberalización económica pueden reforzar indudablemente los imprescindibles pasos dados en el terreno político y de seguridad para dibujar un

²²²Estos escenarios geográficos y geopolíticos eran presentados por la ministra de Asuntos Exteriores, Ana Palacio, en su conferencia pronunciada en el Instituto Europeo de la Mediterrània (IEMed) el 29 de enero de 2003. Véase PALACIO, Ana: Diálogo y cooperación en el Mediterráneo. Una propuesta desde Europa Barcelona, IEMed-Tribuna Mediterrània n° 2, 2003, p. 10.

escenario de acercamiento progresivo a la Unión Europea que podría cristalizar con una presencia más reforzada en el Proceso de Barcelona, siempre y cuando una evolución negativa del Proceso de Paz en Oriente Próximo no impida al líder libio, Muammar el Gadafi, completar su sorprendente transformación (²²³).

El reforzamiento de la coherencia europea en su aproximación a la región mediterránea se verifica en diversos ámbitos, tanto multilaterales como bilaterales. En el primero podemos constatar tal coherencia en la aprobación en el Consejo Europeo de Santa María da Feira (Portugal), de 19 y 20 de junio de 2000, de la “Estrategia común de la Unión Europea para la región mediterránea”, que sistematiza todos los ámbitos de aproximación a la región vecina y todos los espacios no mediterráneos en los que la cuestión mediterránea puede ser tratada y debe de ser tratada por la Unión Europea de forma coherente (²²⁴). Esa maduración interna reflejada en la “Estrategia común” -una figura de la PESC introducida por el Tratado de Amsterdam (1997) y que ya funciona para otras regiones y para otros socios con los que la Unión mantiene relaciones- permitió a una Unión Europea reforzada presentar y lograr la aprobación de un “Plan de acción para el Mediterráneo” que ve la luz en la reunión ministerial de Valencia, de 22 y 23 de abril de 2002, conocida en el argot euromediterráneo como Barcelona-V, bajo Presidencia española de la Unión Europea (²²⁵). Con un Mediterráneo afectado por el enrarecimiento en Oriente Medio -Siria y Líbano no participaron ni en la reunión ministerial de Marsella, en noviembre de 2000, ni en la citada de Valencia, pero sí lo han hecho en la intermedia de Creta, celebrada en los días 26 y 27 de mayo de 2003 en un positivo contexto de tregua entre israelíes y palestinos-, o por el duro

²²³Véase “Libia. ¿Apertura económica?” Informe Semanal de Política Exterior nº 368, 30 de junio de 2003, p. 7.

²²⁴Véase Stratégie Commune de l’Union européenne à l’égard de la région méditerranéenne Euromed Report nº 10, 20 Junio 2000, pp. 1-10.

²²⁵ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: “El Proceso de cooperación euromediterránea tras la reunión ministerial de Valencia” Tiempo de Paz nº 65, Verano 2002, pp. 74-81.

debate con Turquía en el contexto de la progresiva definición de una Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) que necesita a la OTAN, debate en el que Turquía ha jugado bien sus cartas de miembro de pleno derecho de la Alianza para obtener concesiones de Bruselas de cara a su futura adhesión a la Unión, ⁽²²⁶⁾ el Proceso de Barcelona sigue siendo lo que ha sido siempre: una ventana de oportunidades para poder seguir entendiéndose y aproximando posiciones así como un estimulador de otras aproximaciones, que no deben verse como elementos de división sino como espacios que pueden coadyuvar, a través de sus construcciones subregionales o de sus acuerdos sectoriales, a crear las condiciones para una aproximación global: así debe ser vista la revitalización del Grupo 5+5 a partir de 2001 -reuniones de Lisboa, en enero de 2001; de Trípoli, en mayo de 2002; de Saint-Maxime, en abril de 2003 y de Château d'Esclimot, en octubre de 2003, para culminar con la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, en Túnez en diciembre de 2003-, o la de las Conferencias anuales de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental, habiéndose celebrado la última de ellas en septiembre de 2003 en Argel. La Iniciativa Mediterránea de la OTAN se ve por su parte reforzada por la existencia del Proceso de Barcelona ya que, en el contexto de la definición amplia de seguridad hoy comúnmente aceptada, la Alianza reconoce y valora el papel que dicho Proceso puede jugar para coadyuvar a crear estabilidad en una región clave para la seguridad de Europa y del mundo ⁽²²⁷⁾. La atención que el Proceso de Barcelona concede en su primer cesto a la coordinación antiterrorista es mucho más

²²⁶Una vez aclarados algunos puntos de interés para Turquía ésta desbloqueó la aplicación del acuerdo conocido como “Berlín Plus”, en diciembre de 2002, hecho que permitió a fuerzas de la UE sustituir a las de la OTAN en la República de Macedonia.

²²⁷La OTAN tiene desplegada en el Mediterráneo una fuerza naval permanente - la STANAVFORMED - y dirige la Operación “Active Endeavour” en el Mediterráneo Oriental, controlando el acceso al Canal de Suez en una operación iniciada en octubre de 2001, en el contexto del esfuerzo internacional contra el terrorismo y que entre ese momento y marzo de 2002 realizó 5.800 operaciones de control.

temprana que la de la de OTAN y deberá en su momento ser coordinada entre ambas organizaciones que desarrollan vínculos en paralelo con los socios mediterráneos: la OTAN organizó el 14 de noviembre de 2002 una reunión especial sobre lucha antiterrorista con sus siete socios mediterráneos y una semana después, en la Cumbre de Praga, decidió incluir la lucha antiterrorista como nuevo ámbito de trabajo y colaboración potencial con estos ⁽²²⁸⁾. El hecho de que los 11 países participantes en el Foro Mediterráneo -que constituyen un verdadero *lobby* en el seno del Proceso de Barcelona- incluya en su ámbito informal de trabajo materias tratadas por las dos organizaciones citadas -incluida la lucha antiterrorista desde la aprobación de un Plan de Acción, en Agadir en octubre de 2001- hace necesaria la coordinación entre los actores.

Las interacciones de la Unión Europea con los actores externos a la región:

el caso específico de Estados Unidos y de la Federación Rusa

En coordinación con Estados Unidos y con la Federación Rusa, además de con la ONU, la Unión ha adquirido protagonismo político renovado durante el último año en el lanzamiento y en la potenciación de la llamada “Hoja de Ruta”, aprobada en su tercer borrador en diciembre de 2002, como instrumento de solución no sólo para el conflicto israelo-palestino, que constituye el eje central de interés en tal plan, sino en conexión con él, también del resto de los conflictos localizados en la región: en este sentido se hace referencia expresa a los conflictos no resueltos entre Israel y Líbano y entre Israel y Siria, que deberían ser tratados en paralelo al israelo-palestino si se quiere ser realmente eficaz, aunque es indudable que el escenario de posguerra en

²²⁸Véase el punto III.3.c del documento [Upgrading the Mediterranean Dialogue Including an Inventory of Possible Areas of Cooperation](http://www.nato.int/med-dial/upgrading.htm) en <www.nato.int/med-dial/upgrading.htm>.

Irak obliga a afinar aún más si cabe la reflexión y los esfuerzos político-diplomáticos ⁽²²⁹⁾.

La Unión ha apoyado y apoya un contenido, el de la “Hoja de Ruta”, que sintetiza en gran medida lo que ha sido la posición de la Unión Europea con respecto a Oriente Próximo, definida en el Consejo Europeo de Venecia de 1980 y reforzado desde entonces sobre el principio de paz por territorios; de hecho, tanto en la letra como en el espíritu de la “Hoja de Ruta” se puede sentir la mano de la Unión ⁽²³⁰⁾. Esta no ha escatimado esfuerzos en los meses posteriores a la aprobación del documento por el Cuarteto para trasladar a las partes el compromiso europeo con la paz. En su reunión con el primer ministro palestino, Mahmud Abbas (Abu Mazen) en Cannes el 29 de julio de 2003, el alto representante-secretario general del Consejo, Javier Solana, reafirmó el apoyo total de la Unión Europea a las políticas reformistas de este y destacó la necesidad de reforzar las estructuras de seguridad palestinas, punto este último en el que las capacidades de ayuda de la Unión son más modestas que las de un actor esencial como son Estados Unidos, si bien lo prioritario es en cualquier caso una firme voluntad política de los actores directamente implicados, y en este caso concreto de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) ⁽²³¹⁾. El día 21 de julio el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la

²²⁹Véase [A Performance-based Road Map to a Permanent Two State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict by the Quartet \(European Union, United States, the Russian Federation and the United Nations\)](#), 30 de abril de 2003, en www.europa.eu.int/comm/external_relations/mepp/roadmap.htm.

²³⁰Sobre la CPE/PESC y Oriente Próximo véase STAVRIDIS, Stelios y HUTCHENE, Justin: “Mediterranean Challenges to the EU’s Foreign Policy” [European Foreign Affairs Review](#) n° 5, 2000, pp. 56-62.

²³¹Javier Solana aprovechó esta reunión con el Primer Ministro de la ANP para presentarle a este al nuevo Enviado Especial de la UE para Oriente Medio, el Embajador

Unión Europea se había reunido sucesivamente, en Bruselas, con los ministros de Asuntos Exteriores de Israel, Silvan Shalom, y de la ANP, Nabil Shaath, y la Presidencia italiana destacaba la demanda de mayor compromiso europeo con la paz en la región contenida en la intervención de ambos representantes ⁽²³²⁾. Por otra parte, la decisión del Consejo de la Unión Europea, de 14 de julio de 2003, designando al embajador Marc Otte como nuevo representante especial de la Unión Europea para Oriente Medio, en sustitución del diplomático español Miguel Ángel Moratinos, renueva de forma explícita el compromiso europeo con la paz en la región ⁽²³³⁾. Una manifestación renovada del compromiso del Cuarteto con la “Hoja de Ruta” y con la PPDM se produjo en Nueva York, el 26 de septiembre de 2003, en el contexto de la celebración de la Asamblea General de la ONU, donde las partes se comprometieron a mantener la estructura operativa permitiendo a cada uno de los cuatro actores coadyuvar bilateralmente al objetivo común de la paz reflejado en el documento ⁽²³⁴⁾. En lo que a la parte europea respecta era previsible que, más allá de las desavenencias estructurales entre Israel y la Unión Europea como tal sobre la necesidad de apartar o no, respectivamente, a Yaser Arafat de la búsqueda de la paz, la Presidencia italiana podía potencialmente, con la relación especial del primer ministro Silvio Berlusconi con Ariel Sharon y la proximidad italiana a Estados Unidos, hacer de la Unión un actor más fiable para Israel aunque para ello fuera necesaria también una hábil política de equilibrios destinada a impedir levantar susceptibilidades no sólo en el mundo árabe sino también entre algunos miembros

Marc Otte, que sustituye en su puesto al español Miguel Angel Moratinos que dejó su puesto el 30 de junio. Véase Euromed Synopsis n° 237, 31 de julio de 2003, p. 1.

²³²Véase Euromed Synopsis n° 236, 24 de julio de 2003, p. 1.

²³³Véase Ibidem (236) p. 1.

²³⁴En Nueva York se reunieron Kofi Annan, Colin Powell, Igor Ivanov, y por parte de la UE el Ministro de Asuntos Exteriores de la Presidencia italiana, Franco Frattini, junto a Chris Patten y a Javier Solana. Véase ARMADA, Alfonso: “El Cuarteto apela a las partes para resucitar la maltrecha Hoja de ruta” ABC 27 de septiembre de 2003, p. 23.

de la Unión Europea ⁽²³⁵⁾. En los últimos meses de 2003 la situación sobre el terreno se ha deteriorado, la violencia terrorista volvió con fuerza tras la tregua del verano, la construcción del muro-valla continuaba imparable. el primer ministro Mahmud Abbas era sustituido por Ahmed Qurei (Abu Ala) y los intentos de recuperar los compromisos de la “Hoja de Ruta” incluían una interesante propuesta no oficial elaborada en Ginebra por personalidades relevantes de ambos bandos ⁽²³⁶⁾.

En cuanto a Estados Unidos, el discurso del presidente George W. Bush de 24 de junio de 2002, aceptando el concepto de Estado palestino para el futuro con un horizonte temporal de tres años, en 2005, y el compromiso estadounidense mantenido hasta hoy con la “Hoja de Ruta” -un plan de acción coelaborado por él junto con los otros tres miembros del Cuarteto- constituyen una aportación no sólo importante sino esencial aunque, en los próximos meses, estará supeditada tanto a la compleja postguerra de Irak como al proceso electoral abierto en Estados Unidos de cara a las elecciones presidenciales de noviembre de 2004. La credibilidad que los actores regionales, y no sólo Israel, otorgan a Estados Unidos es evidente en términos de voluntad política, de influencia diplomática y, llegado el caso y en Oriente Próximo esta es una realidad permanente, en garantías de seguridad. La presencia de fuerzas estadounidenses en el contingente multinacional desplegado en la península del Sinaí tras los Acuerdos de Camp David entre Egipto e Israel -la denominada MNFO (*Multinational Force and Observers*) ha sido fundamental para permitir trabajar juntos sobre el terreno a militares egipcios e israelíes, así como para que la confianza se haya ido creando, no sin dificultades, entre ellos, y constituye un buen ejemplo de lo que otros actores regionales relevantes -la ANP, Jordania e incluso Siria- pueden solicitar en una determinada fase de las negociaciones aún no alcanzada en la región. Por otro lado, en el marco de la

²³⁵Véase “Israel y la Unión Europea” Informe Semanal de Política Exterior n° 373, 4 de agosto de 2003, pp. 6-7.

²³⁶Véase “Nueva tregua” Informe Semanal de Política Exterior n° 386, 24 de noviembre de 2003, pp. 6-7.

Agenda Transatlántica definida por Estados Unidos y por la Unión europea en 1995, la discusión permanente sobre el Mediterráneo y sus problemas, sobre la seguridad en la región y sobre el papel de ambas partes así como de otras instituciones como la OTAN debe ser destacada. Washington ha pasado de un recelo inicial frente al Proceso de Barcelona, percibido en el momento de su nacimiento como un peligroso juego político-diplomático que escapaba a su control, que proyectaba aventurarse en los resbaladizos caminos de la seguridad y que incluía (Siria) o podía incluir (Libia) a actores regionales con los que Estados Unidos tenía entonces una relación conflictiva, estando aún muy recientes las reivindicaciones árabes de un Mediterráneo desmilitarizado lanzadas desde Argel o Trípoli pero también desde Malta a una actitud más constructiva una vez comprobada la moderación del Proceso, la coordinación creciente entre la Unión Europea y la OTAN y entre Estados Unidos y sus aliados europeos y, también, los cambios producidos en la actitud general y en las políticas exteriores de países árabes del Mediterráneo con los que las relaciones han pasado desde el recelo permanente e incluso el enfrentamiento a un entendimiento creciente (²³⁷).

La Federación Rusa también se interesó por el Proceso de Barcelona cuando este no era más que un proyecto en elaboración a lo largo de 1995. Tras una etapa inicial en la que pretendió participar directamente en la Conferencia de Barcelona y en las primeras fases del Proceso, argumentando que su papel de potencia europea

²³⁷Tal es el caso de las relaciones entre Washington y Argel, que avanzan rápidamente hacia la cooperación incluyendo materias de seguridad y de defensa, y el deshielo progresivo con el otrora demonizado régimen libio del Coronel Muammar el Gadaffi, con el que desde la entrega de los acusados por el atentado de Lockerbie, en abril de 1999, y el reciente acuerdo de indemnización de las 270 víctimas se avanza hacia un escenario completamente nuevo. La primera gira del secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, por los tres países del Magreb central, en los días 2 y 3 de diciembre de 2003, es el mejor ejemplo de ello.

y mediterránea la legitimaba para ello (²³⁸), Moscú se ha conformado después con realizar un seguimiento detallado de sus trabajos, con aportar su reflexión sobre cuestiones específicas que afectan al Mediterráneo, con jugar un papel activo allí donde la ocasión lo ha permitido como es el caso del Cuarteto que elaboró la Hoja de Ruta, y con presentar a la Unión Europea dentro de su diálogo permanente con Bruselas su experiencia mediterránea y sus contactos permanentes con algunos actores de la región como un elemento que debe ser valorado por la Unión. La evolución producida en años más recientes en el escenario que conecta a Turquía con la subregión del Cáucaso, con el mar Caspio y, por extensión, con Asia Central, ha tenido una lectura en clave mediterránea desde Moscú. La confirmación del comienzo de la construcción del oleoducto que conectará, a partir de 2007, los campos petrolíferos azeríes de Azerbaiyán con Turquía permitiendo la salida al Mediterráneo de dichos recursos representa para la Federación Rusa la cristalización de un escenario que ha tratado de evitar, en el que un miembro de la OTAN como es Turquía, candidato a ingresar también en la Unión Europea, le detrae protagonismo en una región meridional convulsa donde hoy por hoy se sitúan algunos de sus principales focos de conflictividad: Chechenia y Daguestán dentro de sus fronteras, y Georgia como Estado vecino con el que las relaciones son complejas y en el que en noviembre de 2003 el presidente Eduard Shevardnadze era obligado a dimitir por las protestas contra un proceso electoral viciado.

Presente y futuro de los tres “cestos” del Proceso de Barcelona

Junto al repaso de los principales ámbitos de trabajo actuales haremos en este epígrafe una valoración de la situación general del Proceso, aprovechando para ello

²³⁸La percepción geopolítica rusa que define al Mar Negro como prolongación natural del Mar Mediterráneo ha permitido al Kremlin defender la idea de que la Federación Rusa es, por derecho propio, una potencia mediterránea; una vez el reparto de su deteriorada Flota del Mar Negro entre Ucrania y Rusia fue una realidad, Moscú pasó a insistir en su papel diplomático, y ha tratado de estar ligado a los desarrollos en una región que, desde su perspectiva, incluye escenarios enormemente importantes como son los Balcanes y Turquía.

las conclusiones de la reunión intermedia celebrada por los participantes en el Proceso de Barcelona en Creta, del 26 al 27 de mayo de 2003, reunidos por la Presidencia griega de la Unión Europea en una conferencia ministerial a la que acudieron también los ministros de Asuntos Exteriores de los ocho Estados que desde mayo de 2004 serán miembros de pleno derecho de la Unión (²³⁹). En tal contexto de ampliación inminente y al año de aprobarse el “Plan de acción de Valencia” -que incluyó como veremos a continuación proyectos específicos para cada uno de los tres cestos-, la Comisión propone el establecimiento de una nueva política de vecindad, tal y como fue recogida en su comunicación titulada “Europa ampliada y vecindad”, presentada en el marco de la Presidencia griega el 17 de abril de 2003 en Atenas. Realizada en plena posguerra de Irak, que tanto impacto político y social ha tenido dentro de la propia Unión Europea así como en la región euromediterránea, la reunión tuvo también relevancia de cara a la organización de la conferencia oficial, la sexta, de ministros de Asuntos Exteriores del Proceso, a celebrarse en Nápoles del 2 al 3 de diciembre de 2003. La coincidencia en Creta, por primera vez en tres años, de los ministros de Asuntos Exteriores de Israel, Silvan Shalom, y de Siria, Faruk al-Shara, fue considerado como un indicador no sólo de las posibilidades de avance sino también de la viabilidad de la iniciativa (²⁴⁰).

En cualquier balance global del Proceso el primer éxito a destacar tiene contenido de carácter bilateral y es la culminación casi plena de la firma de los acuerdos de asociación con cada uno de los socios (²⁴¹). Tan sólo Siria no ha firmado aún el Acuerdo con Bruselas si bien las negociaciones se mantienen a buen ritmo y se

²³⁹Véase <www.europa.eu.int/comm/...l_relations/euromed/conf/cret/index.htm>.

²⁴⁰Véase “Mediterráneo. Avances del proceso de Barcelona” Informe Semanal de Política Exterior nº 366, 16 de junio de 2003, p. 7.

²⁴¹En España, el Consejo de Ministros de 17 de octubre de 2003 culminaba la ratificación del Acuerdo Euromediterráneo entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros de una parte, y la República de Líbano de otra, siendo este el penúltimo acuerdo y quedando a la espera de la culminación de las negociaciones entre la Unión y Siria.

ocupan de cerrar los últimos detalles (²⁴²). Una vez este Acuerdo quede firmado y entre en el proceso de ratificación en el que otros acuerdos se encuentran actualmente sumidos tendremos ya una imagen más completa y coherente de la asociación mediterránea, en la que habrá que seguir atendiendo a las especificidades de cada socio: junto a las diferencias entre Israel y los otros once socios mediterráneos hemos de destacar casos como Chipre y Malta, que desde mayo de 2004 serán miembros de pleno derecho de la Unión, el de Turquía, que desde fines de 2004 puede convertirse en candidato y entrar en el arduo sendero de las negociaciones de adhesión, el de Argelia, un Estado que concede importancia real al eje Unión Europea-Argelia desde tiempos muy recientes ya que siempre fue monoproducción de hidrocarburos y es ahora cuando desea aprovechar el compromiso de la Unión para reforzar su proceso de reformas internas, o el de Marruecos, que tras ver denegada su solicitud de adhesión en los años ochenta persiste en su deseo de mantener unas relaciones individualizadas de carácter privilegiado con la Unión Europea (²⁴³).

²⁴²En su última visita de trabajo a Siria (15 y 16 de septiembre de 2003) para impulsar la fase final de las negociaciones el Comisario de Relaciones Exteriores, Chris Patten, tuvo ocasión de reunirse no sólo con el Presidente Bashar Al Assad y su Gobierno sino también con representantes del empresariado sirio que está trabajando vigorosamente para que las negociaciones avancen rápidamente. Véase Euromed Synopsis nº 240, 18 septiembre 2003, p. 1.

²⁴³La estrategia marroquí actual liderada por su Primer Ministro, el tecnócrata Driss Jettu, busca lograr un estatuto equiparable al de los miembros del Espacio Económico Europeo (EEE) - Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza -, para lo que intenta conseguir un fuerte apoyo político de algunos miembros de la Unión como es el caso de España. Véase “España-Marruecos. Relaciones a buen ritmo” Informe Semanal de Política Exterior nº 360, 5 de mayo de 2003, p. 7. Una visión profunda de la percepción marroquí puede obtenerse en

Cuestiones políticas y de seguridad

Este “cesto” es revolucionario en el contexto del Proceso ya que las cuestiones políticas habían sido marginadas tradicionalmente en las relaciones euro-mediterráneas -tanto las bilaterales como las más aparentes que reales multilaterales dibujadas por las tres fases anteriores a Barcelona: la política global mediterránea (1972-1985), la nueva política mediterránea (1985-1990) y la política mediterránea renovada (1990-1995)- y las de seguridad ni siquiera se habían planteado. Su inclusión en la agenda euro-mediterránea a partir de 1996, reflejada en la constitución del Grupo de Altos Funcionarios, obligó desde un principio a aproximarse a definiciones consensuadas de seguridad (²⁴⁴) y a adaptar al Mediterráneo conceptos utilizados asiduamente y sin problemas en otros contextos geopolíticos y culturales es el caso de las CSBM, un concepto habitual en el escenario europeo donde las introdujo la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) o en otros escenarios de conflicto o de postconflicto situados en Asia-Pacífico, en Iberoamérica o incluso en Oriente Medio pero insuficientes en un escenario de diálogo progresivo de carácter Norte-Sur como es la región euro-mediterránea (²⁴⁵).

AZULAY, André: Marruecos y España en el espacio euromediterráneo: desafíos y retos de una asociación siempre pendiente IEMed-Tribuna Mediterrània nº 3, 2003.

²⁴⁴La nueva definición de seguridad que se va perfilando no sólo en marcos norte-sur de reflexión como es el del Proceso de Barcelona sino también en otros tradicionales norte-norte como es la UE o la propia OTAN tiende a considerar también los factores no militares y a romper con la distinción tradicional entre seguridad interior y seguridad exterior. Véase para el caso mediterráneo el texto de CHATER, Khalifa: Asymétrie et sécurité globale Lisboa, EuroMeSCo Briefs nº 5, Junio 2003.

²⁴⁵En el debate sobre el concepto de Medidas de Confianza y de Seguridad (Confidence and Security-Building Measures CSBM) acabó imponiéndose para la región tratada el concepto de Medidas de Construcción o de Afianzamiento de la Asociación

La construcción progresiva de una PESD y algunos pasos concretos dados en el marco de esta - como ha sido la reciente aceptación en el Consejo Europeo de Salónica (junio de 2003) del documento elaborado por Javier Solana “Una Europa segura en un mundo mejor” como base de discusión para lo que deberá ser un concepto estratégico oficial de la Unión Europea a aprobar antes de fines de 2003 - han despertado un gran interés por parte de los socios del diálogo. Algunos de los avances logrados tanto en tiempos recientes por la Unión Europea- sobre todo a partir del Consejo Europeo de Helsinki de diciembre de 1999, momento a partir de cual se comienza a vertebrar la PESD -como anteriormente en el marco de la UEO- con la creación de fuerzas multinacionales asignables a la UEO para la realización de las denominadas *misiones Petersberg*, definidas ya en junio de 1992, han sido vistas por algunos círculos de los países árabes participantes en el Proceso de Barcelona como “una amenaza procedente del Norte” ⁽²⁴⁶⁾. Aunque la doctrina de

(Partnership Building Measures, PBM) y así aparecen citadas en la actualidad en las agendas y en los documentos oficiales producidos en el marco del Proceso de Barcelona. Véase el concepto en la reseña sobre la reunión del Grupo de Altos Oficiales celebrado el 16 de julio de 2003 en Bruselas en Euromed Synopsis n° 234, 10 Julio 2003, p. 2. Sobre el debate en torno a las CSBM en contextos no europeos véase para el caso iberoamericano la obra de ROJAS ARAVENA, Francisco (Ed): Balance estratégico y medidas de confianza mutua Santiago de Chile, FLACSO, 1996.

²⁴⁶Es interesante destacar en este sentido la sistematización que el analista de política internacional argelino Abdennour Benantar realiza de las reacciones en diversos medios y círculos árabes de información y de análisis ante la activación de las Eurofuerzas - Eurofor y Euromarfor - en lo que se califica como de “militarización del Mediterráneo. Véase BENANTAR, Abdennour: “Le partenariat euro-méditerranéen vu par les Arabes” en ABDI, Nourredine (Ed): Aire régionale méditerranéenne Paris, Programme Méditerranée-UNESCO, 2001, pp. 113-116.

las fuerzas europeas, su utilización en escenarios concretos como Macedonia o la República Democrática del Congo para las militares y Bosnia-Herzegovina para las policiales, todas ellas a partir del presente año 2003, o la necesidad de dotarse de medios de transporte estratégico del que hoy se carece como es el proyecto del *Airbus* 400-M son incuestionables, legítimos y, sobre todo, muy transparentes, ⁽²⁴⁷⁾ los celos se acrecientan en el contexto de una “guerra internacional contra el terrorismo” que algunos perciben, por extensión burda pero eficaz, como guerra contra la “amenaza islámica” que podría ser, en clave de amalgama que incluiría también a la Fuerza de Respuesta de la OTAN también creada en 2003, todo el mundo islámico, y ello aún cuando las sociedades árabes y musulmanas han sido, en términos de bajas y véanse casos Argelia o Marruecos (Casablanca), en el mundo árabe, o Turquía dentro del mundo islámico, las principales víctimas del terrorismo islamista.

En el primer “cesto” las reuniones del Grupo de Altos Funcionarios responsables de las cuestiones políticas y de seguridad se mantienen, como lo atestiguó la reunión de 24 de septiembre de 2003 en Bruselas. En dicha, a la que han seguido en los siguientes meses, se trató, entre otras cosas, de la reciente Comunicación de la Comisión sobre Derechos Humanos y Democratización así como sobre el documento “Europa ampliada y vecindad”. Desde 1996 se ha avanzado en la puesta en marcha de algunas PBM tal y como las definíamos anteriormente, siendo las más destacables el proyecto piloto para la “Prevención, gestión y resolución de los efectos provocados por las catástrofes naturales y de origen humano” -aprobado en noviembre de 1997 en Bruselas y que ha coordinado a los Centros de Protección Civil de los 27 socios del Proceso- y el curso anual para diplomáticos de rango medio celebrados en Malta con el objetivo de formar a quienes en el medio y el largo plazo van no sólo a gestionar sino también a participar en la elaboración de las políticas mediterráneas de sus respectivos países. Junto a estos resultados tangibles el Grupo de Altos Funcionarios ha intercambiado documentos de diversa índole y ha celebrado reuniones, visitas y conferencias llamadas a asentar el hábito

²⁴⁷Véase “Celos en Estados Unidos. Airbus de transporte militar” Informe Semanal de Política Exterior nº 364, 2 de junio de 2003, pp. 1-2.

de la transparencia y de la confianza, y ha desarrollado y sigue desarrollando una reflexión sobre otras medidas que puedan coadyuvar, como las ya aprobadas, no a resolver conflictos, sino a crear las condiciones idóneas para evitarlos.

En el contexto más actual es interesante destacar que en la primera reunión del Grupo de Altos Funcionarios bajo Presidencia italiana, celebrada el 16 de julio en Bruselas, la diplomacia italiana sugirió la propuesta de incluir la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, creada por el “Plan de acción de Valencia”, en el Proceso de Barcelona con un papel consultivo, decisión que deberá de ser tomada por la Reunión Ministerial de Nápoles (Barcelona VI) ⁽²⁴⁸⁾.

Cuestiones económicas y financieras

Las precondiciones de las que se parten cuando el Proceso de Barcelona se inicia y que se mantienen, en gran medida, en el horizonte del año 2010 son las que nos muestran a un Sur (excepción hecha de Israel) con una renta *per cápita* de alrededor de 1.500 dólares y un norte con una renta *per cápita* 12 veces superior, de unos 20.000 dólares. En otro contexto Norte-Sur que *a priori* parece también acusado, como es el del marco Estados Unidos-México, la renta *per cápita* del primero es sólo seis veces superior a la del segundo ⁽²⁴⁹⁾.

En un sentido más amplio, afectando a todo el mundo árabe, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) hacía público en julio de 2002 un informe de un grupo de especialistas árabes coordinados por el prestigioso investigador egipcio Nader Fergany, director del centro de investigación “Al Mishkat” de El Cairo, seguido el 30 de octubre de 2003 por un informe adicional titulado “Informe sobre desarrollo

²⁴⁸Véase Euromed Synopsis nº 235, 17 de julio de 2003, pp. 1-2. Sobre la reunión ministerial de Nápoles, de 2 y 3 de diciembre de 2003, véase

<http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/conf/naples/index.htm>.

²⁴⁹PALACIO, A.: op cit p. 13.

humano en el mundo árabe 2003: construyendo la sociedad del conocimiento” (²⁵⁰). El panorama de explosión demográfica, deterioro económico, huídas masivas a través de la emigración y parálisis política es desolador y ha contribuido a alimentar a los catastrofistas que no creen en absoluto en la labor constructiva que pueden contribuir a realizar marcos como el Proceso de Barcelona. Aunque el estudio citado utiliza datos objetivos y la situación es a grandes rasgos la descrita no hay que olvidar que como en cualquier otro contexto las realidades, los ritmos y las perspectivas de mejora son mayores o menores, mejores o peores en unos países que en otros. Entre los socios mediterráneos de la Unión hay economías que absorben mejor los fondos de cooperación o las inversiones, hay procesos políticos más avanzados en la medida en que las precondiciones sociopolíticas y económicas son mejores, existen economías ricas pero monoexportadoras -con los riesgos que ello comporta- aunque algunas están más avanzadas que otras en el proceso de divesificación de su economía, etc. Una vez asumidas estas realidades sí es útil observar los ritmos que el Proceso de Barcelona introduce para comprobar la vigencia de este y los múltiples instrumentos con los que cuenta.

Para tratar de aliviar esta situación, entre otros objetivos, se lanza el Proceso de Barcelona y dentro de él medidas como la recientemente lanzada -en la Cumbre de Valencia- Facilidad Euromediterránea de Inversiones y de Asociación (FEMIP), convertida en una filial del Banco Europeo Internacional (BEI) para reforzar la cooperación regional y fruto también del “Plan de acción de Valencia”, está siendo presentada por la Comisión a los socios mediterráneos para obtener de ellos sus reacciones. En julio de 2003 se ha inaugurado en El Cairo una oficina regional de la FEMIP y este instrumento está siendo estudiado y discutido en todos los marcos, tanto bilaterales como multilaterales, propiciados por el Proceso de Barcelona (²⁵¹).

²⁵⁰Véase <<http://hdr.undp.org>>. Sobre el centro dirigido por Nader Fergany véase <www.almishkat.org>.

²⁵¹Destacan entre otros foros los Diálogos Económicos de carácter bilateral - el celebrado con Túnez el 9 de julio de 2003 en Bruselas o con Marruecos, y también en Bruselas, el 2 de octubre del mismo año -, el IV Consejo de Asociación UE-Túnez, celebrado

Siendo el terreno en el que tradicionalmente se ha concentrado la cooperación euromediterránea, y el que mejor resiste por su propia naturaleza a los acontecimientos negativos de impacto regional, era de prever y así ha ocurrido que el ámbito bilateral no sólo se mantuviera sino que incluso se reforzara gracias al proceso multilateral.

Aunque la situación económica y financiera en la región euromediterránea no es la óptima, sí es preciso reconocer que el escenario regional tiene elementos positivos nuevos. Uno de ellos es la creación del llamado Grupo de Agadir -que agrupa a Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez- cuyo objetivo es crear una zona de libre cambio en 2005, que está abierto al resto de los países árabes y que, hoy por hoy, agrupa a un importante bloque de países árabes socios del Proceso de Barcelona. Por otro lado, en el ámbito bilateral también existen realidades que hacen a los socios mediterráneos atractivos desde la perspectiva comercial e inversora y ello incluso en un contexto como el de la posguerra de Irak que muchos se habían precipitado a analizar negativamente: la dependencia de factores climáticos en Marruecos o en Túnez, de la coyuntura internacional (terrorismo y guerras) en destinos turísticos como los dos citados y Egipto o de la evolución de los precios de los hidrocarburos en Argelia y en Libia, aunque en este último es menos relevante dada su escasa población, son realidades incontornables, pero también lo son los intercambios crecientes y de todo tipo entre los países árabes dentro y fuera del Grupo de Agadir. En 2003 y en Egipto el turismo ha caído sólo un 23% frente al 50% previsto en un escenario de guerra convencional larga en Irak, y sus autoridades incentivan el turismo árabe y en especial el libio, que consume mucho, mientras que Túnez, que en 2002 recibió 720.000 turistas argelinos tuvo 420.000 visitantes de dicho origen en enero de 2003 y espera que la cifra anual supere los 800.000 ⁽²⁵²⁾.

en Bruselas el 30 de septiembre de 2003, o el primer préstamo concedido por el BEI en apoyo al sector privado de Siria que, con un montante de 40 millones de Euros, fue firmado el 10 de septiembre de 2003 y será financiado enteramente por el FEMIP.

²⁵²Véase “Magreb. Posibilidades de negocios” Informe Semanal de Política Exterior nº 362, 19 de mayo de 2003, p. 7.

Son dimensiones que con frecuencia no se valoran desde Occidente pero que constituyen respuestas añadidas a los problemas estructurales de la región.

En el ámbito energético las perspectivas de futuro euromediterráneas son de lo más positivas. La reunión intermedia de ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Creta el 26 y 27 de mayo de 2003 se producía a los pocos días de tener lugar la III Conferencia de Ministros de Energía, celebrada en Atenas en los días 20 y 21 de mayo. En la capital griega se habían fijado las prioridades a cumplir antes de 2006 que priman las interconexiones de la Unión con las regiones vecinas, y al margen de la reunión los ministros de Energía de Argelia, Marruecos y Túnez habían firmado una declaración de intenciones sobre la integración de sus mercados de electricidad a escala magrebí, y su posterior conexión con el mercado interior eléctrico de la Unión Europea. Por otro lado, y en el mismo sentido de efecto multiplicador propiciado por el propio Proceso de Barcelona, también en el Mediterráneo Oriental se producían aproximaciones subregionales constructivas: los ministros de Energía de la ANP e Israel decidieron crear, con el telón de fondo de la tregua de la que ya hablamos previamente, un grupo de trabajo técnico con la Comisión Europea y abierto a otros países mediterráneos para la identificación y promoción de proyectos de interconexión energética de interés común ⁽²⁵³⁾.

Cuestiones sociales, culturales y humanas

En este punto las cuestiones esenciales en la agenda regional siguen siendo las migratorias y las culturales, con componentes tanto bilaterales como multilaterales en ambas si bien en las primeras el bilateralismo sigue siendo, en gran medida, regla de funcionamiento.

El funcionamiento de grupos de trabajo bilaterales sobre materia migratoria se mantiene a pleno rendimiento. El día 23 de septiembre de 2003 se celebró en Bruselas la tercera sesión del grupo de trabajo Marruecos-Unión Europea sobre migraciones y asuntos sociales, y en ella se trató tanto de asuntos de seguridad social como de igualdad de trato para hombres y mujeres inmigrantes marroquíes,

²⁵³Véase “Mediterráneo. Avances op cit p. 7.

además de la integración de la inmigración marroquí y de la lucha contra la inmigración irregular incluida la inmigración que transita por Marruecos ⁽²⁵⁴⁾.

En cuanto a los marcos de carácter multilateral es preciso detenerse en dos aspectos que la práctica cotidiana nos muestra son prioritarios: un está vinculado a la cooperación en materias de Justicia e Interior y, el segundo, a la potenciación del diálogo de culturas y de civilizaciones.

En el primer aspecto destacaremos que en junio de 2003 se ha puesto en marcha el Plan Regional Mediterráneo sobre Cooperación en Materias de Interior y Justicia, que se refleja ya en un fondo que, dentro de MEDA, permite la concesión de líneas financieras de carácter regional bajo el título de “Programa en el ámbito de la justicia, en la lucha contra el tráfico de drogas, el crimen organizado y el terrorismo así como en la cooperación en la gestión de materias ligadas a la integración social de los inmigrantes, a la inmigración y a los movimientos de población” ⁽²⁵⁵⁾. La reflexión y las medidas emanadas de ésta para frenar la inmigración irregular desde la Unión Europea son cada vez más visibles. Entre enero y febrero de 2003 los cinco países con más inmigrantes irregulares africanos en esos territorios -España, Francia, Italia, Portugal y el Reino Unido- pusieron en práctica la *Operación Ulises*, un proyecto piloto de control multinacional de la inmigración irregular inaugurado por el ministro español de Interior, Ángel Acebes, el 28 de enero en Algeciras. Esta operación, en la que participó un buque de cada país citado, se centró en controlar hasta el 8 de febrero el tráfico desde Algeciras hasta Sicilia en la misión típica de lo que algún día será una policía europea de fronteras, y su segunda fase se ha celebrado en abril en aguas atlánticas, en torno a Canarias. La *Operación Ulises* constituye uno de los quince proyectos piloto puestos en marcha por Bruselas para

²⁵⁴Véase Euromed Synopsis nº 240, 18 septiembre 2003, p. 1.

²⁵⁵Sobre el tratamiento de este fondo MEDA por parte del Comité Euro-Mediterráneo en su reunión de 17 de julio de 2003 en Bruselas véase Euromed Synopsis nº 235, 17 de julio de 2003, p. 2. Sobre la puesta en marcha del Plan Regional Mediterráneo citado véase “Mediterráneo. Avances op cit p. 7.

frenar la inmigración irregular (²⁵⁶). Junto a este grupo de cinco Estados miembros de la Unión es preciso hablar también de otro grupo de cinco Estados miembros - Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido, que han celebrado dos importantes reuniones en 2003- la primera en Jerez de la Frontera, en mayo, y la segunda en La Baule, en noviembre - en las que han reforzado lazos entre los grandes de la Unión Europea en la lucha contra los nuevos riesgos y han discutido sobre la necesidad de aproximarse a los socios magrebíes y mediterráneos en general en el marco de lo que han denominado “una zona euromediterránea de seguridad”. La coincidencia de la reunión de La Baule -entre los días 18 y 20 de octubre- con el fallecimiento en el canal de Sicilia de entre 50 y 60 somalíes que pretendían alcanzar Europa de forma irregular añadió dramatismo a las discusiones, destacándose la exigencia del ministro italiano de Interior, Giuseppe Pisano, de que todos los Estados miembros de la Unión Europea contribuyan a hacer frente al problema. El objetivo de involucrar a la Unión Europea, apoyado por los ministros español, Acebes, y francés, Sarkozy, llevará a que en el futuro los acuerdos de admisión firmados con Estados no comunitarios se negocien entre todos los Estados miembros con el país tercero, y ello independientemente de que en cada caso sea un Estado miembro el que lleve finalmente la dirección de las negociaciones. A iniciativa española en esta reunión se aprobó también el principio de que la Unión Europea se involucre en cubrir los gastos que a los países que son frontera inmediata de la Unión y que son el primer lugar de destino de los irregulares se les generan, y que están adquiriendo niveles insostenibles.

En el aspecto cultural es preciso hacer referencia a diversas realidades. En el otoño de 2003 está previsto que comiencen a ser visibles los primeros resultados del esquema de cooperación interuniversitario Tempus, ampliado en la reunión ministerial de Valencia a la región mediterránea, y que se ha convertido en uno de los instrumentos privilegiados en el diálogo bilateral con algunos de los socios

²⁵⁶Véase “Inmigración. El debate en la UE” Informe Semanal de Política Exterior n°

355, 24 de marzo de 2003, p. 7.

mediterráneos (²⁵⁷). El Grupo Asesor de Alto Nivel sobre el Diálogo entre Pueblos y Culturas, formado por 19 intelectuales de la región euromediterránea, ha celebrado ya cuatro sesiones plenarias -la última del 8 al 9 de septiembre en Bruselas- y realiza un seguimiento y análisis de los aspectos Norte-Sur y Sur-Sur del diálogo así como de la inserción de tal aproximación euro-mediterránea en el contexto de la “Europa ampliada y la vecindad”. En la reunión del Comité Euromediterráneo del 25 de septiembre de 2003 en Bruselas se avanzó en la discusión sobre la estructura de la Fundación para el Diálogo entre Culturas y Civilizaciones, tercer proyecto aprobado en el marco del “Plan de acción de Valencia” y que deberá ser aprobado en la reunión ministerial de Nápoles (Barcelona VI).

Conclusiones

A los casi ocho años del lanzamiento del Proceso de Barcelona hay realidades y reglas de juego que merecen ser destacadas por ser, en nuestra opinión, la clave de funcionamiento de una iniciativa político-diplomática que, a pesar del contexto desfavorable en el que ha sobrevivido, y a pesar también de las diferencias en intensidades y compromisos por parte de sus participantes, está llamada a perdurar y a reforzarse, y ello redundará indudablemente en la construcción de una región más sólida, coherente y estable.

²⁵⁷Es el caso de Israel, país que por su especial idiosincrasia requiere de un tratamiento específico que ahonda en terrenos como la investigación científica, la cooperación de Israel con los programas espaciales de la Unión y la citada cooperación universitaria. Véase “Israel y la Unión Europea *op cit* p. 6. Sobre la intensificación de contactos UE-Israel en este terreno de interés común cabe referirse a la conferencia bilateral celebrada en el Ministerio israelí de Asuntos Exteriores el 7 de septiembre de 2003, o el Foro UE-Israel celebrado en los días 14 y 15 de septiembre del mismo año en Stresa (Italia). Véase Euromed Synopsis n° 239, 11 de septiembre de 2003, pp. 2-3.

El Proceso de Barcelona ha permitido, en primer lugar, contribuir a definir en común desafíos, riesgos y amenazas coadyuvando con ello a crear una “comunidad de seguridad” -reflejada tanto en su grupo de altos funcionarios como en las redes creadas y en las interacciones propiciadas entre sus diversos órganos- que ya de forma permanente trate de la seguridad en el Mediterráneo tanto a nivel interno “Estrategia común” como exterior (Proceso de Barcelona y relaciones de la Unión Europea con otros Estados y organizaciones).

La dinámica del Proceso de Barcelona ha contagiado a países y regiones vecinas a iniciar reflexiones parecidas, combinando las aproximaciones multilaterales a los problemas que requieren de respuestas y soluciones multilaterales: el Grupo de Agadir (Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez), como intento de avanzar por el sendero del pragmatismo y de la integración progresiva, o la Iniciativa Nueva Asociación o Partenariado para el Desarrollo Económico de África como intento multidireccional de buscar soluciones a los problemas de una región que es, en este caso, todo un continente, constituyen los ejemplos más relevantes.

La interacción entre los procesos multilaterales y los bilaterales es una constante y es positivo para el mantenimiento del Proceso pues permite que la maquinaria esté siempre en funcionamiento, avanzando de forma gradual y coadyuvando a la creación de condiciones más favorables cuando se atraviesan momentos de dificultades. El reforzamiento de los vínculos comerciales o financieros en los marcos bilaterales apoyados por la nueva generación de acuerdos, los acuerdos de asociación, de los que tan sólo Siria está aún pendiente de firmar el suyo - y la próxima sesión negociadora está previsto que se celebre en Damasco en los días 8 y 9 de diciembre, una semana después de la ministerial de Nápoles-, o el compromiso humanitario de la Unión Europea en escenarios como el palestino constituyen una presencia permanente de un actor internacional que, además, está dotándose de instrumentos adicionales llamados a reforzar dicha presencia y a hacerla más eficaz en los terrenos político y de seguridad.

CAPÍTULO QUINTO

EL FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA Y SU PROYECCIÓN MEDITERRANEA

EL FUTURO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y SU PROYECCIÓN MEDITERRÁNEA

Por José Manuel Rodríguez Trapiello

Introducción

Hoy está plenamente de actualidad reflexionar, discutir u opinar sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Nos encontramos con documentos e informes de las instituciones comunitarias, con artículos de prensa, seminarios, foros, etc., en una búsqueda continua por tratar de desentrañar las posibilidades y las servidumbres a las que se enfrenta esta política. Las opiniones y teorías, bien fundamentadas, son, en unos casos coincidentes y en otros contrapuestas o heterogéneas. Quizás sea prueba fehaciente de la tremenda indefinición con la que nos encontramos los que pretendemos adentrarnos en un estudio sobre un proyecto que, a manera de un balbuceante recién nacido, está dando sus primeros pasos en un mundo nuevo y tan globalizado y cambiante, como éste que nos ha tocado vivir.

Si, a pesar de todo, después de transitar por el bosque, pretendemos vislumbrar o, para ser más exactos, tratamos de vislumbrar el futuro, el estudio se complica; y aún más si proyectamos todo al espacio Occidente-Mediterráneo, porque son tantos y tan variados los factores que en él actúan, cada uno con sus intereses, que pueden desviar el objetivo principal de cualquier estudio que se acometa y no encontrar jamás el camino de la síntesis y de la claridad.

Evidentemente, no vamos a ser nosotros los que descifremos “la piedra roseta” pero, a fuerza de pragmáticos y cartesianos, intentaremos definir las principales variables que influyen en la PESD y también intentaremos apuntar su devenir.

La abstracción anterior sirve, asimismo, para referirnos al espacio Occidente-Mediterráneo aunque, encima, quizás nos hayamos quedado cortos. De Occidente todos tenemos una idea clara (más o menos); pero, ¿qué es el Mediterráneo?; es muy difícil de precisar, no hay ninguna definición ampliamente aceptada. Se podría

usar una geológica, la de la cuenca mediterránea, pero no resuelve el interrogante totalmente. Por eso todos los estudios tienen problemas, porque no hay una definición precisa.

No nos resistimos a la tentación de detenernos, a manera de apunte reflexivo, en el espacio objeto de nuestro estudio: Occidente-Mediterráneo. Hablemos sobre él.

Vista como una gran plataforma, Europa, y más en la actualidad, se proyecta hacia dos mares. El Atlántico ha sido, es y será vital para nosotros. Podrá haber discrepancias entre ambas orillas, pero nadie pone en duda que el lazo es y ha de seguir siéndolo, indisoluble. Es por donde fluye nuestra vitalidad exterior. Dominado desde ambos lados, desaparece; se convierte en cosa firme. En poder de las dos orillas ya no seremos “cobertura” de Estados Unidos. Con ellos, seremos “uno sólo”. Esperemos que, por el bien de ambos, y más por Europa, no haya foso que separe Norteamérica de Europa. Parece lógico pensar -así de pronto-, que es posible proyectar lo mismo en relación a nuestro Mediterráneo. Es más, con menos área que el Atlántico, con “olas” más pequeñas y con más tiempo disponible (en el sentido histórico), todo induce a creer que el hecho se haya verificado ya sin la menor dificultad.

Sin embargo, sucede lo contrario. Las diferencias que hay entre ambos mares no pueden ser mayores. Las dos orillas del Atlántico tienen modos de pensar muy parecidos y una misma educación occidental; y puede agregarse incluso que siempre los tuvieron. En cambio, en el mar Mediterráneo la diferencia es terminante; es la que ha sido siempre en el transcurso de los siglos conocidos. Asoman a su borde y circulan por sus aguas los pueblos célebres y opuestos entre sí de la época primera. Las diferencias se manifiestan en todo, y a todas horas; pero, dentro de ella, los extremos quieren enlazarse. Todo, por lo tanto, es complicado y heterogéneo. Y el agua, de ese modo, no puede convertirse en plataforma. La Historia (que es tiempo) y la ubicación (que es espacio) han demostrado claramente que es difícil conseguir el gran acuerdo necesario para tranquilizar al mar Mediterráneo. Insistimos, sin embargo, en obtener ese objetivo. Nos hace mucha falta un buen reposo. Nos es incluso indispensable. En todo caso, la incertidumbre agobia.

Además, si bien en la orilla norte se puede decir que existe una mayor homogeneidad cada vez más acentuada, en la orilla sur, por el contrario, no conviene caer en el error de considerar al islam como una totalidad, porque hay países muy diversos y no es aventurado decir que en estos últimos años ha habido un endurecimiento del islamismo en todas partes. Pensadores actuales vierten opiniones contrapuestas: mientras que para Oliver Roy lo que está viviendo el mundo islámico es una crisis de paso a la modernización, Jean François Revel confiesa no estar muy convencido y ve en ello signos de regresión poniendo como ejemplo, el rechazo a la laicidad y el combate contra cualquier separación entre poder político y poder religioso; y apunta aún más:

“Si han fracasado en su acceso a la modernidad ha sido por la dificultad en reconocer el derecho del pensamiento científico y racionalista a ser independiente del pensamiento religioso.”

Pero no nos conformemos con estos razonamientos, alejémonos de los pensamientos únicos y de los clichés establecidos, conviene dejar aparte las “esencias” supuestamente inmutables, según algunos, del alma de los pueblos, del espíritu de las religiones y de las razones humanas, o del genio de las naciones. Y busquemos la coherencia. Porque corremos el riesgo de escribir siempre el mismo libro, o contar historias, cuentos de hadas o de terror que niegan la realidad multiforme de los acontecimientos, o desfigurar su consistencia. Es lo que se conoce en relaciones internacionales como “dinámica identitaria”.

Centrémonos, aunque sólo sea a manera de apunte, en Europa, concretamente en la Unión Europea. Ésta trata de calmar una situación que amenaza con escapársele de sus manos. Está preocupada sobre todo por la seguridad: quiere frenar unos flujos migratorios procedentes de las orillas pobres del Mediterráneo, afectadas por nuevos-viejos conflictos geopolíticos. También intenta integrar a Israel en la vida económica y cultural del Mediterráneo. Sin embargo, la Unión carece de una política exterior común, porque en su interior existen divisiones claras sobre el “peso” de la hegemonía americana y sobre los socios entre sí. Ante esta situación de *impasse*, preconiza el diálogo entre culturas y religiones de ambas orillas. Esperemos que la estrategia sea la adecuada, aunque en la otra ribera hay opiniones que también la ponen en duda al considerar, que los conflictos que desgarran la región no son

estructuralmente causados por las diferencias religiosas y culturales, sino por los problemas de poder y de supremacía totalmente profanos y que más que contribuir al avance en la solución de los conflictos, el diálogo contribuye a oscurecer el análisis y la comprensión de las situaciones conflictivas.

Retomando el inicio de esta introducción, estudiaremos en extensión la PESD y la política mediterránea de la Unión Europea, y definiremos sus principales variables procurando relacionarlas entre sí, renunciando conscientemente a otras, para evitar un buen número de confrontaciones que, sin duda tienen una gran importancia, pero que complicaría el estudio casi de una manera exponencial. Tampoco vamos a tratar en profundidad otros espacios con una influencia complementaria, porque podemos ampliar la zona hasta el infinito y no hay que complicarla demasiado. Además, hacer una extensión alegre del Mediterráneo es muy discutible; corremos el riesgo de querer hacer de él el centro de una política global que no existe ni podrá existir en muchos años.

Pero ya adelantamos que la conclusión clara de este estudio sobre la PESD, es que las incertidumbres e insuficiencias que se desprenden de él, no es otra cosa que una muestra de la indefinición de sus posibilidades –e incluso de sus vulnerabilidades– fruto de lo único verdadero: la falta de una Política Exterior de Seguridad Común (PESC) que, ya adelantamos, no existirá en muchos años. Pero no nos deprimamos, porque ante esta falta, entre este reconocimiento de ella, y no hacer nada, hay muchas cosas que se pueden hacer. Eso es lo que vamos, o nos proponemos, a plasmar en las siguientes líneas.

La PESD

Antecedentes

PROYECTO DE UNA COMUNIDAD EUROPEA DE DEFENSA (CED)

Y DE LA COMUNIDAD POLÍTICA EUROPEA (1950-1954)

A principios de los años cincuenta, en el contexto de la guerra fría y de las hostilidades en Corea, el bando occidental, con Estados Unidos al frente, se plantea el rearme de la República Federal de Alemania para hacer frente a una amenaza

soviética cada vez mayor. Pero la perspectiva de un ejército alemán, cinco años después del final de la Segunda Guerra Mundial, inquieta a las opiniones públicas europeas. Con el fin de permitir el rearme de Alemania Occidental, sin hacer resurgir el fantasma de un ejército alemán, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos conciben el proyecto de una CED, mediante la creación de un ejército europeo común al que suministrarían los contingentes. Dicha Europa militar en fase de formación debía ir acompañada de una dirección política. En 1953, el proyecto de Comunidad Política Europea intentaría completar la CED mediante la creación de instituciones políticas de tipo federal. Tras cuatro años de acalorados debates, la CED y la Comunidad Política Europea fracasarían a causa de la negativa de los diputados franceses en la Asamblea Nacional el 30 de agosto de 1954.

El Plan Fouchet (1961-1962)

En el año 1960, tres años después de la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comisión Europea de la Energía Atómica (EURATOM), renace la voluntad de poner en marcha la construcción política de Europa de la mano del general De Gaulle. Por ello, entre 1961 y 1962 el francés Christian Fouchet elabora tres versiones de una misma propuesta para crear una estructura política europea, conocida como Plan Fouchet. El objetivo fijado por el propio plan era “la creación de un ejército europeo vinculado a las instituciones políticas de una Europa unida, bajo la responsabilidad de un ministro de defensa europeo.”

En él se esbozaba un “Tratado sobre la Unión de Estados” que prevé que la cooperación interestatal debe conducir a una política exterior unificada, al refuerzo de la seguridad de los Estados miembros contra cualquier agresión, y a una coordinación de las políticas de defensa. Con el tiempo, el Tratado sobre la Unión de Estados debía englobar a las Comunidades Europeas.

Las iniciativas de Francia fueron desestimadas por sus asociados por dos razones fundamentales, la voluntad de prevenir que las Comunidades Europeas adoptaran un modelo de una cooperación que se consideraba excesivamente integubernamental, y la de preservar el vínculo con Estados Unidos y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en materia de defensa.

La cooperación política europea (1970-1993)

Fue en el año 1969, en la Cumbre de La Haya, cuando los Seis reafirmaron la necesidad de unificar Europa políticamente. Un año más tarde, en Luxemburgo, adoptaron el que marcaba el inicio de la Cooperación Política Europea (CPE) Dicha cooperación se refería exclusivamente a la política exterior, y estaba encaminada a garantizar una mutua comprensión, y a incrementar la solidaridad de los Estados en los problemas relevantes de política internacional, mediante reuniones entre sus respectivos servicios diplomáticos.

En el año 1973, tras tres años de cooperación, los Estados decidieron, en Copenhague, intensificar el ritmo de las reuniones, definir líneas comunes y aplicar una diplomacia concertada. Diez años más tarde, en Stuttgart, se dio un nuevo paso al integrar la seguridad en el ámbito de la CPE desde una perspectiva política y económica, pero no militar.

De 1970 a 1986, la armonización de las diplomacias de Europa Occidental funcionó al margen de las Comunidades Europeas, basándose en acuerdos informales, sin estructuras permanentes. En 1986, el Acta Única Europea, que reformaba las Comunidades Europeas y establecía la creación de un gran mercado común para 1992, incluyó en su propio ámbito la cooperación europea en materia de política exterior y se creó una Secretaría "CPE". Pero el Acta Única no hablaba de una "política exterior común" y persistía una clara impermeabilidad entre la actividad de las Comunidades y la de la CPE.

El Tratado Consultivo de la Unión Europea (TUE) y la PESD

La PESC fue introducida por el TUE acordado en Maastricht, aprobado por el Consejo Europeo de Edimburgo de diciembre de 1992, y entró en vigor en noviembre de 1993. Dentro de la PESC, aparecía el concepto inicial de la PESD. La Unión Europea Occidental (UEO), organización europea de defensa que existía desde 1954, fue llamada inicialmente a llevar a cabo las decisiones acordadas bajo la PESC que tuviesen implicaciones en el campo de la defensa. Pero la UEO nunca llegó a ser el vehículo apropiado para desarrollar la política de la Unión Europea en este campo, tanto por la limitación de sus recursos y su fuerte dependencia de la

OTAN, que inhibía su desarrollo, como por el hecho de que no todos los Estados miembros de la Unión Europea pertenecían a la organización, y a la vez un cierto número de no-miembros mantenía diversos estatus que les permitían interferir en los procesos de adopción de decisiones. En esencia, las razones de este fracaso se derivaban de una falta de percepción de la necesidad de la defensa en los miembros de la Unión, que quedaba, sin embargo, suficientemente satisfecha a través de la OTAN.

El desarrollo actual de la PESD arranca de la cumbre franco-británica de Saint-Malo, en diciembre de 1998. En ella se hizo un llamamiento a la Unión Europea para dotarse de la capacidad de llevar a cabo una acción militar, con objeto de responder ante las crisis internacionales.

En el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), los jefes de Estado o Gobierno de los países miembros tomaron la decisión de:

“Dotar a la Unión con una capacidad de acción autónoma, respaldada por una fuerza militar creíble, los procedimientos para decidir su utilización y la disposición necesaria para llevarlo a cabo, sin perjuicio de las acciones de OTAN.”

En el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999), se confirmó ese propósito de dotarse de una capacidad autónoma para lanzar y conducir operaciones militares lideradas por la Unión Europea en respuesta a crisis internacionales, donde OTAN no lo hiciera. Se definió igualmente lo que se ha dado en llamar el “Objetivo General de Helsinki”, así como las bases estructurales y orgánicas para poner en marcha el proyecto.

Estos tres hitos sucesivos, Saint-Malo, Colonia, y Helsinki han supuesto las bases sobre las que se está edificando, desde entonces, una política de seguridad y defensa, propia y plena de la Unión Europea, más allá de subarriendos como el que supuso la transferencia de estas responsabilidades a la UEO, o de responsabilidades subsidiarias como las que se atribuían a la OTAN. A lo largo de los sucesivos Consejos Europeos, Feira (junio 2000), Niza (diciembre 2000), Gotemburgo (junio 2001), Laeken (diciembre 2001), Sevilla (junio 2002) y Copenhague (diciembre 2002), se han ido desarrollado progresivamente las

estructuras y procedimientos necesarios para profundizar en la política europea en este campo.

El Tratado de Amsterdam

Fruto de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 1996, que finalizó en el Consejo Europeo de Amsterdam (junio de 1997), el día 2 de octubre de 1997 fue firmado por los socios comunitarios el Tratado de Amsterdam, que modificaba el TUE o Tratado de Maastricht de 1993. Este tratado ratificaba los fundamentos de la PESD, ya que mantenía invariable el texto del artículo 17 del TUE tal como fue aprobado en Maastricht (antiguo artículo J.7). Como aspecto relevante hay que reseñar que el Tratado de Amsterdam continuaba manteniendo la transferencia de la ejecución de los aspectos operativos de la ejecución de las *misiones Petersberg* a la UEO, con lo que no dejaba abierta la opción de una capacidad propia y específica de la Unión Europea.

Después de su ratificación por los 15 Estados miembros, entró en vigor el 1 de mayo de 1999. Dinamarca adoptó una posición particular por la que se excluía de la dimensión militar de la Unión Europea, aunque se abstenía de bloquear los esfuerzos de los demás estados miembros para desarrollarla.

En el TUE se establece una estructura de “templo”. El frontispicio, constituido por los objetivos generales (recogidos en el Título I) se apoya en tres columnas o pilares:

1. El pilar comunitario (Títulos II, III y IV del TUE), en donde se concentran todos aquellos asuntos sobre los que los Estados miembros han transferido la soberanía nacional a las instituciones de la Unión. Las decisiones se toman en los órganos comunitarios, por mayoría, y obligan incluso a aquellos socios que no las apoyen.
2. El segundo pilar o “pilar PESC” (Título V).
3. El tercer pilar, de asuntos de Justicia e Interior, “pilar JAI” (Título VI).

El segundo y tercer pilar son “intergubernamentales” (no comunitarios), es decir, los países mantienen su soberanía. Las decisiones deben ser consensuadas y tomadas por unanimidad. Es precisamente en el segundo pilar, como elemento componente fundamental de la PESC, en el que se encuadra la PESD, y por tanto, en su definición y desarrollo se aplican los principios que se utilizan en este pilar.

En el artículo 23 del Tratado se consagra el principio de “abstención constructiva”, por el cual es posible que la abstención de algún miembro no impida la adopción de decisiones en materia PESC. El Estado miembro que se abstenga no estará obligado a aplicar la decisión, pero admitirá que esta sea vinculante para la Unión y se abstendrá de cualquier acción que pudiera obstaculizar o impedir la acción de la Unión. En este artículo se inspira la decisión de Dinamarca para no participar de PESC.

Los Consejos Europeos

Partiendo de lo preceptuado en el Tratado de Amsterdam, e inspirándose en el espíritu de Saint-Malo, fuertemente reforzado tras la toma de conciencia que supuso la pobre participación europea en la crisis de Kosovo, en el Consejo Europeo de Colonia (junio 1999), los jefes de Estado o gobierno de los países miembros tomaron la decisión de dotar a la Unión con una capacidad de acción autónoma. Esta decisión presuponía, como ya se ha expuesto, la creación de una fuerza militar propia diferenciada de los medios y procedimientos de empleo de la UEO. A la vez se transfería a la presidencia del Consejo la responsabilidad de desarrollar esta decisión.

En el Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999), la Presidencia presentó en su informe las decisiones que desarrollaban las conclusiones de Colonia, y que se centraban en la creación del mencionado “Objetivo General de Helsinki”, y que quedó expuesto en los siguientes términos:

“Los Estados miembros se comprometen, sobre la base de aportaciones voluntarias, a disponer para el año 2003 de unas fuerzas militares capaces de desplegar rápidamente (en 60 días) y operar (al menos por un año), para llevar a cabo todo el espectro de *misiones Petersberg*, incluyendo aquellas que hicieran necesario un número significativo de fuerzas, hasta nivel cuerpo de ejército (hasta 15 Brigadas, o de 50.000 a 60.000 personas, con sus correspondientes apoyos navales y aéreos).”

También se decidió crear los órganos políticos y militares permanentes precisos para adoptar los procedimientos de toma de decisiones para el empleo de dicha

fuerza: el Comité Político y de Seguridad (COPS), el Comité Militar (CMUE) y el Estado Mayor (EMUE).

El Consejo Europeo de Feira (junio 2000) desarrolló los aspectos de la gestión civil de crisis, con objeto de mejorar y coordinar mejor los instrumentos de respuesta para la gestión no militar de aquellas por parte de la Unión y de los Estados miembros, haciendo especial hincapié en la capacidad de reacción rápida. También se establecieron cuatro áreas de actuación conjunta con la OTAN, creándose sendos “Grupos *Ad Hoc*” de coordinación:

1. Elaboración de un acuerdo de seguridad para el intercambio de información clasificada.
2. Intercambio de información sobre objetivos de capacidades militares para facilitar a la Unión Europea el acceso a la experiencia de la OTAN en la elaboración del objetivo general en lo referente a la definición de las capacidades militares que lo componen.
3. Elaboración de un acuerdo en relación con las modalidades de acceso de la Unión Europea a medios y capacidades militares de la OTAN; lo que se conoce como el paquete de acuerdos “Berlín Plus”.
4. Elaboración de un acuerdo que normalice las relaciones institucionales y de consulta entre ambas organizaciones, tanto en situaciones de crisis como en cualquier otra.

El Consejo Europeo de Niza (diciembre 2000) definió la composición, competencias y funcionamiento de los órganos permanentes políticos y militares (COPS, CMUE y EMUE) creados en Helsinki. También aprobó el documento que regula los dispositivos permanentes de consulta y participación de terceros países en la gestión de crisis de la Unión Europea, y aprobó una serie de documentos sobre los dispositivos permanentes para las consultas y la cooperación entre Unión Europea y OTAN. Finalmente, se estableció un catálogo pormenorizado de capacidades necesarias derivadas del “Objetivo General Helsinki” y el mecanismo de evaluación (que posteriormente se denominará mecanismo de desarrollo de capacidades), que debería servir de base a la monitorización del grado de cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de dotación de capacidades al catálogo por parte de los países, y de las futuras actualizaciones del mismo.

El Consejo Europeo de Gotemburgo (junio 2001) refrendó el Programa de la Unión Europea para la prevención de conflictos violentos, con la finalidad de mejorar la capacidad de la Unión de emprender una alerta temprana, un análisis y una actuación coherentes. En el Consejo Europeo de Laeken (diciembre 2001), teniendo en cuenta los progresos realizados en términos de estructuras, procedimientos y capacidades, se adoptó una “declaración de capacidad operacional” en la que se afirmaba que la Unión ya es capaz de llevar a cabo algunas operaciones de gestión de crisis. Esa declaración ha servido a la Unión Europea para relevar a la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la misión de policía en Bosnia-Herzegovina (1 de enero de 2003), y a la OTAN en la operación militar en la antigua República Yugoslava de Macedonia (1 de abril de 2003).

El Consejo Europeo de Sevilla (junio 2002), tras los atentados terroristas del 11 de septiembre del año anterior, adoptó una declaración sobre la lucha contra el terrorismo. La acción prioritaria de la Unión Europea, en el ámbito de la PESC y de la PESD, relativa a la lucha contra el terrorismo, debería centrarse en:

1. Dedicar mayores esfuerzos a la prevención de conflictos.
2. Diálogo político con terceros países para promover la lucha contra el terrorismo, la no-prolifерación y el control de armamentos, y proporcionarles asistencia internacional adecuada.
3. Reforzar acuerdos para compartir información.
4. Desarrollar la evaluación común de la amenaza terrorista, incluida la utilización de armas de destrucción masiva.
5. Determinar las capacidades militares requeridas para proteger a las fuerzas desplegadas en operaciones de gestión de crisis en la Unión Europea contra ataques terroristas.
6. Estudiar más a fondo la forma en que pueden emplearse las capacidades militares o civiles para ayudar a proteger a la población civil contra los efectos de los ataques terroristas.

En el Consejo Europeo de Copenhague (diciembre 2002) se constató el acuerdo alcanzado durante la Presidencia para la aplicación de las disposiciones del Consejo Europeo de Niza sobre participación de miembros de la OTAN que no son miembros de la Unión Europea en la PESD, con la finalidad de acomodar las

pretensiones de Turquía, y de esa manera desbloquear la finalización de acuerdos de colaboración con la OTAN (el paquete denominado “Berlín Plus”) que han podido ser cerrados en marzo de 2003, como condición previa a la asunción por la Unión Europea del control de la operación de la OTAN en la antigua República Yugoslava de Macedonia. Además, se estableció que Chipre y Malta (candidatos a la adhesión) no podrían participar, por el momento, en las operaciones militares de la Unión Europea que utilicen elementos de la OTAN, al no pertenecer a la Alianza ni participar en la “Asociación para la Paz” y no estar contempladas, por lo tanto, en el Acuerdo sobre Seguridad de la Información entre ambas Organizaciones.

El Tratado de Niza

La CIG del 2000 (14 de febrero a 9 de diciembre de 2000) concluyó con un acuerdo sobre las cuestiones institucionales que no se habían resuelto en Amsterdam y que debían resolverse antes de la ampliación. El acuerdo se materializó con la firma el 26 de febrero de 2001 del Tratado de Niza. En relación con la PESD, la nueva versión del Tratado incluirá aspectos de enorme trascendencia que cambiarán jurídicamente la concepción del tratado en línea con la corriente iniciada en Saint-Malo, y continuada a través de los diversos Consejos Europeos, según se ha expuesto en los párrafos precedentes. Como ya se ha indicado al hablar de los Consejos de Colonia y Helsinki, los jefes de Estado y Gobierno de la Unión habían decidido adoptar el concepto de una PESD integral, en la que la propia Unión asumiera todos los cometidos, de decisión y de ejecución, involucrando a todos los Estados miembros. Para ello habían aprobado la creación de órganos políticos y militares de decisión y de una fuerza militar propia de la Unión Europea basada en aportaciones voluntarias de los Estados miembros. Pero al chocar estas decisiones con las disposiciones del TUE, que asignaban la ejecución de la PESD a la UEO, el Tratado de Niza incluye modificaciones de los artículos 17 y 25 del Título V.

En el nuevo artículo 17 se suprimen las disposiciones en las que se define la relación entre la Unión y la UEO, y eso supone la desactivación de esta última, que pasa a un estado residual o de latencia como simple depositaria del Tratado de Bruselas, que se mantiene por el compromiso de defensa mutua incluido en el artículo V, no pudiendo, por tanto, seguir asumiendo el cometido de “elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones

en el ámbito de la defensa”. Por otra parte, el nuevo artículo 25 establece que el Comité Político y de Seguridad podrá ejercer, bajo supervisión del Consejo, el control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis.

El Tratado de Niza ha entrado en vigor el 1 de febrero de 2003, tras su ratificación por los Estados miembros. El Parlamento español ratificó el Tratado en el mes de octubre de 2001 (Congreso: día 4, Senado: día 24) y el instrumento de ratificación fue depositado el 27 de diciembre de 2001. A partir de ese momento, lo que habían sido solo decisiones políticas adquieren carta de naturaleza jurídica.

Los objetivos de la PESD

El conjunto de Consejos Europeos y revisiones del Tratado que se han descrito en los párrafos precedentes han ido conformando una PESD, que según el antiguo embajador de Estados Unidos en la OTAN, Robert Hunter, persigue once propósitos diferentes:

1. Impulsar el proceso de integración europea.
2. Establecer una base desde la que obtener finalmente una verdadera política exterior europea plenamente efectiva.
3. Proporcionar un marco para ajustar las influencias políticas relativas dentro de la Unión Europea.
4. Proporcionar a los europeos una “póliza de seguros” adicional, de manera que puedan actuar con medios militares si la OTAN (o más específicamente Estados Unidos) deciden no actuar.
5. Dar una respuesta a las acusaciones americanas de desequilibrio en la distribución de las cargas de la seguridad.
6. Proporcionar un incentivo político para la modernización de las Fuerzas Armadas europeas, y asegurar que, en la medida posible, se garantice la interoperabilidad con las de Estados Unidos.
7. Dar a los europeos un mayor peso en la toma de decisiones en la OTAN.
8. Dar a los gobiernos europeos una mayor legitimidad en la decisión de intervenir militarmente.
9. Respaldar el proceso de ampliación hacia el este de Europa.

10. Animar la consolidación de la industria europea de armamentos, mediante el incremento de la demanda, y la creación de un marco político para la competencia y la cooperación con la orilla occidental del Atlántico.

11. Manejar la permanente cuestión de la distribución relativa de influencia dentro de la Alianza Atlántica.

Las misiones Petersberg

Como ya se ha mencionado, la PESD surge como una de las dimensiones de la PESC, sin duda la más relevante, que permiten la acción exterior unificada de la Unión Europea en las áreas geográficas y conflictos o contenciosos internacionales que sean de su interés. Como el resto de políticas comunes, la PESC debe ser entendida como una aproximación gradual a la conformación de un conjunto de intereses comunes, en este caso en el ámbito de las relaciones internacionales, cuyo progreso abunda en el proceso de integración europea. Al contrario que otras políticas comunes, la elaboración de la PESC es un fenómeno reciente, y por lo tanto, dentro de esa gradualidad característica de la integración europea, inicialmente ha adoptado unos objetivos limitados, que se trasladan al ámbito de la defensa. En este sentido, la Unión ha consagrado en el Tratado esta limitación de la PESD, sin perjuicio de modificaciones posteriores en las futuras revisiones del mismo. Así, según el artículo 17:

“Las cuestiones a que se refiere el presente artículo incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.”

Y no misiones de defensa colectiva. Sin embargo, esta última opción permanece abierta si así lo decidiera el Consejo, pero para ello sería preciso un nuevo tratado.

Las misiones así recogidas son las denominadas *misiones Petersberg*, que tienen su origen en el Consejo de Petersberg, en junio de 1992, en Bonn, donde los Estados miembros de la UEO decidieron asumir nuevas misiones y estructuras de fuerzas en un esfuerzo por revitalizar la organización, dado que el compromiso de defensa colectiva que le dio origen quedaba suficientemente satisfecho, desde la perspectiva de la ejecución de las operaciones, dentro de la OTAN, a la que

pertenecían todos los signatarios del Tratado de Bruselas. De aquí se deduce que la adopción de este tipo de concepto PESD proviene de una adaptación progresiva de las políticas existentes en el proceso de desarrollo de la Unión, según su doctrina habitual.

Órganos propios de la PESD

Los Consejos Europeos de Helsinki y Niza han supuesto dos pasos sucesivos en la articulación propia de la PESD con la creación de los órganos que la definen en el primer caso, y la definición exacta de sus términos de referencia, o lo que es igual, sus competencias, cometidos y responsabilidades. La futura CIG del 2004 implicará, sin duda, algunos cambios en la dirección de la profundización de las instituciones PESD, y en la extensión de sus cometidos, dentro de este proceso dinámico, de la construcción europea:

1. El COPS. Integrado por representantes nacionales con categoría de embajador o alto funcionario, se ocupa de todos los aspectos de la PESC, incluida la PESD. Su cometido es el seguimiento de la situación internacional en los ámbitos concernientes a la política exterior y de seguridad común, y contribuir a definir la política mediante la emisión de dictámenes dirigidos al Consejo, bien a instancia de éste o por propia iniciativa. Asimismo, supervisa la ejecución de las políticas acordadas, sin perjuicio de las competencias de la Presidencia y de la Comisión. Bajo la autoridad del Consejo, realiza el control político y dirección estratégica de las operaciones militares de gestión de crisis. Una de sus funciones, actualmente poco desarrollada, pero con un gran potencial, es la de dirigir políticamente el desarrollo de las capacidades militares de la Unión. Esta responsabilidad permite al COPS iniciar el camino hacia la conformación de unas verdaderas Fuerzas Armadas europeas, objetivo aún muy lejano, pero hacia el que ya se han dado algunos pasos, que precisan cierta coherencia, como la creación de las Eurofuerzas –Cuerpo de Ejército Europea (Eurocorps), Eurofuerza Operativa Rápida (Eurofor), Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) y Fuerzas Anfibia Hispano-Italiana (SIAF).- En caso de crisis, la presidencia del COPS podrá ser ostentada por el secretario general/alto representante para la PESC.

2. El CMVE. Integrado por los jefes del Estado Mayor de la Defensa, que disponen de Representantes Militares Permanentes (MILREP y Unión europea), este Comité es la máxima autoridad militar dentro del Consejo. Se encarga de: asesorar al COPS en temas militares y le hace recomendaciones en cuestiones militares en el ámbito de la Unión Europea, ejercer la dirección de todas las actividades militares que se lleven a cabo en el marco de la Unión Europea y la dirección/orientación militar del Estado Mayor de la Unión Europea. El presidente PCMUE es un general o almirante de cuatro estrellas, preferentemente que haya sido anteriormente Jefe de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de un Estado miembro, elegido por los JEMAD de los Estados miembros y nombrado por el Consejo. Su mandato es de tres años. Además, desempeña la función de asesor militar del secretario general/alto representante en todos los temas militares.
3. El EMUE. Aporta los conocimientos técnicos militares y da apoyo a la PESD, incluida la conducción de las operaciones militares de gestión de crisis dirigidas por la Unión Europea. Es un órgano de la Secretaría del Consejo que depende directamente del secretario general/alto representante, sin embargo, mantiene una relación funcional del CMVE. El director general del EMUE es un general o almirante. Se ocupa de la alerta temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica de las misiones de Petersberg, incluida la determinación de las fuerzas nacionales y multinacionales europeas necesarias para las operaciones. Ejecuta las políticas y decisiones con arreglo a las directrices del CMUE.
4. Centro de Satélites (CS) e Instituto de Estudios de Seguridad (IES). Además de los órganos creados por el Consejo de Helsinki y desarrollados por el de Niza, se han incorporado a la Unión Europea dos organismos procedentes de la desactivación de la UEO. En concreto, se crearon en forma de agencias autónomas, el CS y el IES. Ambas comenzaron a funcionar en el seno de la Unión europea el día 1 de enero de 2003.

El Centro de Satélites está situado en Torrejón de Ardoz (Madrid), y tiene la misión de secundar la toma de decisiones de la Unión en el contexto de la PESC, y en particular de la PESD, facilitando el material resultante del análisis de imágenes y datos complementarios obtenidos por satélites. Por el momento no dispone de

satélites propios, utilizando las cesiones de uso realizadas por distintos Estados miembros.

La misión del IES, con sede en París, es la de contribuir al desarrollo de la PESC, incluida la PESD, mediante la realización de investigaciones y análisis académicos.

La PESD en la actualidad

Actualmente, contamos con los informes que han elaborado los Grupos de Trabajo VII, sobre “Acción Exterior”, y VIII, sobre “Defensa”, en el marco de la Convención Europea, como última etapa antes de dar paso a la fase de redacción constitucional del articulado que se sometió a la CIG celebrada en Salónica, y, sobre todo, con el Documento presentado por *Mr. Pesc*, señor Solana, a esta misma Conferencia. Aunque no sean éstas las únicas referencias a tener en cuenta puesto que, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión Europea, el Consejo Europeo, e incluso algunos países miembros separada o conjuntamente, han dado a conocer sus propuestas al respecto, no dejan de ser la plasmación más elaborada hasta el momento del sentir del conjunto de la Unión Europea. A la espera de lo que la Convención llegue a proponer a la CIG (las fechas previstas apuntan ya a diciembre de 2003), se percibe un amplio debate en el horizonte, dada la diversidad de opiniones todavía en liza.

Dejando aparte el documento presentado por el señor Solana, en el que nos detendremos más adelante, de los Consejos Europeos, y de los informes de los grupos de trabajo de la Convención, podemos destacar, entre las más importantes, las siguientes “aspiraciones”:

1. Hacer de la Unión Europea un factor de estabilidad y un modelo de referencia en un mundo multipolar. Éste era ya el planteamiento que se definía en el Consejo Europeo de Laeken, tratando de orientar el esfuerzo hacia una concepción de la Unión Europea como un actor que no sólo se limite a defender sus intereses en el mundo, sino que pretenda, asimismo, gestionar la globalización de acuerdo con sus principios fundamentales (promoción de valores democráticos, respeto de los derechos humanos, eliminación de la pobreza y las desigualdades, énfasis en la prevención de los conflictos.)

2. Establecer una cláusula de solidaridad entre todos los países miembros, en caso de amenaza a alguno de ellos o al conjunto de la Unión. Sería, tal como propone hasta ahora la Convención, una solución intermedia para no llegar hasta el nivel de exigencia que supone la cláusula de defensa colectiva contemplada en acuerdos como el de la UEO o el de la OTAN (al que se oponen los países neutrales). En esa misma línea, y con el objeto de poder avanzar más allá de los obstáculos que algunos puedan crear, se pretende lograr el acuerdo sobre fórmulas de abstención constructiva (que no impidan adoptar una decisión cuando algún miembro se sienta reacio a dar su aprobación explícita al respecto) y sobre las cooperaciones reforzadas (que permita que quienes lo deseen puedan adelantarse a los demás en ciertas áreas, para responder a preocupaciones comunes)
3. Crear la figura de un secretario de la Unión Europea, nombrado por el Consejo y con rango de vicepresidente de la Comisión Europea, encargado de los asuntos exteriores. Daría visibilidad a la Unión en el mundo (el teléfono que siempre ha reclamado Henry Kissinger) y sería un elemento de cohesión entre la vocación federalista de la Comisión y la intergubernamental del Consejo Europeo. Parece lógico exigir que esa instancia tenga capacidad, a través de los organismos existentes –COPS, CMUE y EMUE-, para controlar políticamente el desarrollo de las posibles operaciones a emprender, así como cierto grado de iniciativa, sometiendo propuestas específicas al Consejo Europeo.
4. Designar un alto representante encargado de la dirección y coordinación de la defensa común, dependiente del secretario de la Unión Europea. Hasta ahora, cualquier propuesta de designar un ministro de defensa de la Unión Europea ha sido calificada, con razón, de utópica; pero no deja de sorprender, negativamente, las dificultades de poner en marcha un Consejo de Ministros de Defensa. En la actualidad no existe ningún foro oficial comunitario específicamente diseñado para que los responsables nacionales de la defensa puedan debatir y elaborar su propio cuerpo doctrinal.
5. Actualizar las *misiones Petersberg* y plantear objetivos de mayor alcance. Por una parte, se trata de poner al día los planteamientos que dieron origen en 1992 al marco definido en Petersberg, asumiendo la necesidad de integrar nuevos

elementos en el terreno de la prevención de conflictos (como la alerta temprana, la promoción de las medidas generadoras de confianza y seguridad), así como el desarrollo de acciones conjuntas en materia de desarme (programas de destrucción de armamento), en áreas de cooperación con las Fuerzas Armadas de otros países (facilitando la transición hacia un modelo de control político de los ejércitos en situaciones de posconflicto), de reconstrucción posbélica y, probablemente, de colaboración en la lucha contra el terrorismo internacional.

Por otra, aunque no cabe pensar que esto vaya a ocurrir a corto plazo, se debería comenzar a perfilar un proceso orientado hacia la necesidad de superar el marco definido en Petersberg, en la medida que la Unión Europea pretenda realmente llegar a implicarse en asuntos de seguridad y defensa. Asumiendo que la OTAN, debe seguir siendo el pilar fundamental de la defensa europea no es lógico que, en última instancia, la seguridad del continente depende del nivel de implicación que Estados Unidos quiera asumir. Esta situación no parece compatible a largo plazo ni con las crecientes divergencias que se van haciendo cada vez más visibles entre ambos lados del Atlántico, ni con las pretensiones comunitarias de autonomía. Evidentemente, este planteamiento debe hacerse, en todo caso, tratando de salvaguardar los lazos de colaboración trasatlántica en áreas de interés común, pero también entendiendo que traspasar Petersberg implica cuestionarse sobre el modelo de defensa a desarrollar (bastaría, para resaltar el enorme reto que esto implica, mencionar que ese ejercicio implica necesariamente plantear el tema de las armas nucleares como parte del arsenal a construir a escala europea).

6. Desarrollar una auténtica política europea de armamentos. Aunque a menudo suele confundirse este objetivo con el de crear una industria europea de defensa, cabe recordar que mientras que ésta debe estar regulada por las leyes del mercado, aquélla debe someterse a criterios políticos emanados de las autoridades de la Unión. Ni la Organización Conjunta de Cooperación en Materia de Armamento (OCCAR), ni la Carta de Intenciones, ni el Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), que al igual que el Acuerdo-Marco, son iniciativas surgidas al margen de la PESD, pueden ser más que pasos intermedios en esa dirección, para llegar a decidir la creación de una agencia europea de

armamentos que sirva como elemento fundamental para cubrir las necesidades de la defensa europea. En ese esfuerzo es preciso contar con las resistencias nacionales a ceder el que probablemente puede ser el último reducto de soberanía, aceptando reglas que no garanticen el “justo retorno”, y reconocer la enorme desventaja que la Unión Europea tiene frente a Estados Unidos a la hora de suministrar a los ejércitos los sistemas de armas y el equipamiento necesario (el 85% de toda la investigación y desarrollo aplicada a la defensa está, actualmente, en manos de los estadounidenses). Parece que, por fin, la Agencia Europea de Armamento verá la luz el próximo año.

Una Europa segura en un mundo mejor

Detengámonos ahora, por su actualidad y por la importancia en el estudio que nos ocupa, en el documento presentado por el representante señor Solana denominado “Una Europa segura en un mundo mejor”.

Consta de una introducción, en la que expone ya sus intenciones:

“...la Unión Europea es, guste o no guste, una potencia de envergadura mundial, por lo que debe estar dispuesta a compartir la responsabilidad de la seguridad del mundo.”

A continuación, define, para ello, las nuevas amenazas en las nuevas circunstancias de seguridad, los objetivos estratégicos y las implicaciones estratégicas para Europa. Demos un repaso esquemático al documento: Nuevas amenazas en las nuevas circunstancias de seguridad. Las nuevas circunstancias se caracterizan por:

1. Los conflictos regionales, que generan una inestabilidad general.
2. El mal gobierno en muchos países es la causa principal de los problemas (abuso de poder, la corrupción y la falta de responsabilidad).
3. El aumento global de la temperatura que, aunque no constituya, una amenaza, creará turbulencias y movimientos migratorios en regiones del mundo.
4. La dependencia energética.

Las nuevas amenazas son:

1. El terrorismo internacional.
2. La proliferación de armas de destrucción masiva.
3. Estados en descomposición y delincuencia organizada.

Objetivos estratégicos. Extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa:

1. Promoción de un cinturón de países bien gobernados al este de la Unión Europea en las orillas del Mediterráneo.
2. Extensión de los beneficios de la cooperación a los futuros vecinos del Este – Ucrania, Moldavia y Bielorrusia-, debiendo tomar los problemas del sur del Cáucaso, que, en su momento será una región limítrofe.
3. Resolución del conflicto árabe-israelí, una prioridad estratégica.
4. Dedicación continua a los socios mediterráneos, en el marco del Proceso de Barcelona.

Consolidación del orden internacional:

1. Fortalecimiento de un sistema multilateral eficaz.
2. Las relaciones transatlánticas es uno de los elementos claves del sistema internacional. La OTAN es una importante expresión de estas relaciones.
3. La Carta de la ONU es el marco fundamental para las relaciones internacionales.
4. Difundir el buen gobierno es el mejor medio para consolidar el orden internacional. Comprometerse a tiempo puede evitar problemas más graves en el futuro.

Hacer frente a las amenazas:

1. Las amenazas de esta nueva era suelen venir de lejos; por esto, la primera línea de fuego estará a menudo en el extranjero. Las nuevas amenazas son dinámicas, si no se atajan, serán aún más peligrosas: el riesgo de proliferación

crece constantemente, debemos estar preparados para actuar antes de que se produzca una crisis.

2. Contrariamente a la abrumadora y evidente amenaza de la guerra fría, las nuevas amenazas no son meramente militares, ni pueden atajarse únicamente con medios militares.

Implicaciones estratégicas para Europa. En los últimos años, la Unión Europea ha avanzado en el desarrollo de una política exterior coherente y de una gestión eficaz de las crisis. Pero si queremos aportar una contribución que corresponda a nuestro potencial, debemos ser más activos, más coherentes y aumentar nuestras capacidades.

Más activos en la prosecución de todos nuestros objetivos estratégicos. Tenemos que actuar con mayor energía, desarrollando una estrategia que favorezca la intervención temprana, rápida y, en caso necesario, contundente.

Más coherentes. La clave de la PESC y de la PESD, es que juntos somos más fuertes. El desafío actual consiste en reunir los distintos instrumentos y capacidades. Nuestro objetivo debe consistir en crear sinergias mediante un planeamiento más coherente y general. La labor diplomática y las políticas de desarrollo, comercio y medio ambiente deberían seguir el mismo esquema. En una crisis no hay nada como la unidad de mando.

Aumentar nuestras capacidades. Colaborar con nuestros socios. Si lo estudiamos con detenimiento, podemos apuntar, sin temor a cometer una equivocación grosera, que el documento no alberga en su seno discrepancias entre los socios porque, entre otras cosas, no les obliga demasiado. Es más, no se aleja en demasía del resultado de la cumbre de la OTAN celebrada en Praga en noviembre del pasado año, porque, en el fondo, es un documento de “consenso”; y no podía ser menos, ya que de los futuros 25 miembros de la Unión Europea, 22 son ya aliados de la OTAN.

Los organismos existentes -COPS, CMUE y EMUE- serían los encargados de llevar a cabo las operaciones que decidiera la Unión Europea. Surge ahora la pregunta de cómo se resolvería, según algunos, la posible duplicidad con la OTAN. Para tratar de contestarla es preciso analizar la situación actual de la Alianza Atlántica.

La refundación de la Alianza Atlántica

En el recorrido de la Alianza hasta nuestros días, podemos afirmar, sin albergar grandes dudas, que los hitos fundamentales han sido su propia fundación, en 1949, la nueva estrategia aprobada en Washington, en 1999, y la ratificación llevada a cabo en Praga, en noviembre de 2002, después del 11 de septiembre (11-S). Tenemos pues, datos frescos para analizar su estrategia futura a medio plazo.

En palabras del ministro de Defensa, Trillo-Figueroa:

“La Cumbre de Praga ha supuesto ni más ni menos que la refundación de la Alianza Atlántica”. Y abunda más: “No se trata sólo, aunque sea importante, de la incorporación de siete países del antiguo Pacto de Varsovia, ni se trata solamente de la creación de una Fuerza de Reacción Rápida (FRR), ni de la puesta en marcha de una nueva estructura de cuarteles generales. Lo que importa es comprender lo que da unidad a todo ese conjunto de decisiones, el impulso que ha puesto en marcha esa refundación que, sin duda es ideológico o, si lo quieren axiológico: la reviviscencia de las raíces democráticas que motivaron la suscripción del Tratado de Washington allá en 1949 y la necesidad de defender las libertades ciudadanas frente a las nuevas amenazas, patentadas sobre todo a partir del 11-S.”

Estas amenazas se caracterizan por su localización, en su origen fuera del área atlántica; por su carácter asimétrico, de medios, objetivos y procedimientos; y porque considera al terrorismo la mayor de estas amenazas. La Cumbre de Praga ha conseguido definir el término de “terrorismo” como:

“El uso ilegal o la amenaza de uso de fuerza o violencia contra los individuos o propiedades en un intento de coaccionar o intimidar a los gobiernos o a las sociedades para conseguir objetivos políticos, religiosos o ideológicos.”

Para hacer frente a estas amenazas establece una estrategia basada en una nueva iniciativa de capacidades y determina una nueva estructura de fuerzas y de mandos. Las capacidades que se demandan a los aliados europeos son aquellas que permiten hacer frente de manera eficaz al terrorismo. Así, se tendrán que potenciar la capacidad de despliegue, tanto marítima como naval, y sobre todo aérea, así

como la capacidad de abastecimiento a los medios de despliegue; de la misma manera tendrán que potenciar las capacidades de sostenimiento a las fuerzas en el teatro de operaciones y sus capacidades de observación, protección nuclear, biológica y química, y de comunicaciones, mando y control. En cuanto a disponibilidades de fuerzas, han acordado la creación de la FRR. de entidad Brigada que ha de estar operativa, en principio, en octubre de 2004 y totalmente operativa en 2006. La estructura de cuarteles generales contará con un número más limitado de cuarteles, pero con más capacidad de despliegue.

Después de Praga, aparece una nueva OTAN, más abierta, con nuevos miembros, nuevas capacidades, nuevas asociaciones, y entre las últimas, la nueva asociación OTAN-Unión Europea. Cuando el debate en curso sobre la próxima fase de la PESD se cierre y el nuevo tratado refleje la nueva Asociación Estratégica entre ambas Organizaciones, la ecuación de seguridad en Europa para la próxima etapa estará completa, y la asociación estratégica OTAN-Unión Europea reflejará la condición saludable de la relación Estados Unidos-Europa. Los líderes a ambos lados del Atlántico han de hacer frente al reto de evitar que las diferencias, hasta cierto punto “naturales”, se conviertan en una división. En lugar de ser perjudicial, la tensión entre las dos concepciones de la identidad europea revitalizará la relación transatlántica. Siendo de naturaleza diferente, la OTAN y la Unión Europea se refuerzan y complementan mutuamente. Cada una tiene sus ventajas comparativas y se imponen estrategias en coherencia mutua que permitan sacar el máximo partido de los puntos fuertes de cada una. La autonomía de cada organización no debería ser un obstáculo para una cooperación estrecha y plena. Si los papeles de la OTAN y la Unión Europea se basan en la complementariedad y el espíritu de cooperación, ambas organizaciones podrán desarrollar una estrategia para promover y extender una esfera de valores comunes allí donde la paz, la prosperidad y la estabilidad sea más necesaria. De este modo, la “verdad esencial” de R. Kagan sobre la división transatlántica no se convertirá en tal verdad, al mismo tiempo que dicha relación se enriquecerá con nuevas formas de cooperación más estrecha.

Hasta aquí las intenciones. Pero surgen interrogantes de todo tipo que se derivan de las distintas interpretaciones que surgen a uno y otro lado del Atlántico cuando se

trata de actuar. Véase en la crisis de Irak o en la manera de entender el tan traído y llevado “vínculo transatlántico”. Evidentemente, las discrepancias son internas entre los países europeos. Aunque nos duela reconocerlo, no sólo los componentes europeos de la Alianza no actúan como una sola voz, sino que cuando de la Unión Europea se trata, tampoco se puede hablar de unanimidad precisamente.

Hay tantas opiniones, tantos estudios, tal cúmulo de puntos de vista que resulta verdaderamente complicado hacer una síntesis de los más significativos, porque cada “estudioso”, “experto” o “actor”, tiene su particular versión sobre hacia dónde o sobre qué han de basarse las relaciones entre los socios europeos y el amigo americano en el seno de la OTAN. Sin entrar de lleno en la discusión, porque no es el objeto de este capítulo, digamos claramente que, por lo que respecta a Europa, hay “asuntos” que crean controversia, que conviene apuntar, y que, en resumen, son los siguientes:

1. Existen diferencias sustanciales internas entre los socios europeos, y entre éstos y Estados Unidos, para abordar los problemas estratégicos, la toma de decisiones y, sobre todo, la manera de entender el “vínculo transatlántico”.
2. Hoy por hoy, Europa no está en condiciones de defenderse por sí misma sino desde la OTAN, pero también, según Europa, no basta sólo con ella. Los europeos quieren una defensa propia y autónoma. En pocas palabras, la OTAN ¿es alternativa o complementaria?
3. Todos los socios están de acuerdo en que el vínculo defensivo atlántico es un logro de la seguridad y defensa, y, por lo tanto, indisoluble. Como corolario, se dice, la Unión Europea, será euroatlántica o no será.
4. Relacionado con los puntos anteriores, no habrá una Europa unida frente a Estados Unidos es, sencillamente, imposible.

¿Qué podemos esperar, a la vista de los “asuntos” anteriores, del futuro de la OTAN? Pues una obviedad: seguirá “gozando” de una mala salud de hierro y ello a causa de las discrepancias de los europeos. Y estas discrepancias seguirán existiendo porque se basan en concepciones profundas y distintas que las naciones tienen ante las grandes decisiones estratégicas que afectan al conjunto pero que

inciden en sus intereses vitales. En fin, estamos hablando de las soberanías nacionales que dificultan una política común, y que necesitan de la “multilateralidad” para su existencia, y también hablamos de lo que consideramos como la característica fundamental de la OTAN de nuestros días: la inexistencia de una amenaza, admitida por todos, que la cohesione. Es por ello que la OTAN seguirá acomodándose a todas las indefiniciones, incertidumbres e insuficiencias de sus socios. Pero entre ellos no habrá nadie que postule su desaparición, entre otras cosas porque nadie se atreverá a asomarse a ese precipicio que produciría un vértigo mayúsculo al primero que lo intentase. Y nadie quiere, además, ser el primero. Unos por convencimiento, otros por no significarse en demasía y algunos a remolque, los europeos aumentarán sus gastos de defensa e irán poco a poco cediendo soberanía y multilateralidad; guste o no guste, es el sino de los países europeos. Cuestión de sinergia. A fin de cuentas, la OTAN les ha proporcionado un desarrollo social y económico sin precedentes en su historia.

Podrá haber operaciones que se hagan al margen de ella -alianzas *ad hoc*, de Donald Rumsfeld-, porque determinados socios no consideren intervenir en ellas; o podrá ser la principal alianza político-militar- como apunta Zbigniew Brzezinski -que una a Estados Unidos con una Europa ya no dividida. O podrá ser incluso fuente de conflictos; pero la realidad impone su verdad: la OTAN es la única Organización de seguridad que tiene el mundo y ha demostrado su validez garantizando la paz durante los últimos cincuenta años de vida de Occidente.

Pasemos a los hechos y tratemos de resolver la esquizofrenia. Cada país europeo tiene su estructura militar propia (lo que supone un “despilfarro” considerable), pero la integración nos permitiría utilizar nuestros medios de una forma más eficaz; al mismo tiempo, resultaría también más difícil la discrepancia interna en una situación de crisis (unos socios tirarían de los otros: la sinergia política), con lo que evitaríamos la división. Ahora bien, esta integración la haríamos ¿dentro o fuera de la OTAN? Técnicamente no hay ningún problema, si no lo hacemos será porque no existe un consenso político; es decir, no hay consenso en dónde se debe intervenir, con qué medios y cuándo. Es, en este momento cuando debemos preguntarnos: si esto es así, ¿para qué la OTAN?; porque si tenemos una organización que acoge nuestra estructura de capacidades militares pero no podemos emplearlas por falta

de “consenso”, repetimos la pregunta: ¿para qué? Creemos que no hay otra solución que la integración en la OTAN, porque si no caerá en una crisis cada vez más profunda. Además, el próximo año seremos 25 miembros de la Unión Europea y 22 de ellos lo serán también de la OTAN. Ésta no puede decir: no podéis hablar unos con otros. Antes al contrario, tienen que disponer de estos recursos, no se puede impedir que ése debate se haga fuera de ella.

¿Cómo se hará todo ello? Lo lógico sería compaginar el “paraguas” de la OTAN con una cierta autonomía europea. No sería conveniente crear un cuartel general “europeo” (como pretenden Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo) al margen de ella, porque, entre otras cosas, estaríamos duplicando medios y sería un despilfarro. Por eso, el acuerdo adoptado el 29 de noviembre de este año, en Nápoles, por los ministros de Asuntos Exteriores de los 25 (los 15 más los 10 candidatos), a partir del acuerdo previo alcanzado dos días antes por Alemania, Francia y el Reino Unido, camina en la dirección correcta. El documento señala que los Estados de la Unión Europea son “conscientes de que se traspasa una nueva etapa en el desarrollo de la PESD”, pero que este paso histórico debe ir acompañado de unos “decididos esfuerzos” de los Estados. El texto dice en el primero de sus cuatro artículos que aquellos que quieran “ir más rápido y más lejos” en defensa, “incluyendo las operaciones más exigentes”, se comprometen a cumplir una serie de condiciones en cuanto entre en vigor la futura Constitución europea. Estas condiciones se refieren a incrementar las capacidades militares y a intervenir como fuerzas multinacionales, así como formar parte en los programas de desarrollo de sistemas de armas y en la Agencia Europea de Armamento, que se desarrollará a partir del año próximo. Profundiza aún más el documento y así señala que, “bien a título nacional, bien como parte esencial de fuerzas multinacionales”, los que integren la “cooperación estructurada” tendrán que disponer de estas capacidades, no más allá del 2007, entre las que se contarán con “unidades de combate destinadas a las misiones comprometidas, configuradas como una formación de combate con los elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística”. Esas unidades podrán ser puestas a disposición de Naciones Unidas.

Prosigue el documento en que los Estados participantes tendrán que cumplir un nivel pactado de equipos militares interoperables. Estos países participarán de una

manera activa en salvar “las lagunas que se constaten” en las carencias de aquellas capacidades que tenga Europa, “sin perjuicio de los compromisos que tengan en el seno de la OTAN”. Los ministros de Asuntos Exteriores también decidieron modificar el artículo 213 de la tercera parte del proyecto constitucional, quedando reflejado en el nuevo que, si un Estado no puede hacer frente a los compromisos, el Consejo de la Unión puede decidir, por mayoría cualificada, la salida de ese país del grupo inicial. Los aspirantes serán admitidos por mayoría cualificada en el Consejo una vez escuchada la opinión del futuro ministro de Asuntos Exteriores Europeo (otro acuerdo fundamental de Nápoles); el resto de decisiones, como la participación en una operación militar, se adoptarán por unanimidad de los países integrantes de la “cooperación estructurada”.

La propuesta contempla asimismo las condiciones a cumplir por cada país que quiera formar parte de la iniciativa de defensa europea, los medios y los plazos de disponibilidad y empleo. El objetivo va más allá de la creación de la Fuerza de Acción Rápida de la Unión Europea creada hace ya dos años para gestión de crisis. Finalmente, indica que la PESD es parte de la PESC, y asegura una capacidad operativa que se apoya en medios militares y civiles, que pueden emplearse más allá de las fronteras de Europa para “el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y la seguridad internacional”.

Evidentemente, este acuerdo salva los recelos de Estados Unidos y los de aquellos países, como España y el Reino Unido, que quieren evitar un debilitamiento de la OTAN por duplicidad de estructuras, al convertir la Unión en permanente su unidad de planeamiento eventual con que actualmente cuenta en el Cuartel General de la OTAN, aunque dispondrá de un grupo militar de planeamiento en el Estado Mayor europeo en Bruselas, con lo que Europa podrá ser autónoma cuando despliegue medios militares sin contar con la OTAN. Las variadas referencias a la OTAN en el proyecto constitucional y en el protocolo adjunto sobre “la cooperación estructurada” persigue también tranquilizar a Estados Unidos y a sus más leales socios europeos, incluidos la mayoría de los 10 países candidatos. Así, los Estados que forman el grupo inicial de defensa suscribirán entre ellos un compromiso de defensa mutua por el que, si un país sufre un ataque armado en su territorio, los demás acudirán en su ayuda, incluso con medios militares. Pero este compromiso se materializará

“conforme a los suscritos en el seno de la OTAN, que sigue siendo el fundamento de su defensa colectiva”, como se indica en el nuevo artículo 40 del proyecto constitucional, modificado en Nápoles para incluir esa explícita referencia a la Alianza.

Éste puede ser el camino de la integración militar. Puede ser algo largo, pero o esto o la inacción. No cabe duda de que con acuerdos como éste, disminuye la “susceptibilidad” de Estados Unidos, pero si la Unión Europea, en vista de que su visión estratégica no coincide en muchas cuestiones con la de ellos, se “obliga” a una estructura militar conjunta, tendrán que olvidarse, Estados Unidos, de que la OTAN sea como una caja de herramientas y aplicarse en el consenso político. Porque, también la OTAN será euroatlántica o no será.

Retomemos en este punto la reflexión sobre la PESD, que la habíamos suspendido en el documento de *Mr. Pesc*, señor Solana, en el que por vez primera se habla de amenazas al conjunto de la Unión Europea, de los objetivos estratégicos y de las implicaciones estratégicas para Europa. Con todo, es difícil que la Unión Europea tenga una política exterior común, base para la PESD. Hay demasiados intereses particulares de los Estados en juego para que se llegue a ella en un plazo de 10 a 15 años. Sirven para estas dudas los mismos razonamientos que para la OTAN: los Estados seguirán resistiéndose a ceder los últimos resortes de su soberanía y algunos clamarán por la multilateralidad, pero se seguirá avanzando porque, aunque la falta de una política exterior común limita de una manera importante la acción, entre eso y no hacer nada, hay muchas cosas que se pueden hacer. Volvemos a la sinergia política.

Pero lo cierto es que avanzamos en cuestiones de seguridad y defensa; nuestra mentalidad europea se va sensibilizando. Los riesgos o amenazas descritas, no dejan de ser los de los antiguos socios, incluso los objetivos estratégicos son coincidentes con los de Estados Unidos, si bien se intenta “suavizar” la acción preventiva y hay claros mensajes multilaterales. Pero, en suma, Europa es más activa que antes, se está definiendo un marco institucional y jurídico –la futura Constitución europea–, basado en más democracia (que significa más solidaridad), en la legitimación del uso de la fuerza, y en la simplificación y eficacia.

Es cierto que podría afirmarse que todavía no somos nada y que no estamos preparados para actuar; los ejemplos de Kosovo o del conflicto árabe-israelí son sobradamente elocuentes. Pero también lo es que, sobre todo en estos últimos tres años, ha habido un avance generalizado desde que la Unión Europea ha pasado a asumir prácticamente todas las tareas que tenía encomendadas la Unión Europea Occidental. Tanto el nombramiento del *Mr. Pesc* como la creación del COPS, del CMVE o EMUE, así como la decisión de poner en marcha la creación de una FRR, son pasos en la dirección adecuada, y no digamos nada del acuerdo tomado en Nápoles anteriormente descrito.

Si lo que se desea es transmitir una imagen negativa, los ejemplos son, desgraciadamente, abundantes. El punto de partida es poco favorable, dado que entre los Quince, y entre los candidatos, se registran diferencias de estatuto muy pronunciadas que dificultan los avances en materia de seguridad y defensa. También se percibe que los intereses nacionales aún priman por encima de los colectivos, forzando determinados alineamientos, como el que actualmente se está produciendo con ocasión de la crisis de Irak, que se traducirá en el mejor de los casos en un nuevo retraso en el siempre complejo proceso de consolidación del proyecto europeo. La fractura que ha generado el comportamiento de Francia y Alemania, por un lado, y España, Italia e Inglaterra, por el otro, junto a unos candidatos a la Unión Europea más sensibles a la voz de Washington que a la de Bruselas, constituye un claro ejemplo de las dificultades que aún quedan por superar.

Si, por el contrario, lo que se pretende es dar una imagen positiva, existen también bases reales para la esperanza. Se puede hacer referencia, en primer lugar, a que la propia Unión Europea constituye el ejemplo más efectivo de prevención de conflictos; no sólo modificando drásticamente el clima de confrontación característico del continente durante gran parte de su historia moderna y contemporánea, sino convirtiendo la simple idea de un conflicto violento entre sus miembros en algo absolutamente impensable en la actualidad. Sus capacidades económicas, como instrumentos importantes para actuar en la gestión de crisis y en la prevención de los conflictos, son asimismo muy significativas (a escala mundial representa el 20% del comercio, el 30% de la producción industrial, el 60% de toda

la cooperación al desarrollo y el 50% del total de la ayuda humanitaria). También es obligatorio citar los avances logrados, desde el Consejo Europeo de Feira (19-20 de junio de 2000), en materia de gestión civil de crisis volcados en cuestiones policiales, promoción del Estado de Derecho, administración civil y protección civil. En la Conferencia sobre Capacidades de Gestión Civil de Crisis, celebrada en noviembre de 2002, se constató que los compromisos ya superaban, para 2003, las previsiones del plan de acción elaborado con anterioridad.

Bien, hasta aquí la situación actual de la PESD y su posible devenir; pasemos ahora a la orilla sur del Mediterráneo, objeto de nuestros desvelos y escenario de conflictos y de contrastes.

La política mediterránea europea

Hablar de la PESD y de su proyección en la orilla sur del Mediterráneo, es como hacer un brindis al sol. Lo hecho hasta el momento por la OTAN es significativo: buenas palabras pero apenas resultados reseñables. Sirve también el ejemplo de lo acontecido cuando se creó Eurofor o Euromanfor: carreras de las cancillerías europeas para decirles a nuestros vecinos que no iban contra ellos. Y es que la PESD hacia el Sur aún está en sus inicios y no avanzará de ningún modo si antes los europeos no estamos de acuerdo sobre el tema. ¿Cómo vamos a proyectar de verdad una política de relación con el Magreb, por ejemplo, si no tenemos una política común con ese Magreb? Es decir, primero tenemos que definir la relación con este Sur. Veamos como está la situación actual. Ya adelantamos que hablamos de política general, no de seguridad y defensa, ésta ya se desarrollará por añadidura a continuación, como no puede ser menos, de ella. Y en ésta, hay cosas manifiestamente mejorables. Veamos.

El documento que intentó definir una política mediterránea conjunta de la Unión Europea fue redactado en la Conferencia de Barcelona de noviembre de 1995, que concluyó con la denominada Declaración de Barcelona, firmada por los 27 ministros de Asuntos Exteriores de Europa y de los Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC). La Declaración es de naturaleza política e incluye varios principios básicos para el establecimiento de la Asociación Euromediterránea (AEM). Como el Proceso de Helsinki, este documento se divide en tres grandes categorías, los llamados

“cestas”. El primero contiene los principios para el desarrollo de la AEM en términos de una cooperación política y de seguridad. La segunda trata aspectos de la cooperación económica y financiera, incluyendo la creación de una zona de libre comercio hasta el año 2010. Y por último, la tercera cesta dirige la cooperación en temas sociales y asuntos humanitarios, subrayando el importante papel de la sociedad civil.

Estos pilares en su conjunto, pretenden definir las relaciones entre las orillas norte y sur de la cuenca como la AEM, compartiendo así un *Mare Nostrum* pacífico, estable y próspero.

La Declaración prevé introducir las reglas democráticas en el Mediterráneo a través del desarrollo económico. La política elegida con este fin es la apertura de las economías nacionales y su inserción en el sistema económico global. El escenario futuro que la proclamación del documento final de Barcelona persigue, lo intenta conseguir incrementando el comercio y las Inversiones Extranjeras Directas (IED) a través del libre comercio con los PMNC, haciendo posible así el despegue del desarrollo económico. Es decir, el rendimiento económico positivo llevará finalmente a la liberalización política y a la introducción de sistemas democráticos. Esta evolución dual es la condición previa para la AEM. En otras palabras, el aumento de los flujos de transacciones (comercio e IED) llevará al crecimiento económico y más tarde a la inserción de reglas democráticas en los PMNC. Y esto nos llevará a una zona de paz.

Las realidades mediterráneas

Una vez diseñado el armazón conceptual ideal para obtener las metas finales de la Unión Europea, echemos un vistazo más sofisticado a la actual política mediterránea europea.

No nos apartamos mucho de la realidad al afirmar que, en la actualidad, la Unión Europea apoya solamente un progreso limitado hacia la democratización, porque la estabilidad europea podría ponerse en peligro a través de la reducción de la estabilidad política en los PMNC por los desafíos al *statu quo* político inherentes a los procesos de transformación política. La ausencia de los mecanismos de condicionalidad democrática subraya la aplicación de una política que busca el

mantenimiento del *statu quo*. Con el fin de evitar la inestabilidad, Bruselas apoya el desarrollo económico junto con el mantenimiento del *statu quo*. Una vez que se haya logrado un determinado nivel de crecimiento económico, las fuerzas sociales demandarán mayor participación política. En cierto modo, esta estrategia refleja la propia experiencia europea. La historia de Europa muestra que existe una fuerte correlación entre la evolución de la economía de mercado y el desarrollo democrático. Pero veamos algunas lecciones de la historia acerca de ello porque, no obstante, algunas consideraciones sobre la realidad en los países árabes ponen en duda estas suposiciones.

En primer lugar, y a pesar de las manifestaciones en contra de la política de Occidente, las sociedades árabes se caracterizan por su general calma social y por la desmovilización, probablemente resultado del aparato de seguridad sobredimensionado y por una población desanimada y disuadida que abandona la esfera pública y la protesta social, pero que incluso ha perdido su energía para cualquier tipo de actividad económica y política. Este fenómeno cuestiona si esta parte de la sociedad participará en una cultura de dinamismo económico, esencial para los países en cuestión. Sin lugar a duda, apenas es posible predecir una pasividad social a largo plazo, y es concebible que los programas de ajuste y expansión económica necesarios empeorarán la situación socioeconómica para la mayoría de la gente en estos países, al menos a corto plazo. El conflicto social que puede surgir de semejante situación podría ser contraproducente para la AEM, porque el ajuste requiere tanto a los no musulmanes (Europa) como a los musulmanes (mundo árabe). Por este motivo, protestas sociales que surgen como respuesta a los programas de ajuste se dirigirán probablemente hacia Europa y no hacia los gobiernos nacionales. En el caso que ese escenario tenga lugar parece bastante probable que se produzca un impacto negativo doble: por un lado, el diálogo entre ambas orillas del Mediterráneo se verá afectado negativamente. Y por otro, la creación y el refuerzo de la imagen del “hombre malo” en Europa puede generar sentimientos de solidaridad que ofrecen a los gobiernos nacionales en el poder la posibilidad de reforzar y renovar su legitimidad. Este proceso de renovación de la legitimidad es reaccionario para las expectativas de la democratización. Y coincide con las llamadas estrategias de supervivencia de las élites en el poder de los PMNC.

Hoy en día, los regímenes árabes se encuentran en una profunda crisis de legitimidad. Esta crisis está directamente entrelazada con las prioridades de las élites gobernantes, que ante todo son la búsqueda de permanecer en el poder y proteger sus propios intereses. Esta agilidad y capacidad de permanecer en el poder se debe en gran parte a factores estructurales, que en consecuencia provocan una serie de dudas frente a la eficacia de los mecanismos escogidos por los políticos en Bruselas, con el fin de evitar conflictos, mientras que a la vez se mejora las economías de los PMNC. Las estrategias de supervivencia limitan las reformas y el proceso de liberalización. Estos instrumentos tácticos han sido y serán aplicados en situaciones donde la legitimidad disminuya, como por ejemplo a raíz de crisis económicas, errores en decisiones en la política exterior, etc.

Ahora bien, suponiendo que los ajustes económicos no causarán las pérdidas materiales y los desequilibrios anteriormente asumidos, todavía parece poco probable que se establezca la liberalización política deseada. La suposición de que la teoría de modernización amplía la clase media y ésta, a cambio, demandará un aumento de la participación en la vida política. Esto parece probable sólo cuando está acompañado por un conflicto de clases. La cuestión aquí es que los conflictos de clases van mano a mano con la evolución capitalista en su dimensión total y eso finalmente llevará a la modificación de la constelación de poderes. Por lo menos, eso ha ocurrido en la experiencia europea. En el mundo árabe, este escenario es bastante diferente. La capacidad de la élite para absorber demandas políticas de determinados grupos e integrarlos en la estructura de poder y redes corporativas, garantiza la supervivencia y la prevención de protestas sociales. Bajo estas circunstancias, es poco probable que se produzcan estos conflictos de clases.

Parece bien evidente que la liberalización política en el contexto de los países árabes tendría que llevarse a cabo desde arriba (la élite) hacia abajo (sociedad). Al contrario, desde la revolución francesa hasta los más recientes cambios políticos en Belgrado, el proceso se ha llevado a cabo más frecuentemente desde abajo hacia arriba. Cambios políticos que se han generado en esta dirección (de abajo a arriba) suelen ser considerados más duraderos y más profundos que los altibajos de democratización “a la jordana” o “a la marroquí”.

Otro ejemplo que desafía la teoría de la modernización en el Mediterráneo se encuentra en los programas de estabilización y ajuste propuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Una de las características comunes de estos programas es su alto grado de liberalización económica: Marruecos desde 1982, Túnez desde 1986 y Egipto desde 1991 han implementado estas medidas de ajuste bajo la supervisión de ambas instituciones. No obstante, el aumento de la libertad económica ha tenido poco efecto en las libertades políticas o la mejora de los derechos humanos. En suma, parece que no está tan claro que las correlaciones y causalidades de las tres cestas de la Declaración de Barcelona sean el camino de desarrollo que va del crecimiento económico, vía el esfuerzo de la sociedad civil, a la democratización del Mediterráneo.

Es necesario hacer hincapié en que la democracia no es un lujo, como algunos observadores del milagro de Asia Oriental habían proclamado, sino una condición fundamental para la creación de la AEM.

Es el momento de hacernos pues la pregunta ¿del crecimiento a la democracia o de la democracia al crecimiento? Esto nos conduce directamente a la siguiente sobre la relación entre la economía y la política. En otras palabras, ¿cuál es la estructura política que mejor promueve el desarrollo económico? No nos los aclaran expertos en relaciones internacionales como Przeworski y Limongi (1993), quienes comparando los 21 principales resultados obtenidos de 18 estudios concluyen que existen ocho análisis a favor de la democracia y otros ocho que están a favor de sistemas autocráticos como agente del despliegue económico. Los cinco estudios restantes defienden el punto de vista “escéptico”, es decir, no han encontrado ninguna relación entre el régimen político y el rendimiento económico. Si ahora se compara la fecha de publicación de estos estudios, destaca que la mayoría de los trabajos publicados anteriormente al año 1987 concluyen a favor de la idea que los regímenes autoritarios promueven mejor el desarrollo económico, mientras que los trabajos posteriores a este año suelen favorecer la democracia como sistema político que facilita la mejora de la actividad económica.

Parece que estos resultados concuerdan con las reflexiones del influyente experto en temas de desarrollo Jagdish Bhagwati, cuya opinión acerca de esta relación ha cambiado en el transcurso de los años. Mientras que en los años sesenta desarrolló

el concepto del dilema cruel (*cruel dilemma*), que en términos generales condena la democracia por obstaculizar un rendimiento bueno de las economías nacionales, en un reciente libro publicado en 1998 ha revisado esta postura y se expresa hoy en día claramente a favor de la democracia.

Sí podemos afirmar que los flujos de transacción juegan un papel crucial, que en términos económicos hace referencia al comercio e IED. La democracia aumenta los flujos de transacciones, ya que los países democráticos comercian más entre ellos (Morrow, 1998-1999; Bliss/Russett, 1999). La democracia y los flujos de transacción, a su vez, promueven el crecimiento económico en los PMNC, y el resultado final de la mezcla de estos factores va a ser la paz duradera y positiva en el Mediterráneo.

Hay que hacer especial hincapié en la relación indirecta entre la democracia y las IED. Un marco democrático favorece más la creación de un marco regulador institucional, en donde las actividades empresariales se encuentren más seguras y garantizadas. Uno de los problemas fundamentales de los PMNC es la incapacidad de atraer suficientes inversiones para el desarrollo económico. Estamos convencidos de que los sistemas políticos democráticos están más capacitados para atraer IED. Además existe un amplio consenso sobre el efecto positivo que ejercen las IED en otros factores que influyen en el rendimiento económico de la economías nacionales, como la educación, la transferencia de tecnología y el crecimiento. Una de las peculiaridades del Mediterráneo es que a pesar de la proximidad geográfica a la Unión Europea, no consigue atraer suficientes inversores. Pero no sólo se refiere a los inversores extranjeros; incluso el propio capital árabe evita a los PMNC. Aunque carecemos de datos más recientes, los fondos nacionales que pertenecen a los países de Oriente Medio y del África del Norte que se encuentran en bancos fuera de la región han sido estimados por el FMI, en 1996, en 600.000 millones de dólares.

Con respecto al “cesto” tercero, es cuestionable el papel de la sociedad civil en el proceso de transición democrática. De acuerdo con Mohammad Abid al-Jabiri, no es seguro que una sociedad civil influyente pueda emerger en un contexto no democrático (citado en Salamé, 1994). La pregunta principal con respecto a este

fenómeno es, ¿cómo puede desarrollarse una sociedad civil en una sociedad que no es civil?

En suma, el sector de la sociedad civil en el mundo árabe se caracteriza por sus estrechos vínculos con el Gobierno o la Administración Pública, es decir, no suele ser independiente, sigue siendo muy elitista, sus objetivos son más bien caritativos y sociales que políticos, y en la mayoría de casos se trata de un fenómeno urbano. De estos rasgos predominantes surge cierto escepticismo sobre la sociedad civil como agente de la democratización “desde abajo”. Incluso se podría argumentar que, debido a su carácter caritativo, ya que en cierto modo se ocupa de tareas educativas y sanitarias consideradas propias del Estado, la sociedad civil en el mundo árabe obstaculiza y retarda la demanda popular de más participación en la vida política, porque tapa las carencias estatales, y suaviza de este modo la protesta popular.

Sin duda alguna, existe una clara relación entre la sociedad civil y el capital social, porque la sociedad civil genera el capital social. Bajo el concepto de “capital social” se comprende las relaciones intrasociales, basadas en la confianza que capacita a la gente para cooperar. No obstante, se cree que las reglas y valores democráticos son necesarios para que la sociedad civil pueda desarrollar el capital social. En consecuencia, cuando el capital social mejora el rendimiento económico de una determinada sociedad, ha sido posible desarrollarse porque la sociedad civil ha existido en un contexto democrático. Eso sería sólo una de las posibles maneras de vincular la democracia al crecimiento económico.

Las relaciones entre las diferentes variables es interminable y aquí se ha intentado discutir solamente las principales. Creo que la argumentación dada en el presente trabajo, apoyado por una serie de estudios realizados por otros expertos, ofrece argumentos poderosos que apoyan la tesis defendida aquí. El proceso de liberalización que han experimentado algunos PMNC y las características de la élite gobernante en los PMNC, explicado con el concepto de las estrategias de supervivencia, no permiten que se cumplan los propósitos de la Declaración de Barcelona. Por tanto, para poder llegar a la creación de la AEM, la política mediterránea de la Unión Europea tiene que poner más énfasis en las reglas democráticas, para convertirse en un proyecto con futuro y éxito.

La relación entre flujos de transacción y la estructura del sistema político nacional, tiene que ser tomado en cuenta cuando se habla sobre las relaciones pacíficas del futuro entre ambas orillas del Mediterráneo. Es cierto que la Unión Europea subraya el desarrollo de los flujos de transacciones como factor clave de su política hacia el Mediterráneo. Los flujos de transacciones mejoran las percepciones mutuas, pero como se ha demostrado en este artículo, mientras la Unión Europea no sustituya su política tradicional de mantenimiento del statu quo por una verdadera estrategia de condicionalidad, el proyecto de la creación de una AEM será condenado a un fin no deseado.

En el futuro, la investigación debería resaltar formas e instrumentos para introducir, y consolidar la democracia en los PMNC. Una de estas formas, ya mencionada, puede incluir la condicionalidad política, un instrumento que por cierto ha sido introducido por la Unión Europea en sus relaciones con los países de la Asia, Caribe y Pacífico.

Un posible camino

Por lo que se refiere más directamente a la PESD, conviene repasar la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento Europeo, efectuada en Bruselas el 10 de octubre del presente año, destinada a la preparación de la VI Reunión Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores que tendrá lugar en Nápoles, el 2 y 3 de diciembre, en la que se apunta lo siguiente.

Debería hacerse un esfuerzo concertado para dar mayor sustancia a la cooperación política y de seguridad. Es preciso reconocer que, si bien debe seguir evitándose cualquier vinculación directa entre el proceso de paz de Oriente Medio y el Proceso de Barcelona, es incuestionable que, cuando alguna vez se han producido avances en el primero, éstos han contribuido mucho a crear un ambiente más positivo para que progresara el segundo. Lo mismo sucede a la inversa, especialmente por lo que respecta a la cooperación política y de seguridad. Por consiguiente, el diálogo político y sobre seguridad que existe actualmente debe continuar y encaminarse al logro de acuerdos sobre nuevas medidas asociativas en el ámbito de la seguridad; si es necesario, estas medidas pueden basarse en la participación de un número

limitado de socios y abrirse posteriormente a la participación de otros. Las reuniones *ad hoc* sobre terrorismo deben llevar a la creación de una red de personas de contacto para la alerta temprana y el intercambio de información entre los socios dispuestos a participar. En el marco de los programas regionales y bilaterales existentes y futuros se cooperará en otras actividades de formación y asistencia técnica en materia de terrorismo, para mejorar la capacidad de combatir el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada sin perjuicio del respeto de los derechos humanos y la democracia.

Se ha de acoger con beneplácito la puesta en marcha de la cooperación en el marco de la PESD. El diálogo con el Comité Político y de Seguridad de la Unión Europea, y a nivel de expertos, puede ser una aportación provechosa al conjunto de los instrumentos disponibles en el marco del Proceso de Barcelona. Este diálogo debería ayudar a familiarizar a los socios mediterráneos con los objetivos e instrumentos de la PESD y conducir a su participación gradual en algunas de sus actividades. Debería reflejar el hecho de que algunos socios mediterráneos trabajan ya con la Unión Europea en actividades de mantenimiento de la paz (Balcanes y África) auspiciadas por las Naciones Unidas, con miras a ampliar esta participación en el futuro. Otras medidas complementarias, como la formación para la gestión de las crisis civiles, la cooperación entre las autoridades de protección civil (continuación del proyecto existente sobre gestión de desastres, a condición de que sus resultados sean evaluados satisfactoriamente) y la formación de personal civil y militar en la prestación de ayuda humanitaria después de los conflictos, constituirían una aportación significativa a la consolidación asociativa. La Unión europea debe dar a conocer activamente a los socios las oportunidades que existen y animarlos a participar individualmente o en grupo en las operaciones futuras de la PESD. La Comisión está dispuesta a hacer lo posible para facilitar esta cooperación.

La cooperación en materia de respeto de los derechos humanos y la democracia es crucial para el éxito. La Comisión ha dado ya una indicación cabal y exacta de cómo considera que se debe progresar a este respecto. Propone un planteamiento basado en el diálogo con los socios para llegar a acuerdos sobre planes de acción conjuntos, en los que se establecerían los medios para dar cumplimiento efectivo, mediante disposiciones reglamentarias y legislativas nacionales, a los compromisos

que los socios hayan acordado a escala internacional. Estos planes podrían beneficiarse de la ayuda financiera de MEDA. Además, los socios dispuestos a ejecutarlos recibirían una bonificación en sus asignaciones nacionales en el marco de MEDA. La reunión ministerial debería estar en condiciones de apoyar este planteamiento y de celebrar los progresos que habrán hecho la Comisión y los socios en la creación de estos planes de acción.

Por último, por lo que respecta a la cooperación política y de seguridad, es de esperar que los ministros estén en condiciones de incluir una nueva Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, de carácter consultivo, en el marco del Proceso de Barcelona. Con este fin, la Comisión insta al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los socios euromediterráneos a que lleguen a un acuerdo.

De todas formas, y a la vista de los conflictos y contrastes en la otra orilla, no conviene considerar la seguridad bajo un ángulo exclusivamente militar sino en su dimensión global e integrada, incluyendo igualmente los aspectos de desarrollo socioeconómico y de consolidación democrática. Hay, sin embargo, algo básico: cuanto más hable Europa como una sola voz, más reafirmará en la escena internacional su papel de contrapeso a las tentaciones de unilateralismo y de dominación. Por esto, a medida que vaya desarrollándose la PESD, deberá definir en sus opciones estratégicas el lugar y el papel de la ribera sur, en qué medida va a apoyar el desarrollo de ella y, sobre todo, cómo va a contribuir a la búsqueda de una solución a los conflictos del Sáhara y Oriente Medio.

BIBLIOGRAFIA

Informes de los Grupos de Trabajo para la elaboración de la Convención Europea.

La Política Europea de Seguridad y Defensa. Situación actual y perspectivas de futuro. Luis Cebrián Carbonell.

Una Europa Segura en un Mundo Mejor, Sr. Solana

La UE y su Política Exterior, de Seguridad y de Defensa. Jesús A. Núñez Villaverde. IECAH.

Kant y el Mediterráneo: Una nueva visión de la Política Euromediterránea. Martín Jerch y Alejandro V. Lorca.

Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. Bruselas, 15-10-2003.

CAPÍTULO SEXTO

**LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA
ENTRE EL NORTE Y EL SUR**

LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA

ENTRE EL NORTE Y EL SUR

Por José Manuel Amor Huidobro

El entorno de la seguridad del Mediterráneo

La seguridad en el Mediterráneo no puede dissociarse de un contexto mucho más amplio y global de las relaciones Norte-Sur, así como de los diferentes intereses y percepciones que los diferentes actores tienen en el área. Las profundas disparidades en el desarrollo económico entre las riberas norte y sur, la asimetría entre los estadios de cohesión e integración entre ambas orillas, la disputa sobre los recursos llamados estratégicos, la falta de cooperación entre los países del Sur y la persistencia del conflicto árabe-israelí han provocado situaciones de desconfianza, temor y resentimiento, lo que ha impedido el progreso de variadas iniciativas para el logro de una mayor seguridad y estabilidad en el área.

La ribera sur se caracteriza por su diversidad político-estratégica y por una amplia gama de focos de inestabilidad e inseguridad. Estos focos de inestabilidad generan amenazas potenciales y riesgos para la estabilidad interna de los Estados así como para la seguridad regional e internacional. Las fuentes de inestabilidad tienen su origen en problemas de carácter estructural en todos los órdenes, político, económico, social y religioso. En la situación actual, las causas más profundas de inestabilidad, tienen mucho que ver con la débil legitimidad política de los regímenes, el déficit democrático de las instituciones, la ausencia de un “buen gobierno”, que conlleva una peligrosa fragmentación política y social, y un deficiente estado de desarrollo.

Los problemas económicos, políticos, sociales y culturales que aquejan a los estados de la ribera sur son los principales factores de su propia inestabilidad

interna, que trasciende hacia un concepto más amplio de seguridad regional, amenazada con la persistencia de conflictos abiertos o latentes que tienen amplias y serias implicaciones interregionales capaces de influir en los intereses de seguridad de Europa y en la estructura global de la seguridad internacional.

Mientras tanto, la visión de los problemas de seguridad en el Mediterráneo ha sufrido diversos cambios que influyen en las perspectivas para abordar la situación actual, muy distinta a la tradicional de la guerra fría. Las profundas transformaciones en el clima de seguridad experimentadas en Europa, en la última década, han tenido un impacto importante en la región euromediterránea. La creciente importancia estratégica de la región mediterránea está en consonancia con la afirmación de que la seguridad de Europa está indisolublemente unida a la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo. De otra parte, el concepto de seguridad ha evolucionado a lo largo de estos años hacia un concepto más amplio que la mera ausencia de agresión militar, y hoy ya existe un amplio consenso sobre una visión más completa de la seguridad que tenga en cuenta no sólo los factores políticos y militares sino que incluya otro tipo de aspectos de carácter socioeconómico, cultural e incluso religiosos.

No existe en el caso que nos ocupa, la seguridad en el Mediterráneo, una definición coherente y clara del área que nos permita abordar el problema con facilidad. Para algunos, fundamentalmente del otro lado del océano, el Mediterráneo es “un lugar en donde empieza el golfo Pérsico”, que apunta a su proximidad a las áreas geográficas sensibles como Oriente Medio y Asia Suroriental. Otros análisis se centran en la influencia que los acontecimientos en el área mediterránea tienen en la estabilidad y seguridad de Europa, mientras que otros combinan ambas percepciones. En fin, se dan también aproximaciones que tratan de dividir la zona en diferentes áreas, fundamentalmente oriental y occidental, debido a la diferente caracterización de sus problemas y situaciones. Recientes teorías consideran al Mediterráneo como una “línea de fractura” en lo que al concepto de civilizaciones se refiere.

Este damero de aproximaciones que, a veces, no contribuyen a definir el concepto de seguridad en el Mediterráneo se complica con la falta de cohesión política,

económica, social y cultural en la región. De ahí los problemas para articular una política de seguridad eficaz en el área.

Desde el punto de vista español y europeo, el concepto de indivisibilidad del Mediterráneo es correcto y comúnmente aceptado, aunque ello no impide una subregionalización del área a la hora de enfrentarse a algunos temas concretos de seguridad. Ello no quiere decir que se divida al Mediterráneo en “zonas de seguridad diferentes” sino en espacios con problemas intrínsecos y cuyos procesos de evolución y posible solución son diferentes (contenciosos Argelia-Marruecos, conflicto árabe-israelí, etc.)

Otro aspecto importante a tener en cuenta a fin de completar el contenido del término “seguridad en el Mediterráneo” lo constituye las relaciones entre los países de la Unión Europea y los 12 países ribereños del Sur, reducidos a 10 por la próxima adhesión a la Unión Europea de Malta y Chipre. En términos de seguridad y estabilidad hemos de hablar de intereses recíprocos en ambas orillas. Para los países mediterráneos no comunitarios la Unión Europea lo es “todo” y es una referencia omnipresente en todos los ámbitos, así como un “modelo a imitar”. El Tratado de Roma no permite a los países del Sur acceder a la Unión Europea. La Unión del Magreb Árabe (UMA) (Tratado de Marraquech de 1989) pretendía un modelo similar a la Unión Europea y ser una herramienta para negociar con la Unión Europea entre iguales; su desarrollo no ha sido lo eficaz que se pretendía aunque el modelo permanece en la agenda euromediterránea.

De otra parte, para grupos radicales islamistas y tradicionales, la Unión Europea es un “peligro a evitar”, pues todas las políticas de aproximación, iniciativas de apoyo económico u otras formas de colaboración son vistas como el resurgir del neocolonialismo. Sin embargo, los ribereños del Sur no podrían vivir sin relacionarse con los países de la Unión Europea, al menos, en términos económicos. Mantienen con la Unión Europea un 55% de sus intercambios comerciales y aunque los países no constituyen el primer destino de la inversión comunitaria, la Unión Europea es el primer inversor de la zona. España, Francia y Alemania son los protagonistas en este aspecto.

En lo que respecta a la ayuda al desarrollo, la Unión Europea es el primer donante - suma de la proporcionada por diferentes países de la Unión- no integrada en un concepto común de política europea de ayuda. La Unión Europea es también el primer acreedor de los países del Sur, representando el 65% de su endeudamiento total. A su vez, en su conjunto, constituyen el tercer socio comercial de la Unión Europea, pero sólo representan el 8% del total del comercio mundial comunitario. Una consecuencia rápida de los anteriores datos es que el “cierre del Sur” no sería un problema para la Unión Europea; de ahí que los países del Norte pueden presionar a sus socios sureños, imponiendo reglas comerciales favorables para la Unión. Basta ofrecer el dato de que el saldo comercial actual es favorable para la Unión Europea en 20.000 millones de euros. En suma, las relaciones comerciales de los países de la Unión Europea con sus ribereños del Sur son un buen negocio.

Desde otro punto de vista, podríamos hacernos la siguiente pregunta: ¿Qué es lo que ve la Unión Europea cuando mira al Sur? Una respuesta entre varias podría ser la referente a cuestiones energéticas: el Mediterráneo es una vía por donde se traslada petróleo, gas, etc.; el área marítima ya no es sólo una vía de paso -por el estrecho de Gibraltar pasan más de 60.000 buques al año- sino una fuente de aprovisionamiento. El 60% del gas que consume España llega de Argelia y Libia, Turquía es el punto de llegada de hidrocarburos de Oriente Medio y del mar Caspio. De ahí la importancia de la estabilidad de la vía marítima y su entorno para los intereses vitales de la Unión Europea. Por último, no hay que olvidar el gran mercado que se ofrece en frente de nosotros y de ahí el interés comunitario en controlar la región, compitiendo con Estados Unidos en la creación de zonas o áreas de libre comercio.

Si nos centramos en el análisis de los factores que afectan a la estabilidad de la zona y a la seguridad en sentido amplio, a parte de los aspectos económicos bilaterales Norte-Sur parcialmente apuntados, deberíamos tener en cuenta las otras amenazas o riesgos no militares que pueden por sí solas o interrelacionadas, afectar a la estabilidad del área.

El auge de los regímenes islámicos fundamentalistas en la margen sur del Mediterráneo podría alterar significativamente la estabilidad del área. Como ya ocurrió en el pasado, la emergencia de un régimen islamista en Argelia en 1991

supuso un factor de alarma en Europa. Otros procesos que pudieran darse con la llegada de regímenes fundamentalistas, que en general tendrían una posición antioccidental agresiva, podrían suponer el incremento en la adquisición de armas de destrucción masiva, o efectuar acciones terroristas en suelo europeo como ya aconteció en 1994-95 cuando el Frente Islámico de Salvación (FIS) argelino decidió extender la guerra contra el régimen argelino en suelo francés.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en sus textos oficiales, contempla, como una amenaza, la proliferación de armas de destrucción masiva en la orilla sur y este del Mediterráneo. El concepto estratégico de la Alianza de 1999, en lo que a la definición de riesgos se refiere, tiene en cuenta la periferia de la Alianza y en ella los desafíos a la seguridad en la zona del Mediterráneo. Para Estados Unidos, la proliferación de armamento en países ribereños del Mediterráneo como Siria y Libia suponen un desafío y una amenaza en la región que afecta a sus intereses petrolíferos en el Golfo o a su aliado Israel. La Unión Europea, en este aspecto, tiende a desdramatizar la gravedad de la proliferación o tratarla con políticas más apaciguadoras y mantiene una posición moderada o equidistante en el conflicto árabe-israelí, tratando de conservar sus equilibradas relaciones con el mundo árabe.

Factor de indudable importancia, que complica un entorno de estabilidad positivo en el área, es el creciente recelo de los países del Sur hacia cualquier iniciativa occidental en el logro de la estabilidad en el área. Generalmente, estas aproximaciones son estimadas como acciones de intrusión, coacción e interdicción por parte de los países del Norte. Generalmente los países árabes son reticentes ante cualquier tipo de intervención exterior occidental, sobre todo cuando se efectúan en nombre de causas nobles tales como la defensa del Derecho Internacional o el derecho de intervención. Ejemplos de estas actividades son las intervenciones armadas en Irak (1991 y 2003), Libia, la política sobre Oriente Medio, etc. Más que la invocación de principios de carácter democrático o de legalidad internacional, los países árabes consideran, en muchos casos, acciones de los países occidentales para lograr o imponer la hegemonía sobre el mundo árabe. Las opiniones políticas árabes acusan a los países occidentales de duplicidad de interpretación de la legalidad internacional, en un caso interviniendo con fuerza para

castigar a los Estados considerados hostiles (Sudán, Libia, Irak e Irán), o bien, cerrando los ojos ante actuaciones agresivas perpetradas por aliados prooccidentales tales como Israel o Arabia Saudí.

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (11-S) han venido, en cierta manera, a reafirmar los recelos entre ambas civilizaciones en la línea de los estudios de Huntington. Las guerras de Afganistán e Iraq subsiguientes han aumentado la desconfianza de los países del Sur por la creciente presencia de Estados Unidos en el área, uniformando en cierta medida el concepto estratégico del Mediterráneo en la versión global de los intereses de seguridad, en el que se dan cita la importancia del petróleo, Irak, Irán, el conflicto palestino-israelí, así como los factores asociados de fundamentalismo y el terrorismo interno e internacional. Así, después del 11-S, el área mediterránea entra de lleno también entre las preocupaciones de amenazas o riesgos para la OTAN, ampliando sus fronteras de seguridad al Sur, identificando al terrorismo y armas de destrucción masiva como los nuevos retos a enfrentar.

Para la Unión Europea, el “Mediterráneo Europeo” es el que surge del Proceso de Barcelona, iniciativa en la que la Unión Europea se ha volcado definitivamente mediante un consenso amplio de todas las iniciativas euromediterráneas, incluyendo a países inicialmente reticentes como el Reino Unido y Alemania que se han involucrado como actores mediterráneos de pleno derecho. Sin embargo, la ampliación al Este de la Unión podría, aunque no intencionadamente, derivar hacia esos países parte de los recursos que deberían dedicarse a la cuenca mediterránea.

Para Europa, en el contexto actual y después de la Cumbre de Salónica celebrada los días 19 y 20 de junio de 2003, el nuevo entorno de seguridad se caracteriza por (258):

1. Conflictos regionales que generan inestabilidad, afectando a los intereses europeos.

258 Recomendaciones del Alto Representante Javier Solana en la cumbre de Salónica. Documento SN 2243/11/03 REV1:

“Una Europa en un mundo mejor”.

2. La pobreza que genera inseguridad y es, en muchos casos, el corazón de los problemas.
3. El mal gobierno es, con frecuencia, la causa principal de muchos conflictos. La corrupción, el abuso de poder, las instituciones débiles y la falta de responsabilidad corroen a los Estados desde dentro y contribuyen a la inseguridad regional.
4. La dependencia energética es también causa de inquietud. Europa es el mayor importador de petróleo y gas del mundo. Las importaciones procuran cerca del 50% de la energía consumida actualmente.

El documento mencionado recoge tres “amenazas claves” que, aunque no define su origen, bien podrían darse en el área mediterránea por las razones expuestas a lo largo de este capítulo:

1. Terrorismo internacional. Los grupos terroristas están dispuestos a emplear violencia ilimitada en sus acciones con el objetivo de causar el mayor número de bajas. Europa es, a la vez, el objetivo y la base de tales grupos violentos. Se han descubierto bases logísticas de células de Al Qaeda en el Reino Unido, Italia, Alemania, España y Bélgica. La más reciente oleada de terrorismo está relacionada con el integrismo religioso violento. El auge del integrismo en la ribera sur del Mediterráneo es muy importante a lo largo de las últimas décadas; incluso Marruecos ha prohibido los partidos políticos islámicos recientemente, a fin de impedir la expansión del fenómeno como ha ocurrido con sus vecinos, principalmente Argelia.
2. Proliferación de armas de destrucción masiva. Actualmente es la mayor amenaza para la paz y seguridad de las naciones. A pesar de los tratados internacionales y las disposiciones de control de exportaciones sobre estos sistemas, estamos ante una nueva y peligrosa situación ante la probabilidad de una carrera de armamento de este tipo, sobre todo en Oriente Próximo.
3. Estados en descomposición y delincuencia organizada. El mal gobierno, los conflictos sociales y la facilidad de adquisición de armas ligeras han debilitado el poder de los Estados. A su vez, el problema de la droga complica gravemente la

situación, incrementando las actividades delictivas que se desarrollan en este tipo de países y de ahí que importantes flujos clandestinos de drogas e inmigrantes lleguen a Europa a través de su periferia.

Mención importante merece el tratamiento y, si es posible, la puesta al día de la situación del conflicto palestino-israelí, causa permanente de la falta de estabilidad y seguridad en el área mediterránea y fuente de fracasos en las diferentes iniciativas que tienen como objetivo la creación de un área de cooperación y seguridad en nuestro entorno euromediterráneo.

No se trata de hacer un estudio exhaustivo del conflicto de Oriente Medio desde sus orígenes sino, más bien, de tratar de ofrecer una actualización de la situación en septiembre de 2003 de, tomando como origen la asunción del poder del nuevo gobierno de Ariel Sharon y los acontecimientos que se han producido desde comienzos de este año 2003.

La crisis de Oriente Medio a la que nos enfrentamos hoy tiene mucho que ver, a parte de por el corolario de todo el devenir histórico del conflicto (Acuerdo de 1947, guerra de 1948 perdida por los árabes, armisticio de 1949 -que redujo el territorio palestino a la mitad- crisis de los refugiados, ocupación de los territorios palestinos como resultado de la guerra de 1967, estatus de la Ciudad Vieja de Jerusalén y proclamación del Estado palestino por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en 1988) con los acontecimientos posteriores a la Cumbre de Camp David de julio de 2000 y a las importantes deficiencias del Proceso de Paz de Oslo. Tales deficiencias podrían consistir en (259):

1. La filosofía del proceso se basa en el gradualismo y en el aprendizaje mutuo de las intenciones honestas de los pueblos palestino e israelí para coexistir pacíficamente. Esta filosofía da a los que se oponen al proceso por razones históricas o religiosas la oportunidad de sabotear los procesos mediante la violencia.

259 ABDEL MONEM SAID ALY, Director del Centro Al-AHRAM de Estudios Políticos y Estratégicos “Seminario Internacional sobre seguridad en el Mediterráneo”, ROMA, 30 septiembre 2002.

2. El marco de referencia del proceso constituido por la resolución 242 de la Organización de Naciones Unidas (ONU), de paz por territorio, se ignora a menudo en las negociaciones, ya sean para alcanzar acuerdos, llevarlos a cabo o para ejecutar cualquier punto de la agenda de negociación.
3. Se da un desequilibrio estructural en las negociaciones. Israel mantiene una superioridad abrumadora en armamento convencional y no convencional que influye decisivamente en cualquier proceso de negociación, por lo que supone la amenaza de su empleo. En tales condiciones, cualquier concesión de Israel se considera generosa incluso si es mucho menor que la que los palestinos aceptarían en cualquier caso.
4. Hay una obsesión evidente sobre los aspectos geopolíticos y sociopolíticos en los líderes actuales y en las élites de la región. Para muchos, la historia se define mirando al pasado en lugar de enfrentarse al futuro. No existe un deseado paralelismo entre los líderes Oriente Medio y los fundadores de la Unión Europea.
5. El proceso de paz siempre se ha realizado en la esfera gubernamental mientras que la sociedad civil, de ambos lados, ha quedado al margen. Los pueblos no han podido vislumbrar si quiera los beneficios de la paz que, de alguna forma, pudieran dejar de lado los complejos históricos, religiosos y culturales que aún controlan sus vidas.
6. Estados Unidos han sido el actor más importante, sino el único, en el papel de mediador en el proceso de paz. Sin embargo, Estados Unidos no realizan un “juego leal”, demasiado condicionados por su política interna, así como por los ciclos presidenciales de la Casa Blanca. Los sucesos del 11-S y las guerras de Afganistán y la más reciente de Irak han incrementado el, de por sí complicado, papel americano en Oriente Medio. Si la guerra fría era el prisma a través del que Estados Unidos “miraban” al conflicto de Oriente Medio, la guerra contra el terrorismo está teniendo ahora un parecido efecto negativo.

Estas deficiencias han prolongado el proceso de paz aumentando la fatiga diplomática en ambos lados. Las condiciones en las que el pueblo palestino sobrevive son desastrosas sin ver aún la luz al final del túnel, fundamentalmente

después de que las conversaciones de Camp David II terminaron en un absoluto fracaso. La Administración americana acusó a la Autoridad Nacional Palestina (ANP) del fracaso de proceso, mientras que los palestinos se debatían entre la elección de vivir aislados o aceptar lo que ellos no pueden aceptar: la renuncia a sus derechos básicos en Jerusalén o el asunto de los refugiados. Por otra parte, los israelíes se quejan de que su “generosidad” en las negociaciones no obtuvo una respuesta adecuada en la otra parte. Para complicar más la situación, la elección de Sharon como jefe del Gobierno israelí en febrero de 2001, por primera vez, y su visita a los Santos Lugares islámicos en Jerusalén, supuso la irrupción de la segunda Intifada que aún constituye una cruel cadena de violencia acción-represión que sufren actualmente ambas comunidades.

El 28 de enero de 2003, Ariel Sharon gana de nuevo las elecciones, después de una primera etapa de gobierno en la que, como se ha mencionado, la violencia alcanzó cotas de elevado dramatismo. Para muchos, el nuevo gobierno de coalición israelí supuso un rechazo a la existencia de cualquier estado palestino, alejando aún más una posible solución al conflicto de Oriente Medio.

Con el fin de la acción bélica y ocupación de Irak, a finales de abril, la administración americana, acompañada por el éxito de la campaña y con el objetivo de compensar al mundo árabe, afirmar sus deseos de paz en Oriente Medio y retomar el proceso de paz en la zona, lideró la creación de un grupo denominado Cuarteto (260) que debería establecer un itinerario para la paz u “Hoja de Ruta” con el objetivo del establecimiento de un estado palestino democrático.

De esta forma, el 30 de abril, se presenta a las partes del conflicto por el Cuarteto la -“Hoja de Ruta” para una solución permanente al conflicto palestino-israelí basada en dos Estados-, publicada por el Departamento de Estado de Estados Unidos el mismo día 30 (261).

En la introducción se explica que:

²⁶⁰ Conjunto formado por EEUU, Unión Europea, Rusia y Naciones Unidas

²⁶¹ Texto de la publicación del Departamento de Estado de los EEUU. ANEXO 1, 30 de abril de 2003.

“Sólo se alcanzará una solución al conflicto palestino-israelí a través del fin de la violencia y el terrorismo y cuando el pueblo palestino tenga una dirección que actúe con decisión contra el terror y tenga voluntad de construir una democracia activa basada en la tolerancia y la libertad. Se insta a Israel a hacer lo necesario para que se establezca un Estado palestino democrático y con una clara e inequívoca aceptación por ambas partes del objetivo de un arreglo negociado tal y como se ha descrito.”

A fin de cumplimentar lo mencionado en el epígrafe anterior, el mismo día 30 de Abril, Abu Mazen juró su cargo de primer ministro palestino ante el presidente Yaser Arafat, en la ciudad cisjordana de Ramala, contando con la presencia de representantes de la ONU, la Unión Europea y Rusia. En su discurso, Abu Mazen manifestó su intención de acabar con las acciones terroristas y violentas, afirmando su convencimiento de que no existe una solución militar al conflicto y que ésta debe alcanzarse en la mesa de negociaciones. Sin embargo, su petición de regreso a Palestina de los cientos de miles de refugiados no fue bien recibida por las autoridades israelíes.

La “Hoja de Ruta” establece fases, calendarios y fechas límite que, bajo los auspicios del Cuarteto, tiene como objetivo el “arreglo final y global del conflicto palestino-israelí para el año 2005”. El plan se articula en tres fases y debería ajustarse a fechas y objetivos claramente definidos. No obstante, los patrocinadores del plan admiten que el avance se irá modulando a medida que las partes acepten y cumplan sus compromisos, por lo que el calendario inicialmente perfilado podría variar. El objetivo final daría como resultado “la constitución de un Estado palestino democrático y viable que vivirá al lado, en paz y seguridad, con Israel y sus otros vecinos”. El plan se basará en los principios de la conferencia de Madrid (1991), el principio de paz por territorios, las resoluciones del Consejo de Seguridad 242, 338 y 1397 y la iniciativa del príncipe saudí Abdullah, ratificada por la Liga Árabe en la Cumbre de Beirut de 2002, que anima a Israel a aceptar a vivir en paz y seguridad con sus vecinos en un contexto global que incluya las relaciones sirio-israelíes y libano-israelíes. El Cuarteto mantendrá reuniones regulares de alto nivel para evaluar el desarrollo del plan.

Al comienzo de la fase I, que se extendería hasta finales de mayo de 2003, los palestinos efectuarán una declaración solemne reconociendo el derecho del Estado de Israel a vivir en paz e instando de forma inmediata e incondicional al cese del fuego y al fin de cualquier actividad violenta contra los israelíes. La ANP se compromete a llevar a cabo una reforma política preparatoria para convertirse en un verdadero Estado, incluyendo un borrador de Constitución, elecciones libres y democráticas. Para ello, los palestinos tienen que formar un gobierno interino.

Israel por su parte, en esta fase I, tiene que llevar a cabo todas las medidas para ayudar a normalizar la vida palestina, retirándose de las áreas ocupadas desde el 28 de septiembre de 2002, a fin de restaurar, ambas partes, la situación que existía antes de que estallase la segunda Intifada. Además desmantelará los asentamientos establecidos a partir de marzo de 2001.

Al mismo tiempo que el gobierno palestino inicia la confiscación del armamento ilegal y reestructura plenamente sus Cuerpos de Seguridad, poniéndolos bajo estricto control del Ministerio de Interior, los israelíes cesarán cualquier tipo de acción armada contra los palestinos, incluyendo deportaciones, demolición de casas o confiscación de propiedades. Igualmente, Israel se comprometerá a poner en marcha medidas que alivien la situación humanitaria en los territorios palestinos.

El Cuarteto, mientras tanto, comienza la supervisión informal y las consultas con las partes sobre el establecimiento de un proceso de supervisión formal y la forma de llevarlo a cabo.

La fase II, también llamada “de transición”, se extendería desde junio de 2003 a diciembre de 2003 y su objetivo consiste en la creación de un Estado palestino independiente con fronteras provisionales, con soberanía reconocida y basado en la nueva Constitución como etapa intermedia hacia la verdadera instauración de un verdadero Estado palestino. Este objetivo será posible cuando el liderazgo palestino actúe decisivamente contra el terror haciendo posible la tolerancia, la libertad y la democracia. El progreso de esta fase II se basará en el juicio, por consenso, del Cuarteto acerca de si las condiciones son apropiadas para seguir adelante teniendo en cuenta la actuación de ambas partes.

Dicha fase comenzaría después de las elecciones palestinas y sus objetivos primordiales son la cooperación efectiva en materia de seguridad, la normalización de la vida palestina y la consolidación de los objetivos descritos en la fase I, la ratificación de una Constitución palestina democrática, el establecimiento formal de la oficina del primer ministro, la consolidación de la reforma política y la creación de un Estado palestino con fronteras provisionales.

En esta fase se celebraría una Conferencia Internacional convocada por el Cuarteto, consultadas las partes, con el objetivo de apoyar la recuperación económica y promover el proceso de la creación del Estado palestino. La conferencia, de carácter global, abordaría también los problemas para la obtención de una paz duradera entre Siria y Israel e Israel y el Líbano.

También en esta fase se aprobaría definitivamente la nueva Constitución palestina, intensificando el importante papel de supervisión de la transición por parte del Cuarteto mediante su apoyo sostenido al proceso. El Cuarteto promoverá el reconocimiento internacional del Estado palestino y su ingreso en Naciones Unidas.

La fase III, incluiría un “Acuerdo sobre el estatuto permanente del Estado palestino y el fin del conflicto palestino–israelí”, y se extendería a lo largo de 2004, finalizando en 2005. Los objetivos de esta fase serían la reafirmación del proceso de reforma y estabilización de las instituciones palestinas, la consolidación de la seguridad en la zona y el establecimiento de negociaciones entre las partes para llegar a la constitución del Estado palestino en 2005.

En esta fase, a comienzo de 2004, se celebraría una II Conferencia Internacional, convocada también por el Cuarteto de acuerdo con las partes, cuya finalidad sería el establecimiento formal del nuevo Estado palestino, definición de sus fronteras estables y definitivas entre Israel y Palestina, decidir el estatuto sobre Jerusalén y solucionar los contenciosos relativos a los refugiados palestinos y a los asentamientos hebreos. También se trataría de alcanzar un acuerdo global para Oriente Medio entre Israel y sus vecinos Líbano y Siria. El objetivo último, como se ha mencionado anteriormente, es la consecución de un acuerdo final y general que ponga fin al conflicto palestino-israelí en 2005, basado en las resoluciones del Consejo de Seguridad 242, 338 y 1.397.

Sharon y Abu Mazen consideraron que la “Hoja de Ruta” era una buena medida, aunque para ambos pecaba de un optimismo exagerado. El presidente Bush ha puesto en juego el prestigio y la credibilidad de su gobierno con esta atrevida iniciativa para resolver el conflicto palestino-israelí. Desde el principio, se pusieron de manifiesto muchas dudas sobre la posibilidad de ejecutar, en tiempos reducidos, algunas de las medidas y objetivos que se incluyen en el plan. De otra parte, Israel presentó un centenar de enmiendas a la “Hoja de Ruta” agrupadas en 14 capítulos que, en opinión de expertos israelitas críticos, convierten a la iniciativa de paz en “un dictado israelí para un acuerdo de claudicación palestina”.

Entre las restricciones o enmiendas israelitas caben destacar: el cese absoluto del terrorismo y la violencia, por parte palestina, de forma inmediata, el establecimiento de una dirección nueva y diferente a la del líder palestino Yaser Arafat, el mecanismo de control del proceso debe ser dirigido por Estados Unidos, el no sometimiento a un calendario rígido las fases del plan, la culminación del proceso conducirá al fin de todas las reclamaciones palestinas y no sólo al fin del conflicto y otras restricciones en temas clave como refugiados, futuro de Jerusalén, de los asentamientos o de las fronteras definitivas.

Quizás, el pecado original de la “Hoja de Ruta” es que condiciona el proceso negociador al mantenimiento de la paz, dejando en manos de los más intransigentes y extremistas de ambos bandos la ejecución del proceso. Ya hay experiencia de fracasos anteriores como los planes de Mitchell y Tenet, que también condicionaban los acuerdos a que imperara la paz y cesaran los atentados.

Los grupos terroristas palestinos rechazaron casi al unísono la “Hoja de Ruta” de una u otra forma. Hamás y Yihad- cuyo objetivo es la destrucción de Israel- rechazan este plan como lo hicieron con los anteriores. El Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP) y el Frente Democrático para la Liberación de Palestina (FDLP) mantienen incólumes las reivindicaciones que las diferentes resoluciones de la ONU reconocen a los palestinos: retorno de los refugiados (194), restitución de los territorios ocupados en 1967 (242 y 238). Finalmente, los Mártires de Al Aqsa -que nacieron para vengar a los primeros muertos de la segunda intifada que comenzó el 28 de Septiembre de 2000, cuando Sharon dio el provocador paseo por la explanada de las Mezquitas– difícilmente se adherirán al plan ya que está en

contradicción con todo lo defendido en los últimos dos años. Para esta organización, las miles de muertes sufridas, destrucción y ruina ingente, y el enorme sufrimiento no habrían servido de nada. Por tanto, estas cinco organizaciones, que representan a los palestinos más comprometidos, han optado por una huida hacia delante en sus acciones violentas que pueden dinamitar el incipiente desarrollo de la “Hoja de Ruta”.

Mientras tanto, Estados Unidos seguían sin aceptar las enmiendas israelíes, pues, en compensación, deberían también tener en cuenta los requerimientos palestinos orientados a no tomar en consideración las objeciones de Israel. A pesar de todo, el 28 de mayo de 2003, en la Cumbre de Aqaba- a la que asistieron el presidente Bush, Abu Mazen y Sharon- se institucionalizó el proceso de la “Hoja de Ruta”, a pesar de las reticencias israelíes insistiendo en que los europeos no participaran en la Cumbre.

Cabe decir que, aunque en términos generales, tanto Israel como la ANP aceptaron la propuesta, la acogida israelí fue pesimista en gran medida, provocando que Estados Unidos manifestaran que podría haber cambios para satisfacer las demandas de Sharon. El Kneset (Parlamento israelí) aprobó, el pasado 25 de mayo, la propuesta por una mayoría mínima y después de un debate acalorado, lo que demuestra el alcance de la discusión dentro de la clase política israelí. La reacción inicial de la comunidad palestina fue aún peor. El plan fue recibido con un aumento de los ataques suicidas y la situación empeoró durante todo el mes de agosto, con una cadena de terribles atentados después de seis semanas de relativa calma como consecuencia de una implícita tregua de las organizaciones palestinas.

A comienzos de septiembre, la pugna entre Arafat y Abu Mazen sobre el control de las Fuerzas de Seguridad palestinas y el papel de Dahlan como ministro del Interior se consideró como una “cuestión de confianza” sobre su futuro gobierno.

Ante la falta total de acuerdo sobre el control de las Fuerzas de Seguridad que, según la “Hoja de Ruta”, deben estarlo bajo el primer ministro, la falta de apoyo por parte de Estados Unidos e Israel y la poca presencia de la Unión Europea en el proceso, Abu Mazen presentó la dimisión a Arafat el 6 de septiembre afirmando que la “Hoja de Ruta” estaba muerta. Cinco días más tarde el líder palestino nombró

nuevo primer ministro a Ahmed Qureia (Abu Ala), coincidiendo con la decisión del Gobierno israelí de expulsar a Arafat de Palestina por considerarlo un obstáculo insalvable para la paz.

La decisión del gobierno israelí fue criticada por la Asamblea General de la ONU y los miembros del Cuarteto con la excepción de Estados Unidos, mientras que a finales de septiembre y coincidiendo con el tercer aniversario de la segunda Intifada, Abu Ala finalizó las gestiones para formar gobierno aunque tuvo que aceptar el control de Arafat de las Fuerzas de Seguridad palestinas y la sustitución de Mohamed Dahlan como ministro del Interior.

La situación del conflicto empeoró significativamente con el ataque, a primeros de octubre, de Israel a los campos de refugiados palestinos, a 20 kilómetros de Damasco, en donde, según el Gobierno israelí, se dan acogida a 10 organizaciones terroristas palestinas. El Consejo de Seguridad de la ONU, con la abstención de Estados Unidos condenó el ataque.

Coincidiendo con los rumores sobre el deterioro de la salud de Arafat, se intensificaron las diferencias entre el *rais* y Abu Ala, pues el nuevo ministro del Interior palestino, Yusuf Naser, demandaba el control absoluto de las Fuerzas de Seguridad para poner fin a los atentados de las organizaciones terroristas palestinas. Estas diferencias abocaron a la decisión de Abu Ala de no estar más de 20-25 días al frente del Gobierno palestino si no se solucionaban las diferencias sobre el control de las Fuerzas de Seguridad.

Los atentados terroristas y las reacciones armadas israelíes continuaron durante todo el mes de octubre y el día 19 de este mes el embajador Moratinos, representante oficial de la Unión Europea para Oriente Medio, abandonaba el puesto criticando duramente a las partes y a los miembros del Cuarteto de Madrid por la falta de apoyo al proceso de paz, instando a israelíes y palestinos a cumplir lo estipulado en la "Hoja de Ruta".

A primeros de noviembre, Abu Ala zanjó sus disputas con Arafat, respecto al control de las Fuerzas de Seguridad, con el nombramiento de Hakam Balawi como nuevo ministro del Interior mientras que las citadas Fuerzas se ponía bajo el control del Consejo de Seguridad Nacional presidido por Arafat. En el acto de investidura de su

nuevo gobierno, el 13 de noviembre, Abu Ala ofreció a Israel un “alto el fuego absoluto” y la reanudación del proceso de paz.

Aunque Israel continúa con la construcción del muro en Cisjordania, la actividad terrorista ha disminuido a finales de noviembre de 2003. Abu Ala parece más comprometido con el cumplimiento de la “Hoja de Ruta” y las autoridades israelíes han contestado a las demandas del jefe del Gobierno palestino que si se desmantelan las organizaciones terroristas, Israel sería un “buen socio” en el proceso de paz.

En las fechas de cierre de este trabajo (primeros de diciembre de 2003), está prevista una reunión entre Sharon y Abu Ala para relanzar el proceso de paz. La parte palestina reclama libertad de movimientos para Arafat, la desmantelación del muro, el fin de asentamientos y otra serie de reivindicaciones que hacen difícil el acuerdo. Para los israelíes el principal problema es Arafat y el cese definitivo de las actividades terroristas, afirmando que la “Hoja de Ruta” representa un procedimiento válido para avanzar en la resolución del conflicto. Mientras tanto, Abu Ala busca una tregua con Hamás y la Yihad e Israel negocia con Hizbulá el intercambio de prisioneros. El éxito de la posible reunión parece lejano dadas las grandes diferencias entre las posiciones de las partes y las exigentes reivindicaciones palestinas.

Cómo ya se ha señalado con anterioridad, el principal obstáculo para la paz lo constituye la falta de autoridad y el necesario control de los extremistas de ambas partes por parte de las elites moderadas respectivas. Podría resolverse el conflicto si ambas partes llegaran a la conclusión de que pueden ganar más a través de las negociaciones y el compromiso que mediante la confrontación y la violencia. Los israelitas deberán abandonar la franja occidental y los palestinos renunciar a las acciones terroristas; mientras que los miembros de Hamás, Yihad, o Al Aqsa u otras organizaciones extremistas no sean detenidos y sus organizaciones desmanteladas, la confrontación con Israel no desaparecerá.

Aunque la atención esté actualmente centrada en conseguir el arranque efectivo de la “Hoja de Ruta”, hay que plantearse a donde conduce realmente esta iniciativa. La “Hoja de Ruta” no es en si misma un plan de paz, sino la propuesta de un escenario

final que no termina de encajar con las exigencias de una paz justa, global y duradera para la región. No propone nada que permita pensar en una resolución de las diferencias entre Israel y Siria o resolver la cuestión del Líbano. Por otra parte, el tiempo dirá si el horizonte que plantea a los palestinos incluye la posibilidad de que puedan ver cumplidas sus aspiraciones mínimas para constituir un Estado independiente y viable.

Análisis crítico de las diferentes iniciativas

de cooperación en la seguridad del Mediterráneo

En primer lugar, hay que afirmar que las iniciativas euroatlánticas para la seguridad en el Mediterráneo han tenido, hasta la fecha, un limitado alcance. A pesar del tiempo transcurrido desde la institucionalización de los más importantes procesos multilaterales, los esfuerzos de las diferentes organizaciones y el empeño en la consecución de un área de estabilidad y seguridad en el entorno mediterráneo no se han visto coronadas por el éxito.

La persistencia del conflicto palestino-israelí y el deterioro de las relaciones entre el mundo árabe y occidente han supuesto el principal obstáculo para la profundización del diálogo y la cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo. Más allá de este aspecto central del problema, hay todavía otros factores importantes que han impedido el desarrollo de un clima favorable de relaciones que desembocara en acciones con contenido suficiente para el objetivo central de la cooperación. Entre ellos cabría destacar:

1. Las diferentes percepciones en las estrategias de cooperación, no tanto entre los Estados de ambas orillas sino en el seno de las organizaciones supranacionales de la orilla norte.
2. La falta de convergencia entre los intereses de Europa y Estados Unidos en el área.
3. La persistencia de la desconfianza mutua entre los países del Norte y el Sur.

4. La falta de homogeneidad de los diferentes actores (Unión Europea, países del sur de Europa, OTAN, Magreb, Oriente Medio, etc.) y como consecuencia aproximaciones diferentes, a veces opuestas, en lo que respecta a la cooperación en los asuntos de seguridad en el área.
5. La falta de organizaciones regionales en la orilla sur, que pudieran facilitar a los países de la zona hablar con una sola voz. En el Norte 15 países de la Unión Europea enfrentados a doce países con doce discursos diferentes. Por tanto, el diálogo se desarrolla en términos desiguales. Este hecho, por otra parte bien conocido por los doce países del Sur, les incrementa la debilidad en el proceso negociador al tiempo que aumentan los prejuicios contra los países europeos del Norte.
6. Las organizaciones existentes que, en cierta medida, defienden los intereses de los vecinos del Sur, tales como la Liga Árabe, la UMA, o la Conferencia Islámica, se han comportado, en diversas ocasiones, con una clara falta de resolución en el debate sobre la seguridad del área. Solamente se muestran más firmes en la reafirmación de la identidad árabe y musulmana de sus miembros o en la unanimidad en el odio a Israel.
7. La amplia gama de iniciativas, aumenta la sensación de fatiga en el proceso de diálogo. Aunque esta situación es decididamente más positiva que la falta de contactos en décadas anteriores, a veces la proliferación de iniciativas ha sido contraproducente y genera confusión en los actores del área.
8. La disparidad de intereses que los países de Europa tienen respecto a los países de la ribera sur del Mediterráneo. De hecho, los países del sur de Europa son los que realmente están involucrados en el establecimiento de unas relaciones más abiertas y profundas con los ribereños del sur del Mediterráneo.
9. Por último, hay que recordar la presencia norteamericana en el área, cuya influencia es notable en los procesos y acontecimientos actuales.

En el momento actual, no existe un verdadero sistema de relaciones en el ámbito de la seguridad en el área euromediterránea, sino solamente una multiplicidad de procesos con poca relación o interacción entre ellos. Las múltiples iniciativas

existentes y la superposición de muchos de sus objetivos y propuestas no favorecen la creación de las necesarias sinergias para la obtención de resultados efectivos y duraderos, teniendo en cuenta la diversidad política, cultural y religiosa que caracteriza el área mediterránea. En estas circunstancias se hace difícil la concepción y puesta en práctica de una estrategia común.

A continuación, se tratará de hacer un somero repaso de los resultados de las diferentes iniciativas Unión Europea Occidental (UEO), Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), OTAN, Unión Europea, Foro Mediterráneo y Diálogo 5+5)

El Diálogo Mediterráneo de la UEO

El proceso de diálogo de la UEO incluye a seis países del Sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania. Desde el año 1986, la UEO ha tratado de establecer el diálogo con los países mencionados. En el año 1992 se publicó una lista de siete principios, para definir las relaciones con los países del Magreb: suficiencia, diálogo, transparencia, confianza, prevención de conflictos y la no proliferación de armamento. Este diálogo antes de que la UEO se integrara en la Unión Europea se llevaba a cabo en Bruselas con los embajadores de los países del Magreb.

Las tareas del proceso se ejecutan por el Grupo Mediterráneo que está compuesto por miembros de los 28 países de la UEO y representantes del Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO y el Estado Mayor Militar. Este grupo redacta semestralmente un informe a la Presidencia en ejercicio y sus decisiones se toman por unanimidad. Durante los años 1994, 1995 y 1996 se amplió el proceso a Egipto, Israel y Jordania. A partir del año 1996 esta iniciativa ha contribuido a los esfuerzos del Proceso de Barcelona.

El contenido del Proceso de la UEO se ha centrado en promover “espacios de información mutua” sobre las actividades de la UEO, ejercicios y maniobras de la Fuerza Operativa Rápida (Eurofor) y Fuerza Marítima Europea (Euromarfor) con la participación de países del Sur para fomentar la confianza y la “confrontación de experiencias nacionales de los países de la UEO con los miembros del proceso” sobre operaciones *tipo Petersberg*, gestión de crisis, desminado, doctrina militar y la

no-proliferación de armas de destrucción masiva. Aunque Egipto, Marruecos, Mauritania y Túnez han efectuado propuestas detalladas de intercambio de información sobre los asuntos arriba citados así como proyectos de cooperación concreta, estos países no han recibido de la UEO ni las respuestas ni proposiciones adecuadas para el seguimiento de aquellos temas que sus dirigentes demandaban. La creación de Eurofor y Euromarfor se inscribió dentro de las iniciativas europeas para mejorar la estabilidad y cooperación en el Mediterráneo, pero debido a problemas de comunicación en la explicación de las misiones y funciones de las fuerzas a los países del Sur, estos países las han percibido, a veces, como amenazas potenciales y organizaciones de carácter agresivo.

Aún no ha terminado el proceso de integración de la UEO en la Unión Europea y en este proceso los países objeto del diálogo están más interesados en desarrollar el diálogo con la Unión Europea. Hoy, la UEO tiene una existencia simbólica hasta que la Unión Europea lleve a cabo la completa integración de la UEO. No obstante, la Unión Europea debería aprovecharse de la experiencia de la UEO para reforzar el contenido político y de seguridad de la Asociación Euromediterránea.

Diálogo Mediterráneo de la OSCE

Las actividades del diálogo mediterráneo de la OSCE, iniciadas en 1994 en Budapest, fueron reforzadas por la Declaración de la Cumbre de Estambul de noviembre de 1999, en la que se reafirmó la unión entre los intereses de seguridad de Europa y el Mediterráneo:

“En el ámbito de nuestras relaciones con nuestros países amigos del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez) reafirmamos que el reforzamiento de la seguridad y cooperación en el área del Mediterráneo es de la mayor importancia para la estabilidad en el área de la OSCE. Por tanto, promoveremos nuestro diálogo y actividades conjuntas con ellos.”

Aunque el proceso OSCE-Mediterráneo arranca en Helsinki (1975), en Budapest (1994) se adoptó, dentro del marco de las relaciones OSCE-países del Diálogo Mediterráneo, la constitución de un Grupo de Contacto de carácter abierto e informal, a nivel de expertos, dentro de la estructura del Consejo Permanente de la OSCE. Este órgano sería el encargado de promover, organizar y seguir el desarrollo

de las actividades del proceso de colaboración. Jordania se incorporó al proceso en 1998.

La OSCE invita a los países del diálogo OSCE-Mediterráneo a las reuniones ministeriales de la Organización, reuniones de la *troika*, seminarios y reuniones *ad hoc* para tratar asuntos de interés común. Los seminarios, de periodicidad anual, constituyen las actividades de mayor interés por los temas tratados y por la importancia de los expertos que participan. Generalmente, se dedican a aspectos de seguridad, derechos humanos, medidas de confianza, etc. El trabajo de estos foros es el de contribuir a la consolidación de la Carta para la Seguridad Europea. Entre sus futuros objetivos se contempla la creación de un Centro de Prevención de Conflictos para la región y el ampliar el ámbito de actividades en los campos económico, político, militar y de derechos humanos.

Las relaciones de la OSCE con los países del Diálogo Mediterráneo tienen un acusado carácter bilateral con cada uno de ellos, los resultados hasta la fecha no son significativos y las perspectivas de mejores iniciativas son más bien poco optimistas.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN

El Diálogo Mediterráneo de la Alianza se inició en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Bruselas en enero de 1994. En febrero de 1995 se materializaron las oportunas invitaciones a Egipto, Israel, Mauritania Marruecos y Túnez, para participar en el proceso. En noviembre de ese año se extendió una invitación a Jordania y en febrero de 2000 a Argelia.

El Diálogo Mediterráneo forma parte de la política de cooperación de la OTAN en materia de seguridad y se basa en la premisa de que la seguridad en la región euromediterránea está estrictamente vinculada a la seguridad y estabilidad en el área euroatlántica y su periferia. Esta iniciativa pretende, pues, crear un buen clima de entendimiento y una mejor comprensión mutua en la zona a través del fortalecimiento de la estabilidad y seguridad regionales.

En la Cumbre de Madrid de 1997 se dió un impulso al Diálogo con el establecimiento del Grupo de Cooperación del Mediterráneo (MCG) bajo la

autoridad del Consejo Atlántico. La Cumbre de Washington de abril de 1999 supuso un nuevo impulso a la iniciativa, tanto en su vertiente política como en su dimensión práctica.

La utilidad de este marco de diálogo se puso de relieve por los acontecimientos del 11-S. Los atentados de Washington y Nueva York hicieron que el diálogo político, que desde 1994 se desarrollaba con los socios mediterráneos en el marco del MC, haya pasado a mantenerse a nivel de embajadores representantes permanentes en la Alianza, se hayan hecho más frecuentes los contactos y se intenten reanudar las conferencias anuales del Diálogo Mediterráneo que fueron suspendidas tras la celebrada en Valencia en 1999, como consecuencia del estancamiento del Proceso de Paz de Oriente Medio. Todas estas medidas se tomaron por el Consejo Atlántico en sus reuniones de enero de 2002 y junio del mismo año. Después de estas reuniones, el tema del Diálogo sobre asuntos de terrorismo se encuentra en la agenda de las conversaciones.

El Diálogo con los socios mediterráneos se desarrolla bajo las fórmulas 19 + 1 o 19 + 7: países miembros de la OTAN con cada socio particular o con el conjunto del grupo. El programa de trabajo del incluye actividades en las áreas de información, Planeamiento Civil de Emergencia (CEP), Medio Ambiente y Asuntos Científicos (SEA), Gestión de Crisis, Estrategia y Política de Defensa, Armamento Ligero y de Pequeño Tamaño (SALW), Acciones del Denominado Derecho Humanitario Global (GHMA), Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ADM), así como el Programa Militar del Diálogo Mediterráneo (MDPM).

A pesar de los esfuerzos empeñados por las partes, fundamentalmente por los países OTAN, en promover el diálogo, esta iniciativa ha ido siempre con un paso por detrás de otros esfuerzos de apertura al exterior de la Alianza, en especial en Comparación con el Consejo de Asociación Euroatlántica (EAPC) y la Asociación para la Paz (APP). Aún hoy, el Diálogo Mediterráneo sigue constituyendo un proyecto para el fortalecimiento de la confianza más que una verdadera asociación.

Como ya se ha dicho, los trágicos sucesos del 11-S han contribuido a clarificar los objetivos del diálogo. En la actualidad, el reforzamiento e intensificación de las relaciones de la OTAN con los países de la ribera sur constituye una de las

prioridades de la Alianza. Asimismo, también ha aumentado el interés en la cooperación con la OTAN por parte de los países del Sur.

En su reunión de Reykiavik (262), en mayo de 2002, los ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza decidieron mejorar las dimensiones política y práctica del Diálogo Mediterráneo, mediante las consultas con los socios del Sur sobre asuntos de seguridad común, incluyendo temas relacionados con el terrorismo, si fuera necesario. Estos esfuerzos tienen como objetivo el acercar a nuestros “amigos mediterráneos” mucho más a la OTAN y dar mayor ímpetu al Diálogo. En julio de 2002, el Consejo Atlántico acordó que el reforzamiento y la profundización de las relaciones entre la OTAN y los países del Diálogo Mediterráneo están entre las más altas prioridades de la Alianza.

En la Cumbre de Praga (263), en noviembre de 2002, se estudiaron una serie de iniciativas propuestas por el Consejo Atlántico, en un documento presentado por el GCM, en el que se recogían propuestas de los siete socios mediterráneos, a fin de incrementar la calidad y el nivel del Diálogo Mediterráneo de la OTAN. El resultado se plasmó en un importante paquete de medidas, aprobado por los dirigentes de la Alianza, con las que se pretende potenciar la dimensión política y práctica del Diálogo Mediterráneo. Este conjunto de medidas comprenden, en general:

1. La posibilidad de aprovechar las oportunidades que ofrece el diálogo multilateral y bilateral actual a fin de reestablecer un proceso de consultas regular y eficaz.
2. La intensificación de las relaciones políticas mediante contactos de alto nivel y la implicación de los responsables correspondientes.
3. El aprovechamiento del marco que proporciona el EAPC, incluso con la participación de los socios mediterráneos en alguna de sus actividades.

262 Comunicado de la reunión de Reykiavik, mayo 2002, párrafo 15.

263 Cumbre del Consejo Atlántico de Praga, noviembre 2002.

4. Desarrollo ulterior de la cooperación práctica en cuestiones de seguridad de interés común mediante actividades más especializadas.

En síntesis, la Declaración de Praga revalida la importancia estratégica del Mediterráneo, refuerza el Diálogo Mediterráneo, acoge las medidas propuestas por el Consejo Atlántico y apuesta por la complementariedad de las otras iniciativas europeas sobre el mismo asunto:

“Reafirmamos que la seguridad Europa está estrictamente unida a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo. Por tanto se decide mejorar sustancialmente las dimensiones políticas y prácticas de nuestro Diálogo Mediterráneo como parte integral de la aproximación cooperativa de la Alianza en la seguridad. En este sentido, alentamos la intensificación de la cooperación práctica y una interacción efectiva en aquellos asuntos de seguridad de interés común, incluyendo, si se considera oportuno, temas relacionados con el terrorismo, en donde la OTAN puede proporcionar un valor añadido. Reiteramos que el Diálogo Mediterráneo y otros esfuerzos internacionales, incluyendo el Proceso de Barcelona de la Unión Europea, son complementarios y se refuerzan mutuamente” (264).

La actualización del contenido del Diálogo Mediterráneo de la Alianza, después de Praga, se materializará además de, como ya se ha mencionado, en un aumento de la dimensión política (mediante la ampliación de las Reuniones 19+1 y 19+7, visitas de altas autoridades de la OTAN a los países del Diálogo y la cooperación y participación de los socios mediterráneos a los programas del Consejo de la Asociación Euroatlántica (PEM) y de la APP) y en una ampliación de la dimensión práctica del Diálogo en los siguientes campos:

1. Enseñanza militar, participación en maniobras y ejercicios, contactos a nivel de jefes de Estado Mayor, intercambios de información y experiencias recíprocas en misiones no-artículo 5, medicina militar, intercambio de información en el área de Logística, reforzamiento del papel de los puntos de contacto de las embajadas de los países OTAN en los correspondientes socios mediterráneos.

264 Declaración de la cumbre de Praga (21 de noviembre de 2002), apartado 10.

2. Establecimiento de nuevas áreas de cooperación con el objeto de que los países socios puedan contribuir con unidades militares en misiones OTAN no-artículo 5, mediante programas de adiestramiento en las áreas de logística e información.
3. Cooperación y asesoramiento en aspectos de la economía de la defensa y gestión de personal de las Fuerzas Armadas.
4. Consultas sobre terrorismo incluyendo el intercambio de inteligencia, reuniones de expertos sobre amenazas y participación en el Plan de Acción de la Asociación contra el terrorismo.
5. Cooperación y diálogo sobre seguridad de fronteras en relación con las amenazas terroristas y del crimen organizado, incluyendo programas de entrenamiento, apoyo técnico etc.
6. Participación de los socios del Diálogo en el Grupo del Partenariado de la Conferencia de Directores Nacionales de Armamento referente a sistemas de codificación, catalogación, seguridad en el transporte y almacenamiento de munición y explosivos.
7. Consultas y reuniones sobre gestión del tráfico aéreo, accidentes, seguridad de vuelo y procedimiento de control aéreo.

Las actividades de cooperación mencionadas se realizarán mediante reuniones de expertos, bien en la sede de la OTAN o en los países socios del Diálogo, centradas en áreas de interés común para la Alianza y los países mencionados. En todo caso, el GCM estará siempre informado de las actividades desarrolladas.

Asimismo, se tratará de involucrar a los socios del Diálogo en el planeamiento y preparación del Programa de Trabajo Anual para que atienda mejor los intereses comunes de la OTAN y de los países concernidos y tenga en consideración la diferenciación que requiere el trato específico de cada país.

De otra parte, aunque las actividades de cooperación se financian caso por caso y por los agentes implicados, la OTAN puede proporcionar ayuda financiera si las características de los programas lo requieren, aunque está explorando la posibilidad de dedicar un fondo especial para apoyar a los países del Diálogo Mediterráneo.

Por último, en la Cumbre de Praga se aboga, también, por el reforzamiento, el intercambio de información y la coordinación con las otras iniciativas de cooperación vigentes como la relativa al Proceso de Barcelona y la OSCE, fundamentalmente.

Aunque se respira un mayor optimismo para el futuro del Diálogo Mediterráneo de la OTAN después de Praga, hasta el presente los resultados del Diálogo después de siete años de existencia son parcialmente positivos y se han centrado en cursos en las Escuelas OTAN, misiones de observación y participación e ejercicios y maniobras, visitas a organismos, seminarios y conferencias de planeamiento de ejercicios y ciertas actividades en el área de investigación y desarrollo. Todas estas actividades e reflejan en el plan anual y por lo que respecta a 2001, 44 actividades de un total de 201 fueron financiadas por la OTAN. Todas ellas surgieron a iniciativa de la Alianza y sólo 40 tuvieron lugar en los países socios. El 90% de las actividades se limitaron a misiones de observación, visitas o cursos de formación.

El Proceso de Barcelona

La cooperación de la Unión Europea con los países de la ribera del norte del Mediterráneo, en lo que a la Declaración de Barcelona se refiere, se contempla en el primer capítulo referido a cuestiones políticas y de seguridad. El Proceso de Barcelona es la única alternativa de las iniciativas europeas y euroatlánticas que incluye entre los socios mediterráneos a Israel y la ANP (265).

El proceso de Barcelona supone la culminación de la “Política Global Mediterránea” de 1976 y la “Política Renovada” de 1990. La caída del muro de Berlín y la situación vivida en el entorno geoestratégico euromediterráneo después de la guerra del Golfo en 1991 propiciaron un nuevo clima alentado por los Tratados de Maastricht y el de Amsterdam. El Consejo Europeo de Cannes de 1995 supone el antecedente básico de la Declaración de Barcelona de noviembre de 1995. El concepto de

265 Los socios mediterráneos iniciadores del proceso son Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Siria, Líbano, Jordania, Israel, La Autoridad Palestina, Chipre y Malta. Estos dos últimos países se incorporarán a la UE próximamente, por lo que los “socios” objeto de cooperación serán diez. Libia y Mauritania ya han participado últimamente en actividades mediante invitaciones especiales y quizás sean miembros del proceso en un futuro.

Barcelona incluye acuerdos bilaterales con los socios mediterráneos, hasta ahora con todos menos con Siria y una estrategia común en el área basada en la PEM que define los objetivos del diálogo y la cooperación para el conjunto de la región.

La Unión Europea, desde el inicio del proceso, se ha volcado en el desarrollo de las potencialidades de la Declaración; en este sentido, hay que subrayar el consenso en el seno de Unión en torno a las iniciativas al Diálogo incluso por parte de países inicialmente solicitantes como el Reino Unido o Alemania que, uniéndose al Proceso pueden considerarse mediterráneos de pleno derecho.

En lo que a estabilidad y seguridad en el área se refiere -capítulo primero o primer “cesto”-, la Declaración establece un diálogo político con el objetivo de “contribuir a la consolidación de la seguridad y estabilidad en la región mediterránea” (artículo 3), e incluye “todas las cuestiones... en particular las condiciones requeridas para asegurar la paz, la seguridad y el desarrollo regional mediante la cooperación...” (artículo 4).

La Declaración define los principios comunes y los objetivos compartidos en lo que se refiere a los derechos humanos, la democracia, la necesidad de estabilidad, de seguridad y relaciones de buena vecindad. El Proceso de Barcelona no pretende reemplazar a otras actividades e iniciativas para lograr los objetivos de estabilidad y seguridad en el área “comprometidos en el interés de la paz, de la estabilidad y el desarrollo de la región; por ejemplo, el vigente Proceso de Paz de Oriente Medio (PPOM), sino de contribuir a su éxito”.

La Declaración de Barcelona se basa en una visión global y cooperativa de la seguridad con el objetivo de instaurar la paz y seguridad en el área euromediterránea. La estabilidad ha de asegurarse mediante un proceso de diálogo político -con la adopción de una serie de principios en los procedimientos gubernamentales-, el respeto de los derechos humanos, el funcionamiento del Estado de Derecho y la mejora de las relaciones internacionales basada en la renuncia al empleo de la fuerza y a la interferencia en los asuntos internos de los Estados.

La consolidación de la seguridad en el área se conseguiría mediante la cooperación en aquellos aspectos que afectan a la seguridad de los países (inmigración ilegal,

terrorismo, tráfico de drogas y crimen organizado), la adopción de Medidas de Incremento de Seguridad y Confianza (CSBM), medidas prácticas para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, así como estudiar conjuntamente el limitar la capacidad militar a aquellos niveles que no sobrepasen las legítimas necesidades de defensa.

La serie de Conferencias que se han celebrado desde 1995 han desarrollado el capítulo político y una serie de conceptos y de recomendaciones referentes a las medidas de confianza y el control de armamentos y desarme. La Conferencia de Malta examinó e incluyó estos aspectos en un plan de acción y en un inventario de CSBM.

La Conferencia de Stuttgart (abril de 1999) adoptó una serie de orientaciones para la elaboración de un proyecto de “Carta Euromediterránea para la Paz y Estabilidad” que se basa en una aproximación global a la estabilidad y seguridad en el Mediterráneo, teniendo en cuenta los aspectos políticos, económicos, culturales, sociales y humanos. La Carta hace referencia a la importancia de respetar la Declaración de Barcelona en lo que concierne a la promoción del aumento de la seguridad de la región a través de la no proliferación de armamentos y la adhesión a los instrumentos multilaterales en control de armamentos y desarrollo. El proyecto de la Carta se presentó como un Documento-Marco de carácter jurídico evolutivo no restrictivo, que podría servir de instrumento para la gradual puesta en práctica de los principios y de los objetivos de la Declaración de Barcelona, en lo que hace referencia a los aspectos de estabilidad y seguridad.

Durante el desarrollo de los trabajos de los altos funcionarios se propusieron una serie de sugerencias que se referían a decisiones de naturaleza política, y que fueron aceptadas al nivel superior, concernientes al diálogo como procedimiento de alerta rápida e intercambio de información. El objetivo que se perseguía era la puesta en práctica de estructuras que permitieran reuniones para la prevención de crisis y un acercamiento en las percepciones referentes a la identificación de los factores de riesgo estructurales y las causas últimas de los conflictos. Los ministros de Exteriores de la Unión dieron un mandato a los expertos a fin de completar el contenido de la Carta con el objetivo de la adopción final del texto en el momento en que la situación política lo permitiera.

El encrudecimiento del conflicto palestino-israelí dio al traste con las ilusiones de los miembros de la Unión Europea de aprobar la “Carta de Paz y Estabilidad”, en la cumbre de Marsella de noviembre de 2000, a pesar del tesón con el que trabajó Francia durante su Presidencia. Este prometedor instrumento de cooperación fue condenado al bloqueo debido a las repercusiones de la segunda Intifada.

Los expertos de la Unión Europea (Grupo de Altos Funcionarios) han concentrado sus trabajos, después de Marsella, en el estudio de las causas profundas de los conflictos sin tener, por el momento, la oportunidad de profundizar en las cuestiones de *hard security* (referentes a los aspectos militares). El “diálogo político reforzado”, en el marco del Proceso de Barcelona, sigue siendo el núcleo duro de esta iniciativa en su capítulo primero. Este diálogo es esencial a fin de proporcionar una legitimidad compartida a todo mecanismo de prevención de conflictos o instrumento de diplomacia preventiva en la región.

La falta de una situación de paz en el área mediterránea no ha impedido la discusión de temas como el terrorismo o los derechos humanos. De otra parte, en la Conferencia de Valencia, de abril de 2002, se decidió el establecimiento de reuniones de altos funcionarios *ad hoc*, con la participación de expertos de los Ministerios de Exteriores y de la Comisión a fin de progresar en el contenido de los temas del capítulo primero.

En lo que respecta a la introducción de medidas de confianza, fundamentales para el objetivo del logro de una zona de paz y estabilidad, la Conferencia Ministerial *ad hoc* de Palermo, de junio de 1999, decidió la elaboración de medidas de “partenariado”, dando por sentado que la seguridad se obtendría con la creación de la PEM. Sin embargo, los avances en este campo son limitados debido al difícil clima político en estos últimos años en el área. No obstante, ya hay un catálogo de medidas en vigor y otras en estudio o en proceso de propuesta (266).

266 PARTENARIADO EUROMED: “Estado del Diálogo político y de Seguridad con los países mediterráneos”. Secretariado General-Dirección General de Relaciones Exteriores. DOC DE SÉANCE 004/03, 3 de febrero de 2003. En el anexo II figuran las medidas de confianza (partenariado) en vigor y las que se están estudiando o en proceso de propuesta.

Entre otras medidas ya adoptadas se destacan, la red Euromesco de Institutos de Política Exterior, los seminarios diplomáticos de Malta, así como el proyecto piloto para la gestión de catástrofes. La cooperación en este último aspecto tiene como objetivo la creación de un sistema euromediterráneo de protección civil, proyecto muy ambicioso y cuya posibilidad ofrece muchas dudas.

Si hay que hacer un balance al Proceso de Barcelona hasta la Conferencia de Valencia, abril de 2002, lo primero que hay que afirmar es que, al menos, el Proceso de Barcelona y el concepto Euromed se ha consolidado y ha sido capaz de que 27 países hayan podido reunirse para discutir, dialogar y acercar posturas sobre la estabilidad y seguridad del área, logrando que sea el único foro en que los países árabes e Israel puedan tratar estos asuntos.

Si no se ha logrado la aprobación de la “Carta de Paz y Estabilidad”, sí se ha avanzado en aspectos relevantes de *soft security*, consensuándose conceptos fundamentales, discutiendo abiertamente sobre la seguridad y estabilidad e institucionalizando el diálogo en temas tan importantes como el terrorismo.

La ausencia del diálogo y cooperación militar, *hard security*, dentro de la PEM constituye un vacío que debería cubrirse. Esta ausencia se explica por las enormes dificultades para desarrollar el diálogo en materia de seguridad y defensa. En primer lugar, la indefinición y retrasos de la PESC hacen que la Unión Europea siga siendo fundamentalmente una potencia civil y de otra parte, las tensiones en el área mediterránea dificultan enormemente la cooperación militar. Como ya se ha mencionado, el conflicto palestino-israelí dificulta, si no impide, enormemente mayores cotas de cooperación en todo el proceso euromediterráneo. Asimismo, los países de la Unión Europea deberían comprender también que para establecer un diálogo real con los países del Sur, deberían solventar los temores que la PESC y las propias intenciones de la Unión Europea generan en los países socios del proceso.

La última Conferencia de Valencia ha reafirmado la necesidad del diálogo y la permanencia de los principios y objetivos de la Declaración de Barcelona de 1995, a

pesar de celebrarse en los momentos de mayor tensión de los últimos tiempos en el área (267).

La Conferencia reafirma la necesidad de la PEM como un marco esencial de diálogo y cooperación y un auténtico punto de encuentro de distintas culturas y civilizaciones. La Conferencia de Valencia, según las conclusiones de la Presidencia, debe marcar el comienzo de una nueva fase en la que, los retos de la ampliación de la Unión Europea, los acontecimientos del 11-S y el agravado conflicto de Oriente Medio, hacen que el Proceso de Barcelona sea más necesario que nunca.

En la Conferencia se adoptó un plan de acción en el que se especifican las numerosas iniciativas y compromisos, a corto y medio plazo, para dar un impulso político al proceso y conseguir que se avance sustancialmente en la consecución de los objetivos de la Declaración de Barcelona. Entre las iniciativas del Plan de Acción de Valencia puede destacarse que, en el capítulo político y de seguridad, los ministros acordaron reforzar el diálogo político, incluidos los aspectos de defensa, acordándose un planteamiento común sobre el diálogo y la cooperación en materia de lucha contra el terrorismo internacional y se establecieron las líneas principales de los futuros trabajos en relación con las medidas de consolidación de la Asociación.

Aparte de la creación de la Fundación Euromediterránea que impulse el diálogo entre civilizaciones y culturas, la conferencia debatió el conflicto de Oriente Medio reafirmando las resoluciones del Consejo de Seguridad para su solución, así como los principios de las Conferencias de Madrid y Oslo y otras iniciativas en vigor. El proceso negociador debería conducir a la creación de un Estado palestino democrático, viable e independiente. La conferencia dio la bienvenida a la delegación libia manifestando su esperanza de que Libia contribuya al relanzamiento de la cooperación euromediterránea. También dio la bienvenida a los invitados especiales: la Liga Árabe, la UMA y Mauritania y lamentó la ausencia de

267 Conclusiones de la Presidencia: Quinta Conferencia de Ministros de Exteriores (Valencia, 22 y 23 de abril 2003).

Líbano y Siria, aunque espera que ambos países continúen su cooperación en el marco del Proceso de Barcelona.

Completadas con el “Plan de acción de Valencia”, el diálogo político sobre asuntos de estabilidad y seguridad se concentrará en las siguientes iniciativas (268):

1. La instauración de un verdadero diálogo sobre cuestiones de seguridad: la Presidencia subraya la importancia de informar a los socios mediterráneos del desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) con el objetivo de impedir divergencias en su interpretación.
2. El diálogo sobre las causas profundas de la inestabilidad y sus relaciones con la prevención de conflictos como consecuencia de los ataques del 11-S.
3. Refuerzo de la estabilidad y de las instituciones democráticas. Se tratará de impulsar los trabajos en curso en la Unión Europea.
4. El desarrollo de mecanismos de diplomacia preventiva: explorar las posibilidades de cooperación sobre la prevención de conflictos y la gestión de crisis, comprendiendo la presentación de conceptos y las estructuras de gestión de crisis ya referidas.
5. No proliferación de armamento y adhesión a los instrumentos multilaterales de control de armamentos.
6. Prevención y lucha contra el terrorismo, realizando los esfuerzos necesarios para que de las reuniones *ad hoc* se extraigan, cada vez más, resultados concretos en el futuro. Esta es la primera vez que se incluye formalmente en la Agenda de Barcelona este aspecto. Aunque no resultará fácil avanzar, dadas las dificultades que plantean algunos países, se lanzó la señal de que en un foro como el euromediterráneo no podría permanecer indiferente ante el fenómeno terrorista.

268 Documento citado: “Estado del Diálogo Político y de Seguridad con los países Mediterráneos”. Secretario General – DGRE.

7. Información constante sobre la ampliación de la Unión Europea y sus consecuencias sobre la PEM. Esta tarea es una de las preocupaciones más importante en el desarrollo y el futuro del Proceso de Barcelona.

La creación de una Asamblea Parlamentaria euromediterránea, que integrará a miembros del Parlamento europeo y de los Parlamentos de los 27 países, supondrá un foro en el que puedan tener cabida todos los aspectos del proceso y por tanto los relacionados con la estabilidad y seguridad del área. Sus funciones y composición aún están por decidir.

A pesar de las dificultades conocidas para desarrollar un diálogo global sobre la seguridad, los miembros de la Asociación deberían mantener lo que se acordó en la Declaración de Barcelona; es decir, conceder una importancia al capítulo de seguridad del Proceso semejante a la de los otros dos capítulos. La mejora del desarrollo del diálogo sobre seguridad se obtendrá mediante con un tratamiento multidisciplinar de su contenido y apoyándose en el compromiso de los socios en la cooperación en los temas de seguridad. Estos esfuerzos globales deben de ser apoyados por procedimientos de cooperación subregional y de carácter bilateral, con el objetivo del logro del espacio de paz y estabilidad mediante un mayor compromiso de los países de la Asociación. El Proceso de Barcelona contempla los marcos multilateral y bilateral (artículos 3 a 5) como espacios para el diálogo político, de tal forma que hay que explorar las posibilidades que ofrece la unión entre ambos marcos para obtener las ventajas que ofrezcan en común.

En resumen, es evidente que estamos aún muy lejos del “espacio común de paz y estabilidad” al que aspira la Declaración de Barcelona. Las vicisitudes del PPOM y el recrudecimiento del conflicto experimentado a partir de septiembre de 2000, tiene reflejo inmediato en el desarrollo del proyecto Euromed y de manera especial en el “cesto” político y de seguridad. La importante iniciativa de la definición de la “Carta de Paz y Estabilidad” debe de continuar siendo, en la forma prevista o modificada, una de las prioridades del Proceso de Barcelona. El Plan de Acción de Valencia confirmó el mandato de los altos funcionarios para que prosigan con la elaboración del proyecto de Carta, con el objetivo de que pueda ser adoptada cuando la situación política lo permita.

El Diálogo 5+5 y el Foro Mediterráneo

El llamado Proceso 5+5 (269), que incluye a España, Francia, Italia, Portugal, Malta, Argelia, Libia, Marruecos, Túnez y Mauritania, arrancó en Roma en el año 1990, aunque sus actividades estuvieron paralizadas como consecuencia del ataque libio de Lockerbie en 1988. El proceso se reinició en el año 2001 con la celebración de la reunión ministerial de Lisboa en 2001, como consecuencia del final de las sanciones de la ONU a Libia.

Es un foro informal de diálogo, quizás más homogéneo que el Proceso de Barcelona, y sus actividades se refieren al Mediterráneo Occidental. El ámbito de sus actividades abarca conversaciones y consultas sobre aspectos de seguridad, económicos, programas de alimentación, desertificación, asuntos culturales y problemas relacionados con la deuda, con el mismo espíritu que el Proceso de Barcelona y constituyendo un importante apoyo al Diálogo Euromediterráneo.

La reunión del Diálogo 5+5 de Trípoli (2002) se desarrolló en una atmósfera constructiva centrando sus conversaciones en la movilización común contra el terrorismo, el relanzamiento de la cooperación entre las dos riberas del Mediterráneo, en la estabilidad y seguridad en el área, el apoyo a la integración del Magreb así como otros aspectos referidos a las inversiones en los países del sur y las migraciones. Los ministros de Exteriores decidieron reunirse una vez al año, alternativamente en un país del Magreb y en un país europeo.

Paralelamente, los ministros de Interior de los 10 países se reunieron en julio del mismo año para tratar asuntos de su competencia como fueron la lucha contra el crimen organizado, la identificación de las causas del terrorismo y la cooperación en su lucha. Asimismo, se promovió la creación de varios grupos de trabajo sobre diferentes temas de la Agenda del Diálogo y la creación de un Instituto de Catástrofes Naturales.

La última reunión de ministros de Exteriores tuvo lugar en Saint-Maxime (Francia) los días 9 y 10 de abril del presente año. En sus conclusiones, se reafirma la

269 Incluye a España, Francia, Italia, Portugal, Malta, Argelia, Libia, Marruecos, Túnez y Mauritania.

existencia de un marco de diálogo político y de seguridad entre los países del Magreb y los del sur de Europa.

Después de referirse a la situación en Irak, los ministros subrayaron su compromiso en el mantenimiento de la estabilidad en la región en su conjunto, instando a los países del cuarteto a instaurar la “Hoja de Ruta” cuanto antes. En los aspectos relativos a la seguridad, la Conferencia de Saint-Maxime ha puesto de manifiesto el compromiso común en la lucha contra el terrorismo dentro del marco de Naciones Unidas. Afirman que la lucha sin concesiones contra las redes terroristas, a través de la mejora de la coordinación operativa internacional, debe constituir el centro de las políticas de los países en ese ámbito.

La solución pacífica de los conflictos, y en primer lugar, la crisis de Oriente Medio, es una de las prioridades del Grupo 5+5; al mismo tiempo, añaden que deben superarse las incertidumbres y las tensiones que ha provocado la crisis iraquí con el objetivo de que su impacto en el área mediterránea sea el menor posible. La próxima Conferencia de Ministros de Exteriores tendrá lugar en Argelia en 2004, mientras que Túnez organizará una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de este año.

El Foro Euromediterráneo (270), creado en 1994 propone un diálogo también de carácter informal que puede tratar cualquier asunto de interés común aunque sus actividades se centran actualmente en los campos económico, social, y de seguridad. No se considera una institución suficiente activa y, en la actualidad, se emplea como una organización de apoyo o un “centro de pensamiento” para aportar ideas a la PEM. Su lanzamiento en Alejandría en julio de 1994, como un “Foro de Diálogo y cooperación en el Mediterráneo”, tenía unos objetivos muy ambiciosos pues se quería que incluyera todas las áreas de interés común, haciendo hincapié en que sus esfuerzos deberían enfocarse hacia la consecución de objetivos concretos, evitando en lo posible la superposición o duplicación de actividades con otro tipo de iniciativas del mismo género.

270 Constituido por España, Francia, Italia, Portugal, Grecia, Turquía, Malta, Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez.

En el ámbito de los temas de seguridad se decidió la creación de un grupo de trabajo para asuntos políticos con el objetivo, entre otros, de estudiar una “estrategia global que tuviera en cuenta los requerimientos de paz, estabilidad y seguridad y un desarrollo sostenido para la región completa”.

La novena reunión que se celebró en Mikonos (Grecia), en mayo de 2002, se dedicó fundamentalmente a los aspectos culturales discutiéndose la adopción de un “código de conducta” para la lucha contra el terrorismo que concierne, según el comunicado de la reunión, a todos los países del Foro. Francia es un miembro activo del Foro, creado por iniciativa franco-egipcia, y lo considera un instrumento de “carácter informal” que permite un diálogo político regular, sin tabúes, entre sus miembros. El “código de buena conducta”, de iniciativa española, es un documento de carácter político que reafirma el compromiso común de reforzar la cooperación en este ámbito entre los socios del Foro; no se trata de un documento de carácter teórico sino que se prevén en él procedimientos prácticos para la lucha contra el terrorismo.

En varias de sus reuniones y comunicados, el Foro toma como referencia la Conferencia de Barcelona que, en su opinión, constituye un logro importante y al que van orientadas sus actuaciones, con el objetivo de enraizar la Asociación Euromediterránea.

Perspectivas de futuro

Como ya se ha descrito en el presente estudio, el concepto de la seguridad en el Mediterráneo tiene que entenderse como un sistema más amplio que trasciende la dimensión meramente militar, dando a los aspectos políticos, económicos, culturales y sociales la importancia debida para corregir las causas de la inestabilidad y que puedan, en paralelo, promover una seguridad efectiva capaz de hacer frente a las amenazas globales que son comunes a los países del área euromediterránea.

De otra parte, se necesita una visión global del área para que puedan definirse aquellos valores e intereses comunes para todos los países y que sirvan de referencia a la hora de definir la estrategia común para su defensa. Hay que constatar que el Diálogo Mediterráneo tiene un efecto integrador mucho menos

poderoso que los logrados entre la Unión Europea y los países del este de Europa y el de la OTAN con los países de la APP.

En orden al logro de esta estrategia común, se necesita, sin duda, que las distintas iniciativas europeas y euroatlánticas de diálogo articulen o coordinen sus esfuerzos en la definición de aquellos intereses comunes que configuren la citada estrategia y que ésta sea claramente compartida y elimine los factores de desconfianza mutua.

El futuro de la cooperación en seguridad entre Europa y los socios del Sur dependerá, en primer lugar y en gran medida, de las posibilidades de éxito de la solución del conflicto palestino-israelí y de la iniciativa de la "Hoja de Ruta", auspiciada por el Cuarteto. Paralelamente a este proceso y siguiendo en importancia al proceso de paz, habrá que examinar las repercusiones de la ampliación de la Unión Europea y de la OTAN, especialmente en la asignación de prioridades en el campo de los recursos.

En los últimos años, la proporcionalidad de ayuda entre los países candidatos y los del Sur ha ido distanciándose constantemente en detrimento de los países del Magreb y Mashrek. Por ejemplo, Polonia ya recibió en 1997 mayor flujo de inversiones y ayuda por parte de la Unión Europea que todos los socios del Mediterráneo en su conjunto.

La falta de integración entre los socios del Sur es otro de los factores que puede limitar el proyecto euromediterráneo. En el Proceso de Barcelona se contempla una mayor integración de estos países a fin del logro de las virtualidades del proceso tanto en el ámbito global como a través de los acuerdos bilaterales suscritos con la mayoría de los socios. Para conseguir un espacio de seguridad integral, la colaboración entre los países del Sur es condición absolutamente necesaria. En este sentido, la Conferencia de Valencia expresa, entre sus conclusiones, su apoyo al Proceso de Agadir (Marruecos, Túnez, Egipto, y Jordania) como un medio eficaz de integración, favoreciendo su desarrollo y estimulando su progreso.

En el momento actual, a pesar de las limitaciones enunciadas precedentemente, el proceso de Barcelona es, en todo caso, la institución que mejor se adapta a las necesidades de diálogo y cooperación en el Mediterráneo, teniendo en cuenta las diferentes expectativas e intereses de los países de las dos orillas, así como la

complejidad de los retos a los que hacen frente en el momento actual. La aproximación global, materializada en los tres capítulos: políticos y de seguridad, asuntos económicos y financieros, y temas sociales y culturales- y su extensión, ya que casi todos los países concernidos pertenecen al Proceso, hacen de esta iniciativa un activo único e indispensable.

Por otra parte, el interés de la Unión Europea en el éxito del desarrollo del Proceso es innegable: la reciente cumbre de Salónica (271) ha reafirmado su compromiso con la PEM dando la bienvenida a los progresos alcanzados en lo establecido en el “Plan de Acción de Valencia”, poniendo de relieve el fortalecimiento de la dimensión parlamentaria de la Asociación, los progresos alcanzados en la creación de la Fundación Euromediterránea y reafirmando la vocación de transformar la cuenca mediterránea en una zona de diálogo, paz, estabilidad y cooperación.

Asimismo, el Consejo Europeo acogió favorablemente el “Documento Solana” (272) en el que, entre otros aspectos ya mencionados en este trabajo, se recoge que la tarea de la Unión Europea es “el promover un cinturón de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo con los que podamos disfrutar de unas relaciones estrechas y de cooperación”. Después de reafirmar que la “resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad para Europa. La Unión Europea lleva más de 20 años involucrada en esta cuestión y sigue constituyendo un interés esencial que actualmente se trata por medio del Cuarteto, asegura que:

“Los intereses de la Unión Europea exigen una dedicación continua a los socios mediterráneos, por medio de una cooperación más efectiva en los terrenos de la economía, la seguridad en el marco del Proceso de Barcelona.”

En este contexto, la Unión Europea tiene sus propias responsabilidades y el Proceso de Barcelona debe de constituir una de las más altas prioridades en la política exterior de la Unión Europea, reflejada en la PESC y en la PESD. El desarrollo de la PESD representa un factor de creciente importancia para que la

271 Conclusiones de la presidencia, Salónica (19 y 20 de junio de 2003, capítulos 54 y 58).

272 Recomendaciones del Alto Representante Javier Solana en la cumbre de Salónica. Documento SN 2243/11/03 REV 1:

“Una Europa segura en un mundo mejor”.

PEM sea capaz de articular y reforzar una cooperación integral en todos los ámbitos, a fin de enfrentarse a los riesgos comunes a los países de las dos orillas del Mediterráneo.

Una vez alcanzada la estabilidad y la seguridad en la Europa Central y del Este, parece necesario que, mediante la cooperación con los socios mediterráneos, se asegure una estabilidad duradera y sostenida en el área que contribuya a la seguridad de Europa. Este objetivo debe constituir una apuesta constante por parte de la Unión Europea, a pesar de las dificultades existentes. En este sentido, merece la pena destacar el éxito de la Conferencia de Valencia (Barcelona V), a pesar de que su celebración coincidió con un clima dominado por la exasperación del conflicto palestino-israelí. A veces hay que evitar la contaminación al proceso de Barcelona, dotándole de una cierta autonomía respecto a la crisis de Oriente Medio, para poder avanzar en el diálogo entre las dos orillas y, poco a poco, consolidar los objetivos alcanzados.

Entre los objetivos más importantes a conseguir, en el marco de la Asociación Euromediterránea, se tendría que considerar la elaboración de la "Carta para la Paz y Estabilidad" retomando las discusiones de la Conferencia de Marsella (noviembre de 2000) cuyo contenido debería incluir:

1. Seminarios y encuentros de expertos militares y diplomáticos sobre cuestiones de seguridad, la creación de un consorcio euromediterráneo de Institutos y Centros de Estudios de Defensa, visitas y becas de estudio en centros militares así como intercambios de profesionales de las Fuerzas Armadas.
2. Intercambio de información sobre aspectos relativos a las relaciones entre las Fuerzas Armadas y las autoridades civiles, el papel de los Ejércitos en situaciones de emergencia, la participación en operaciones de mantenimiento de la paz, etc.
3. El estudio de la cooperación marítima del Mediterráneo.
4. Formación en operaciones de desminado, acciones nucleares, biológica y química y operaciones de cooperación cívico-militar.

5. Seminarios de información sobre el desarrollo de la PESC, incluso en las capitales de los socios del Sur.
6. Desarrollo de la cooperación con otras iniciativas mediterráneas (OTAN, OSCE, Diálogo 5+5, etc.)

En el contexto de la Agenda Mediterránea de seguridad debe conseguirse un alto grado de coordinación y complementariedad entre las diferentes iniciativas, buscando, quizás, cierta especialización de las mismas en aquellos aspectos en los que se consideran más eficaces.

Dando al Proceso de Barcelona el protagonismo mencionado, por su ámbito global de cooperación y contenido, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN debería enfocar sus acciones hacia el desarrollo de programas de cooperación militar. La profundización de esta cooperación podría alcanzarse mediante el desarrollo de líneas de acción que satisficieran intereses de seguridad mutuos, tendiendo hacia la creación de una asociación similar a la APP. Esta Asociación podría promover la participación de los países asociados en operaciones de gestión de crisis y apoyo a la paz, incrementar la participación de los socios del sur en maniobras y ejercicios militares, reuniones de alto nivel para la toma de decisiones y cooperación entre las Instituciones de Enseñanza de la Asociación, al modo de Consorcio APP de Institutos y Centros de Estudios de Defensa de la APP, entre otras iniciativas.

La OSCE es un foro de gran experiencia en el diálogo político que ha desempeñado un papel importante en el periodo de la guerra fría y en el contexto de las relaciones Este-Oeste, en el que constituyó un lugar de encuentro de ideologías opuestas y un canal importante para el flujo de la diplomacia multilateral: derechos humanos, control de armamento y medidas de creación de confianza. La OSCE, a través de un grupo de contacto y en coordinación con los procesos de la Unión Europea y OTAN, puede jugar un importante papel en aquellos ámbitos.

La complementariedad y especialización de las diferentes iniciativas, anteriormente enunciadas como condiciones para la eficacia de las iniciativas, da a los otros dos instrumentos del diálogo político multilateral euromediterráneo -el Diálogo 5+5 y el Foro Mediterráneo- la oportunidad de profundizar en el clima de confianza entre los vecinos de ambas orillas, a través del diálogo entre religiones, culturas y

civilizaciones. También, como ya se ha expresado, estas instituciones constituyen unos órganos de apoyo al Proceso de Barcelona de singular importancia, como Centros de Debate y Estudio de carácter informal en los contenidos del Diálogo Euromediterráneo. Asimismo, dado el carácter "subregional" de las instituciones mencionadas y la imposibilidad, a veces, del diálogo global regional, incluido en el Proceso de Barcelona, se deberían aprovechar estas iniciativas para progresar en los objetivos comunes de estabilidad y seguridad para el área.

La evolución de la cooperación entre ambas orillas dependerá del grado de integración y de la superación de las tensiones entre los países del Sur, pero Europa deberá jugar un papel más activo en términos de responsabilidad y ambición por conseguir un Mediterráneo más estable y seguro. La Unión Europea debería promover e impulsar las reformas políticas en la región, tendentes a una progresiva democratización de los regímenes, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico mediante un coordinado programa de apoyo en el marco del Proceso de Barcelona. La mejora de las economías de los países del área, mediante eficaces y adecuados acuerdos de libre comercio, también contemplados en el Proceso, es condición necesaria para el logro de la estabilidad en los países socios del Sur.

Desde el final de la guerra fría, la influencia americana en el área no ha hecho sino aumentar. La hegemonía americana se ha visto notablemente ampliada considerablemente por la rápida victoria en Irak. Estados Unidos está más presentes en el corazón del mundo árabe después del 11-S y la guerra de Irak, consolidando una serie de puntos de apoyo estratégico que lo sitúan tanto en la periferia como en el interior de Oriente Medio.

De otra parte, la Unión Europea es consciente de los límites de sus iniciativas. La escasez de recursos para atender tanto a la ampliación al Este como al Mediterráneo, la resolución del conflicto palestino-israelí y la integración económica de los países de la PEM son los mayores frenos que se oponen a un mayor protagonismo de la Unión Europea en el área.

El futuro del conflicto palestino-israelí, en el que el papel de la Unión Europea en el proceso está siendo menoscabado por Estados Unidos e Israel, la mayor

integración Sur-Sur, el proceso de la democratización en la ribera sur y el apoyo económico por parte de la Unión Europea a los socios del Sur, son, entre otras, condiciones necesarias para la estabilización del área y el logro de una cooperación más estrecha en todos los ámbitos, incluido el de la seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

1. ELIZABETH ABELA. Asesora del Centro de Prevención de Conflictos de la OSCE: “Actividades Mediterráneas de la OSCE” Seminario sobre el futuro del diálogo sobre seguridad en el Mediterráneo. Instituto de Estudios de seguridad de la UEO (París, marzo 2000).
2. ALBERTO BIN: Coordinador, Diálogo Mediterráneo de la OTAN. División de Asuntos Políticos de la OTAN. Bruselas. “El diálogo mediterráneo”. (marzo 2003)
3. ANTONIO PRADINI. “Relaciones entre la Asociación Euromediterránea y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, perspectivas de futuro”. Coordinador de la Asociación Euromediterránea. Ministerio de Asuntos Exteriores (Roma, diciembre 2003).
4. “Potenciación del diálogo de Seguridad en el Mediterráneo”. Varios autores CIDOB (Barcelona, junio 2002).
5. MARIA DO CEU PINTO: Directora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad do Minho. “Un régimen de seguridad para el Mediterráneo: Las dificultades del Proceso”. Coloquios C-4 (CESEDEN, IDN, CHEM y CASD) (Lisboa, mayo 2003).
6. Informe sobre la nueva arquitectura de seguridad y defensa, prioridades y lagunas. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. (Parlamento europeo, marzo 2003).
7. EUDALDO MIRAPEIX: “El proceso de Barcelona, evolución, situación actual y perspectivas. Papel de España” (Monografía del CESEDEN nº 59, junio 2003).
8. ABDEL HONEM SALD ALY; Director del Centro de Estudios Políticos, Estratégicos de Al Haram. “La OTAN, los países del Sur en la búsqueda de la cooperación y la paz”. Seminario internacional sobre Diálogo y Seguridad en el Mediterráneo. (Parlamento italiano, 30 septiembre 2002).
9. MARTIN ORTEGA. Investigador del Instituto para Asuntos de Seguridad de la UEO. “La Asociación Militar en la Carta Euromediterránea para la paz y estabilidad”. (París, octubre 2000).

CAPÍTULO SÉPTIMO

LA COOPERACIÓN MARÍTIMA EN EL MEDITERRÁNEO COMO FACTOR DE ESTABILIDAD

LA COOPERACIÓN MARÍTIMA EN EL MEDITERRÁNEO COMO FACTOR DE ESTABILIDAD

Por Gonzalo Parente Rodríguez

Valoración de la estrategia marítima en el Mediterráneo

Hace casi 10 años que la política española asumió la defensa del interés mediterráneo en las instituciones europeas y atlánticas. Desde entonces el Mediterráneo ha adquirido una dimensión geopolítica y geoestratégica verdaderamente nuevas. El fin de la guerra fría y del enfrentamiento Este-Oeste ha hecho posible que el *Mare Nostrum* dejase de ser un espacio lateral o de flanco y adquiriese su verdadera dimensión, como el espacio marítimo de relación intercontinental más importante del mundo. También el reforzamiento del proceso de Unión Europea, con el Tratado de Maastricht y los distintos hitos culminantes del avance europeo hacia su unidad han revalorizado la nueva dimensión del Mediterráneo con una versión europea más geopolítica y menos geoestratégica.

En el entorno mediterráneo se asientan las culturas que han dado base a las civilizaciones occidental e islámica. En esta región han germinado las culturas que se han proyectado al exterior en todas las direcciones y continentes. Es por ello que el Mediterráneo es y debe ser considerado como un espacio multicultural, con un valor histórico apreciable, por contener las herencias de pueblos que generaron civilizaciones tan importantes como la asiria, egipcia, griega, árabe o romana.

Pero la expansión realizada por los distintos pueblos hegemónicos a lo largo de la historia en nuestra Era Cristiana se realizó siempre desde el Este hacia el Oeste, y significó luchas y conflictos, muchos de los cuales todavía permanecen. Por eso el Mediterráneo debe ser considerado un mar de conflictos, pero también el crisol donde se han forjado las principales civilizaciones que impulsaron la historia de Occidente. En sus mares se reflejan las fisonomías de pueblos que tienen mucho en común, sean islámicos judíos o cristianos. Sus aguas han sido surcadas por naves de todos los tipos, desde las antiguas galeras a los modernos portaaviones.

La geografía mediterránea presenta sobre todo un espacio marítimo, en el cual se asientan 22 naciones en tres continentes, pero todas ellas tienen este mar como un espacio de comunicación y relación, es por eso que los países ribereños lo consideran como "nuestro mar" que unos y otros intentaron dominar.

Geopolíticamente se nombra un Norte y un Sur, pero igualmente podría mencionarse en el Mediterráneo, un sur europeo y un norte africano. Se distinguen mares tan variados como el de Alborán, el Adriático o el Egeo. En cada mar, en cada estrecho y en cada península o isla existe una percepción distinta del Mediterráneo; sin embargo, por algún motivo extraño, no se ha conseguido establecer un sentimiento común de la mediterraneidad. Este sentimiento debería ser fruto de un esfuerzo político y persistente sobre las generaciones que comparten las ventajas y desventajas de su condición mediterránea.

Tres continentes, tres mundos, afrontan el hecho común de la mediterraneidad, con sus conflictos históricos, sus necesidades para el desarrollo y sus oportunidades de futuro. Europa, África y Asia convergen en torno al interés mediterráneo. Será por tanto prioritario visualizar o conceptualizar, antes de definir, cual es el interés mediterráneo como si este espacio marítimo pudiera ser englobado en una sola realidad.

Es mucho lo que desde la Conferencia de Barcelona (1995), se ha escrito sobre el Mediterráneo; pero siempre el tema ha sido tratado bajo el punto de vista de los Estados o instituciones. De lo que se trata aquí es de encontrar las condiciones específicas de un espacio marítimo como el Mediterráneo que sirva para la cooperación entre los pueblos y faciliten la estabilidad y el entendimiento en vez del conflicto. El punto de vista pues, no está en tierra si no en la mar, aspecto principal mediterráneo que se ha tenido poco en cuenta hasta el momento.

El Mediterráneo como un enorme espacio de seguridad conseguido por la cooperación entre los pueblos que se consideran incardinados en una forma de ser específica y común, independientemente de su desarrollo histórico, pero debido al hecho invariable y permanente de compartir las necesidades y oportunidades que impone el ser de condición mediterránea debe constituir el objetivo común.

Y ¿qué es la condición mediterránea si no una condición marítima? No se puede negar esta afirmación porque la condición marítima es precisamente la característica común de todos los países que se asientan en torno a este mar, independientemente de su historia, cultura, desarrollo económico o forma política. Todos los pueblos mediterráneos son de condición marítima como factor geográfico destacable por la presencia en todos ellos en su acontecer histórico, fuesen turcos, egipcios, griegos, venecianos y genoveses, argelinos, españoles y marroquíes. Unos más y otros menos, apreciados como marítimos, los diversos imperios de influencia mediterránea, intentaron a lo largo de sus respectivos tiempos históricos unificar lo más posible las orillas de la cuenca mediterránea para controlar sus rutas marítimas y explotar el comercio entre los pueblos. Por eso ha sido un mar de oportunidades para el desarrollo económico y el comercio, pero requiere una estabilidad pacífica que hoy no tiene por los numerosos conflictos que asolan a los países costeros. Seguridad para la estabilidad y cooperación para el progreso socioeconómico de los pueblos. Eso es lo que se necesita en el área mediterránea.

El área mediterránea ha estado bajo las presiones e influencias de potencias exteriores en tiempos de la guerra fría, por la necesidad de contar con puertos para el asentamiento más o menos temporal de sus respectivas flotas y tener aseguradas las rutas marítimas. Es de destacar la importancia estratégica que le dieron ambas potencias –Estados Unidos y Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS)- al elegir las aguas de Malta para las conversaciones entre Bush y Gorbachov en 1989, para acordar las condiciones con las que se había de poner fin a la guerra fría.

Ya en este siglo, el fin de conflicto Este-Oeste ha hecho posible la reconsideración de la estrategia occidental para la zona y se han abierto numerosas líneas de diálogo y cooperación, de las cuales las más importantes son, la de la Unión Europea (Conferencia de Barcelona) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Diálogo Mediterráneo).

España, desde su ingreso en ambas Organizaciones, ha impulsado la atención de los países miembros hacia el entorno mediterráneo, como medio de favorecer e entendimiento entre los pueblos de esta región. La perspectiva española se extiende a los países del Mediterráneo Occidental del norte de África, con los que históricamente ha tenido mayor relación y en esto coincide con Francia e Italia.

Sin embargo, la percepción estratégica del Mediterráneo se está globalizando, los problemas que sufren los pueblos más alejados del entorno tienen una repercusión inmediata en toda la zona. Pero ha de reconocerse que subsisten todavía grandes diferencias políticas, sociales, económicas y culturales. Los fenómenos migratorios, el turismo, la formación de empresas mixtas y la circulación de bienes y servicios en progresivo aumento están rompiendo muchas fronteras y prejuicios que tradicionalmente existieron en uno y otro lado del Mediterráneo.

Es fundamental establecer de una vez por todas y así ha de ser reconocido que el Mediterráneo es una región que bajo todos los aspectos políticos, económicos y de seguridad debe ser contemplada globalmente; porque o bien se hace así, o nunca encontrará soluciones que puedan ser aceptadas por todos los países tanto mediterráneos como extramediterráneos.

Independientemente de las iniciativas de los distintos organismos internacionales, es hora ya de abordar el tema mediterráneo bajo otros aspectos más tangibles, que los puramente políticos, tan importantes para solucionar los conflictos y estabilizar la zona.

La cooperación marítima en el área mediterránea es una necesidad sentida por todos los países ribereños de este mar. El incremento de las actividades marítimas favorece el progreso económico, el intercambio sociocultural y por tanto la mejora de las relaciones políticas y la estabilidad internacional en la zona. No en vano se ha considerado desde antiguo que el mar es fuente de riqueza y conocimiento entre los pueblos, más que un espacio de división y frontera.

Es verdad que todavía existen grandes diferencias sociales, económicas y políticas entre los pueblos mediterráneos, pero la realidad se impone y no cabe duda que el fenómeno globalizador ha disparado los movimientos migratorios, las inversiones internacionales y todo ello ha afectado al turismo a los transportes, al tráfico de bienes y servicios y todo lo que signifique una mayor comunicación entre los pueblos. El área mediterránea es paradigmática para fomentar esta clase de relaciones que faciliten la estabilidad internacional y eviten los conflictos bélicos entre las naciones o por lo menos, los neutralicen.

La Conferencia de Barcelona de 1995 constituyó una plataforma de iniciativas encaminadas a conseguir el objetivo de hacer del Mediterráneo un espacio de estabilidad, paz y progreso económico. Para ello se fomentaría una mejor comunicación y entendimiento entre los pueblos mediterráneos. Así se fijaron los tres pilares de la cooperación euromediterránea:

1. El partenariado político y de seguridad.
2. El partenariado económico y financiero.
3. El partenariado social y cultural.

De esta forma, cinco años después, en junio del 2000, el Consejo Europeo de Santa María da Feira adoptó una estrategia común de la Unión Europea que sería desarrollada en la región mediterránea. Con ello, se le concedía al Mediterráneo una atención especial para que la política exterior y de seguridad y defensa desarrolle un plan ambicioso y a largo plazo, cuyas bases se establecieron en la Conferencia de Barcelona. Todo ello se conseguirá fomentando el espíritu de cooperación y la conciencia de compartir unos intereses marítimos mediterráneos, entre otros aspectos del partenariado.

La Presidencia española del Consejo Europeo de 2002, presentó sus prioridades para la cooperación euromediterránea, que en lo referente al "fortalecimiento del diálogo político y de seguridad" abarca los siguientes aspectos fundamentales para la estabilidad mediterránea:

1. Elaboración de la "Carta de Paz y Estabilidad."
2. Consideración sobre el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001 (11-S).
3. La Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).
4. Medidas sobre prevención de conflictos.
5. Efectos de la ampliación de la Unión Europea.
6. Coordinación de medidas sobre movimientos migratorios.

Es evidente que estas seis líneas de acción para la estabilidad del área mediterránea, tienen una dimensión marítima importante por la condición del espacio común que comparten los países considerados. En este amplio espacio marítimo, se encuentran intereses nacionales y comunes, debiendo predominar los segundos sobre los primeros. Esto solamente puede conseguirse, dentro de un foro

internacional, tal como se presenta en la Conferencia de Barcelona. La experiencia de la cooperación para una región tan amplia como la mediterránea, es la adquirida por los países nórdicos que han venido coordinando sus distintos intereses nacionales en el Consejo de Cooperación del Báltico. Históricamente, en los años difíciles de la guerra fría, países tan dispares como Dinamarca, Finlandia o la URSS, se han sentado en este foro para tratar de la cooperación marítima en el Báltico. Así este mar, se ha mantenido, como una región estabilizada, a pesar de las grandes diferencias políticas, económicas y culturales que caracterizan a los países bálticos, siempre han estado interesados en resolver los problemas de interés común, como son: el tráfico marítimo, la ecología marina, la pesca o las zonas de soberanía. Es evidente que estos aspectos marítimos, son fuentes de conflicto, su coordinación constituye una forma de alcanzar acuerdos de cooperación y estabilidad entre las naciones.

La Conferencia de Barcelona es así el principal referente para la coordinación entre las naciones mediterráneas. Por tanto, se requiere con urgencia el paso del plano del diálogo político, al plano de la acción cooperativa. Los aspectos marítimos, contribuyen al acuerdo y entendimiento entre las naciones mediterráneas. Será ésta una forma positiva de colaborar a la estabilidad entre las naciones mediterráneas. Para abordar una propuesta como la que se ofrece en este trabajo, utilizaremos tres pasos; del interés general mediterráneo, al interés particular español, pasando por las acciones contempladas en los dos foros de encuentro que son: el de la Unión Europea y el de la Alianza Atlántica. Todo ello va a ser expuesto en los próximos capítulos.

Sin embargo, no podemos olvidar el tema de la seguridad marítima, que tiene una doble vertiente, civil y militar. Es evidente que, tras las nuevas condiciones ocurridas en el mundo después del 11 de septiembre de 2001, ambas perspectivas tienen un objeto común: librar a la sociedad de los posibles ataques terroristas. Precisamente el Mediterráneo presenta enormes vulnerabilidades para este tipo de acciones. La seguridad marítima en el Mediterráneo, es y debe ser compartida. De hecho, ciertas naciones no Europeas están colaborando en la vigilancia y prevención en la lucha terrorista. Buena muestra de ello es la *Operación Strong Scort* que se desarrolla en el estrecho de Gibraltar para la protección del tráfico de buques mercantes y de

guerra. Esta operación está coordinada por la Alianza Atlántica en todo el mediterráneo, dentro de otra de mayor amplitud denominada *Active Endeavour* con especial atención a la protección del tráfico marítimo en el Mediterráneo Oriental.

La cooperación marítima mediterránea

Necesidades y posibilidades

La cooperación marítima en el Mediterráneo comprende toda la serie de actividades derivadas del uso del mar para la seguridad y el desarrollo económico de los pueblos, tal como ya se viene haciendo, aunque su finalidad no esté dirigida específicamente a conseguir una mayor estabilidad y paz en el área mediterránea.

Podríamos establecer las distintas actividades de cooperación marítima bajo dos formas: las de carácter funcional genérico y las de carácter territorial. Estas últimas constituirán el tema específico dedicado a las áreas del Mediterráneo occidental, en relación con los países de esta zona.

En el apartado funcional dividiremos las actividades de cooperación marítima en dos grupos: civiles y militares. Ambos tipos de actividades incluyen, no sólo las que se están realizando sino también aquellas previstas o en proyecto, todas ellas de carácter marítimo.

ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN MARÍTIMA MEDITERRÁNEA (ACMM)

1. De carácter civil:

- Tráfico marítimo.
- Organización portuaria.
- Seguridad y control marítimo.
- Seguridad medio ambiental.
- Construcción naval.
- Formación marítima.
- Hidrografía y costas.
- Pesca marítima.
- Investigación y tecnología.
- Cultura, deporte y turismo.
- Legislación marítima.

2. De carácter militar:

- Formación académica.
- Operaciones de adiestramiento naval.
- Intercambios y visitas.
- Proyectos de seguridad conjuntos.

Toda esta relación de ACMM nos ofrece un campo amplio de medidas ha llevar a cabo, en beneficio de la paz y seguridad en el Mediterráneo. A través de las medidas de confianza se facilitará un mayor conocimiento entre los pueblos de la región, cuyo resultado sinérgico constituirá la mejora de la seguridad y de la economía mediterránea.

Debemos ser conscientes de que muchas de estas ACMM ya están siendo desarrolladas o por lo menos planificadas. Buena muestra de ello la encontramos al entrar en Internet con las palabras: Mediterráneo -cooperación marítima-, donde aparecen las 20 medidas siguientes de un total de 2.580:

1. Normativa sobre seguridad marítima y contaminación (organización marítima internacional), www.mfom.es
2. Campus universitario del Mediterráneo. Estrategia de cooperación comercial, www.campusmed.net
3. Informe del Seminario de Venecia de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) sobre cooperación
www.osce.org/docsspanish/1973-1990/mediterranean/venin_845.pdf
4. Apartado, 6. Agenda 2000. Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM). Objetivos: facilitar la cooperación entre Estados, comercio internacional, seguridad marítima, Etc.www.medforum.org
5. Política de defensa. Eurofuerza Operativa Rápida (Eurofor), Fuerza Marítima Europea (Euromarfor), y otros, www.mde.es.
6. Consolidación del Programa UICN para el Mediterráneo,www.iucn.org.

7. Scada Plus: cooperación euromediterránea (seguridad marítima), www.eu.intescadaplus/leg/es.
8. Ministra: Cooperación aérea, marítima y terrestre, www.igsap.map.es. (PDF).
9. Cooperación regional multilateral (prevención de la contaminación marítima) www.mfa.gov.it.
10. Mediterráneo (seguridad marítima):
www.aquieuwpa.com/indicescuadernosdme.htm.
11. Seminario Legislación Marítima (Malta, 1997) Organización Marítima Internacional (OMI) y Red Operativa de Cooperación Marítima: www.Seic.gov.do/marmerc/Miguelpreszw.htm.
12. Gobernabilidad del Mediterráneo y el futuro de Europa: www.carm.es.
13. Documento sin título. OMI y Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europea (OCDE) sobre la cuenca mediterránea, www.desechospeligrosos.org.
14. LI Sesión del Comité de Cooperación de Estados Unidos, región mediterráneo. Mejora de seguridad marítima: www.directmar.cl (pdf).
15. Ecoport, estudios portuarios de Valencia, www.valenciaport.com.
16. Conference Port Med (pdf) Instituto Portuario y Cooperación. www.ipec.es
17. Presentación de la Secretaría General de Pesca Marítima. www.gemulo.com/GEM1_presente.htm.
18. TF- 5-07. Líneas tráfico marítimo mediterráneo. www.embajada israel.es.
19. Declaración hispano-británica sobre migraciones en el Mediterráneo: www.Medie.ukinspain.com/summit/inmigration.pdf.
20. Departamento de Estado norteamericano. Protección del medio ambiente marino y seguridad www.Maritima:Usinfo.state.gov/journals/itps/1299/ijps.htm.

Del examen de la relación de las veinte iniciativas de la cooperación marítima mediterránea, se deduce que todos los campos están ya siendo explorados. Pero posiblemente donde se puede encontrar una mayor actividad de MCMM es precisamente en el medioambiental o ecológica. Efectivamente, la preocupación por la ecología marina del Mediterráneo ha sido desarrollada en el Programa del MEDFORUM (número 4 de la relación) que dentro de la Agenda 2000 ha tratado el tema del desarrollo sostenible, es decir, el punto de equilibrio en el que se conjuga el desarrollo económico sin perjudicar al medio ambiente.

La cooperación en el Mediterráneo está influenciada por varios factores que es necesario tener en cuenta:

1. La regionalización Norte-Sur y Este-Oeste que marca las diferencias de intereses y lenguajes entre los actores de estas regiones.
2. La influencia que tienen diversas organizaciones, internas y externas, bien sean Estados o Instituciones como la Unión Europea, La Liga Árabe o la Unión del Magreb Árabe (UMA).
3. Las consideraciones de que existen conflictos históricos de gran calado que obligan a salvar las diferencias hostiles, con gestos de buena voluntad y mediación exterior.
4. El hecho de que la realidad económica se impone, sobre todo en el desarrollo de las actividades marítimas que requieren la cooperación internacional.

Como ya hemos indicado, el Mediterráneo utilizado como vía de comunicación marítima entre las naciones que lo integran, pero también entre aquellos países que lo utilizan para el transporte de mercancías, representa un espacio marítimo de gran interés internacional. Esta condición, ofrece aspectos negativos, por los intereses encontrados -conflictos-, pero también presenta aspectos positivos porque facilita la comunicación y el conocimiento, a través del interés común, es decir, la cooperación marítima que estamos tratando.

En este sentido, haremos unas consideraciones sobre el Mediterráneo, como vía marítima bajo varios aspectos fundamentales: la red de grandes puertos, el tráfico

marítimo de contenedores, y la distribución de hidrocarburos a través del mar. Por otro lado, respecto a la cooperación marítima, no podemos olvidar la importancia que tiene el tráfico de pasajeros, con líneas regulares entre los puertos del Sur de Europa y el norte de África, al igual que los innumerables cruceros turísticos que facilitan el conocimiento de las antiguas y modernas culturas mediterráneas.

Para el análisis del Mediterráneo como vía marítima, tendremos en cuenta el factor económico de la mundialización que interconecta a todos los países de la tierra. Así, a través del mar, llegan vehículos construidos en lejanos países y se mantiene esta comunicación para asegurar la reposición de piezas y el abastecimiento. En este sentido, el tráfico de contenedores está muy desarrollado, son pues, el tráfico de contenedores junto con el de recursos energéticos y los movimientos de personas a través del Mediterráneo el objeto principal de nuestras siguientes consideraciones.

Estas actividades marítimas se basan en la red de grandes puertos del Mediterráneo que se focalizan en los principales enclaves estratégicos, entre los que destacan: Algeciras, Argel, Malta, Marsella, El Pireo, Port Said y Estambul. Todos ellos están reconocidos como grandes puertos de referencia, no solo por sus condiciones marítimas: muelles de atraque y servicios portuarios, si no también, por su capacidad de transporte terrestre hacia el interior continental, tanto ferroviario, como por carretera. En este sentido se comprende bien la pérdida de importancia de los puertos sin capacidad de despeje de mercancías, como son los casos des Gibraltar, Malta o Chipre.

Adquieren especial importancia los puertos situados en puntos de paso obligado, como son: Algeciras (en el estrecho de Gibraltar), Port Said (en el canal de Suez) o Estambul (en el estrecho de los Dardanelos), junto con el puerto griego del Pireo. Todos ellos han sido reconocidos como espacios de zona franca para el paso de mercancías sin las intervenciones aduaneras de los Estados mediterráneos.

Los grandes puertos están complementados con otras redes de puertos medianos y pequeños que en el Mediterráneo facilitan el enlace por vía marítima, ferroviaria y por carretera con las naciones más próximas. Así, las grandes cargas de contenedores se distribuyen desde los grandes puertos, pero además son importantes:

1. En el Mediterráneo Occidental se interconectan Valencia y Barcelona con Marsella y Génova, como entrada y salida de contenedores del sur de Europa.
2. En el Mediterráneo Oriental , encontramos los puertos en el Adriático: Venecia, Ravena y Rijeka; en Grecia el de Salónica; en Turquía Izmir y Marsin; en Israel Haifa y Ashood; en Líbano Beirut y en Jordania Aqaba.
3. En el norte de África se encuentran puertos pequeños para tráficos nacionales de menor importancia, excepto los de Túnez, Argel, Casablanca y Ceuta.

El estado de las redes portuarias, son un reflejo de la situación del desarrollo económico que presenta las grandes diferencias entre las tres orillas mediterráneas, destacando enormemente el desarrollo de la orilla del sur de Europa en comparación con las otras dos. En este sentido se debería favorecer y extender la cooperación con los países del norte de África el desarrollo portuario, como medida principal para impulsar las economías de los países mediterráneos, dando entrada y salida a los productos y mercancías.

Otro factor importante de las ACMM es el flujo de productos energéticos, petróleo y gas, a través del Mediterráneo. Aquí se identifican tres de los ocho grandes flujos energéticos del mundo, a saber: el que viene de Oriente Próximo, el que viene del Cáucaso y el que viene del norte de África. Los intereses políticos, económicos y estratégicos puestos en juego se pueden identificar fácilmente al observar el trazado de las líneas marítimas y terrestres que se utilizan en el área mediterránea para transportar el petróleo y el gas a través de los distintos países.

Principales vías del petróleo:

1. Zona de Oriente Próximo que utiliza el canal de Suez y el oleoducto egipcio entre los puertos de Ain Sukhna en la entrada del Canal y el de Sidi Kerrir al oeste de Alejandría.
2. Zona de África del Norte, con los puertos petroleros de Libia, Argelia y los que utilizan los países receptores africanos y europeos que se complementan con el oleoducto argelino que se extiende por Marruecos y España.

3. Zona del mar Negro que es utilizada por Rusia y las antiguas repúblicas soviéticas, con puertos importantes, pero con una sola salida marítima al Mediterráneo, que muchas veces esta saturada y es controlada totalmente por Turquía. Además hay que contar con la extensa red de oleoductos que unen el Cáucaso y la Rusia Occidental con Europa y el Mediterráneo.

Al igual que sucede con las instalaciones portuarias, el sistema de transportes de productos petrolíferos en el área mediterránea ofrece enorme posibilidades de cooperación a los países de esta región. Las localizaciones de plantas petroquímicas, refinerías, nudos de distribución, etc., conforman un complejo de relaciones e intereses comunes y dependencias internacionales que en el Mediterráneo integran a todos los países desarrollados y en vías de desarrollo.

No es en ninguna forma despreciable el tráfico marítimo de pasaje entre los puertos mediterráneos. Tanto las líneas regulares que unen los continentes, como las líneas marítimas del turismo, son importantes para el tema que nos preocupa, es decir, la cooperación marítima como factor de estabilidad entre los pueblos. La mejor indicación de que la comprensión mutua y el entendimiento son posibles entre las distintas culturas se puede comprobar su incremento con la práctica del turismo, de lo cual los españoles sabemos mucho. El mejor conocimiento del otro nos lleva a comprender sus costumbres, sus necesidades y ambiciones de una mejor calidad de vida.

Los transportes marítimos a través del Mediterráneo, tanto de líneas regulares como turísticas, son importantes actualmente pero se pueden todavía intensificar notablemente. Ello contribuiría a favorecer en gran manera las condiciones de paz, de estabilidad y el desarrollo económico de los países, especialmente del norte de África.

La cooperación marítima en materia de seguridad y defensa en la región mediterránea tiene numerosos antecedentes, pero todavía existen grandes posibilidades que pueden ser explotadas. Desde antiguo se han venido practicando visitas e intercambios de todo tipo entre las Marinas Militares de los países mediterráneos. Pero hoy con la intensificación de la amenaza terrorista internacional y la necesidad de evitar y pacificar los numerosos conflictos que se producen el

área, además de las vulnerabilidades que ofrecen las actividades marítimas se exige una mayor cooperación militar y naval entre los países mediterráneos.

Las ventajas que ofrecen las unidades navales y las organizaciones marítimas para la cooperación son obvias: capacidad, flexibilidad y movilidad son características apreciables propias de las Marinas Militares. Son estas condiciones imprescindibles para ejercer adecuadamente las funciones de la acción diplomática, de coordinación y de disuasión frente a las posibles amenazas terroristas. Pero las unidades navales resultan también muy apropiadas para ejercer el apoyo logístico y la ayuda humanitaria en áreas alejadas; además la capacidad anfibia facilita la realización de misiones de evacuación civil en casos de emergencias urgentes.

Son muchas las acciones de cooperación marítima que se están realizando, bilateralmente o en forma multilateral en el ámbito mediterráneo, pero son muchas las que se pueden activar para dar sentido al interés común de la mediterraneidad.

La cooperación marítima en los procesos mediterráneos

Las ACMM tienen numerosos antecedentes institucionales. El ya mencionado PAM que data de 1975, junto con el llamado "Sistema de Barcelona" que se deriva de la Convención de Barcelona para la protección del Mediterráneo, constituye el marco de los acuerdos conseguidos para la cooperación marítima, en el ámbito de lo que ahora se denomina "desarrollo sostenible", es decir, las acciones dirigidas a promover el desarrollo socioeconómico sin perjudicar el medio ambiente.

En estos acuerdos están comprometidos la mayoría de los países del área mediterránea, del sur de Europa, del norte de África y de Oriente Próximo.

Según el profesor Carlos Echeverría (273) los acuerdos conseguidos en el año 1975 para la protección del Mediterráneo, dentro del PAM tuvieron en consideración los cuatro siguientes aspectos:

1. Un plan integrado para la gestión y desarrollo de la cuenca mediterránea.
2. Un programa de investigación, seguimiento e intercambio de información sobre el estado de la polución marítima y de las medidas de protección correspondientes.
3. Un marco general con los protocolos apropiados y sus anexos técnicos para la protección medioambiental del Mediterráneo.
4. Las implicaciones institucionales y financieras del PAM que puedan afectar a los diversos países.

Ya se comprende que la Unión Europea disfruta de una posición dominante para ejercer el liderazgo en el área mediterránea, para cuestiones marítimas, toda vez que no existe otra organización política semejante que sirva de poder moderador en el que se integren el resto de los países mediterráneos. Precisamente por esta razón la Conferencia de Barcelona, impulsa y fomenta las relaciones bilaterales entre los países mediterráneos. También hay que hacer notar las históricas discrepancias capaces de generar conflictos respecto a los límites de aguas jurisdiccionales en toda el área.

La Conferencia de Barcelona ha establecido directrices para que cuanto antes se formen grupos especializados en las distintas formas de cooperación y acuerden las ACMM más efectivas para toda el área mediterránea.

El profesor Echevarria en el artículo mencionado expone una relación de medidas que requieren una cooperación urgente en el Mediterráneo:

273 NATO DEFENSE COLLEGE, Seminar Report Series N°14. Roma

2002:"Maritime Cooperation In the Mediterranean Region", pag.223.

1. Prevenir y combatir la contaminación marina en toda la cuenca mediterránea.
2. Preparar el apoyo logístico y la ayuda humanitaria básica que se tenga prevista para acudir y socorrer a las poblaciones en los desastres naturales, grandes accidentes y emergencias civiles en la zona.
3. Atender al fenómeno sociopolítico de las migraciones marítimas que de una y otra forma se están produciendo en el sur de Europa.
4. Asegurar la libertad de navegación en las aguas del Mediterráneo, incluyendo la protección antiterrorista y el desminado en las zonas de los Estrechos.
5. Organizar la explotación racional de los recursos pesqueros, incluyendo la acuicultura.

A estas ACMM se le podrían añadir otras tales como las siguientes (274):

1. Intercambios en el ámbito académico de la formación marítima con los centros de investigación oceanográfica, naval y de explotación de las actividades marítimas.
2. Racionalización de los transportes marítimos, tanto de mercancía como de pasaje.
3. Establecimiento de organismos para la ordenación y regulación de los espacios marítimos, tanto de soberanía y límites como de aguas internacionales y de libre paso.
4. Explotación de los fondos marinos, no sólo para los yacimientos petrolíferos sino también para la búsqueda de toda clase de recursos minerales, vegetales o biológicos.

274 La conferencia de Barcelona, en su programa de trabajo para Euro-med, incluye muchas de estas previsiones.

5. Formación de empresas mixtas para la reforma y modernización de los puertos mediterráneos, de tal forma que se obtenga la interoperabilidad de toda clase de buques y manejo de sus cargas.

Para todo este conjunto de ACMM podría establecerse un organismo tipo "Agencia de Cooperación Marítima" para el Mediterráneo, similar al que ya existe en el área del mar Báltico.

La Unión Europea ha iniciado un proceso que orienta su política de seguridad y defensa hacia el Mediterráneo en la misma forma que había establecido anteriormente orientada hacia el este europeo. El partenariado euromediterráneo ha supuesto el deseo político de que la Europa desarrollada pueda compartir con sus vecinos del Sur sus riquezas, para hacer del Mediterráneo una zona políticamente más estable, económicamente más desarrollada y culturalmente más rica.

La Conferencia de Barcelona diseñó tres objetivos muy concretos para ser alcanzados:

1. Hacer del área mediterránea un espacio común de paz y estabilidad.
2. Crear una zona de libre comercio para el año 2010.
3. Conseguir el intercambio social y aprecio por todas las culturas mediterráneas.

Es verdad que el partenariado euromediterráneo no está consiguiendo grandes éxitos, ello puede ser debido a varios aspectos importantes que interfieren el Proceso de Barcelona:

1. El desplazamiento del interés europeo hacia el Este debido a la incorporación de nuevos miembros de la Unión Europea.
2. Concentración del interés europeo en la resolución del conflicto árabe-israelí.
3. La diferencia de perspectivas en cuanto a la seguridad del Mediterráneo que se distinguen entre la Unión Europea y la OTAN.

4. Las realidades tácticas que se evidencian en los diversos procesos sociopolíticos y económicos, como son la reactivación de las migraciones Sur-Norte y la revalorización del interés nacional por los recursos energéticos.

En estos dos últimos factores, migraciones y energía se puede encontrar el alto valor de las actividades marítimas cuestión que no necesita mayor explicación.

Las migraciones a través del Mediterráneo se realizan mayoritariamente en la dirección Sur-Norte: hacia España en la zona occidental, hacia Italia en la zona central y hacia Grecia en la oriental. Dado que estos países europeos realizan grandes esfuerzos para tratar de controlar los movimientos migratorios que se están produciendo en forma masiva con medios marítimos irregulares, pateras, balsas, etc. Parece imprescindible que la Unión Europea se encargue de coordinar las macropolíticas que sirvan de acuerdo para la relación con los países del Mediterráneo Sur que constituyen las bases de partida de las embarcaciones que transportan a cientos de personas africanas deseosas de instalarse en Europa.

Los flujos migratorios aportan motivos en la lógica de los estudios sociopolíticos y socioeconómicos siguientes:

1. Las diferencias de las tasas demográficas que existen entre el Norte desarrollado, con índices en disminución y el Sur subdesarrollado con índices demográficos en aumento.
2. Las diferencias de las rentas económicas entre el Norte y el Sur.
3. Las carencias de mano de obra que se evidencian en el Norte producen una absorción de mano de obra masiva, en especial en el sector de la agricultura y de la construcción.
4. La situación de la sociedad mundial globalizada, en la cual la información impulsa a buscar desesperadamente nuevas y mejores formas de vida.

La Unión Europea, según Javier Cisneros (275), acoge a más de seis millones de personas procedentes de países mediterráneos no miembros, de los cuales se podrían establecer los siguientes tantos porcentajes:

1. Países de destino: Alemania (48%) y Francia (32%).
2. Países de procedencia: Turquía (50%), Marruecos (22%) y Argelia (12%).

En España se está produciendo un incremento constante de inmigrantes clandestinos que arriban a las costas con un flujo superior a veinte mil personas por año.

Respecto a la energía, hay que señalar al Mediterráneo como una de las grandes vías marítimas por donde navegan los buques que transportan diversos recursos energéticos, como son el petróleo, el gas y el carbón, imprescindibles para la vida de los países industrializados europeos.

Es evidente que la cooperación marítima mediterránea debe ocuparse de estas actividades, para coordinar y regular el tráfico marítimo de petroleros, gaseros y carboneros que navegan las aguas mediterráneas, entrando o saliendo por el canal de Suez, el estrecho de los Dardanelos o el estrecho de Gibraltar. Debido a la gravedad de las amenazas terroristas se ha originado una situación de inseguridad en el Mediterráneo que afecta sobre todo a los países de la Unión Europea. Se comprende que la Conferencia Euromediterránea tenga que ocuparse de estos riesgos en el ámbito marítimo que podrían crear catástrofes tipo *Prestige*.

La seguridad de tráfico marítimo de recursos energéticos en el Mediterráneo interesa, no sólo a los propios países del área, sino también a los países exportadores extramediterráneos. En este sentido es importante coordinar las medidas de protección y seguridad mediterránea para el tráfico marítimo con todos los países interesados. Por ello, es conveniente incluir en los planes de seguridad marítima a los países productores de los tres productos energéticos que estamos

275 Documento nº 1 del coordinador de proyectos del MED- Forum sobre cooperación mediterránea.

considerando: petróleo, gas y carbón, tal como se muestra en los siguientes cuadros: 1, 2 y 3.

PETRÓLEO BRUTO

País	% Total	Mill. Tn.
Arabia Saudí	11.7	414.2
EE.UU.	9.9	353.1
Rusia	9.8	348.1
Irán	5.3	188.1
México	5.0	178.2
Venezuela	4.9	174.0
China	4.6	164.8
Noruega	4.5	161.5
Canadá	3.6	126.6
Irak	3.3	118.1
Reino Unido	3.3	118.0
Nigeria	3.1	111.7
Kuwait	2.8	100.1

GAS NATURAL

País	% Total	Mill. m³
Rusia	22.6	575.4
EE.UU.	21.6	550.0
Canadá	7.3	185.7
Reino Unido	4.4	112.9
Argelia	3.1	79.3
Países Bajos	3.1	77.8
Indonesia	2.5	62.5
Irán	2.4	60.6
Noruega	2.2	56.6

Arabia Saudí	2.1	53.7
--------------	-----	------

CARBÓN Y LIGNITO

País	% Total	Mill. Tn.
China	27.5	1320.1
EE.UU.	21.2	1017.3
India	7.1	341.1
Australia	6.8	326.4
Rusia	5.6	270.0
Sudáfrica	4.7	225.6
Alemania	4.2	202.1
Polonia	3.4	163.9
Indonesia	2.0	94.0
Ucrania	1.8	85.5

Del examen de estos cuadros, se deduce fácilmente el interés por el transporte marítimo de los recursos energéticos por parte de las grandes potencias que aparecen repetidamente en los tres cuadros, como son: Estados Unidos, Rusia, China y Reino Unido.

El tráfico marítimo de productos energéticos aparece así en el Mediterráneo como la gran vía de comunicación marítima intercontinental, con las principales bases de producción y abastecimiento que desde el punto de vista de riesgos de todo tipo requiere una seguridad marítima y una política de cooperación bilateral y regional, que debe ser auspiciada por las instituciones existentes que ya se preocupan de ello, como son la Unión Europea y la OTAN.

Desde el año 1995 se vienen reuniendo los ministros de transportes de los países del mediterráneo occidental en la Conferencia Regional para el Desarrollo del Transporte Marítimo que centra sus trabajos en los siguientes aspectos:

1. Desarrollar un sistema de transporte múltiple para el Mediterráneo en el cual se coordinen y mejoren las infraestructuras y procedimientos para el uso de puertos y aeropuertos, así como de los sistemas de seguridad marítima y antipolución.
2. Desarrollar los enlaces y relaciones Este-Oeste entre las diversas orillas de la cuenca mediterránea.
3. Facilitar la interoperabilidad del transporte marítimo mediterráneo con los sistemas de transporte terrestre transeuropeo.

Es importante reconocer los esfuerzos de la Unión Europea para normalizar la Red Transeuropea de Transporte que incluye a los puertos marítimos. Según la Decisión 1.346/200T de 21 de mayo de 2001 se establecen tres categorías para los puertos europeos:

Puertos A: De importancia internacional, con un volumen de tráfico anual mínimo de 1,5 millones de toneladas 200.000 pasajeros.

Puertos B: De interés comunitario, con un volumen en 0,5 millones de toneladas y entre 100 y 200.000 pasajeros.

Puerto C: De acceso regional situados en regiones insular y sirven de conexión entre ellas y los territorios continentales.

También el sector pesquero queda en el ámbito de la Unión Europea para su ordenación con la política pesquera común. Por ello se han firmado 21 acuerdos de pesca, muchos de ellos con países africanos, aunque pocos son mediterráneos.

1. Los acuerdos pesqueros con los países mediterráneos servirán para desarrollar ACMM que contemplen los siguientes aspectos:
 - Las necesidades de desarrollo sostenible.
 - Los recursos comunitarios para financiar los proyectos.
 - Las evaluaciones científicas y tecnológicas para identificar los recursos explotables.
 - El tratamiento de los excedentes en todos los países mediterráneos.

- El establecimiento de normas comunes de pesca que recoja las obligaciones y compromisos de las industrias pesqueras.
- La cooperación internacional para lograr una mayor sinergia en las actividades pesqueras mediterráneas.

La Comisión Europea ha reafirmado una política pesquera común como un instrumento muy valioso para la acción exterior que se ve materializada en los acuerdos pesqueros que se van a negociar a través de este año 2003.

Conclusiones

Es evidente que la región mediterránea ofrece numerosas posibilidades de cooperación marítima entre los países del área. De todos ellos, destacan las ACMM en materias de seguridad, medio ambiente, transportes, puertos y pesca, que como hemos señalado están siendo impulsados por la Unión Europea en el marco del proceso de la Conferencia de Barcelona.

Pero la intensificación de las ACMM requiere una clave política de cooperación, dirigida y financiada por los organismos comunitarios para estrechar los lazos entre los países mediterráneos en el marco del interés común.

De todo ello, se derivan sin duda unas medidas de confianza y seguridad, de cuyos beneficios se facilitarán una mejora del desarrollo sostenible en la zona y una mayor cota de seguridad y estabilidad en los países mediterráneos.

El Papel de España en las ACMM

España ocupa un lugar privilegiado para el desarrollo de las ACMM en el Mediterráneo Occidental, es decir, el espacio marítimo comprendido entre la costa occidental de la península Ibérica y la costa occidental de la península de Italia, y la costa del Magreb, a grandes trazos. Por ello, España tiene una gran capacidad de relación para las cuestiones marítimas especiales en el Mediterráneo, con los países más próximos que son: Marruecos, Argelia, Túnez, Italia y Francia. Con estos cinco países se ha practicado históricamente una relación a través de ACMM que nos puede dar idea del esquema a desarrollar.

El hecho geopolítico español está caracterizado de forma importante por varios factores importantes de carácter marítimo:

1. Que España extiende sus territorios en el norte de África, con dos puertos de Ceuta y de Melilla como puertas de entrada de abastecimientos y personal para Marruecos y Argelia.
2. Que España tiene acción y capacidad de control sobre el estrecho de Gibraltar, punto de peso obligado para el tráfico marítimo entre el Atlántico y el Mediterráneo.
3. Que España tiene en el Mediterráneo una costa marítima de gran relevancia, que se extiende desde Algeciras a Portbou, con más de 1.000 Kilómetros y doce puertos importantes.
4. Que España dispone del archipiélago de las islas Baleares, por lo que extiende su interés mediterráneo hacia el interior de este mar.
5. Que España constituye el país europeo más próximo al continente africano, lo que le da una dimensión estratégica orientada hacia el sureste mediterráneo y condiciona la necesidad de activar las medidas de cooperación marítima con los países del entorno en Mediterráneo Occidental.
6. Que España tiene que atender a las condiciones de la relación exterior con los países que comparte límites marítimos, como son Argelia, Marruecos y Francia.

Por todo ello podemos aducir que España tiene en su geopolítica un gran interés nacional orientado hacia el Mediterráneo, aunque sin olvidar su fuerte dimensión atlántica. Así pues, este mar obliga a centrar la atención de relación exterior con los países de este entorno y tal y como ya se ha expuesto, las ACMM constituyen un campo de acción de grandes posibilidades, especialmente con los países del entorno en el Mediterráneo Occidental, cuadro 4.

INDICADORES DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL

	España	Portugal	Francia	Italia	Marrueco	Argelia	Túnez	Libia	Media
Población	39.9	10.0	59.4	57.5	30.4	30.8	9.5	5.4	
Esperanza de vida	78.1	75.2	78.1	78.2	66.6	68.9	69.5	70.0	
Población 2015	40.9	10.5	61.9	55.2	37.7	38	11.3	7.1	
IDH	0.9	0.8	0.9	0.9	0.6	0.7	0.7	0.8	
Tasa Estudiantil	95	96	94	84	52	72	74	92	
Pob. Urbana	78	63	76	67	55	60	65	87	
Estructura Pop. (-15)	18.9	17	19	15	35	35	30	35	
PIB	768	1427	1363	176	102	161	61	45	
RPC	19.5	17.2	24.2	23.6	3.5	5.3	6.3	8.5	
Gasto Público:									
Educación	5.9	5.8	6.0	4.9	5.3	5.1	7.7	7.1	
Salud	5.4	5.2	7.3	5.6	1.2	2.6	2.2	3.0	
Defensa	1.3	2.2	2.7	2.0	5.1	3.8	1.7	4.2	
Comercio Exterior:									
Importación	142.6	37.2	325.7	232.7	12.2	11.6	10.0	4.4	
Exportación	108.9	23.9	321.3	240.7	11.3	20.4	6.6	11.3	
Fuerzas Armadas:									
Ejército	92	150	137	25	175	107	27	45	
Marina	27	45	38	10	10	7	4.5	8	
Aviación	24	63	55	7	14	10	3.5	23	
Deuda externa	-	-	-	-	25	18	11	4	

De la observación y análisis del cuadro anterior se deducen algunos factores que afectan al desarrollo de las ACMM:

1. El crecimiento de la población europea está estancado, mientras que en los países de la orilla sur mediterránea tiene un crecimiento progresivo.
2. La estructura de población menor de 15 años es muy superior en el sur que en el norte Mediterráneo.
3. Las rentas per cápita son tan dispares que no admiten comparación.
4. Igualmente sucede con los indicadores del comercio exterior sobre exportaciones e importaciones.

Solamente, con estos cuatro factores, claramente desfavorables para la orilla sur, podemos deducir los aspectos más apropiadas de aquellas ACMM en las que España tendría una mayor facilidad de desarrollo.

Teniendo en cuenta que las ACMM inciden mayoritariamente en la economía y la seguridad, se deduce que los tratados y convenios de cooperación de España en los países de Magreb son de gran interés en estos aspectos de la economía y seguridad.

Los focos españoles para el desarrollo de las ACMM se sitúan en la costa mediterránea, peninsular e insular de la siguiente forma:

- Tarragona: productos energéticos.
- Palma de Mallorca: carga y pasaje.
- Valencia: carga y pasaje.
- Cartagena: base naval y productos energéticos.
- Alicante: pasaje.
- Almería: pasaje.
- Málaga: pasaje.
- Algeciras: carga y pasaje y productos energéticos.
- Cádiz: carga y pasaje.

El cuadro 5 nos da una idea de los tráficos portuarios españoles en el año 2000.

Cuadro 5, Tráficos portuarios españoles

Tráficos	Volumen (Mill. Tn)
Graneles líquidos	125
Graneles sólidos	92
Contenedores	108
Pesca	0.3
Avituallamiento	8
Tráfico local	3
Total Tráfico Portuario	338

Del conjunto de puertos españoles destaca por su importancia el de Algeciras, como gran puerto que tiene la consideración de apoyo en el transporte internacional, es uno de los más importantes del mundo en el tráfico de contenedores.

El crecimiento de la economía europea en la fachada mediterránea que va desde la costa este española hasta la oeste italiana y atraviesa el corredor de la cota azul francesa, constituyen un emporio económico de transportes marítimos de todo tipo.

Cuadro 7 tráfico de mercancías por contenedores

País	Exportaciones		Importaciones		Total	
	Tn.	Mill. Ptas.	Tn.	Mill. Ptas.	Tn.	Mill. Ptas.
Argelia	2.063	1.439	53.128	1.920	55.191	3.359
Marruecos	6.906	7.882	39.100	8.042	46.006	15.924
Túnez	5.249	6.372	5.616	9.814	10.865	16.186
Total	14.218	15.693	97.844	19.776	112.062	35.469

El esfuerzo para modernizar, coordinar e integrar los puertos de los países magrebíes no cabe duda que contribuirá a promover la mejora de las economías no europeas en el Mediterráneo. De ellos, cabe destacar la importancia de abrir nuevas líneas de pasaje con Argelia y Marruecos especialmente. En este sentido de la comunicación Europa-África, tendría gran relevancia la comunicación del túnel a través del estrecho de Gibraltar. Proyecto suficientemente estudiado por Marruecos y España que podría ser reactivado mediante una decisión política conjunta.

La pesca en el Mediterráneo, no tiene unos caladeros de importancia como la de los que se encuentran en la zona atlántica, por ello los ACMM del sector pesquero no tienen gran interés. No obstante, se pueden impulsar las empresas mixtas para la creación de granjas piscícolas, y sobre todo de industrias de la conserva del pescado, en lo cual España es una potencia marítima.

No obstante existen acuerdos con Marruecos y Argelia que facilitan la creación de empresas mixtas en los países magrebíes con personal y capital españoles. España debe fomentar las ACMM especialmente con Marruecos y Argelia. Ambos países ofrecen posibilidades de cooperación marítima muy amplias en los sectores de: pesca, puertos, líneas marítimas, seguridad marítima y el ámbito militar. En todos estos sectores se está trabajando, pero existe todavía un margen de cooperación marítima muy amplio. Por ejemplo, las Comunidades Autónomas del Mediterráneo, Baleares, Cataluña, Valencia, Murcia, Andalucía, Ceuta y Melilla, disponen de una gran capacidad de reservas y parques marinos, actividad pesquera, económica e industrial que podría ser extendida con empresas mixtas a las costas de Argelia y Marruecos, como una forma de cooperación marítima.

Conclusiones

Generales

La importancia de la cooperación marítima mediterránea se basa en dos factores: el económico y el de la seguridad.

Por el Mediterráneo discurren importantes recursos estratégicos, vitales para la humanidad, un tercio de los productos petrolíferos y un sexto de las mercancías del mundo.

Las naciones mediterráneas tienen como interés común el mantener el área mediterránea como una zona estable y segura. Las ACMM constituyen un buen instrumento para esta condición marítima.

Afectan a España

España dispone de unas condiciones de privilegio para la cooperación marítima en el Mediterráneo Occidental que deben ser explotadas al máximo.

Su posición geoestratégica (archipiélago Balear, estrecho de Gibraltar y proximidad a la costa africana) junto a una infraestructura marítima mediterránea importante, le dan una capacidad de cooperación ventajosa en esta zona.

La interdependencia económica de España, con Francia, Argelia y Marruecos es obvia, pero en el campo de las ACMM resultan imprescindibles para la política exterior en el Mediterráneo Occidental.

Esta necesidad se hace patente. Ya se están realizando acciones de cooperación bilateral en diversos sectores marítimos, como los de la seguridad y el tráfico de buques. En este sentido cabe observar que se debería coordinar la cooperación marítima con la organización de un organismo específico para esta función exclusiva en el Mediterráneo Occidental.

De esta forma se podría contribuir a la estabilidad de la zona, mejorar la seguridad del tráfico marítimo y del medio ambiente, a la vez que se impulsaría la economía que va a requerir la entrada en vigor del Acta de Libre Comercio en el año 2010.

España podría promover una ACMM específica con la organización de una Guardia de Vigilancia Marítima para el Mediterráneo Occidental, con participación de los países interesados de una y otra orilla mediterránea. Otro proyecto de gran envergadura, ya estudiado por España y Marruecos, es la realización del enlace fijo entre los dos países, similar al que une Francia y Gran Bretaña.

CAPÍTULO OCTAVO

**EL PLAN DE ACCIÓN SOBRE
EL “CIELO ÚNICO EUROPEO” Y EL
CONTENCIOSO SOBRE GIBRALTAR**

EL PLAN DE ACCIÓN SOBRE EL “CIELO ÚNICO EUROPEO”

Y EL CONTENCIOSO SOBRE GIBRALTAR

Por Antonio Úbeda Gil

Introducción

El plan de acción relativo al “Cielo Único Europeo” –materializado en cuatro proyectos de reglamentos de la comisión que están siendo discutidos en estos momentos entre el Parlamento Europeo y en el Consejo Europeo a través del proceso de “concialiación”- no es otra cosa que un intento de dar un importante “paso adelante” en la configuración de un nuevo marco institucional que regule las actividades y materias relacionadas con la gestión y control del espacio y tráfico aéreo en Europa: marco institucional muy complejo en el que se tratará de regular importantes materias y actividades estrechamente relacionadas con la soberanía nacional; intereses de la defensa; intereses económicos, etc.

Es, sin lugar a dudas, este cúmulo de intereses el que ha dificultado en el pasado –y puede aún dificultarlo en un futuro- la normal evolución hasta nuestros días de un ambicioso marco institucional que se inició en el año 1960 con la suscripción por parte de seis Estados europeos (Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo) del Convenio Internacional para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol), que dio origen a la creación de una entidad de carácter cívico-militar llamada Organización Europea para la Seguridad de la Navegación Aérea (Eurocontrol). Las dificultades aludidas surgieron –como se expondrá más adelante- por la estrecha relación que existía entre las materias y actividades a regular a través del citado marco, con la soberanía nacional y la Política Exterior, Seguridad y Defensa (PESD) de los Estados afectados y la poca afinidad que existía entonces entre las respectivas políticas desarrolladas por los Estados suscriptores del Convenio Eurocontrol.

El fracasado marco institucional que se trató de configurar con el Convenio Eurocontrol de 1960 fue un aleccionador precedente del nuevo marco institucional que se trata de configurar con el plan de acción de la Comisión que estamos

comentando y la adhesión de la Comunidad Europea (CE) a Eurocontrol. El primer marco fracasó, como ya ha sido indicado, por la importancia de las actividades a regular y su incidencia sobre la soberanía nacional y la PESD de los Estados suscriptores del citado Convenio. Los grandes escollos que ha planteado la configuración del nuevo marco institucional, son también de la misma naturaleza de los que hicieron fracasar al primitivo. Otro tema digno de tener en cuenta es que el contencioso hispano-británico sobre Gibraltar que se hizo presente, desde el primer momento, en todo el proceso de integración de España en el anterior marco institucional, también se ha hecho presente en la configuración del nuevo marco del que nos vamos a ocupar en este informe. Todo ello aconseja comenzar este trabajo por un análisis del primer marco institucional que se trató de configurar; las causas que condujeron a su fracaso; la incidencia del contencioso hispano-británico sobre Gibraltar en el mismo, etc., ya que estos mismos factores están incidiendo en el marco institucional que nos ocupa. Por otra parte, hay que tener en cuenta que un Eurocontrol “revitalizado” por el Protocolo Modificativo (1997) de su Convenio y sus 31 Estados miembros, va a jugar un papel importante en el nuevo marco institucional “pilotado” por la CE.

Se finaliza este Informe aludiendo a las consecuencias negativas de la crisis de Irak sobre la PESD de la CE; las divisiones que ha provocado entre sus Estados miembros y los efectos, también negativos, que ello podría tener sobre la implantación del “Cielo Único”. A estos efectos habrá que añadir –aunque todavía son difíciles de evaluar. los provocados por el reciente fracaso de la Cumbre de la Unión Europea sobre la futura Constitución europea, especialmente si este fracaso no se corrige en un tiempo razonable.

El Convenio de Eurocontrol y sus sucesivas modificaciones

El Convenio Eurocontrol de 1960

y relaciones Eurocontrol/OTAN. (Periodo 1963–1985)

Tras la Segunda Guerra Mundial y hacia finales de la década de los años cincuenta la Europa Occidental inició su recuperación económica, que fue acompañada de un espectacular desarrollo de transporte aéreo, haciendo su aparición los primeros

aviones turbopropulsores que pudieron alcanzar velocidades muy superiores a la de los tradicionales aviones de hélices y volar a mayor altura. Este hecho incontestable podría hacer, con el incremento del número de aviones, que en un futuro se registrasen dificultades en materia de control de tráfico aéreo, ya que debido a la fragmentación territorial de la Europa Occidental, la extensión de sus respectivos espacios aéreos eran, por lo general, de reducidas dimensiones, lo que no dejaría de plantear problemas de coordinación entre los diferentes sistemas de control, transferencias de un centro de control a otro, etc.

EL MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL QUE OFRECÍA EUROCONTROL

Para hacer frente al incremento de tráfico aéreo que se registraría en Europa a partir de la década de los sesenta y a la problemática que plantearía su control con un cierto grado de seguridad, un reducido número de Estados europeos se propuso la creación de una organización internacional, a la que se le confiase la gestión y el control de sus respectivos espacios y tráfico aéreo. No pasó desapercibido a este grupo de “Estados pioneros”, la conveniencia de que la nueva organización consiguiese el mayor grado de integración posible entre los espacios aéreos disponibles, así como de los tráficos civil y militar y de los servicios en que habían de apoyarse, por lo que no dudaron en darle a esta Organización un carácter cívico-militar.

Para alcanzar estos objetivos Alemania, Francia, Reino Unido, Bélgica, Holanda y Luxemburgo suscribieron el 13 de diciembre de 1960 el Convenio Eurocontrol que fue la base jurídica de la Organización Eurocontrol. El proceso de ratificación de este Convenio no se completó hasta marzo de 1963, fecha en que inició su “andadura” la nueva organización que estableció su sede en Bruselas. A lo largo del tiempo este marco jurídico-institucional de base fue completándose con otros instrumentos jurídicos, entre los que figuraban los siguientes:

1. Protocolo relativo a la aplicación de ciertas disposiciones del Convenio Eurocontrol que afectan a la defensa (29 de diciembre de 1960).
2. Acuerdo Multilateral referente a la Protección de Materias Reservadas y su correspondiente Reglamento de Seguridad (18 de noviembre de 1969).

Finalmente cabe señalar que tras la entrada en vigor de su Convenio, Irlanda se hizo miembro de la Organización (1965) y Eurocontrol suscribió una serie de acuerdos de asociación y de cooperación con determinados países e instancias internacionales.

1. Acuerdos de asociación: España (1972-1974) y Portugal (1976-1986).
2. Acuerdo de cooperación: Dinamarca, Noruega y Suecia (1964); Federal Aviation Agency de Estados Unidos(FAA) (1964); Suiza (1965); Italia (1966); Portugal (1966); Austria (1967); España (1974); Canadá (1977); Comunidad Económica Europea (1980).

Hoy día Eurocontrol lo componen 31 Estados miembros, entre ellos España, cuya cadencia de adhesión se expondrá a lo largo de este informe.

ESTRUCTURA DE EUROCONTROL

La Organización estaba integrada por una Comisión Permanente y una Agencia que era dirigida conjuntamente por un Comité de Gestión y un director general.

La composición, misiones, etc. de estos órganos eran las siguientes:

1. La Comisión Permanente –conocida también como Comisión de Ministros- estaba integrada por los ministros de Transportes y Defensa –o sus representantes- de los Estados miembros. Era el órgano supremo de la Organización, responsable de adoptar las decisiones más importantes de carácter político, institucional, económico, operativo, etc.
2. El Comité de Gestión era el segundo órgano en importancia de la Organización y estaba integrado por los directores de la Navegación Aérea Civil y sus equivalentes militares de los Estados miembros. Tenía ciertos poderes de decisión y su misión principal era la de preparar, junto con el director general, las decisiones de la Comisión de Ministros.
3. La Dirección General, al frente de la cual se encontraba un director general encargado, junto con el Comité de Gestión, de la dirección de la Agencia. La Dirección General contaba con varias direcciones, servicios exteriores y servicios regionales.

Hacia finales de la década de los setenta, la Organización tenía unos 1.400 funcionarios distribuidos entre la sede y servicios exteriores. Entre estos efectivos de personal existían seis puestos reservados a oficiales de enlaces militares, que, bajo un estatus especial, eran las cabezas visibles de los Ejércitos del Aire de Francia, Alemania, Reino Unido, Bélgica, Holanda y España en el seno de la Dirección General.

MISIONES Y RESPONSABILIDADES DE EUROCONTROL

Como lo indicaba el primer artículo del Convenio Eurocontrol:

“Las partes contratantes acuerdan reforzar su cooperación en el campo de la navegación aérea y especialmente organizar en común los servicios de la circulación aérea en el espacio aéreo superior.”

En virtud de lo previsto en el Convenio Eurocontrol y para hacer frente a las responsabilidades que le habían sido conferidas, la Organización comenzó a desarrollar sus actividades, no sin ciertas dificultades, a partir de 1963 y entre los principales logros cabe señalar los siguientes: Un Centro de Experimentación y Ensayos en Bretigny (1967); un Instituto de la Navegación Aérea para la Formación de Personal en Luxemburgo (1970); un Servicio Central de Percepción de Tarifas de Navegación Aérea en Bruselas (1971); un Centro de Control de Tráfico Aéreo en Maastricht (Holanda) (1972); un Centro de Control de Tráfico Aéreo en Karlsruhe (Alemania) (1977) y unos servicios regionales en París (1963) y Londres (1964).

Una mención especial merece el acuerdo multilateral sobre Percepción de Tarifas por Ayudas a la Navegación que fue suscrito por los Estados miembros de Eurocontrol (1971). En estas actividades de Eurocontrol también participaban, a través de acuerdos bilaterales, otros Estados: Austria, Suiza, Portugal y España.

No obstante lo anteriormente expuesto, no tardaron en surgir las primeras dificultades para el normal desarrollo de la Organización, pues varios Estados, especialmente Francia y el Reino Unido, se negaron a transferir a ésta importantes responsabilidades a las que se habían obligado en virtud del convenio suscrito y decidieron mantener bajo su exclusiva competencia todo lo relativo a la gestión y control del espacio y tráfico aéreo civil y militar.

Razones de diferente naturaleza aconsejaron a estos Estados no transferir a Eurocontrol estas importantes responsabilidades, pero la principal fue, sin duda, el que no se había llegado en Europa a un adecuado grado de integración política que permitiera a un Estado transferir, fuera de sus fronteras, el ejercicio de tareas y actividades con importantes implicaciones sobre la soberanía nacional, los intereses de la defensa, su política de seguridad, etc., independientemente de las implicaciones de carácter económico, industrial, etc, que ello comportaba. Los únicos países que desde un principio aplicaron plenamente lo estipulado en el Convenio fundacional de Eurocontrol y estuvieron dispuestos a jugar la baza de la integración europea en el ejercicio de estas importantes actividades fueron Alemania, Bélgica y Luxemburgo. Sobre este particular cabe señalar que por estas fechas Francia se estaba configurando como potencia nuclear y estaba desarrollando su aviación atómica y en estas circunstancias era lógico que quisiera disfrutar de la mayor libertad de acción posible en esta importante área de su política de defensa: libertad de acción que fue la que sin duda la impulsó, por aquellas mismas fechas a salirse de la estructura militar de la OTAN. En cuanto al Reino Unido, hay que tener en cuenta que en la década de los sesenta no era miembro del incipiente Mercado Común Europeo; miraba con cierta desconfianza la integración política y económica que comenzaba a configurarse en Europa y en estas circunstancias era lógico que no quisiera transferir a Bruselas el ejercicio de estas importantes competencias.

En este contexto, Eurocontrol decidió establecer un compás de espera que permitiese a los Estados reflexionar sobre la conveniencia de aplicar plenamente el contenido de su Convenio. Pasado este periodo de reflexión sin una reacción positiva de los “Estados rebeldes”, a finales de la década de los setenta los Estados miembros decidieron emprender la redacción de un Protocolo Modificativo del Convenio Eurocontrol de 1960, en virtud del cual se le “retirase” a la Organización el ejercicio en exclusiva de las competencias y responsabilidades que nunca le habían dejado ejercer plenamente. Este Protocolo Modificativo –que no cerraba la puerta a los Estados que quisiesen transferir estas responsabilidades a la Organización, pero que no hacía esta transferencia obligatoria para todos- junto a un nuevo Acuerdo Multilateral sobre Percepción de Tarifas, fueron suscritos en febrero de 1981 y entraron en vigor el primero de enero de 1986.

RELACIONES EUROCONTROL/OTAN

En la primera etapa de la existencia de Eurocontrol, sus relaciones con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fueron muy estrechas y fluidas, dado que, excepto Irlanda, todos los Estados miembros de Eurocontrol lo eran también de aquélla. La OTAN era informada de cualquier demanda de adhesión de un Estado a Eurocontrol y en este sentido, su secretario general fue informado en su día del Acuerdo de Asociación de España con la Organización. Esta fluidez y confianza en las relaciones de ambas Organizaciones se resintieron tras la entrada en vigor del Protocolo Modificativo de 1981 y la adhesión de nuevos Estados a esta Organización, como se pondrá de manifiesto más adelante.

España y el contencioso de Gibraltar ante el Convenio Eurocontrol de 1960

En diciembre de 1971 España suscribió con Eurocontrol dos acuerdos: un acuerdo sobre participación en el sistema de percepción de tarifas y un acuerdo de asociación con vista a una posterior adhesión a la Organización. Al año de la entrada en vigor del acuerdo de asociación, comenzaron las negociaciones con vista a la integración de España en la Organización.

En 1973 la Comisión de Ministros de la Organización trató en tres ocasiones de aspectos de la adhesión de España, y fue en noviembre del citado año cuando nuestro país fue informado de la pretensión del Reino Unido de tratar bilateralmente con España de los aspectos aeronáuticos del contencioso de Gibraltar, antes de que la citada Comisión se pronunciase sobre la cuestión de fondo de nuestra adhesión: para resolver esta cuestión el presidente de la Comisión propuso una reunión bilateral Reino Unido/España. La reunión se celebró en Londres el 17 de noviembre de 1973 y en ella España no cedió a las pretensiones británicas.

Tras esta reunión, Asuntos Exteriores creó una Comisión Interministerial, con representantes de Exteriores y Aire, para que se desplazase a los Estados miembros de Eurocontrol, excepto al Reino Unido, y les informase de las injustas pretensiones británicas de obligar a España a retirar sus restricciones sobre el espacio aéreo de Gibraltar.

En mayo de 1974 se reunió la Comisión de Ministros de Eurocontrol para decidir sobre la adhesión de España y todos los Estados votaron favorablemente su inmediata adhesión, excepto el Reino Unido que se abstuvo; “bloqueando” con ello la citada adhesión, pues para que ésta tuviese lugar se necesitaba la unanimidad de todos los Estados miembros. El Reino Unido manifestó que esperaba que las circunstancias le permitiesen emitir su voto en las próximas semanas; expectativas que no se cumplieron, y mantuvo su “veto encubierto” hasta finales de 1986.

A finales de la década de los setenta volvería a plantearse de nuevo el contencioso hispano-británico sobre Gibraltar en el marco de las relaciones de España con Eurocontrol. En efecto, al acometerse la revisión del acuerdo multilateral se decidió que todos los Estados participantes en el Sistema de Percepción suscribiesen el mismo acuerdo y gozasen de los mismos derechos que los Estados miembros de la Organización. Con este objeto, España fue invitada a participar en las negociaciones para la elaboración del nuevo acuerdo y su delegación jugó un importante papel en la redacción del mismo.

Días antes de celebrarse la Conferencia Diplomática en la que se iba a suscribir el citado acuerdo multilateral, la Comisión de Ministros de Eurocontrol en una reunión en la que no participaron los Estados no miembros de la Organización, modificó ligeramente el texto previsto del acuerdo. España no estuvo conforme con una de las modificaciones introducidas, pues consideraba que con ella se le daba a la Organización competencias que podían debilitar su posición en el contencioso hispano-británico sobre Gibraltar y “amenazó” con no asistir a la Conferencia Diplomática y no suscribir el citado acuerdo. Amenaza ante la que Eurocontrol reaccionó de inmediato, pues era consciente del peso y la importancia de España dentro del sistema de percepción que se trataba de regular. La Organización pidió a España que asistiese a la Conferencia Diplomática, pues una hora antes de la prevista para la suscripción del Acuerdo, se celebraría una sesión especial de la Comisión de Ministros para tratar de dar una nueva redacción al artículo modificado que le diese satisfacción. A esta petición España respondió que asistiría a la Conferencia y si la nueva redacción del artículo daba satisfacción a su delegación, suscribirá el acuerdo *ad referendum* pues el texto resultante tenía que ser sometido a la aprobación del Consejo de Ministros.

La Conferencia Diplomática con presencia española se celebró en Bruselas el 12 de febrero de 1981 y como previsto, una hora antes de la suscripción del acuerdo multilateral, se celebró una sesión especial de la Comisión de Ministros que examinó, entre otros temas, la modificación pedida por España. La Comisión de Ministros dio satisfacción a España; el texto del artículo fue modificado y España suscribió *ad referendum* el acuerdo multilateral. Posteriormente el Consejo de Ministros validó esta firma y las Cortes ratificaron la suscripción del acuerdo.

El Protocolo Modificativo de 1981 del Convenio Eurocontrol

de 1960 y relaciones Eurocontrol/OTAN. (Periodo 1986–1996)

El primero de enero de 1986 Eurocontrol inicia una nueva singladura con la entrada en vigor del nuevo Protocolo Modificativo y el nuevo acuerdo multilateral sobre percepción de tarifas. También cuenta a partir de esta fecha con un nuevo Estado miembro, Portugal, lo que eleva a ocho el número de éstos. En muchos medios no se comprendió el interés de Portugal en ser miembro de la Organización, dado que España no lo era y entre el espacio aéreo de Eurocontrol y el de Portugal se extendía un amplio espacio aéreo español y si España no colaboraba debidamente, ni Portugal podía beneficiarse plenamente de ser miembro de la Organización, ni ésta de contar con Portugal entre sus Estados miembros.

No pasó desapercibida esta complicada situación para el nuevo presidente de la Comisión de Ministros de Eurocontrol, que con motivo de la entrada en vigor del Protocolo Modificativo, consideró oportuno dirigirse al Reino Unido para “forzarle” a que retirase su “veto encubierto” respecto a la adhesión de España. Tema que se expondrá más adelante.

En virtud del nuevo Protocolo se le retiraron a la Organización las importantes competencias y responsabilidades que tenía confiadas, en régimen de exclusividad, en materia de gestión y control del espacio y tráfico aéreo. No obstante lo anteriormente expuesto, en ciertas áreas de menor importancia se ampliaron las competencias de Eurocontrol y éstas se extendieron también al espacio aéreo inferior. Los otros cuatro instrumentos jurídicos que configuraban la base jurídica de Eurocontrol (dos de carácter militar y dos de carácter fiscal) permanecieron en vigor a lo largo de esta nueva etapa de la Organización, aunque al perder estas

competencias y responsabilidades, el ámbito de aplicación de los mismos quedó reducido.

A partir del año 1988, debido a las nuevas actividades que va desarrollando Eurocontrol, comenzó un ininterrumpido “goteo” de adhesiones a la Organización, lo que hizo que el número de sus Estados miembros durante esta década pasase de 7 a 22. Los nuevos Estados miembros y el calendario de adhesión fue el siguiente: 1986 (Portugal); 1988 (Grecia); 1989 (Turquía y Malta); 1991 (Chipre); 1992 (Suiza y Hungría); 1993 (Austria); 1994 (Noruega y Dinamarca); 1995 (Eslovenia y Suecia); 1996 (República Checa, Italia y Rumania).

A finales de la década de los ochenta se registra en Europa un importante incremento del tráfico aéreo, que produce serias dificultades en los Servicios de Control de Tráfico. Estas dificultades se materializan en cancelaciones, desvíos, retrasos de vuelo, etc., con el correspondiente impacto económico negativo sobre las compañías aéreas, lo que incitó a Eurocontrol a iniciar el estudio de un nuevo Protocolo Modificativo de su Convenio que le devolviese parte de las competencias que le habían sido retiradas con el Protocolo Modificativo de 1981. Con este refuerzo de su Convenio, la Organización esperaba poder hacer frente a los nuevos requerimientos del sector, figura. 1.

Esta situación hace que varias instancias europeas como la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Comisión de la CE que hasta entonces no se había ocupado de temas de esta naturaleza, pasen a ocuparse de ellos. En efecto, la CEAC/OACI hasta estas fechas sólo se había ocupado de temas relacionados con convenios aéreos; tarifas, etc., y la CE hasta estas fechas se había ocupado más bien del transporte terrestre (por carretera y ferrocarril), algo del fluvial, menos del marítimo y menos aún del transporte aéreo.

La Comisión de la CE publicó en 1995 un “Libro Blanco” titulado *Liberalización del Espacio Aéreo Europeo* en el que se daba cuenta de las deficiencias de los sistemas de control existentes en Europa; la duplicidad de medios y esfuerzos en que se estaba incurriendo; las alternativas existentes para corregir esta situación y el papel que la CE debería jugar en el futuro marco institucional. Este documento

fue debidamente estudiado por ciertas administraciones nacionales y en algunos casos hasta por sus respectivos Legislativos. Sobre este particular cabe señalar los rigurosos informes que, sobre este “Libro Blanco” de la CE, publicaron la Cámara de los Lores del Reino Unido y la Asamblea Nacional de Francia en julio de 1996.

Fue la publicación de la *Estrategia Institucional de la CEAC/OACI para la Gestión del Tráfico Aéreo en Europa* publicada en febrero de 1997, la que dio “luz verde” a Eurocontrol para ultimar la redacción del nuevo Protocolo Modificativo de su Convenio que venía discutiendo desde varios años antes y que recogió los principios e ideas contenidos en la citada Estrategia Institucional y en el “Libro Blanco” de la CE antes mencionado. Tras estas publicaciones, se ultimó la redacción del nuevo Protocolo Modificativo del Convenio Eurocontrol que fue suscrito en el transcurso de una conferencia diplomática celebrada en Bruselas el 27 de junio de 1997. En un apartado posterior se examinarán los principales aspectos e innovaciones contenidas en el citado Protocolo que reforzaron sensiblemente las competencias de Eurocontrol, hasta extenderlas a los espacios aéreos de los aeropuertos y sus inmediaciones.

RELACIONES EUROCONTROL/OTAN

Tras la entrada en vigor en 1986 del Protocolo Modificativo del Convenio Eurocontrol, la Organización se abrió a nuevos Estados, algunos de ellos muy apartados del área de influencia de la OTAN, como era el caso de Malta, Hungría, etc., lo que hizo que este tema fuese examinado por los órganos competentes de la Alianza que aconsejaron reducir el grado de su cooperación con Eurocontrol. En este sentido, la OTAN adoptó ciertas disposiciones para rebajar este grado de cooperación y salvaguardar sus intereses. Como se pondrá de manifiesto más adelante, esta actitud de la OTAN ha variado recientemente y se han estrechado de nuevo estas relaciones.

España y el contencioso de Gibraltar ante el Convenio Eurocontrol

de 1960 modificado por el Protocolo de 1981

El 1 de enero de 1986 entró en vigor el Protocolo Modificativo de 1981 del Convenio Eurocontrol; Portugal, como ya se ha señalado, se convirtió en el octavo Estado

miembro de la Organización y se hizo cargo de la presidencia de su Comisión de Ministros el ministro de Transportes de Bélgica, H. de Croo. No pasó desapercibido para la Presidencia belga lo anómalo de la situación que se producía con esta adhesión, pues el Reino Unido seguía manteniendo el “veto encubierto” respecto a la adhesión de España, y el primer objetivo que se fijó fue la de “forzar” al Reino Unido a retirar este “veto encubierto”: Con este fin dirigió en agosto una carta al representante británico en la misma, en la que le recordaba la decisión tomada por la citada Comisión en mayo de 1974 sobre la adhesión de España; cómo esta adhesión estaba bloqueada desde dicha fecha por la abstención del Reino Unido; cómo desde 1982 y 1986 España era miembro de la OTAN y de la CE respectivamente y cómo la reciente adhesión de Portugal hacía más imperativa para la Organización la adhesión de España. Finalizó su carta el presidente de la Comisión de Ministros al ministro del Reino Unido, informándole de que si no recibía una objeción en contra por su parte, propondría en la sesión de la Comisión de Ministros, a celebrar en el mes de noviembre, que se invitase a España a adherirse a la Organización.

En octubre el ministro británico respondió a la carta del presidente de Eurocontrol y en su respuesta le indicaba que aunque España seguía manteniendo ciertas restricciones sobre el espacio aéreo de Gibraltar que afectaban a la seguridad de la navegación aérea, responsabilidad principal de la Organización, el Reino Unido no se opondría a que la Comisión de Ministros invitase a España a adherirse a Eurocontrol. El tema fue planteado en la sesión de la Comisión de Ministros que se celebró el 25 de noviembre, que aprobó el que se formulase a España esta invitación.

Recibida la invitación de adhesión, la Administración española reactivó el grupo de trabajo Eurocontrol (Exteriores, Defensa y Transportes) de la Comisión Interministerial de la Política Aérea Internacional (CIPAI), que elaboró un plan en el que se establecieron los objetivos que España debería alcanzar en las negociaciones próximas a iniciarse. Entre estos objetivos, el primero era el que España debería salvaguardar sus intereses en lo que se refería a los espacios aéreos de la Región de Información de Vuelo (FIR)/Unión Internacional de Radiodifusión (UIR), Canarias (Sáhara Occidental), Gibraltar, Ceuta y Melilla.

A partir de este momento se inicia, en el seno de la Administración española, un laborioso y confuso proceso de adhesión, que se extendió a lo largo de 10 años pues a mitad de camino hubo que repetirlo. Finalmente este proceso se culminó con el depósito del instrumento de adhesión de España en noviembre de 1996, que la convirtió en Estado miembro de Eurocontrol a partir del primero de enero de 1997.

Cabe señalar que antes de depositar el instrumento de adhesión de España a Eurocontrol, Ministerio de Defensa/Estado Mayor del Aire, sugirió a Exteriores la conveniencia de reunir a la CIPAI y examinar el contenido del nuevo Protocolo Modificativo que se estaba ultimando y que reforzaría sensiblemente las competencias de la Organización. Esta sugerencia no fue atendida, se depositó el instrumento de adhesión de España a Eurocontrol sin reunirse previamente la CIPAI y el nuevo Protocolo Modificativo del Convenio se suscribió, como se expone más adelante, en junio de 1997.

El Protocolo Modificativo de 1997 del Convenio Eurocontrol de 1960 ya modificado por el Protocolo de 1981 y relaciones Eurocontrol/OTAN (Periodo 1997- ...)

El año 1997 es un año clave en el desarrollo de Eurocontrol y del marco institucional que nos ocupa, pues vino marcado por dos hechos de gran importancia: la adhesión de cinco nuevos Estados a la Organización, entre ellos España, y la suscripción de un nuevo Protocolo Modificativo de su Convenio Fundacional. La adhesión de España fue un hecho relevante para Eurocontrol, tanto por la extensión de su espacio y del tráfico aéreo que en él se registraba, como por su ubicación. El hecho de que esta adhesión llevase bloqueada, por diversas razones, casi veinticinco años, añadía un elemento adicional al interés de la misma.

El nuevo Protocolo ha “agilizado” el proceso de toma de decisiones en los diferentes órganos de Eurocontrol, reduciendo los casos en que las decisiones han de tomarse por unanimidad; recurriendo más a mayorías “ponderadas” y sobre todo a mayorías simples. Por otra parte la Organización ha aumentado sensiblemente su componente militar, como se pondrá de manifiesto al tratar de sus nuevas misiones.

Desde 1997 continuó el goteo de nuevas adhesiones a Eurocontrol; 1997 (España, Eslovaquia, Croacia, Bulgaria y Mónaco); 2000 (antigua República Yugoslava de

Macedonia y Moldavia); 2001 (Finlandia); 2002 (Albania). Hoy día Eurocontrol lo componen 31 Estados.

El nuevo Protocolo Modificativo introduce sensibles modificaciones en la estructura institucional de la Organización que se han materializado en las siguientes innovaciones:

1. La Comisión de Ministros se transforma en Asamblea General donde estarán presentes o representados los ministros de Transportes y de Defensa de sus Estados miembros.
2. Se suprime el antiguo Comité de Gestión y se crea un Consejo del que forman parte los directores generales de Aviación Civil y sus equivalentes militares. De este Consejo dependerán otros órganos de nueva creación, especialmente un Comité de Coordinación Cívico-Militar (CMIC).

Tras el nuevo Protocolo Modificativo se han potenciado sensiblemente las misiones de la Organización en diferentes áreas, sin llegar a confiársele la responsabilidad, con carácter exclusivo, de prestar los servicios de control de tráfico aéreo sobre el espacio de sus Estados miembros, aunque los Estados que quieran confiársela podrán hacerlo.

APLICACIÓN ANTICIPADA DE CIERTAS DISPOSICIONES

DEL CONVENIO EUROCONTROL MODIFICADO POR SU PROTOCOLO DE 1997

Con objeto de comenzar a aplicar lo antes posible las disposiciones del nuevo Protocolo Modificativo sin necesidad de esperar su ratificación por parte de los legislativos nacionales, la Comisión de Ministros de Eurocontrol adoptó, en diciembre de 1997, un paquete de decisiones, en virtud del cual ciertas disposiciones del mismo, de vital importancia, comenzarían a aplicarse desde el primero de enero de 1998.

Al día de hoy este Protocolo Modificativo ha sido ratificado por los siguientes países: Albania, Bulgaria, Chipre, antigua República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Reino Unido, Luxemburgo, Moldavia, Mónaco, Noruega, Portugal, Rumania, Eslovaquia, Suiza, Chequia y Francia. Es decir, sólo ha sido ratificado por 16 de los

31 Estados miembros de la Organización. Por razones que se expondrán más adelante, el Reino Unido está presionando para que los Estados ratifiquen este Protocolo a la mayor brevedad posible.

RELACIONES EUROCONTROL/ OTAN/UNIÓN EUROPEA

Las relaciones Eurocontrol/OTAN, como el desarrollo en general de la Organización desde su creación en 1963, han registrado un movimiento pendular desde esa fecha al día de hoy. En efecto, al principio se establecieron unas relaciones muy estrechas entre Eurocontrol y la OTAN; tras la entrada en vigor del Protocolo Modificativo de 1981 del Convenio Eurocontrol en virtud del cual la Organización se expandió a numerosos países de la antigua Europa del Este, el nivel de estas relaciones, como anteriormente se ha puesto de manifiesto, se rebajó y recientemente –a la vista del nuevo mapa político europeo y composición de ambas Organizaciones (OTAN y Eurocontrol)- se han vuelto a estrechar mediante un Acuerdo Bilateral suscrito entre ambas partes en mayo de 2003. En este Acuerdo se toman una serie de medidas muy especiales, por parte de la OTAN, para preservar cierta información de carácter militar relacionada con los intereses de la defensa.

La OTAN participa en las reuniones del CMIC de Eurocontrol y esta Organización participa en las reuniones del Comité NATMAC de la OTAN.

En cuanto a las relaciones en temas con implicaciones militares entre Eurocontrol y la Unión Europea, actualmente se está tratando en el Parlamento Europeo -con motivo de la discusión de los cuatro Reglamentos en que se ha plasmado el plan de acción relativo al “Cielo Único Europeo”- de la posible participación de Eurocontrol, a título de observador, en un CMIC que se creará en el seno de la Unión Europea y que se ocupará, entre otras cuestiones, de la coordinación en los distintos aspectos abarcados por el “Cielo Único”.

España y el contencioso de Gibraltar ante el Convenio Eurocontrol

de 1960 modificado por los Protocolos de 1981 y 1997

En enero de 1997, que fue un año clave en la configuración del marco institucional que nos ocupa, el Ministerio de Defensa/Estado Mayor del Aire redactó un riguroso

documento que transmitió al Ministerio de Asuntos Exteriores en el que se ponía de manifiesto los trabajos que sobre el particular se están llevando a cabo en distintos foros internacionales europeos y el papel determinante que España debería jugar en la configuración del citado marco, y ello, por las siguientes razones:

1. "España disponía de más espacio aéreo que Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, etc".
2. "A pesar del importante tráfico que registraba su espacio aéreo, éste estaba muy lejos del grado de saturación que se registraba en otros espacios aéreos europeos: Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Alemania, etc., lo que daba un valor adicional a nuestro espacio".
3. "El espacio aéreo español tenía un importante valor geopolítico y geoestratégico, pues se extendía en gran parte por el Mediterráneo y norte de África, donde la CE, en general, y España, en particular, tenían intereses muy precisos que defender".

En junio de 1997 España suscribió el Protocolo Modificativo del Convenio Eurocontrol, en virtud del cual se ampliaban sensiblemente las competencias de la Organización hasta extenderla –entre otras áreas- a los aeropuertos y espacios aéreos contiguos, pudiendo incluir estas nuevas competencias ciertas actividades relacionadas con el contencioso hispano-británico sobre Gibraltar. Cabe señalar que España suscribió el citado Protocolo sin incluir ninguna cláusula de salvaguardia, ni emitir ninguna reserva sobre el contenido del mismo a pesar de que a través de este Protocolo se le transferían a Eurocontrol competencias que podían debilitar la posición de España en el citado contencioso sobre Gibraltar.

En diciembre de 1997, la Comisión de Ministros de Eurocontrol adoptó una decisión muy compleja e importante, como fue la de aprobar la aplicación anticipada de parte del contenido del citado Protocolo –a partir de primero de enero de 1998- sin esperar a que el mismo fuese ratificado por los respectivos Parlamentos. Entre las disposiciones cuya aplicación se anticipaba, figuraban algunas que podían afectar a actividades relacionadas con el contencioso de Gibraltar, susceptible de debilitar la posición de España en el mismo, pues hasta ese momento las competencias relativas a las mismas las ejercía España. En este contexto y a instancias del Ministerio de Defensa/Estado Mayor del Aire que informó debidamente del tema a

Exteriores, este Departamento dio instrucciones a la delegación española en la citada sesión de la Comisión de Ministros para que hiciese la siguiente comunicación.

España realizará en el momento de ratificación Convención siguiente declaración:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 y en relación con el aeropuerto sito en el Istmo que separa la ciudad, puerto y peñón de Gibraltar del resto de la península Ibérica, España declara que mantiene las restricciones aéreas actualmente vigentes.”

La comunicación fue hecha fuera de lugar en el Consejo Provisional –que era uno de los órganos en que había que hacerla- pero no se hizo en el órgano adecuado que era la Comisión de Ministros y su contenido no fue recogido en el texto de la decisión que se adoptó sobre el particular, por lo que cabría preguntarse, desde un punto de vista jurídico, por el valor de esta comunicación.

Como ha sido expuesto anteriormente, el Reino Unido considera de vital importancia -en el contexto actual de potenciación de Eurocontrol-. con la adhesión de la CE a esta Organización y el papel relevante que la misma ha de jugar en la implantación del plan de acción relativo al “Cielo Único” que sus Estados miembros ratifiquen, a la mayor brevedad posible, el nuevo Protocolo Modificativo (1997) del Convenio Eurocontrol. Sin duda es consciente que la plena aplicación del mismo pudiera debilitar la posición de España en el contencioso de Gibraltar, al no haber hecho en su momento ninguna reserva sobre el particular.

El “Cielo Único Europeo” y la adhesión de la CE

a Eurocontrol. relaciones Eurocontrol/CE/OTAN

Tras la publicación en 1999 del “Libro Blanco” sobre el “Cielo Único Europeo”, en el que se plasmaban la concepción y los planteamientos que la Comisión de la CE tenía sobre la problemática dimanante de la excesiva fragmentación del espacio aéreo europeo y de sus servicios de control de tráfico aéreo, la citada Comisión lo sometió al estudio de un Grupo de Alto Nivel (cívico/militar) que emitió un informe sobre el particular en diciembre del año 2000. Parte importante de las

recomendaciones contenidas en el Informe de este Grupo de Alto Nivel fueron recogidas en los cuatro reglamentos que posteriormente redactó la Comisión.

Hecho público el Informe del Grupo de Alto Nivel la Comisión adoptó dos decisiones importantes: la adhesión de la CE a Eurocontrol que se encontraba “congelada” desde enero del año 2000 y la redacción por parte de la Comisión de cuatro reglamentos, vinculantes para sus Estados miembros, que en estos momentos se hayan en fase de discusión. El contenido de estos cuatro reglamentos será objeto de estudio en un apartado posterior y a continuación se exponen los aspectos más destacables del Protocolo de Adhesión de la CE a Eurocontrol y del Acta Final de la Conferencia Diplomática en que se formalizó dicha adhesión que tuvo lugar en Bruselas el 8 de octubre de 2002.

En cuanto al Protocolo de Adhesión lo más destacable es lo siguiente:

1. La aplicación del mismo al aeropuerto de Gibraltar quedará suspendida hasta que comience la aplicación del régimen contenido en la declaración conjunta de los ministros de Asuntos Exteriores del Reino de España y del Reino Unido de 2 de diciembre de 1987.
2. La CE estará facultada para hacerse representar y para participar en todos los órganos de Eurocontrol, en los que cualquiera de sus Estados miembros tenga derecho a estar representado en calidad de parte contratante, y donde puedan tratarse cuestiones de su ámbito de competencias.
3. En lo que se refiere a las decisiones sobre competencias exclusivas de la CE, ésta ejercerá el derecho de voto de sus Estados miembros en función del Convenio, y los votos, simples y ponderados, emitidos por la CE serán acumulados para la determinación de las mayorías previstas: mayoría simple; mayoría ponderada; etc. Cuando la Comunidad participe en la votación, sus Estados miembros no podrán votar.
4. El ámbito de competencias que la Comunidad considera que le han sido transferidas por sus Estados miembros, figuran en una declaración escrita que acompaña al Protocolo de Adhesión.

En cuanto al Acta Final de la Conferencia Diplomática ésta contiene dos resoluciones y tres declaraciones relativas a los siguientes temas:

1. Resolución por la que se invita a las partes contratantes a ratificar, aceptar o aprobar el Protocolo de Adhesión tan pronto como sea factible.
2. Resolución relativa a la aplicación anticipada del Protocolo de Adhesión.
3. Declaración conjunta sobre ausencia de competencia de la Comunidad en materia de seguridad y defensa. A pesar de que a través de esta declaración, suscrita en octubre de 2002, la Comunidad reconoce que no tiene competencias en esta materia, deja la “puerta abierta” a ejercer este tipo de competencias cuando, paulatinamente, le vayan siendo transferidas conforme se avance en la integración de la PESD de la Comunidad.
4. Declaración conjunta sobre la Coordinación en Investigación, Desarrollo, Tecnología y Evaluación.
5. Declaración conjunta relativa a la entrada en vigor del Protocolo Refundido y del Protocolo de Adhesión, y a las futuras firmas del Protocolo de Adhesión.

Tras lo expuesto, es fácil comprender el importante papel que en un futuro va a jugar la CE en el seno de Eurocontrol. En efecto, Eurocontrol lo componen hoy día 31 Estados, de los que 15 son ya miembros de la CE, pero este número se elevará a 25 a partir de mayo de 2004. Si tenemos en cuenta que ya entre estos 15 se encuentran países como Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, España, etc., cuyos votos ponderados están muy por encima del de países como Mónaco, Moldavia, etc. etc., es fácil deducir que en los temas en que la CE sea competente –que cada vez serán más– la mayoría absoluta o ponderada, la tiene asegurada.

Lo más destacable de la lista de competencias de la CE a que se ha hecho alusión anteriormente, es lo siguiente:

1. En el primer punto de la misma la CE pone de manifiesto que no es una lista cerrada, sino una lista abierta, susceptible de evolucionar permanentemente.

2. En el campo de la gestión de la navegación aérea su competencia se extiende a las áreas de normalización; investigación y desarrollo tecnológico y redes transeuropeas.
3. En el campo de transporte aéreo señala las áreas relativas a la provisión de servicios; incremento de la seguridad; eficaz funcionamiento del mercado interior; concurrencia; libre circulación, etc.
4. La CE reconoce que el Tratado no le da competencia en cuestiones de seguridad nacional y defensa; por lo que la estructuración y utilización del espacio aéreo con fines militares no entra dentro de su área de competencias. Esto no impide, como así se reconoce, que la Unión Europea dentro de las limitadas competencias que le otorga su segundo pilar, pueda adoptar ciertas decisiones con implicaciones militares. Como es lógico, estas decisiones serán cada vez más importantes conforme se vaya fortaleciendo este “segundo pilar”.

Al día de hoy este Protocolo de Adhesión ha sido ratificado por sólo dos países (Finlandia y Suiza) de los 31 Estados miembros de la Organización.

El plan de acción sobre el “Cielo Único Europeo”

y los cuatro reglamentos que lo desarrollan

El plan de acción sobre el “Cielo Único Europeo” ha venido impuesto por la fragmentación del espacio aéreo en Europa; el número de centros de control existentes; el número de proveedores de servicios, etc. etc. Un estudio comparativo entre el espacio aéreo estadounidense y el espacio aéreo europeo, de similares dimensiones, arroja los siguientes resultados: Europa dispone de 51 centros de control mientras en Estados Unidos hay 28; en Europa prestan servicios 57 proveedores, mientras en Estados Unidos hay un solo proveedor FAA; en Europa existen 31 Estados que disponen de 47 órganos reguladores, mientras en Estados Unidos sólo hay un regulador; en Europa existen 18 suministradores de equipos e instalaciones y en Estados Unidos el número es mucho menor, etc.

El citado plan de acción se ha materializado en cuatro reglamentos: *Reglamento Marco*; *Reglamento de Prestación de Servicios*; *Reglamento de Espacio Aéreo* y

Reglamento de Interoperabilidad, que tras superar los trámites internos de la Comisión y Consejo de la CE, fueron sometidos a una primera lectura por parte del Parlamento Europeo el día 3 de septiembre de 2002. Conforme con el procedimiento de “codecisión”, los citados reglamentos –junto con las propuestas de modificación no consensuadas- fueron sometidas a una segunda lectura el 3 de julio de 2003. Desgraciadamente en esta segunda lectura no se llegó a un acuerdo entre las posiciones del Parlamento y del Consejo, y el tema se ha sometido al procedimiento de “conciliación”. Más adelante se expondrán los avances, al día de hoy, que se han registrado en este proceso de “conciliación”.

Sin duda ha sido la complejidad de las materias y actividades a regular a través de los citados reglamentos –que como se ha expuesto anteriormente están estrechamente ligadas a la soberanía nacional; política exterior; política de defensa; etc. de los Estados miembros- lo que ha aconsejado tomarse un tiempo de reflexión sobre el tema. No obstante lo anteriormente expuesto, a continuación se expone, en grandes líneas, el contenido de cada uno de los reglamentos y los principales aspectos de los mismos pendientes de acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo.

El Reglamento Marco para la realización del “Cielo Único Europeo” 2001/0060

Éste es, sin duda, el Reglamento más importante de los cuatro que estamos examinando. En un principio se pensó en redactar cuatro reglamentos distintos, pero posteriormente se optó por redactar un reglamento marco y tres reglamentos técnicos, como marco jurídico idóneo para la gestión global del espacio aéreo europeo y facilitar la seguridad del tráfico aéreo. El Consejo ha acordado reforzar el carácter “horizontal” de este reglamento, transfiriendo al mismo las disposiciones comunes a los reglamentos específicos y definiciones correspondientes:

1. Desde un punto de vista estrictamente español, lo que cabe destacar de este Reglamento es que en el preámbulo del mismo y en su articulado (artículo 1.4 y 1.5) se prevén disposiciones con vista a salvaguardar los intereses de España en los aspectos aeronáuticos del contencioso hispano-británico sobre Gibraltar.
2. En el artículo 1.2 de este reglamento se reconoce que las medidas que deberán adoptarse en su aplicación, se aplicarán sin perjuicio de la soberanía de los

Estados miembros sobre sus espacios aéreos y de las necesidades de éstos en lo que respecta al orden público, la seguridad pública y los asuntos de defensa, y las medidas que deberán adoptarse de conformidad con el artículo 3, no incluyen las operaciones y entrenamientos militares.

3. En el artículo 2 se definen cuarenta términos y expresiones que también serán de aplicación en los otros tres reglamentos. Definiciones que van desde los términos “autorización”; “sector”; “sistema” etc. hasta expresiones como las de “bloque de espacio aéreo”; “gestión de espacio aéreo” etc.
4. En el artículo 5 se propugna la creación de un “Comité del Cielo Único” compuesto por dos representantes de cada Estado miembro y presidido por un representante de la Comisión. La misión de este Comité será la de asistir y asesorar a la Comisión en su toma de decisiones.
5. En términos generales este reglamento propone la instauración de un marco institucional para la creación del “Cielo Único Europeo”, según el cual la CE regula; Eurocontrol elabora, cuando proceda, proyectos de normas con miras a su incorporación al Derecho Comunitario y los Estados miembros hacen cumplir las normas sin perjuicio del papel de la Comisión como guardiana del Tratado. Este reglamento también propone aumentar sensiblemente la coordinación internacional y la eliminación de los cuellos de botella administrativos y organizativos en el ámbito de los procedimientos de toma de decisiones y aplicación en la gestión del tráfico aéreo.

Entre las puntualizaciones y correcciones que el Parlamento Europeo desea que se recojan en el Reglamento que nos ocupa, figuran las siguientes:

1. Varias puntualizaciones y correcciones que propone sobre los términos y expresiones que se definen en su artículo 2.
2. En cuanto al “Comité del Cielo Único”, el Parlamento Europeo propone que se complete su definición añadiendo la siguiente expresión: “Entre otros cometidos, dicho Comité velará porque se concilien los intereses de los usuarios civiles y militares”. Sobre este particular cabe señalar que en un principio se pensó establecer que uno de los dos representantes de cada Estado en este Comité

debería ser militar. Posteriormente se decidió dejar libertad a los Estados para la elección de sus dos representantes, pero la propuesta del Parlamento Europeo parece invitar a los Estados, indirectamente, a que decidan el que uno de sus dos representantes en el citado Comité sea militar, dados los cometidos que se le asignan al mismo. También propone el Parlamento Europeo que Eurocontrol sea “miembro observador” en este Comité.

3. En el artículo 6 se propugna “Bien en el marco de acuerdos celebrados con países europeos que no sean miembros de la Unión Europea o bien en el contexto de Eurocontrol, la Comunidad intentará hacer extensivos a dichos países el presente Reglamento y las medidas que se adopten con arreglo al artículo 3”. El Parlamento Europeo propone una modificación al texto de este artículo, en la que entre otros extremos especifica que “la Comisión actúe de forma coherente en la ampliación del ámbito del ‘Cielo Único Europeo’ ”.
4. En el artículo 7, el Parlamento Europeo propone una modificación para que Eurocontrol en la elaboración de las medidas de ejecución del Reglamento que sean de su competencia, consulte las partes interesadas, incluidas las autoridades militares.

El Reglamento relativo a la prestación de servicios de navegación aérea

en el “Cielo Único Europeo”. 2001/0235

El objetivo de este Reglamento es el de facilitar la prestación segura y eficaz de servicios de la navegación aérea con interoperabilidad y sin soluciones de continuidad en toda la Comunidad y asegurar una separación funcional entre autoridades nacionales de supervisión y los proveedores de servicios. Esta separación es compatible con sistemas públicos o privados de los mismos, sea cual sea el modelo adoptado por los distintos Estados miembros. Los requisitos de seguridad de Eurocontrol se transpondrán a normas comunitarias. El Reglamento introduce un sistema de tarificación y certificación de servicios de navegación aérea que fijan los requisitos armonizados para su prestación a escala comunitaria. Los Estados miembros mantendrán su facultad de designar a los proveedores de servicios que actuaran en forma de monopolio.

En lo que al articulado en concreto se refiere, cabe señalar los siguientes extremos:

1. En el artículo 10 se hace alusión a las relaciones entre las autoridades civiles y militares en tema de prestación de servicios en bloques específicos de espacio aéreo, y el artículo 12 se ocupa del acceso y protección de datos.
2. Los artículos 13 al 16 se ocupan del sistema de tarificación de servicios y el artículo 20 de la confidencialidad de datos.

Entre las puntualizaciones y correcciones que el Parlamento Europeo desea que se recojan en el texto del Reglamento que nos ocupa figuran las siguientes:

1. En el artículo 10 se estipula que las autoridades civiles y militares de los Estados miembros deberán establecer acuerdos o celebrar consultas para la gestión de bloques específicos de espacio aéreo. El Parlamento Europeo desea que los Estados que dispongan entidades separadas para la prestación de servicios civiles y militares de tráfico aéreo, estos mantengan informada a la Comisión de la CE en la forma en que está organizada esta cooperación entre entidades y acuerdos alcanzados.
2. El Parlamento Europeo pretende incluir un nuevo artículo 4 *bis*, relativo a la formación de controladores.

Reglamento relativo a la gestión del espacio aéreo

en el "Cielo Único Europeo". 2001/0237

El Consejo ha efectuado algunos cambios generales respecto a la propuesta de la Comisión. La Comisión puede aceptar estos cambios, aunque lamenta que algunos de ellos, en especial los relacionados con los bloques funcionales de espacio aéreo, reducen las posibilidades de las instituciones comunitarias de intervenir para garantizar la eficacia y la coherencia de la organización del espacio aéreo. Una primera modificación se refiere al ámbito del reglamento. Éste cubre el espacio aéreo bajo la responsabilidad del Estado miembro incluido en las regiones europeas y africanas de la OACI (apartado 3 del artículo). Además, los Estados miembros pueden decidir la inclusión de otro espacio aéreo bajo su responsabilidad, en

especial el situado sobre alta mar, donde presten servicios de navegación aérea a raíz del mandato de la OACI (apartado 3 del artículo), figura 2.

En lo que el articulado en concreto se refiere, cabe señalar los siguientes extremos:

1. Tanto en el preámbulo del Reglamento como en el articulado del mismo, se especifica la necesidad de una estrecha colaboración entre autoridades civiles y militares para la eficaz consecución de la gestión de este espacio aéreo único.
2. Se propugna la creación, dentro de cinco años, de una región de vuelos única para el espacio aéreo superior de los Estados miembros en el contexto de la OACI, que podría ir seguida, cinco años más tarde, de una región de vuelos única, para el espacio aéreo inferior.
3. Se contempla la creación de bloques funcionales de espacio aéreo, al margen de las fronteras nacionales, que podrían ser gestionadas por uno o varios Estados.

Entre las puntualizaciones y correcciones que el Parlamento Europeo desea que se recojan en el Reglamento que nos ocupa, figuran las siguientes:

1. Una extensa enmienda al artículo 7 que recoge temas relativos a la cooperación cívico-militar que se refiere tanto a la gestión del espacio aéreo, como a los proveedores de servicios civiles y militares.
2. Se propone la creación de un apartado 1 *bis*, en el artículo 8 del Reglamento, relativo a la utilización del espacio aéreo prohibido, cerrado o restringido por motivos militares.
3. Independientemente de lo indicado en los dos apartados anteriores, el Parlamento Europeo presenta una amplia batería de modificaciones y creación de nuevos artículos para regular actividades de distinta naturaleza.

El Reglamento relativo a la interoperabilidad de la red de gestión del tráfico aéreo en el "Cielo Único Europeo".

El Consejo no ha efectuado ningún cambio sustancial en relación con la propuesta de la Comisión, por lo que la Comisión puede respaldar plenamente la posición común respecto al presente Reglamento. La posición común ha introducido

disposiciones más detalladas sobre los acuerdos transitorios con el fin de salvaguardar las inversiones realizadas por los Estados miembros en el periodo anterior a la entrada en vigor del Reglamento. Desde el punto de vista formal, la posición común reduce el número de artículos y las disposiciones del capítulo II y III de las propuestas de la Comisión se funden en un solo capítulo.

Al igual que con otros reglamentos específicos, el Consejo considera que el problema de la consulta de las partes interesadas es de carácter horizontal y, como tal, se debe abordar más correctamente en el Reglamento Marco. En lo que al articulado en concreto se refiere, este Reglamento trata de regular actividades relacionadas con la armonización de equipos y procedimientos, componentes, certificados de conformidad, etc.

Las enmiendas y puntualizaciones del Parlamento Europeo sobre el mismo pendientes de resolver son mínimas. Sólo figura una relativa a fechas de entrada en vigor.

Actitud de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo

ante el plan de acción sobre el “Cielo Único Europeo”

Como se podría esperar en un tema de tal trascendencia y con las importantes implicaciones ya señaladas, no ha habido, hasta ahora, el grado de concertación necesario entre la Comisión, Consejo y Parlamento Europeo para sacar adelante este plan a través del proceso regular establecido y ha sido remitido al proceso de “conciliación” previsto para estos casos.

La Comisión desde un principio trató de asignarse un papel primordial en este plan de acción, asumiendo un máximo de responsabilidades y competencias que hoy ejercen los Estados miembros y Eurocontrol. En lo que a esta Organización se refiere, pretendió convertirla en un mero instrumento de trabajo, de carácter técnico, a su servicio.

En lo que a la gestión y control del espacio y tráfico aéreo se refiere, la implantación del plan de acción que nos ocupa supondrá, entre otras, las siguientes ventajas:

1. La reducción de los sistemas de control existentes en Europa, lo que comportará la reducción de centros de control.
2. Una sensible mejora en la gestión del espacio aéreo que redundará en la racionalización de las estructuras y trazados de rutas, que facilitarán los vuelos directos de punto a punto. Disminuyendo con ello las distancias voladas y la saturación, a veces innecesaria, del espacio aéreo; reduciendo los retrasos y cancelaciones que hoy día se producen por este concepto.
3. La normalización de equipos e instalaciones impondrá la reordenación del sector de proveedores de equipos electrónicos, con la consiguiente reducción del número de suministradores.
4. La reducción de personal necesario para la gestión de los servicios de los ayudantes técnicos sanitarios que vendrá forzosamente determinada por la reducción de sistemas, centro de Control, etc.

Todo ello milita a favor de que España, en aras de una mayor seguridad y regularidad en el tráfico aéreo, no escatime medios ni esfuerzos en facilitar la configuración de un nuevo marco institucional que resuelva los problemas que se registran con el actual, siempre que en el nuevo marco se salvaguarden debidamente los múltiples y complejos intereses, de distinta naturaleza, que tiene en esta importante área de actividades.

El marco institucional que hoy día regula en Europa estas actividades –mejor dicho la multiplicidad de marcos institucionales- es incapaz de resolver los graves problemas de saturación de espacio aéreo- con los correspondientes desvíos, retrasos y cancelaciones de vuelo- que están causando un importante daño a la economía del transporte aéreo y al normal desarrollo del mercado único.

Como ha quedado expuesto anteriormente, apenas la Comisión hizo público su plan de acción sobre el “Cielo Único Europeo” en el 2001, los Legislativos de ciertos Estados comunitarios, como Francia y el Reino Unido, hicieron público rigurosos estudios sobre el contenido del mismo y sus implicaciones de diversa naturaleza: por supuesto que los Ejecutivos también se ocuparon del tema al máximo nivel. Francia ha ido más lejos que lo anteriormente indicado, ya que, entre la primera y

segunda lectura de los cuatro Reglamentos por parte del Parlamento Europeo, la Asamblea y el Senado han vuelto a publicar en noviembre de 2002, rigurosos informes sobre el tema redactado por la delegación de la Unión Europea dentro de la misma. En la elaboración de los citados informes, como en el anterior, han sido consultados altos funcionarios de la Administración, generales de su Ejército del Aire, dirigentes del transporte aéreo, industria electrónica, sindicatos, etc., así como personal de diferentes embajadas y representantes nacionales ante instancias internacionales.

En julio de 2003 la Asamblea Nacional de Francia hizo público un Informe sobre los resultados de un seminario con tres mesas redondas celebrado en el seno de la misma –antes de la segunda lectura por parte del Parlamento Europeo de los cuatro reglamentos- bajo el título “El desafío del ‘Cielo Único’: Francia en la Europa de la navegación aérea”. De las tres mesas redondas formaron parte altos representantes civiles y militares de todas las instancias francesas, oficiales y privadas, implicadas en el plan de acción sobre el “Cielo Único”. También participaron en una de las citadas mesas redondas el director de Transportes de la Comisión de la CE y el jefe del Gabinete del director general de Eurocontrol.

En lo que a la industria se refiere, llama la atención el hecho de que así como en los Informes de la Asamblea Nacional antes citados se audicionó por separado a los representantes de EADS, Airbus y Thales, en la primera mesa del seminario que comentamos figura como miembro de la misma el presidente de una instancia recientemente creada llamada *Air Traffic Alliance*, que agrupa a la rama francesa de los consorcios EADS y Airbus y a la empresa Thales. Se ve que en Francia su industria aeronáutica y electrónica comienza a posicionarse de cara al nuevo marco institucional europeo que se trata de configurar con los cuatro reglamentos de la Comisión y en el que el sector industrial (aeronáutico y electrónico) será uno de los más afectados. Es lógico que este posicionamiento tienda a obtener los mayores beneficios para la industria francesa, dimanantes de la aplicación, entre otros, del *Reglamento relativo a la Interoperabilidad de la Red Europea de Gestión del Tráfico Aéreo*. Sobre este particular cabe señalar que en uno de los capítulos del segundo informe de la Asamblea (IA 1) a), PP. 18 y 19) se hace alusión a la concurrencia entre las cinco grandes empresas electrónicas europeas (Thales, Indra, Alenia

Marconi, Lockheed Martin y Raytheon) en el suministro de equipos electrónicos a los diferentes sistemas y se cita en concreto la concurrencia de Indra y Alenia Marconi con Thales en este campo. Esperemos que la reestructuración industrial en los sectores aeronáuticos y electrónicos que comportará la implantación del plan de acción sobre el “Cielo Único” no afecte negativamente a la situación privilegiada que hoy día ocupan CASA e INDRA en los mismos.

En lo que se refiere al informe de la “Cámara de los Lores” sobre el “Cielo Único” éste incluye, entre otros, dos apartados muy significativos: uno relativo al contencioso hispano / británico sobre Gibraltar y el otro sobre los “tres pilares” de la Unión Europea:

1. Sobre el contencioso hispano/británico en relación con Gibraltar, viene a decir que Gibraltar se encuentra dentro del FIR/UIR Madrid; que España suscribió en junio de 1997 un Protocolo Modificativo del Convenio Eurocontrol que afectaba a este FIR/UIR sin oponer ningún reparo y que no comprende la actitud de España con medidas o cláusulas de salvaguardia que desea introducir a última hora. Cabe señalar, como ya ha sido indicado, que el Reino Unido ya ha ratificado el citado Protocolo Modificativo y está urgiendo a otros Estados de Eurocontrol a que lo ratifiquen, pues considera que de cara a un futuro es el paso más importante que los Estados implicados en el tema deben dar en este momento. España al parecer está considerando la adopción de ciertas medidas –en el momento procesal de la ratificación del citado Protocolo Modificativo- con vistas a la salvaguardia de sus intereses en el contencioso de Gibraltar.
2. Sobre los “tres pilares” de la Unión Europea se reitera, como ya lo hacía el Informe del Grupo de Alto Nivel (cívico/militar), en el hecho de que la CE (primer pilar) no tiene competencias en temas de defensa, sino que estas competencias corresponden a la Unión Europea dentro de su política común exterior y de seguridad (segundo pilar).

El autor de estas líneas no tiene conocimiento de que en España se hayan producido, a nivel del Legislativo (Congreso y Senado), ni del Ejecutivo, trabajos del alcance de los producidos en Francia y Reino Unido sobre el plan de acción relativo al “Cielo Único”.

Recurso al “Procedimiento de Conciliación”

Como ha quedado expuesto anteriormente, después de dos lecturas de los cuatro reglamentos por parte del Parlamento Europeo –la última se celebró en julio de 2003- el Parlamento y el Consejo no han llegado a un total acuerdo sobre el contenido de los mismos, por lo que han tenido que recurrir al “procedimiento de conciliación” previsto para estos casos, pues al parecer existían unas 50 propuestas de modificación del articulado y preámbulos de los Reglamentos formuladas por el Parlamento Europeo, en las que éste y el Consejo no se ponían de acuerdo. Al parecer las propuestas de modificación más difíciles de solventar eran aquellas relativas al equilibrio entre los intereses civiles y militares; implicaciones sobre la defensa y la gestión de bloques funcionales de espacio aéreo.

Los contactos del trío (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) dentro del “proceso de conciliación” comenzaron en octubre del presente año, la última ha tenido lugar el 9 de diciembre. La situación a esta fecha era la siguiente: de los 50 temas pendientes se había alcanzado un compromiso en 35 de ellos, que eran mayormente temas de naturaleza operativa y técnica; quedaban por solventar 15 cuestiones importantes sobre implicaciones militares y sobre la creación de “bloques funcionales de espacio aéreo” con implicaciones sobre la defensa y soberanía nacional.

En la reunión del 9 de diciembre se ha llegado a un acuerdo global sobre las implicaciones militares; coordinación cívico-militar, etc., y sobre la gestión de los bloques funcionales de espacio aéreo que se contemplan en los reglamentos que estamos considerando. No se conocen aún los textos definitivos de estos acuerdos, pero parece ser que se salvaguardan debidamente los intereses de los Estados en ambos temas y son muy significativas las afirmaciones que se hacen en el comunicado de prensa del Parlamento Europeo en el que se da cuenta de los resultados favorables obtenidos en la reunión antes mencionada. En efecto, el señor Fava y la señora Sanders, portavoces de la delegación, manifiestan que no esperaban que se alcanzasen compromisos en temas tan sensibles y el señor Dimitrakopoulos, jefe de la delegación del Parlamento Europeo, advertía que el compromiso alcanzado era sólo una parte del largo camino a recorrer antes de que el “Cielo Único” fuese una realidad. En este mismo orden de ideas, en un artículo

sobre el tema, publicado por el *Financial Times* (11 de diciembre de 2003), se da cuenta cómo el compromiso entre las partes se obtuvo en el último momento. Es también significativo cómo en el comunicado de prensa de la Comisión de la CE en el que informa de los compromisos alcanzados se lanzan mensajes para justificar las medidas adoptadas en los cuatro reglamentos y tranquilizar a las partes afectadas por su contenido. En este sentido, alude a que la soberanía nacional y los intereses de la defensa no van a ser afectados negativamente; tiende la mano a los sindicatos afectados para facilitar los procesos negociadores; afirma que no se procedería al licenciamiento de controladores, sino todo lo contrario, se ampliará la plantilla en un 10% o 15%, etc.

Desde que la Comisión puso en marcha este plan de acción sobre el “Cielo Único”, los dos Estados más reticentes sobre su desarrollo fueron Francia y Grecia. Francia debido a su tradicional política centralista y de defensa y Grecia debido a su contencioso con Turquía sobre Chipre, pues piensa que el actual marco institucional salvaguarda mejor sus intereses. A estos dos países ha venido a sumarse recientemente Portugal, que también está dando pruebas de reticencias respecto al nuevo plan, especialmente en lo que se refiere a la creación de bloques funcionales de espacio aéreo.

Tras lo expuesto sólo cabe decir que casi no existe ninguna incertidumbre sobre el futuro del plan de acción relativo al “Cielo Único”, cuyas fechas claves serán el 28 y 29 de enero de 2004 en que tendrá lugar la nueva lectura de los cuatro reglamentos en el Parlamento Europeo y su examen en el Consejo en fecha aún por determinar.

Posibilidad de extender el ámbito de aplicación del

plan de acción sobre el “Cielo Único Europeo” a terceros países

En el artículo 6 del Reglamento Marco, el Consejo parece proponer la extensión del plan de acción , sin más, a terceros países europeos, en el ámbito de los acuerdos suscritos con estos o en el seno de Eurocontrol. Sin embargo, en la propuesta que hace el Parlamento Europeo, éste propugna, en una nueva redacción de este artículo, que en este proceso de ampliación, la Comisión actúe de forma coherente y parece querer limitar esta ampliación, cosa lógica, a países vecinos sin entrar en el

detalle de que sean o no europeos. Aunque éste es un tema que deberá ser estudiado en profundidad, parece oportuno, dentro del alcance de este estudio, “desbrozar” un poco el terreno sobre el tema, haciendo unas consideraciones sobre la coherencia con que el Parlamento Europeo recomienda a la Comisión que actúe en el proceso de extensión que contemplamos.

La “actuación de forma coherente” que el Parlamento Europeo recomienda a la Comisión, debe entenderse, al menos, en una doble vertiente: una vertiente geográfica y una vertiente política. Pasemos a examinar las implicaciones de cada una de estas vertientes:

1. Desde un punto de vista geográfico, con las implicaciones operativas y funcionales que ello comporta, parece lógico que la ampliación se limite a los Estados vecinos, que son los que tienen espacios aéreos contiguos a los espacios aéreos comunitarios. Es precisamente esta contigüidad, la que facilita la aplicación del plan de acción que estamos examinando. ¿Qué sentido tendría ampliar el “Cielo Único Europeo” a Mauritania, si previamente no se ha extendido a Marruecos y Argelia? Fue precisamente esta falta de continuidad entre los espacios aéreos de los Estados miembros de Eurocontrol, tras la adhesión de Portugal, además de otras razones, lo que incitó en 1986 al presidente de la Comisión de Ministros de la Organización, “a forzar” al Reino Unido a retirar el “veto encubierto” que mantenía respecto a la adhesión de España.
2. Desde un punto de vista político/institucional, es obvio que la plena extensión del plan de acción que nos ocupa sólo puede hacerse a Estados cuya PESD tenga un cierto grado de afinidad con la que propugna la Unión Europea, pues como ha sido expuesto anteriormente, este plan afecta a actividades estrechamente relacionadas con la soberanía nacional, intereses de la defensa, etc. Otro extremo a tener en cuenta en esta expansión serían las implicaciones para la PESD específica de los Estados comunitarios directamente implicados en la ampliación (Estados comunitarios vecinos de los potencialmente objetivos de la expansión).

Tras lo expuesto sólo cabe señalar que el tema de la extensión del plan de acción sobre el “Cielo Único” es un tema complejo, de ahí, sin duda, la coherencia que pide el Parlamento Europeo a la Comisión a la hora de promocionar esta extensión.

España ante el plan de acción relativo al “Cielo Único Europeo”

Lo primero que merece señalarse es que con el plan de acción que nos ocupa se trata de configurar un nuevo marco institucional de gran importancia por sus componentes políticas, económicas, industriales, etc. y con implicaciones muy directas, como ya ha sido señalado, sobre la soberanía, seguridad y defensa de los Estados que se integren en el mismo. Las implicaciones más importantes para España dimanantes de su pertenencia a este marco institucional hay que examinarlas desde un punto de vista de sus incidencias sobre la soberanía nacional, militar, etc. y económico.

Desde un punto de vista económico estas implicaciones hay que considerarlas en una triple vertiente: transporte aéreo; industrial y general.

Vertiente Transporte Aéreo. El transporte aéreo va tomando cada vez mayor importancia dentro de las actividades económicas de cualquier país desarrollado y en el caso de España su importancia es aún más relevante, dado que el turismo es uno de los pilares de su economía y este medio de transporte es una de las principales vías de penetración. Además hay que tener en cuenta la componente insular del territorio español (Baleares y Canarias) y las plazas de Ceuta y Melilla, lo que hace que el transporte aéreo tenga un mayor peso relativo dentro de su sistema de transportes, sin duda superior al que pueda tener en países de similar extensión, como pueden ser Francia, Alemania, etc. Un nuevo marco institucional que reduzca sensiblemente o suprima las anulaciones, retrasos o desvío de vuelos que hoy se producen, con el coste que ello supone, contribuirían a potenciar el desarrollo del transporte aéreo con el efecto positivo que ello comportaría para la economía en general y el turismo en particular.

Vertiente industrial (aeronáutica y electrónica). La componente industrial de las actividades a regular a través de este nuevo marco institucional es de gran importancia, especialmente en las áreas aeronáutica y electrónica. La aplicación del

Reglamento de Interoperabilidad de la Red Europea de la Gestión del Tráfico Aéreo del “Cielo Único” junto a la expansión del plan de acción correspondiente a países extra comunitarios, ampliará sensiblemente el mercado hoy día existente. Esta ampliación de mercados irá acompañada, sin duda, con una concentración de las industrias aeronáuticas, especialmente electrónicas, hoy existentes y todo ello con objeto de incrementar las series de producción y rebajar los precios. España hoy día a través de INDRA y CASA ocupa un lugar importante en la lista de suministradores de equipos de este sector, en directa competencia con otras industrias europeas como pueden ser Thales (Francia); Alenia Marconi (Italia), etc. Es lógico que en la futura reestructuración de este sector, España trate de mejorar la posición que ocupa hoy día, o al menos de conservarla. Como se ha expuesto anteriormente, hay países como Francia y Reino Unido en que sus industrias han comenzado a posicionarse de cara al nuevo marco institucional que se está tratando de configurar con el plan de acción relativo al “Cielo Único”.

Vertiente general. Es obvio que un racional y eficaz desarrollo del transporte aéreo, además de tener un impacto positivo sobre el sector turismo y el sector industrial, tiene también un impacto positivo muy sensible sobre otros sectores de la economía nacional, como puede ser el transporte en general; comercio; etc.

Desde un punto de vista de salvaguardia de la soberanía nacional, intereses de la defensa, etc. dimanantes del nuevo marco institucional que se está tratando de configurar, España ha de prestar una especial atención a los siguientes temas:

“Salvaguardar sus intereses en lo que se refería a los espacios aéreos del FIR/UIR Canarias (Sáhara Occidental), Gibraltar, Ceuta y Melilla”. Objetivo que estableció la CIPAI en abril de 1987 al Equipo español que debería negociar la adhesión de España a Eurocontrol.

En lo que se refiere a Gibraltar, España ha salvaguardado sus intereses en el Protocolo de Adhesión de la CE a Eurocontrol y en el Reglamento Marco de los cuatro que configuran el plan de acción relativo al “Cielo Único”. Donde probablemente esta salvaguardia ofrece ciertas dudas, ha sido en la suscripción por parte de España del Protocolo Modificativo de 1997 del Convenio Eurocontrol, donde España no introdujo ninguna cláusula de salvaguardia a pesar de que con el

citado Protocolo se extendían sensiblemente las competencias de la Organización, hasta extenderlas a los Aeropuertos y sus inmediaciones. Similares dudas ofrece la decisión adoptada por la Comisión de Ministros de Eurocontrol en diciembre de 1997, en virtud de la cual se decidía la aplicación de ciertos artículos del citado Protocolo, sin esperar a su ratificación por parte de los Parlamentos Nacionales. Como se recordará Exteriores mandó que se hiciese un comunicado sobre el particular, pero su contenido no fue recogido ni en el preámbulo ni articulado de la decisión adoptada.

En lo que se refiere a la salvaguardia de los intereses de España en los espacios aéreos del FIR/UIR Canarias (Sáhara Occidental), Ceuta y Melilla, la crisis sobre la Isla Perejil registrada el año pasado pone de manifiesto lo acertado de las precauciones que sobre este tema impuso la CIPAI en abril de 1987, cuando se trató de negociar la adhesión de España a Eurocontrol. Sobre este particular hay que tener en cuenta, como puso de manifiesto el Ministerio de Defensa/Estado Mayor del Aire en su día, que el espacio aéreo español es de vital importancia desde un punto de vista geopolítico y geoestratégico y donde España en el contexto de una política de defensa común europea tendrá intereses y objetivos europeos que defender, pero también tiene objetivos e intereses propios, como los anteriormente expuestos y sobre cuya defensa tuvo que actuar el año pasado con motivo de la crisis de isla Perejil.

La especial configuración de la red de infraestructura aeronáutica española (civil y militar) y su sistema de gestión –hoy día por un ente público de carácter estatal, pero el día de mañana, como ocurre en otros países, pudiera ser un ente privado o semipúblico- obligará a España, sin duda, a tomar importantes medidas en el contexto de la aplicación del plan de acción relativo al “Cielo Único” respecto a determinados componentes (bases aéreas y aeropuertos) de la citada red. En efecto, de un tiempo a esta parte, el Ejército del Aire ha ido retirándose de ciertas bases aéreas militares, aunque en ciertos casos ha seguido compartiendo las instalaciones con la entidad civil responsable de la gestión de las mismas AENA, que al ser de carácter estatal ha facilitado esta “convivencia” en todos los sentidos.

Esta política ha hecho que hoy día no exista lo que pudiéramos llamar, una base aérea exclusivamente militar en todo Baleares, Canarias y costa mediterránea; la

presencia militar en estos importantes enclaves estratégicos es compartida con presencia civil que atiende a los requerimientos de este tráfico. En caso de guerra o conflicto, en el sentido tradicional del término, esta compartición de medios e instalaciones no tendría mayor importancia, pues el tráfico aéreo civil quedaría automáticamente bajo control militar o reducido en gran parte. Con el concepto moderno de crisis –distinto al de guerra- han de convivir tráficos aéreos civil y militar; -como fue el caso en la crisis de Kosovo en 1999- a veces en temporada alta de turismo, con el perjuicio económico que ello puede comportar al tráfico aéreo civil y el perjuicio operativo al tráfico militar. Perjuicio económico que en un futuro, y en ciertos casos, tendrán que compensar los proveedores de servicios. Los movimientos de la aviación militar desde instalaciones civiles (aeropuertos y bases aéreas abiertas al tráfico civil) será cada vez más difícil que pasen inadvertidos para Bruselas, dentro del nuevo marco institucional que se está configurando con el plan de acción relativo al “Cielo Único” y no cabe duda que ciertos movimientos de esta aviación militar pueden requerir un cierto grado de confidencialidad, aunque se realicen en tiempos de paz.

Otro punto que deberá ser objeto de detenido estudio por parte española, especialmente por Ministerio de Defensa/Estado Mayor del Aire, es la creación de “bloques funcionales de espacios aéreos” que pueden abarcar espacios aéreos de dos o más Estados y que podrán ser gestionados por uno o varios Estados de los implicados.

En resumen, España ante el nuevo marco institucional que se trata de configurar con el plan de acción relativo al “Cielo Único” se halla en una compleja situación que ha de examinar con suma atención. De una parte pudiese resultarle favorable la cesión a Bruselas (CE y Eurocontrol) de importantes áreas de competencias por la incidencia favorable que esta cesión podría tener sobre el desarrollo del transporte aéreo; industria; etc., y por otra parte tiene complejos intereses que defender estrechamente relacionados con su soberanía nacional; su defensa, etc. En cualquier caso, sería conveniente una revisión a fondo de su infraestructura aérea militar (bases aéreas y aeropuertos con utilización militar) a la vista de cómo quede configurado un nuevo marco institucional relativo al “Cielo Único”.

El plan de acción relativo al “Cielo Único Europeo”

ante las implicaciones geopolíticas y geoestratégicas

que comportará el desarrollo del concepto

“Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época”

Es evidente que la implantación del plan de acción que nos ocupa está estrechamente relacionado con las implicaciones geopolíticas y geoestratégicas que comportarán el desarrollo del concepto “Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época”. El hecho de que el citado plan, si es aprobado, pueda aplicarse de entrada a 25 Estados europeos, parte de ellos también mediterráneos, hace que su aplicación abarque más espacio o territorio que el tradicionalmente conocido con el término de Occidente o Europa Occidental.

La implantación de este plan, además de ser un paso sensible en la construcción de la Unión Europea similar a los que se dieron en su día con la implantación del Mercado Único; Unión Monetaria (zona euro); Espacio Único (Acuerdos Schengen), etc., contribuye al reforzamiento de lo conseguido hasta ahora en estas áreas. La posibilidad de extensión de este plan a terceros países da un valor añadido al mismo, siempre que en esta extensión se proceda con la coherencia que recomienda el Parlamento Europeo; se lleve a cabo a través del vínculo jurídico adecuado y sea compatible con los objetivos, entre otros, de la PESD de la Unión en general y los intereses, en esas áreas, de sus Estados miembros: especialmente de aquellos contiguos a los que se aplicará la extensión. Una atención especial por parte de España requerirá la extensión del plan de acción que nos ocupa a los países de la vertiente sur del Mediterráneo.

Hay que ser consciente de que el normal desarrollo del plan de acción que nos ocupa, si es aprobado en los términos en que está concebido, sólo será posible si la Unión Europea mantiene realmente una política exterior, seguridad y defensa común sin diferencias internas y siempre que exista un adecuado grado de concertación con la política que en estas áreas desarrollen Estados Unidos a través de la OTAN, como se puso de manifiesto durante la crisis de Kosovo. En una palabra, es preciso que la Unión Europea y Estados Unidos superen las diferencias que en las citadas áreas ha provocado la crisis de Irak.

Finalmente, cabe señalar que la reciente crisis registrada en la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea celebrada en Bruselas el 11 y 12 de diciembre de 2003 sobre la futura Constitución europea, puede tener consecuencias negativas en lo que se refiere a la implantación del “Cielo Único Europeo”, si no se corrigen a tiempo las causas que la han provocado. La implantación de una Europa a dos velocidades, como empieza a hablarse, con la repercusión que ello podría comportar sobre la PESD de los Estados que figurasen en uno o en otro bloque, complicaría la implantación del “Cielo Único Europeo”. Sobre este particular basta recordar lo precario del acuerdo que existe hoy día sobre el tema y el largo camino que queda por recorrer para que dicha implantación sea un hecho, según el comunicado del Parlamento Europeo a que se ha hecho alusión anteriormente.

España que es uno de los países que, por diversas razones, más va a aportar a este “patrimonio común europeo” que se quiere constituir con los espacios aéreos de los países de la CE, debería plantearse la generosa aportación que tendrá que hacer de su espacio aéreo para la constitución del citado patrimonio. Este planteamiento sería especialmente aconsejable si la crisis constitucional que registra la Unión Europea, le deparase a España en un futuro resultados negativos, pues el área en que nos estamos moviendo y vamos a ser generosos con la Unión Europea, es un área estratégica de la construcción europea.

BIBLIOGRAFÍA

1. Convenio Internacional de Cooperación para la Seguridad de la Navegación Aérea "EUROCONTROL" (1960)
2. Protocolo Modificativo de 1981 del Convenio "EUROCONTROL" (1960).
3. Protocolo Modificativo de 1997 del Convenio "EUROCONTROL" (1960) ya modificado por el Protocolo de 1981.
4. Protocolo relativo a la aplicación de ciertas disposiciones del Convenio "EUROCONTROL" que afectan a la Defensa (1960).
5. Acuerdo Multilateral referente a la Protección de Materia Reservada y su correspondiente Reglamento de Seguridad (1969).
6. Acuerdo Multilateral sobre Percepción de Tarifas de Ruta (1970).
7. Acuerdo Multilateral sobre Percepción de Tarifas de Ruta (1981).
8. Acuerdo de Asociación España / EUROCONTROL (1971).
9. Acuerdo Bilateral España / EUROCONTROL sobre Percepción de Tarifas de Ruta (1971).
10. Acuerdo de Cooperación España / EUROCONTROL (1974).
11. Libro Blanco de la Comisión de la C.E. sobre Liberalización del Espacio Aéreo Europeo (1966).
12. Informe de la "Cámara de los Lores" del R. Unido sobre el Libro Blanco de la Comisión (1999).
13. Informe de la Asamblea Nacional de Francia sobre el Libro Blanco de la Comisión (1996).
14. Estrategia Institucional de la Conferencia Europea de Aviación Civil (CEAC) sobre la Gestión del Tráfico Aéreo en Europa (1997).
15. Decisión de la "Comisión de Ministros" de EUROCONTROL (Diciembre de 1997) sobre la aplicación anticipada del Protocolo Modificativo de 1997.
16. Libro Blanco de la Comisión de la C.E. sobre el "Cielo Único Europeo" (1999).
17. Informe del Grupo de Alto Nivel (Cívico / Militar) sobre el Libro Blanco (2000).

18. Informe de la “Cámara de los Lores” del R. Unido sobre el Libro Blanco de la Comisión (2001).
19. Informe de la Asamblea Nacional de Francia sobre el Libro Blanco de la Comisión (2001).
20. Reglamento Marco del P.E. para la Realización del “Cielo Único Europeo” (2001).
21. Reglamento del P.E. relativo a la Prestación de Servicios de la Navegación Aérea (2001).
22. Reglamento del P.E. relativo a la utilización y organización del espacio aéreo del “Cielo Único Europeo” (2001).
23. Reglamento del P.E. relativo a la Interoperabilidad de la Red Europea de Gestión del Tráfico Aéreo (2001).
24. Informes de la Asamblea Nacional y del Senado sobre el “Cielo Único Europeo” (2002).
25. Memorándum de Cooperación NATO / EUROCONTROL (2003).
26. Informe sobre el Seminario en la Asamblea Nacional de Francia sobre el “Cielo Único Europeo”.
27. Comunicados de Prensa de la Comisión, Consejo y PE sobre el “Cielo Único Europeo” de fecha 10/12/2003.

Fig. 2.

ESTRUCTURACIÓN DEL ESPACIO AÉREO EUROPEO

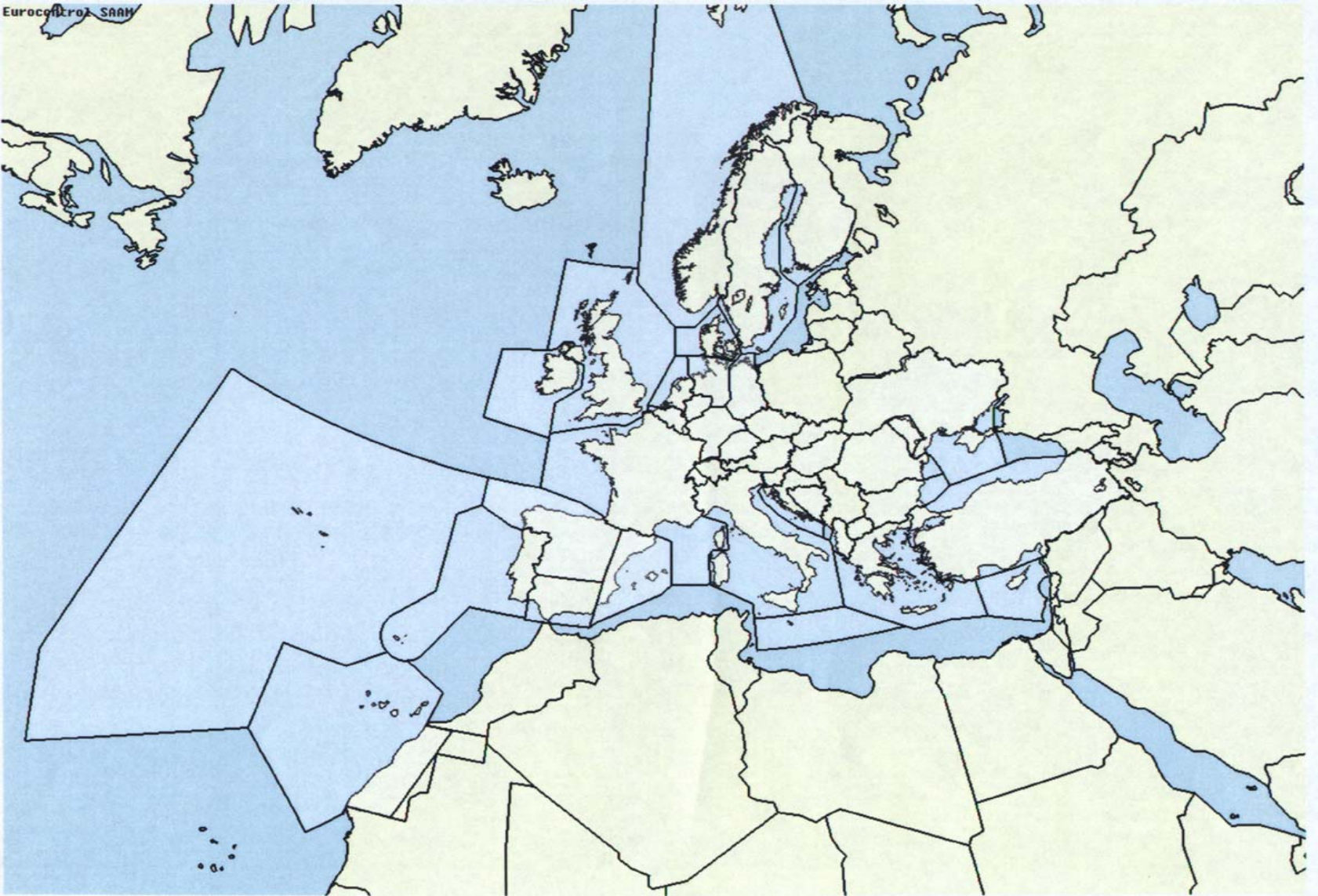
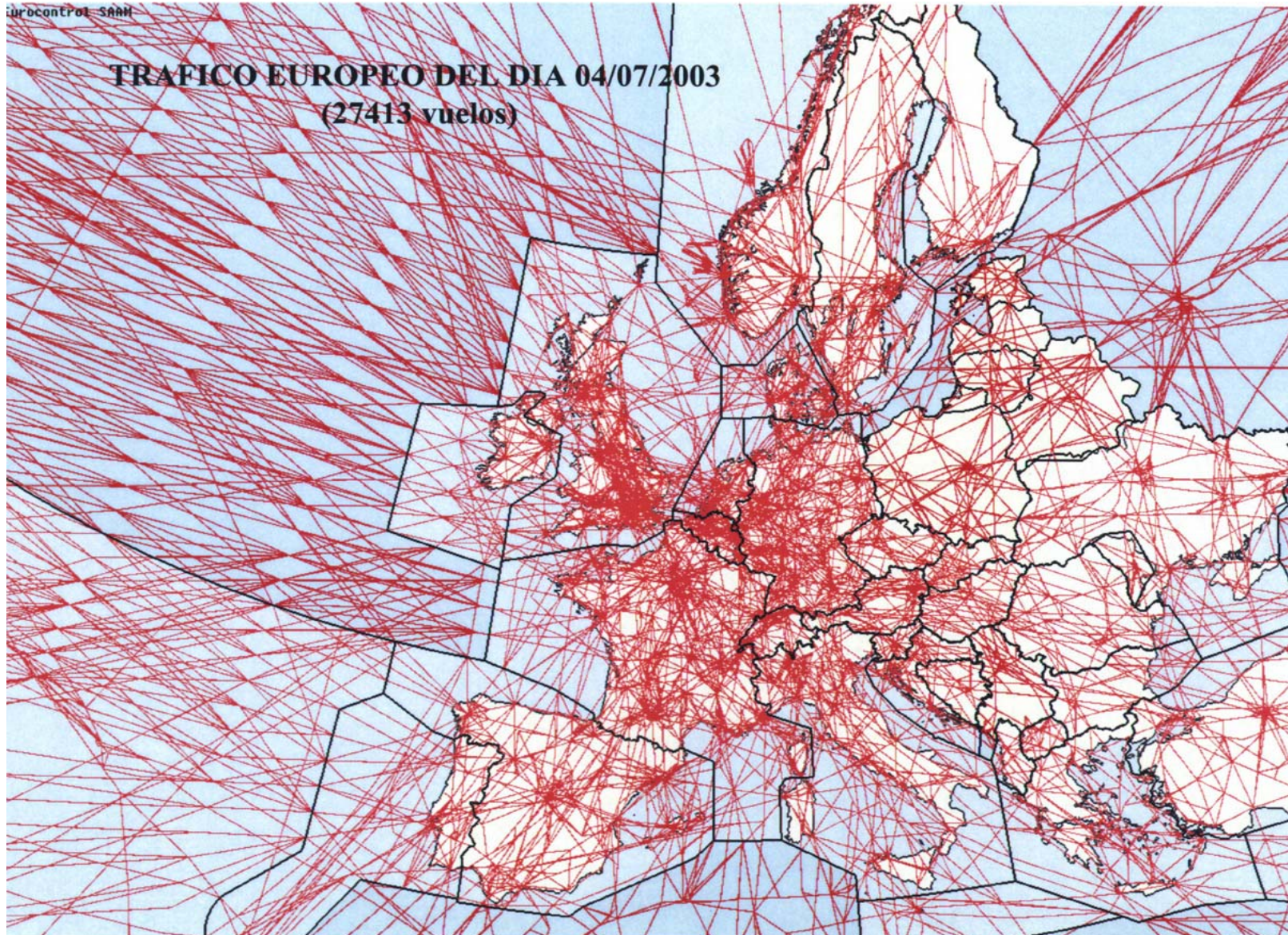


Fig. 1.

DENSIDAD DE TRÁFICO AÉREO EN EUROPA



CAPÍTULO NOVENO

GIBRALTAR: ¿PARA CUÁNDO LA SOLUCIÓN?

GIBRALTAR: ¿PARA CUÁNDO LA SOLUCIÓN?

Por Dionisio García Flórez

Introducción

Tal como señala la última Revisión Estratégica de la Defensa, la recuperación de la soberanía de Gibraltar es uno de los intereses estratégicos prioritarios para España.

La última ronda de conversaciones mantenidas entre España y el Reino Unido estuvo a punto de culminar con alguna clase de acuerdo, al menos en determinados campos que, finalmente, quedó pospuesto a pesar de la buena voluntad expresada por ambas partes.

Tres fueron los principales obstáculos que impidieron un acuerdo histórico:

1. El tema del control militar de la base.
2. La oposición de la población gibraltareña.
3. El uso partidista del tema por la oposición conservadora británica.

El presidente del Gobierno español entre 1982 y 1996, Felipe González, definió una vez el tema del contencioso de Gibraltar como "una piedra en el zapato de España". Es decir, un tema que no impide la normal marcha de las relaciones con el Reino Unido pero que molesta.

En el año 2004, concretamente el 4 de agosto, se cumplirán los 300 años de la ocupación británica de Gibraltar; tres siglos de disputa permanente entre España y el Reino Unido que, hoy más que nunca, resulta imprescindible resolver. Tanto españoles como británicos (por no hablar del resto de países europeos y diríamos que del mundo) consideran el tema de Gibraltar como algo completamente anacrónico, más teniendo en cuenta que los dos países enfrentados son socios en la Unión Europea y aliados en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

La historia del contencioso de Gibraltar es tan larga como lo es la ocupación británica, aunque solamente a partir de la Segunda Guerra Mundial y de la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), el tema gibraltareño ha adquirido el carácter internacional que ha permitido, en gran medida, que se comiencen a abrir amplias vías de diálogo a escala bilateral (entre ambos países), pero también en el ámbito internacional, en organismos como las Naciones Unidas o la Unión Europea.

El propósito de este trabajo es analizar el estado actual de la cuestión a la vista de los últimos y espectaculares (aunque fracasados) avances diplomáticos que han tenido lugar, pues no debemos olvidar que, aunque fallidas, en las conversaciones entre los Gobiernos de Londres y Madrid por primera vez se ha hablado de cuestiones como soberanía compartida. Se ha tratado de hallar una vía de solución a este conflicto que entorpece no solamente las relaciones bilaterales entre los dos países socios y aliados, sino que sus consecuencias se dejan sentir en organismos como la Unión Europea o la OTAN, donde el tema de Gibraltar siempre es la excepción que confirma la regla sobre cualquier acuerdo y donde el especial caso de la colonia ha impedido, en más de una ocasión, el alcanzar determinados puntos de acuerdo.

Al menos, en la actualidad, fracasadas las negociaciones mantenidas desde 2001 ha quedado claro que existe una voluntad (en mayor o menor medida en el caso británico) de alcanzar algún tipo de acuerdo entre ambas partes para tratar de hallar una solución a este contencioso.

La propuesta de una soberanía compartida permanece sobre la mesa como objetivo a medio plazo. Mientras tanto, Gibraltar es fuente de numerosos roces y conflictos entre ambos países en todos los organismos de los que forman parte. Tratar de analizar la situación actual del tema, los motivos de la negativa británica a concluir un acuerdo y las posibles y futuras vías de negociación, serán los objetivos de este capítulo.

Generalidades

Gibraltar es una península estrecha con una superficie de 4.8 kilómetros cuadrados. De acuerdo con el último censo de la Roca, la población era de 26.703 personas, de

las cuales 20.020 eran gibraltareños, 3.811 británicos de otro origen, y 2.870 de otras nacionalidades.

El Istmo que le une con el resto de la península Ibérica es de 1,6 kilómetros de longitud, de los cuales algo más de la mitad fueron ocupados ilegalmente por los británicos a lo largo del siglo XIX y consolidado con el establecimiento de una verja en 1909. En las últimas elecciones en la colonia, que tuvieron lugar el 10 de febrero de 2000, de los 18.621 gibraltareños con derecho a voto, el 80% acudió a las urnas. Peter Caruana, con 8.747 votos, fue designado ministro principal de Gibraltar.

El peñón de Gibraltar carece de recursos naturales y de tierra cultivable. La industria, el comercio y los servicios en dicho territorio tienen por objeto, sobre todo, atender a las necesidades de la población y del gran número de visitantes. La economía de Gibraltar depende en gran medida del turismo y de los servicios financieros, como los que prestan las entidades bancarias, de seguros, de transporte marítimo y de gestión de carteras de inversiones.

En un informe dado a conocer en junio de 2000 por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Gibraltar figuraba en una lista de 35 territorios que técnicamente podían considerarse paraísos fiscales. Las autoridades de Gibraltar celebraron consultas con la OCDE en Londres y París. En mayo de 2001, dos funcionarios de alta jerarquía de la OCDE visitaron Gibraltar en el contexto del diálogo en curso y celebraron consultas de índole técnica.

En el año 2000, Gibraltar recibió un total de 7,3 millones de turistas, mientras que en 1999 hubo 6,1 millones.

Gibraltar se rige por la constitución aprobada en referéndum en 1969, donde se garantizan los derechos y las prerrogativas civiles y políticas básicas. La responsabilidad por los asuntos locales se confiere al Gobierno local. Sin embargo, la metrópoli (el Reino Unido) tiene autoridad para adoptar decisiones en materia de defensa, relaciones exteriores y seguridad interna. El gobernador, nombrado por el soberano del Reino Unido, está facultado para derogar leyes aprobadas por los órganos legislativos. Además, la Constitución confiere al soberano plenos poderes para promulgar, en ocasiones, leyes relacionadas con la paz, el orden y la buena

gestión de los asuntos públicos de Gibraltar (incluidas, sin menoscabo del carácter general de lo antedicho, las leyes en que se enmiende o revoque esa Constitución).

Antecedentes históricos

El contencioso de Gibraltar, única colonia existente en Europa (y uno de los pocos territorios que quedan en el mundo con dicho estatus), es un vestigio de los conflictos dinásticos del antiguo régimen durante el siglo XVIII. La plaza de Gibraltar fue ocupada el 4 de agosto de 1704, durante la llamada guerra de Sucesión española, por una flota anglo-holandesa al mando del Almirante británico Rooke, en nombre del archiduque Carlos de Austria ("Carlos III de España" para sus partidarios), uno de los dos pretendientes a la Corona española (el otro era Felipe de Borbón).

La población y guarnición de Gibraltar, que había prestado juramento de fidelidad a Felipe V como rey de España, hubo de trasladarse a la cercana localidad de San Roque, cuyo Ayuntamiento (como curiosidad histórica) sigue denominándose "Ayuntamiento de la Ciudad de Gibraltar en San Roque".

Tras ser proclamado emperador de Austria el archiduque Carlos en 1711, la reina Ana de Inglaterra, temerosa de que un mismo monarca ostentase las Coronas de Austria y España, orientó su política de alianzas tratando de acercarse más a Francia. Tras sortear los intentos de Holanda de compartir el territorio, pactó con el entonces rey de Francia, Luis XIV, el reconocimiento de su nieto Felipe como rey de España y logró, mediante el Tratado de Utrecht, firmado el 13 de julio de 1713, que la Corona de España cediera Gibraltar a través del ya famoso artículo X.

En ese mismo tratado, por el artículo XI, el Rey Católico cedió igualmente a Su Majestad británica la isla de Menorca, que fue recuperada por el Tratado de Versalles en 1763. Luis XIV no permitió el paso por territorio francés de los plenipotenciarios españoles que deseaban acudir a Utrecht y negoció el Tratado directamente con la reina de Inglaterra en nombre del rey de España. La imposición de dicho Tratado a España queda patente en el mensaje dirigido en 1712 por Luis XIV a la reina Ana:

"It is with a great deal of trouble that the King has made the King of Spain consent to give Gibraltar to the English."

En el Tratado de Utrecht, Felipe V utiliza, entre otros, el título histórico de "rey de Gibraltar" que corresponde a todos los monarcas españoles. El título de la soberanía británica sobre la plaza de Gibraltar deriva del citado artículo X del Tratado de Utrecht, que tiene una cláusula especialmente relevante en cuanto a su futuro, pues establece que si alguna vez Gran Bretaña dispusiera de Gibraltar, España tendría la primera acción para redimirlo:

"El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno. Pero, para evitar cualesquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra. Y como la comunicación por mar con la costa de España no puede estar abierta y segura en todos los tiempos, y de aquí puede resultar que los soldados de la guarnición de Gibraltar y los vecinos de aquella ciudad se vean reducidos a grandes angustias, siendo la mente del Rey Católico sólo impedir, como queda dicho más arriba, la introducción fraudulenta de mercaderías por la vía de tierra, se ha acordado que en estos casos se pueda comprar a dinero de contado en tierra de España circunvecina la provisión y demás cosas necesarias para el uso de las tropas del presidio, de los vecinos y de las naves surtas en el puerto."

Y añade en su párrafo tercero:

"Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar, de cualquier modo la propiedad de la dicha ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla."

En consecuencia, la cesión efectuada por España en favor de la Corona británica mediante el Tratado de Utrecht se caracteriza por las siguientes notas:

1. Sólo se cede la ciudad y el castillo de Gibraltar junto con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen.
2. La cesión se efectúa sin jurisdicción territorial alguna para el Reino Unido.
3. La cesión se realiza sin comunicación por tierra con el resto de España; y España tiene un derecho preferente para recuperar este territorio en el caso en que la Corona británica decida darlo, venderlo o enajenarlo de cualquier modo.

España intentó apoderarse de Gibraltar por la fuerza en varias ocasiones durante el siglo XVIII, poniendo sitio a la plaza en varias ocasiones, entre las que destacan aquellas de 1725, 1735 y 1782. Durante la guerra de la Independencia y el resto del siglo XIX, Gibraltar fue tierra de asilo para muchos refugiados españoles que huían de los franceses y de los gobiernos absolutistas que mandaban en España, sin que se intentase de nuevo recuperación alguna por la fuerza.

En 1909 se consumó la ocupación del Istmo por parte de los británicos, y durante los años 20 hubo varios intentos de intercambiar Gibraltar por Ceuta, ninguno de los cuales fructificó. Durante la Segunda Guerra Mundial, España y Alemania trazaron el "Plan Felix" para intentar la ocupación por la fuerza de la estratégica base de Gibraltar; plan que no se llevó a cabo debido a que España finalmente no entró en guerra junto a la Alemania de Hitler.

Sería ya en los años sesenta, en pleno proceso descolonizador, cuando el tema de Gibraltar sería llevado a la sede de Naciones Unidas, y en particular al comité de descolonización.

La cuestión del Istmo

En relación con el Istmo, que une al peñón de Gibraltar con el resto de la península Ibérica, éste no fue cedido por España al Reino Unido a través del Tratado de Utrecht. Sin embargo, el Reino Unido, a lo largo del siglo XIX, fue ocupando progresivamente y por la vía de la fuerza y de los hechos, parte del Istmo. Así, en 1810 y en plena guerra de la Independencia, el gobernador de Gibraltar ordenó volar

los fuertes de San Felipe y Santa Bárbara, y en 1815 y 1854, unas epidemias de fiebre amarilla hicieron que las Autoridades españolas tolerasen, por razones humanitarias, campamentos provisionales en la zona del Istmo que, posteriormente, darían lugar a instalaciones permanentes.

En el año 1909, el Reino Unido construyó una verja en el límite norte de la franja del Istmo y en 1935, empezó a utilizar una pista de vuelos, que en 1938, durante la guerra civil española, se amplió adentrándose más de medio kilómetro en aguas de la bahía de Algeciras, en lo que hoy en día constituye el aeropuerto de Gibraltar

Así pues, España ni ha cedido ni reconoce soberanía británica alguna sobre el Istmo. Por el contrario, España entiende que la ocupación del Istmo es ilegal y contraria a los principios del Derecho Internacional.

La Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes puso de manifiesto, en el Informe Kershaw sobre Gibraltar, publicado el 22 de julio de 1981, que existen dudas acerca de la soberanía británica sobre el Istmo.

Asimismo, es de señalar que el Tribunal Europeo de Justicia, en su sentencia de 29 de junio de 1993, reconoció la existencia de una controversia entre España y el Reino Unido respecto a la soberanía sobre el Istmo.

La cuestión del Istmo entorpece aún más la resolución del tema de Gibraltar pues de llegarse a un acuerdo global sobre el tema de Gibraltar España debería dejar bien claro que el Istmo no pertenece a la colonia de Gibraltar, ya que de alcanzar algún tipo de acuerdo, como el que se pretendía en las últimas negociaciones de soberanía compartida por un espacio de 100 años, de no especificar claramente la situación del Istmo, España daría a entender que el Istmo es parte de Gibraltar y entra dentro del acuerdo sobre la colonia; sin embargo, reconocemos que en aras de una solución final, la cuestión de la propiedad del istmo durante ese periodo intermedio bien podía ser obviada siempre y cuando el acuerdo estableciese que el objetivo final del mismo es la devolución total de la soberanía de Gibraltar a España.

Aspectos jurídicos

Según el Derecho Internacional, Gibraltar es un territorio bajo soberanía del Reino Unido, sobre el que recae una reivindicación por parte de España y sobre cuyos

límites existe una controversia con España. Asimismo, es un territorio sometido a un mandato de descolonización por parte de Naciones Unidas, que lo reconoce, así como la propia metrópoli, como una colonia sometida ha dicho proceso.

El título de la soberanía británica sobre la roca deriva del artículo X del Tratado de Utrecht, que contiene tres cláusulas fundamentales:

- a) Cesión del territorio: "El Rey Católico... cede por este Tratado a la Colonia de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno."
- b) Limitación de la cesión: "... que la propiedad se ceda sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra" En esta cláusula fue en la que se basó el gobierno de España para justificar el cierre de la verja en 1969 (y que no fue abierta de nuevo hasta 1985).
- c) Limitación a la libre disposición de la soberanía sobre el territorio cedido: "Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad de dicha ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la última acción antes que a otros para redimirla." Esta cláusula del tratado es la que impide la independencia de Gibraltar tal como solicitan algunos partidos políticos de la Roca. El Reino Unido coincide básicamente con España en la interpretación de esta cláusula, rechazando la posibilidad de conceder la independencia a Gibraltar en un hipotético futuro.

La controversia sobre los límites del territorio cedido que afecta al Istmo. España nunca ha reconocido la ocupación británica ilegal de unos 800 metros del Istmo, sobre los que erigió la famosa verja en 1909 y donde se construyó el aeródromo militar en 1938, en plena guerra civil española. Es de destacar que, aún reconociendo los británicos que existen dudas razonables sobre la soberanía del Istmo (que en lenguaje diplomático quiere decir claramente que reconocen que se ocupó ilegalmente), el Reino Unido alega como todo argumento a la ocupación británica de

dicho territorio, la posesión continuada y la "aquiescencia" española (es decir, que España no ha hecho nada para intentar recuperarlo).

España no reconoce la validez de la prescripción y refutó la tesis de la aquiescencia recopilando en los famosos "Libros Rojos" sobre Gibraltar en 1965 y 1967 numerosas protestas por dicha violación del territorio nacional español. España tampoco reconoce que el límite marcado por la verja constituya una frontera internacional, por lo que al restablecerse las comunicaciones terrestres el 5 de febrero de 1985, el Gobierno español dejó nueva constancia de su reserva. Hecho que, desde el punto de vista británico, viene a señalar una nueva "aquiescencia" española.

La controversia sobre los límites del territorio cedido que afecta a las aguas territoriales y al espacio aéreo. Respecto a las aguas adyacentes y al espacio aéreo del Istmo, España no admite ninguna discusión sobre ambos aspectos: son españoles al igual que los es el Istmo. Este tema, como veremos más adelante y como se ha expuesto ampliamente en el otro trabajo de este libro sobre el espacio aéreo único, afecta fundamentalmente al tema del aeropuerto de Gibraltar; tema que muchos han visto como un primer ítem a resolver en el tema de la creación de la suficiente confianza entre España y el Reino Unido para poder avanzar más adelante en futuras cooperaciones, pero que tiene el gravísimo inconveniente de que el aeropuerto se halla situado sobre la disputado Istmo, y no sobre la colonia de Gibraltar cedida por el Tratado de Utrecht.

Por lo que concierne a las aguas adyacentes y al espacio aéreo del Peñón, el Reino Unido pretende tener jurisdicción sobre las aguas situadas hasta milla y media al oeste en la bahía de Algeciras (mediana) y sobre las aguas situadas hasta tres millas al levante de Gibraltar, así como sobre el espacio aéreo suprayacente (Las aguas comprendidas entre las tres y doce millas náuticas al este de Gibraltar serían, para el Reino Unido, aguas internacionales). España sólo reconoce como propios del Reino Unido aquellos espacios cedidos en el artículo X del Tratado de Utrecht.

España rechaza tales interpretaciones ya que, basándose de nuevo en el Tratado de Utrecht (en el cual los británicos basan su soberanía sobre la Roca), Gibraltar no posee aguas territoriales. Durante los años de la ocupación británica, los espigones

del puerto de Gibraltar se han ido poco a poco alargándose en el interior de la bahía de Algeciras (contrariamente a lo estipulado en el mencionado Tratado), y por lo tanto, los británicos han ido reclamando poco a poco más y más aguas territoriales.

España, al delimitar las líneas de base recta para la demarcación de sus aguas territoriales, realizada en el Decreto 2510/1977 de 5 de agosto (*Boletín Oficial del Estado* 30 de septiembre de 1977) dejó sin trazar las líneas de base recta en la bahía de Algeciras por dos motivos:

1. La primera es porque el Derecho Internacional sobre el mar prohíbe apoyar una línea de base recta en un territorio perteneciente a otro estado o realizarlo de tal modo que deje como aguas interiores las aguas de otro Estado.
2. La segunda es porque hubiese constituido un elemento más de enfrentamiento con el Reino Unido el dejar escrito en un documento oficial el no reconocimiento de las aguas gibraltareñas.

Por todo ello, el espíritu que España quiso transmitir en dicho documento, respetando el Derecho Internacional, es que en la bahía de Algeciras no se trazan las líneas de base recta debido al tema de Gibraltar y por lo tanto, conforme a dicho derecho, las aguas territoriales se establecerán a partir de la línea de la costa. De esta manera no se creaban problemas con los británicos, pero tampoco se reconocían las aguas de Gibraltar, de manera que la comunidad internacional sería libre de reconocer o no dichas aguas.

Los incidentes entre pesqueros, así como en materia de problemas medioambientales por el tema de dichas aguas son casi continuados, acosando permanentemente las patrulleras gibraltareñas a buques españoles en lo que ellos consideran unilateralmente sus aguas; sin embargo, España rara vez a hecho uso de la fuerza para discutir la titularidad de dichas aguas, acogiéndose siempre a la resolución de dicho tema en el marco de una solución global para Gibraltar.

Para la Unión Europea, Gibraltar es un territorio europeo al que se le aplica la normativa comunitaria en virtud del artículo 299.4 del Tratado Comunidad Europea, al ser un territorio europeo cuyas relaciones exteriores las asume un Estado miembro (en este caso el Reino Unido). Con ocasión de la entrada de España en las

Comunidades Europeas (que se produjo el 1 de enero de 1986), ambos Gobiernos realizaron un canje de notas para dejar constancia de que la adhesión de España no implicaba ninguna modificación de sus respectivas posiciones y no afectaba al proceso negociador previsto en la Declaración de Bruselas. El canje tuvo lugar el 13 de junio de 1985, un día después de la firma del Tratado de Adhesión por parte de España

Las Naciones Unidas y la descolonización de Gibraltar

Desde la creación de la ONU en 1945, más de 80 naciones que se encontraban bajo el dominio colonial se han integrado en esta Organización internacional como Estados soberanos independientes y otros muchos territorios han alcanzado la libre determinación mediante la asociación política o la integración en otros Estados.

En la actualidad, Gibraltar es uno de los 17 territorios no autónomos que aún existen en el mundo. La Carta de la ONU, en su capítulo XI, ya incluía la Declaración relativa a territorios no autónomos.

Gibraltar es un territorio sometido a un proceso de descolonización. El Peñón es, formalmente, una colonia desde que, en el año 1830, Gran Bretaña le diese la denominación de *Crown Colony*, y que en la actualidad se ha transformado en *Dependent Territory*.

En aplicación del Capítulo XI de la Carta de ONU, el Reino Unido registró en 1946 a Gibraltar como "territorio no autónomo".

Desde un principio fue incluido en la lista de territorios sometidos a descolonización y, por lo tanto, dentro del ámbito de actuación del Comité Especial Encargado de examinar la situación respecto a la Aplicación de la Declaración sobre Descolonización (conocido popularmente como el Comité de los 24, al estar formado por 24 Estados miembro). Subsiguientes resoluciones y decisiones de la Asamblea General de Naciones Unidas han sentado la siguiente doctrina respecto a la descolonización de Gibraltar.

La situación de Gibraltar es de naturaleza colonial. La resolución 2.429 (XXIII) de 18 de diciembre de 1968, declaró que el mantenimiento de dicha situación era contrario

a la Carta de ONU e instó al Reino Unido como metrópoli, a poner término a la misma.

La descolonización de Gibraltar debe realizarse siguiendo el principio de integridad territorial y no el de autodeterminación:

El párrafo sexto de la resolución 1.514 (XV) de 14 de diciembre de 1960 señala que:

"Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas."

La mención a la integridad territorial es especialmente relevante en los casos de Gibraltar o, salvando las diferencias históricas, de las islas Malvinas reclamadas por Argentina a los británicos:

1. Para la resolución 2.353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967, la situación colonial de Gibraltar destruye la unidad y la integridad territorial de España.
2. En este mismo sentido también son de mencionar las resoluciones 2.625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, y 2.429 (XXIII) de 18 de diciembre de 1968.
3. De aquí que Naciones Unidas condenaran sin paliativos el referéndum organizado por la potencia administradora de la colonia en 1967 para la aprobación de la llamada "Constitución de Gibraltar" (que en realidad es una carta otorgada ya que la reina de Inglaterra se reserva el derecho de abolirla). Así, el párrafo segundo de la citada resolución 2.353 (XXII,) declara que la celebración por la potencia administradora del referéndum de 10 de septiembre de 1967 contraviene las disposiciones de la resolución 2.231 (XXI) de la Asamblea General y las de la resolución aprobada el 1 de septiembre de 1967 por el Comité Especial de Descolonización.

La cuestión de Gibraltar debe ser resuelta mediante negociaciones entre España y el Reino Unido, recomendadas por la ONU ininterrumpidamente desde 1964.

En las negociaciones deben tenerse en cuenta "los intereses" (no "los deseos") de los habitantes de la colonia. La última resolución de Naciones Unidas data de 1974.

Desde entonces la Asamblea General aprueba anualmente una decisión por consenso en la que insta a España y al Reino Unido a proseguir las negociaciones para la solución definitiva del contencioso de Gibraltar.

Igualmente, resulta ya algo repetitivo que todos los años, en la intervención anual que el ministro de Asuntos Exteriores español realiza ante la Asamblea General de la ONU el tema de Gibraltar sea mencionado una y otra vez; por su parte, rara vez el Reino Unido ha mencionado en sus intervenciones el tema de la colonia.

La última vez que el tema de Gibraltar se trató en Naciones Unidas fue durante el quincuagésimo quinto periodo de sesiones de la Asamblea General, en su quinta sesión, celebrada el 5 de julio de 2000, y tuvo a la vista un Documento de Trabajo relativo al territorio (A/AC.109/2000/10).

En su séptima sesión, celebrada el 29 de septiembre, la Comisión escuchó una declaración de la representante de España y el representante del Reino Unido hizo uso de la palabra en ejercicio del derecho de respuesta. En su octava sesión, celebrada el 3 de octubre de 2000, la Comisión tuvo a la vista el texto de un proyecto de decisión titulado "Cuestión de Gibraltar".

A la vista de dichas comparecencias, el 8 de diciembre de 2000, por recomendación de la Comisión Política Especial y de Descolonización (cuarta comisión), la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la decisión 55/427 sin proceder a votación. El texto de la decisión era el siguiente:

"La Asamblea General, recordando su decisión 54/423, de 6 de diciembre de 1999, y recordando asimismo que la declaración de Bruselas, acordada el 27 de noviembre de 1984 por los Gobiernos de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

"El establecimiento de un proceso negociador a fin de solucionar todas sus diferencias sobre Gibraltar, así como promover, en beneficio mutuo, la cooperación en materia económica, cultural, turística, aérea, militar y medio ambiental. Ambas partes acuerdan que, en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía. El Gobierno británico mantendrá

plenamente su compromiso de respetar los deseos de los gibraltareños tal y como establece el preámbulo de la Constitución de 1969."

La posición del Gobierno británico, expuesto en las anteriores sesiones es la siguiente (A/C.4/55/SR.7):

"La posición que ha mantenido desde larga data el Gobierno británico sobre esta cuestión es bien conocida por el Gobierno de España. Simplemente voy a reiterarla en breves términos.

La soberanía británica sobre Gibraltar quedó claramente establecida en el Tratado de Utrecht. Ese hecho jurídico es incontrovertible. Además, el Gobierno británico defiende el compromiso que tiene el pueblo de Gibraltar, tal como figura en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar, de 1969, donde se indica que el Reino Unido de Su Majestad nunca establecerá acuerdos en virtud de los cuales el pueblo de Gibraltar pase a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados libre y democráticamente.

El Gobierno británico cree que las cuestiones relativas a Gibraltar sólo se pueden resolver mediante el fomento de la confianza, la cooperación y el diálogo y mediante conversaciones directas tendientes a superar las diferencias, como las establecidas en virtud de la Declaración de Bruselas, de 1984. Seguimos asignando importancia a nuestro diálogo con España."

Proceso negociador hispano-británico

En cumplimiento de las resoluciones y decisiones de la ONU, España y el Reino Unido se han comprometido formalmente a llevar a cabo negociaciones con el fin de resolver el contencioso bilateral en las que se tendrán en cuenta los legítimos intereses de los habitantes de la colonia.

Durante el régimen de Franco, todo contacto con el Reino Unido sobre el tema de Gibraltar se vio muy mermado por la imagen que el régimen español tenía ante la comunidad internacional, y solamente en el marco de Naciones Unidas se acercaron posturas al respecto. Hubo algunos contactos bilaterales a nivel de embajadores pero que muy poco avanzaron al respecto.

Tras tratar inútilmente de resolver el contencioso en el marco de la ONU, y especialmente tras el referéndum celebrado en la colonia para aprobar la "constitución" de la roca, el Gobierno español decidió dar una vuelta de tuerca a la situación con el cierre de la verja en aplicación estricta del Tratado de Utrecht que prohíbe toda comunicación con el país vecino. Esta medida de fuerza, a la larga, y según nuestra opinión, trajo más inconvenientes que beneficios, pues si bien sirvió para dar a la comunidad internacional un aviso de la situación de la Roca, hizo que el Gobierno británico y, especialmente, la población gibraltareña, se encerrase más en sus posturas y rompiese cualquier vínculo afectivo que pudieran tener hacia España.

Desde la llegada de la democracia a España, el tema de Gibraltar figuró desde el primer momento en la agenda de normalización de la política exterior. Si bien la Constitución española no hace referencia explícita al tema de Gibraltar (ello hubiese causado más problemas con el Reino Unido) sí se pensó en la colonia cuando se redactó la Carta Magna (de hecho, al tema de Gibraltar se le llama el "gran ausente" de la Constitución), ya que uno de los artículos de la misma, en concreto el 144 B relativo a la constitución de comunidades autónomas especifica que:

"Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- a) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial."

Este artículo se pensó (según opinan numerosos constitucionalistas, así como alguno de las personas que tomaron parte en su redacción) específicamente para el tema de Gibraltar, de manera que, desde el primer momento, España tuvo claro como solucionar el tema de Gibraltar dentro de la organización territorial española en el caso de recuperación de la soberanía. Igualmente, este artículo permite ofrecer a los gibraltareños una integración en igualdad con el resto de las comunidades españolas.

Consideramos que fue un acierto el no mencionar el nombre de Gibraltar en la Constitución (prácticamente ninguna constitución del mundo delimita detalladamente el territorio nacional) evitando de ese modo aumentar la separación con los

gibraltareses y crear problemas diplomáticos con el Reino Unido que no favorecerían una solución al contencioso. Otra cosa muy distinta es la opinión que se pueda tener sobre si la valoración de dicho paso por parte de las autoridades británicas ha sido positivo o en qué medida se reconoce.

El proceso negociador actual se inició con la Declaración de Lisboa de 10 de abril de 1980, que fue posteriormente desarrollada por la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, donde se especificó claramente que serían tratadas las cuestiones de soberanía (el plural "cuestiones" alude por una parte al Istmo y por otra al territorio cedido por el Tratado de Utrecht) y acordó promover, en beneficio mutuo, la cooperación en diversos campos. Estos dos documentos se pueden considerar como la base de la reanudación de los contactos hispano-británicos sobre la cuestión de Gibraltar, que en cierto modo crearon un "espíritu" sobre el que se han basado todas las negociaciones posteriores.

Asimismo, se institucionalizaron reuniones anuales entre los respectivos ministros de Asuntos Exteriores, designando como coordinadores del proceso a los directores generales del área europea. Las autoridades locales de Gibraltar se sumaron a este proceso hasta que el Joe Bossano fue nombrado primer ministro de la Roca en las elecciones que tuvieron lugar en 1988. El Gobierno español siempre ha lamentado esta automarginación del Ejecutivo de Gibraltar, a pesar de reiterar numerosas veces la invitación, dejando claro que este era un proceso de "dos partes, tres voces"; es decir, el representante gibraltareño podría participar dentro de la parte británica, con voz pero sin voto, mientras que los gibraltareños siempre han solicitado una reunión a tres bandas, rechazada tanto por España como por el Reino Unido.

La parte española siempre ha reiterado constantemente la necesidad de avanzar en las negociaciones, en las cuestiones de soberanía en paralelo con las de cooperación, en cumplimiento de las decisiones y resoluciones de Naciones Unidas y para poner así término a la anacrónica situación colonial de Gibraltar con su retrocesión a España. No obstante, a pesar de las declaraciones de Lisboa y Bruselas, y a pesar de que España se había ido integrando poco en la Unión Europea y en la OTAN, las negociaciones bilaterales respecto a Gibraltar apenas habían avanzado.

Un paso importante, por lo que significó dicho gesto, fue la apertura de la verja por parte del Gobierno español en 1985. Sin embargo, a pesar del gesto de buena voluntad, como decisión política para retomar el tema y, si se quiere, como gesto humanitario de cara a los problemas personales que dicho cierre causaba a gibraltareños y españoles, apenas tuvo repercusión en el avance de posturas hacia una solución final.

Desde la Declaración de Bruselas, todos los años hasta 1997 ha tenido lugar una reunión entre los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países. En el año 1998 no se celebró ninguna reunión ministerial a petición del Reino Unido, que alegó sobrecarga de trabajo como consecuencia de la Presidencia de la Unión Europea que había asumido. Tampoco la hubo en 1999, a causa de la atmósfera de desconfianza tras el apresamiento del pesquero español *Piraña* por las autoridades británicas el 27 de enero de ese mismo año. En el año 2000 tampoco se celebró reunión alguna, simple y llanamente, por el rechazo de la parte británica a abordar la cuestión de soberanía de Gibraltar

Finalmente, hay que señalar que todas las fuerzas políticas españolas, por encima de cualquier diferencia de carácter ideológico, o de cualquier rivalidad política, comparten el objetivo de la reivindicación española sobre Gibraltar. El ejemplo más claro de ello es la aprobación de la proposición no de Ley de 3 de abril de 2001 en el Congreso de los Diputados que dice lo siguiente:

“El Pleno del Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Reiterar con firmeza ante el Reino Unido la necesidad de poner término cuanto antes a la situación colonial que afecta a Gibraltar, incluida la ocupación ilegal y sin título alguno por parte del Reino Unido del istmo que une el Peñón con el resto del territorio español, mediante negociaciones bilaterales entre España y el Reino Unido, conforme a las decisiones anuales de la Asamblea General y la doctrina descolonizadora de las Naciones Unidas.
2. Proseguir el diálogo con el Reino Unido, dentro del proceso abierto por los Gobiernos de ambos países mediante la Declaración de Bruselas de 1984, con vistas a resolver las citadas cuestiones de soberanía y, a tal efecto, instar al Reino Unido a una pronta convocatoria de una nueva reunión ministerial bilateral.

3. Reiterar al Reino Unido el firme rechazo a toda modificación del estatus colonial de Gibraltar contraria a lo estipulado en el artículo X del Tratado de Utrecht, a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de Naciones Unidas y a la Declaración de Bruselas de 1984.
4. Continuar las acciones para el uso conjunto de aeropuerto mediante la adecuada puesta en marcha del acuerdo bilateral hispanobritánico, adoptado a tal efecto el 2 de diciembre de 1987, sin menoscabo para la irrenunciable posición de España sobre la soberanía del Istmo.
5. Reafirmar la voluntad española de garantizar en el contexto de una solución negociada del contencioso, los intereses de la actual población gibraltareña.
6. Insistir ante las instituciones competentes de la Unión Europea en que se vele por la aplicación por parte del Reino Unido en Gibraltar del conjunto de la normativa comunitaria en materia medioambiental, societaria y financiera, evitando las distorsiones que su incumplimiento general en el territorio circunvecino.
7. Velar en los distintos foros y organizaciones internacionales por la defensa de nuestras posiciones en el contencioso, subrayando lo anacrónico del mantenimiento de esta situación colonial en el siglo XXI y la legitimidad de la reivindicación española de soberanía al respecto.
8. Reclamar al Reino Unido y, en su caso, ante la Unión Europea, la protección y garantía de los derechos sociales y laborales de los trabajadores y ex-trabajadores pensionistas españoles en la colonia.
9. Subrayar al Reino Unido que el pleno desarrollo de las relaciones bilaterales hispano-británicas se encuentra irremisiblemente supeditado a una satisfactoria solución de este contencioso colonial.
10. Exigir del Reino Unido el cumplimiento de sus obligaciones como responsable de las relaciones exteriores de Gibraltar en lo que se refiere a la lucha contra el narcotráfico, contrabando, blanqueo de dinero y evasión fiscal, fenómenos peligrosamente generalizados en Gibraltar durante los últimos años y, en

particular, el cumplimiento de las numerosas Directivas comunitarias que, aunque de naturaleza obligatoria, siguen sin aplicarse en el territorio de Gibraltar.”

Acuerdo hispano-británico sobre el aeropuerto

Para ahondar en este tema, recomendamos la lectura del capítulo de esta *Monografía* dedicado al "Espacio Único Europeo" donde se abordan ampliamente todos problemas que suscitó y suscita el tema del aeropuerto de Gibraltar en las relaciones hispano-británicas referidas al control del espacio aéreo y a la integración española en Eurocontrol.

El aeródromo de Gibraltar, construido en 1938, se encuentra ubicado en el territorio del Istmo ilegalmente ocupado por el Reino Unido a partir del siglo XIX y cerrado con una verja definitivamente en 1909.

En el año 1987, para posibilitar la liberalización de los vuelos intracomunitarios emprendida por la Unión Europea, se llegó entre España y el Reino Unido a un acuerdo para el reparto de control de pasajeros entre una terminal española y otra británica dentro del mismo aeropuerto, estableciéndose un mecanismo de consultas bilaterales para la concesión de los derechos de tráfico a terceros (hoy liberalizados en el ámbito comunitario). Los gibraltareños, que participaron en la negociación, posteriormente se opusieron a la puesta en marcha del acuerdo alegando razones de pérdida de soberanía y de no obtención de contrapartidas por parte de España

Ese mismo año 1987, y para salvar una situación que entonces se estimaba transitoria, el Reino Unido y España acordaron la incorporación de dos cláusulas en la decisión del Consejo Europeo 87/602, sobre reparto de capacidad y acceso al mercado de transportes aéreos regulares entre Estados miembros, por los que se salvaguardaban las respectivas posiciones jurídicas de las dos partes acerca de la controversia sobre el Istmo y se suspendía la aplicación de la decisión a Gibraltar hasta que no se pusiera en marcha el acuerdo sobre el aeropuerto.

A partir de entonces, estas dos cláusulas han sido incluidas en 10 directivas comunitarias sobre transporte aéreo. Sin embargo, a mediados de la década de los noventa, el Reino Unido se negó a incorporar las cláusulas a determinadas normas sobre transporte aéreo.

Existe un evidente interés gibraltareño para relanzar el aeropuerto, cuyo volumen de tráfico es hoy mínimo: las únicas conexiones son vuelos diarios con Londres y tres vuelos a la semana con Casablanca (Marruecos); España prohíbe cualquier vuelo entre aeropuertos españoles y el de Gibraltar. La Cámara de Comercio y los empresarios gibraltareños están presionando al Reino Unido para que encuentre una rápida solución, que permita desbloquear la situación actual.

Cualquier renegociación del acuerdo antes de su puesta en marcha debe excluirse. La posición tradicional española es que el acuerdo debe de ser aplicado tal como se negoció y concluyó. Hoy en día, el bloqueo permanece y, acorto plazo, no parece posible su aplicación si no es en el marco de una solución global al tema de Gibraltar.

Una vez puesto en aplicación y transcurrido un cierto tiempo, podría negociarse su modificación a la luz de la experiencia, pero sin eliminar ninguno de los elementos esenciales ligados al hecho reconocido en múltiples normas del Derecho derivado de la Unión Europea de que está construido sobre un territorio objeto de un litigio territorial, como ha reconocido el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Si los gibraltareños quieren relanzar el aeropuerto, dado los indudables beneficios que obtendría Gibraltar (para su turismo, centro financiero, etc.), deberían aceptar el Acuerdo de 1987 tal como fue acordado.

Estatus de Gibraltar en el Derecho Comunitario

El tratamiento jurídico de Gibraltar en el Derecho Comunitario es plenamente coherente con el estatus de la colonia y de la franja del Istmo ocupada por el Reino Unido en el Derecho Internacional. Por eso, es necesario volver a distinguir entre el territorio cedido por el Tratado de Utrecht y el territorio del Istmo.

Por lo que se refiere al territorio cedido por el Tratado de Utrecht, su estatuto comunitario es congruente con su situación jurídico internacional como colonia británica y, particularmente, con el principio de que el territorio de una colonia tiene una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra.

Efectivamente, en el Tratado de la Comunidad Europea, Gibraltar es simplemente "un territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro" y, en virtud del apartado 4 del artículo 299, las disposiciones del Tratado le son aplicables. Gibraltar se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la Política Agraria Común y del Impuesto Sobre el Valor Añadido (artículo 28 del Acta de Adhesión del Reino Unido) y no forma parte de la Unión Aduanera.

Por otro lado, hay que recordar que la adhesión de España a las Comunidades en 1986 no alteró en nada su posición sobre Gibraltar. Así, el Gobierno español, con vistas a su próxima adhesión, se dirigió formalmente al presidente de la Comisión Europea (por carta fechada el 31 de enero de 1985) y a los secretarios generales de la ONU y de la OTAN, anunciando el establecimiento del proceso negociador y declarando expresamente que los actos realizados con ocasión de la puesta en práctica de dicho proceso:

"No podrán ser interpretados en ningún caso como un reconocimiento por parte de España de la soberanía del Reino Unido sobre otros espacios que los expresamente cedidos por el Tratado de Utrecht".

Igualmente, dicha comunicación del Gobierno español afirma que:

"... ningún término contenido en la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984 podrá ser invocado como un reconocimiento por parte de España del mantenimiento de la continuidad en el futuro del estatuto actual de Gibraltar."

También, en esta misma línea, los Gobiernos de España y del Reino Unido hicieron constar, por un canje de notas con fecha 13 de junio de 1985, que la adhesión del Reino de España a las Comunidades no implica por parte de ambos países ninguna modificación en sus respectivas posiciones respecto a Gibraltar y no afecta al proceso negociador bilateral establecido por la Declaración de Bruselas.

En definitiva, al territorio cedido por España al Reino Unido a través del Tratado de Utrecht se le aplica todo el ordenamiento jurídico comunitario, salvo las derogaciones previstas, no como territorio de un Estado miembro (artículo 299.1

Tratado Comunidad Europea), sino como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro (artículo 299.4. Tratado Comunidad Europea).

Por otro lado, y en lo que concierne a la cuestión del Istmo, éste constituye un territorio en controversia entre dos Estados miembros, extremo este reconocido por ambos países, el Consejo y el Tribunal Europeo de Justicia. En virtud de esta controversia, para el Reino de España se trata de un territorio no cedido y, por tanto, parte de su territorio incluido en el artículo 299.1 del Tratado de la Unión Europea. Por el contrario, para el Reino Unido es un territorio comprendido en el apartado 4 del mismo artículo, esto es, como parte de Gibraltar, que es un territorio europeo del que asume las relaciones internacionales (al igual que el territorio cedido por el Tratado de Utrecht).

Dado que la delimitación de los territorios nacionales no es regulada por los Tratados Constitutivos, sino que se deja a las competencias soberanas de cada uno de los Estados miembros (artículo 299 Tratado Unión Europea) existen una serie de disposiciones comunitarias, como, por ejemplo, las relativas al transporte aéreo que inciden sobre el aeropuerto de Gibraltar, que no pueden aplicarse al Istmo sin tomar partido en la controversia de soberanía existente entre los dos Estados miembros. Por ello, el legislador comunitario ha optado de forma constante por suspender temporalmente la aplicación de estas normas a Gibraltar hasta que no se arbitre una fórmula que permita obviar la controversia sin tomar posición ni a favor de España, ni en favor del Reino Unido. Ello se consigue con la incorporación en cada nueva norma de la Unión Europea de las dos cláusulas pactadas entre ambos países en 1987, cuya no inclusión supondría ceder ante la pretensión británica de que no es un territorio en litigio, cosa de la que España se ha cuidado mucho en todos los aspectos.

Por último, hay que decir que dentro de la política seguida por los Gobiernos españoles hacia Gibraltar, no se ha pretendido en forma alguna excluir a Gibraltar del ámbito de aplicación del Derecho Comunitario, simplemente se pretende que este ordenamiento jurídico se aplique de forma correcta, es decir, en virtud del único título del que forma parte de la Unión Europea y, por tanto, como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro; evitando de ese modo cualquier rendija legal en la que, no tanto el Reino Unido como las autoridades

gibraltaresas, pudieran apoyarse para retrasar más si cabe la resolución del contencioso. Por otro lado, en la aplicación del ordenamiento jurídico comunitario, la parte española tiene que exigir que se tenga en cuenta la doble controversia de soberanía existente con el Reino Unido (Gibraltar por un lado e Istmo por otro), y que, por tanto, se reconozca que, para España, el territorio del Istmo jamás fue cedido a Gran Bretaña y, en consecuencia, forma parte integrante del territorio nacional español.

En el Libro Blanco británico hecho público en marzo de 1999, el Reino Unido indicaba que la relación entre el gobierno metropolitano y sus territorios debe ser considerada:

“En el marco general de la modernización y la reforma y del nuevo papel internacional de Gran Bretaña.”

Una de las recomendaciones del Gobierno se refería a la creación de un Departamento de Territorios de Ultramar en la oficina de Asuntos Exteriores y del Commonwealth, que se encargaría de mejorar los vínculos existentes entre el Reino Unido y sus territorios. Sin embargo, en el documento se indicaba que, dado que Gibraltar pertenecía a la Unión Europea, por estar comprendido en la condición de miembro del Reino Unido en virtud del Tratado de Roma, y que era el único territorio de ultramar que estaba en esa situación, seguiría siendo atendido principalmente por los departamentos de Europa de la oficina de Asuntos Exteriores y del Commonwealth y rindiendo cuentas al ministro encargado de los asuntos de Europa.

El 19 de abril de 2000, España y el Reino Unido concluyeron satisfactoriamente las deliberaciones tendientes a resolver algunas dificultades que habían surgido en relación con las autoridades de Gibraltar en el contexto de la Unión Europea y de los instrumentos y tratados conexos de la Comunidad Europea. De resultas de ello, las comunicaciones y decisiones oficiales que deban notificarse entre las autoridades de Gibraltar y otras autoridades de los Estados miembros sujetos a la legislación de la Unión Europea se transmitirán por conducto de una dependencia establecida en la oficina de Asuntos Exteriores y del Commonwealth, en Londres. El arreglo, que abarcaba también cuestiones relativas a la documentación y la cooperación policial, allanó el camino para la aprobación de algunas leyes de la Unión Europea que

habían quedado estancadas. Se convino también en que dicho arreglo o cualquier actividad o medida relacionadas con su aplicación o resultante de él, no entrañaba por parte del Reino de España ni del Reino Unido ninguna modificación en sus posiciones respectivas sobre la cuestión de Gibraltar o sobre los límites de ese territorio. Actualmente, las otras cuestiones referentes a Gibraltar que se han planteado en el marco de la Unión Europea son la participación en las elecciones del Parlamento Europeo, las demoras en la frontera, la asignación de líneas telefónicas y los acuerdos sobre operaciones aéreas en un “Cielo Único”.

El relanzamiento del Proceso de Bruselas

A pesar de la buena voluntad de ambas partes expresadas en Lisboa y Bruselas y de los contactos bilaterales, tuvieron que transcurrir muchos años hasta que ambos gobiernos se sentaron a la mesa con la firme decisión de llegar a un acuerdo para solucionar el contencioso de Gibraltar. Oficiosamente, se habló de la sintonía personal entre el primer ministro británico Tony Blair y el presidente del Gobierno español, José María Aznar, como algo fundamental para que dicho proceso se relanzase; lo cierto es que, apenas comenzada la nueva ronda de negociaciones, ya se comenzó a hablar de la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre soberanía compartida para el verano de 2002. Las principales etapas de este proceso fueron:

LA REUNIÓN MINISTERIAL DE LONDRES

El 26 de mayo de 2001 se celebró una reunión ministerial hispano-británica, en el marco del Proceso de Bruselas sobre Gibraltar, que tuvo lugar en Londres. En esa reunión ministerial se produjo el relanzamiento del citado Proceso de Bruselas que había sido paralizado en 1987.

Al término de la citada reunión ministerial de Londres, se hizo público un breve comunicado de prensa. En el mismo se señala que, en el espíritu de las buenas relaciones que existen entre España y el Reino Unido, ambos ministros de Asuntos Exteriores habían subrayado su intención y su voluntad política de superar todas sus diferencias sobre Gibraltar y de hacer todos los esfuerzos para concluir estas conversaciones con éxito y rapidez, en beneficio de todas las partes implicadas. También se decía que ambas partes habían discutido sus planteamientos sobre las cuestiones prácticas de cooperación y soberanía.

En dicha reunión se confirmó que la implicación gibraltareña era un elemento importante para avanzar en el Proceso de Bruselas y que saludarían la asistencia del ministro principal de Gibraltar a ulteriores reuniones ministeriales. Dicha participación gibraltareña, según la fórmula "dos partes, tres voces" no se ha producido hasta el momento.

LA REUNIÓN MINISTERIAL DE BARCELONA

La reunión ministerial de Barcelona, celebrada el 20 de noviembre de 2001, supuso un gran paso hacia adelante en la negociación de un acuerdo global sobre Gibraltar. En Barcelona, ambos ministros de Asuntos Exteriores confirmaron su común objetivo de continuar las conversaciones sobre Gibraltar en una atmósfera de confianza y cooperación mutua.

Ambos ministros constataron, además, que estaban muy satisfechos con lo que se estaba avanzando. En el comunicado de prensa hecho público al término de la reunión, los ministros de Asuntos Exteriores de España y el Reino Unido anunciaron que su propósito era concluir un acuerdo global en torno al verano de 2002. Este acuerdo global cubriría todos los temas importantes, incluidos los de cooperación y soberanía.

En el citado comunicado conjunto se añadió que el objetivo compartido de ambos países era lograr un futuro en el que Gibraltar disfrute de mayor autogobierno y de la oportunidad de aprovechar plenamente los beneficios derivados de una convivencia normal con la región circunvecina. El principio rector era construir un futuro seguro, estable y próspero para Gibraltar, dotándole de un estatus moderno y sostenible, acorde con la común pertenencia de España y el Reino Unido a la OTAN y a la Unión Europea.

Se añadió que los ministros se habían puesto de acuerdo en la necesidad de un rápido progreso en áreas clave de la cooperación. Por ello, pidieron a los funcionarios de ambos países que elaborasen ideas al respecto y que informasen de ello en la siguiente reunión ministerial. También se dice en el comunicado de prensa que el Gobierno de Gibraltar tiene una contribución importante que realizar a las discusiones. Se afirma que la voz de Gibraltar debe ser oída y que se había reiterado la invitación cursada al ministro principal de Gibraltar para que asistiese a

las futuras reuniones ministeriales del Proceso de Bruselas. En el comunicado de prensa, ambos ministros aseguraron que la voz del ministro principal sería plenamente respetada y que tendría la oportunidad de contribuir plenamente a las discusiones.

REUNIÓN MINISTERIAL DE LONDRES

La última reunión ministerial celebrada hasta el momento tuvo lugar en Londres el 4 de febrero de 2002. En esa reunión ministerial, ambos ministros constataron que se había continuado haciendo buenos progresos en las conversaciones sobre Gibraltar en el ambiente de amistad y entendimiento que vincula a los dos países.

Asimismo, reafirmaron el amplio conjunto de compromisos asumidos en las previas reuniones ministeriales de Londres y Barcelona. En el comunicado de prensa de la reunión ministerial de Londres, ambos ministros confirmaron que el objetivo común continuaba siendo la conclusión de un acuerdo global antes del verano, que cubriese todos los asuntos pendientes, incluyendo la cooperación y la soberanía. Asimismo, señalaron que su objetivo compartido era superar todas sus diferencias sobre Gibraltar y garantizar un futuro seguro para ese territorio, en el que Gibraltar pueda conservar su modo de vida y sus tradiciones, gozar de un mayor autogobierno interno, aumentar su prosperidad de forma sostenible y recoger todos los beneficios de una cooperación armoniosa y mutuamente beneficiosa en todos los terrenos junto al Campo de Gibraltar.

En esta reunión, se reiteró la invitación al ministro principal de Gibraltar para asistir a las futuras reuniones del Proceso de Bruselas de tal manera que el mismo, y a través de él los gibraltareños, pueda unirse al actual diálogo y hacer aportaciones en beneficio de Gibraltar. Se añadió que el ministro principal estaba calurosamente invitado a participar con voz propia y diferenciada dentro de la delegación británica.

Por otra parte, hay que mencionar que en las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Barcelona (15-16 de marzo de 2002) fue incluido el siguiente párrafo sobre Gibraltar:

“El Consejo Europeo recibe con satisfacción la decisión del Reino Unido y de España de relanzar el Proceso de Bruselas sobre Gibraltar, establecido en

noviembre de 1984, subraya el apoyo de la Unión Europea al compromiso de ambos Gobiernos de superar sus diferencias en relación con Gibraltar y de concluir un acuerdo global antes del verano; e invita a la Comisión a que explore las posibles formas en que la Unión Europea pudiera apoyar cualquier acuerdo al que se llegue.”

El Parlamento Europeo en una resolución de 20 de marzo de 2001 endosó el citado párrafo sobre Gibraltar.

Con posterioridad a esta última reunión ministerial de Londres, había previstas otras reuniones en el ámbito ministerial y a nivel de secretarios de estado para avanzar en un acuerdo que, recordémoslo, había sido anunciado para antes del verano de 2002. Todo parecía estar acordado excepto los temas relativos al control de la base militar y a la duración del acuerdo, que la parte británica quería que fuese definitivo, mientras que la parte española pedía una validez de 100 años como paso previo a la plena recuperación de Gibraltar para la soberanía española.

El presidente Aznar ordenó la paralización de toda posterior conversación hasta que no quedase claro que no se firmaría acuerdo alguno que cerrase la puerta a la plena soberanía española sobre la roca. Por otra parte, el gobierno laborista de Tony Blair estaba siendo sometido a intensas presiones políticas por parte de los conservadores para no aceptar ningún acuerdo de cosoberanía con España, a lo que había que añadir las protestas cada vez mayores del gobierno y de la población de Gibraltar ante la firma de un acuerdo de soberanía compartida.

Por su parte, el gobierno de Gibraltar, con su ministro principal, Peter Caruana a la cabeza, anunció la celebración de un referéndum sobre la aceptación o no de una soberanía compartida hispano-británica en Gibraltar. Aunque dicho referéndum fue rechazado de plano tanto por España como por el Reino Unido, y sus resultados fueron desechados antes incluso de su celebración, la consulta se llevó a cabo el 7 de noviembre de 2002, con un resultado previsible de un 99,8% contrario a cualquier acuerdo con España.

Tímidos contactos diplomáticos parecen haberse mantenido durante el 2003, especialmente a raíz de la reunión de las Azores, celebrada en la primera semana de marzo, como consecuencia de la crisis de Irak, y a la que asistieron el presidente

español y el primer ministro británico, junto al presidente de Estados Unidos, George Bush.

En junio de 2003 se hicieron públicas unas declaraciones de un alto responsable del Foreign Office británico aludiendo a las nulas posibilidades de que la población gibraltareña aceptase ahora un acuerdo, aunque oficialmente el ministerio británico afirmaba que seguía comprometido con el Proceso de Bruselas. Fuentes del Ministerio español de Asuntos Exteriores afirmaban que se seguía intentando buscar un acuerdo para finales de año, pero parecía claro que este proceso negociador había llegado a su fin por la negativa británica a ceder en las tres "líneas rojas" que comentábamos en la introducción:

1. El tema del control militar de la base.
2. La oposición de la población gibraltareña.
3. El uso partidista del tema por la oposición conservadora británica.

Avances en el terreno de la cooperación

Conviene señalar que en el contexto del Proceso de Bruselas relanzado se han conseguido diversos acuerdos entre España y el Reino Unido sobre temas de cooperación. A modo de ejemplo, pueden citarse los siguientes:

APERTURA DE UN CARRIL ADICIONAL EN LA VERJA PARA EL PASO HACIA LA LÍNEA DE VEHÍCULOS PARTICULARES

A las 00:00 horas del día 21 de marzo de 2002 fue abierto un carril adicional en la Verja para el paso hacia La Línea de vehículos particulares, medida que ha sido muy bien acogida en la región. Con esa medida han desaparecido o se han reducido significativamente, según las horas, los tiempos de espera. La medida anteriormente citada fue adoptada tras el anuncio de la Comisión Europea de que se proponía archivar la investigación abierta por los controles, sobre personas y artículos transportados por viajeros, que se realizan por las autoridades españolas en la verja de Gibraltar. El archivo de la investigación significa que no tenían ningún

fundamento las quejas de que los citados controles eran desproporcionados y, por tanto, incompatibles con el Derecho Comunitario.

TRANSPORTE AÉREO

En la reunión del Comité de Representantes Permanentes I de 22 de marzo de 2002, fue anunciado que España y el Reino Unido habían alcanzado un entendimiento amplio sobre los expedientes de Aviación Civil, que debe ser considerado como un entendimiento de carácter global. En este sentido, se preguntará a la Comisión si la directiva de un asunto de aviación civil determinada implica la actuación de las autoridades públicas en relación con las actividades en o por encima de ese aeropuerto. Si implica esas actuaciones, el Reino Unido aceptará la interposición por parte de España de las cláusulas de Gibraltar. Si no implica ninguna actuación de las citadas autoridades, el tema se resolverá de la misma forma que el expediente Hushkits, con una declaración tanto de la Comisión como conjunta de España y el Reino Unido. Se seguirá una metodología de análisis caso por caso.

NUEVOS NÚMEROS DE TELÉFONO A GIBRALTAR

La Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, mediante la resolución de 8 de noviembre de 2001, adjudicó recursos públicos de numeración a Gibraltar. En concreto, se adjudicó un tramo de 100.000 números de teléfono pertenecientes al Plan Nacional de Numeración para los Servicios de Telecomunicaciones. Lamentablemente, debido a la posición del Gobierno de Gibraltar, esos nuevos números que están destinados a reemplazar a los 30.000 antiguos no han entrado todavía en operación.

EJERCICIO SOBRE PRÁCTICAS FISCALES PERJUDICIALES DE LA OCDE

El 14 de marzo de 2001, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE aceptó el compromiso de Gibraltar de aceptar los principios contenidos en el Informe sobre Competencia Fiscal Perjudicial de la OCDE, de 1999. En este sentido, Gibraltar adoptará las medidas necesarias hasta el 31 de diciembre de 2005 en materia de intercambio efectivo de información, transparencia y no adopción de nueva legislación fiscal perjudicial.

España manifestó, a ese respecto, que todos los elementos del compromiso de Gibraltar habían sido entendidos en el contexto de la decisión del Consejo 361, de 14 de noviembre de 2001, y en particular de la nota a pie de página 3 del párrafo 17 de la página 7 del Informe sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales de 2001, por la que el Reino Unido confirmó que seguirá siendo responsable por las obligaciones internacionales derivadas de todo tratado, acuerdo o compromiso fiscal que afecte a sus territorios dependientes o posesiones de la Corona en el contexto de la iniciativa sobre Prácticas Fiscales Perjudiciales de la OCDE, incluyendo cualquiera que pudiera ser necesaria para cumplir los compromisos aceptados por esos territorios dependientes o posesiones de la Corona.

Panorama militar

Una de las denominadas “líneas rojas” que no está dispuesto a traspasar el Gobierno británico en estas negociaciones, es la de su permanencia en el control del 40% del territorio gibraltareño que es el que gestiona directamente, al margen de las autoridades locales, el Ministerio de Defensa británico.

En mayo de 1997, el Gobierno británico inició un examen de la defensa estratégica, con objeto de analizar la mayoría de los aspectos de la defensa. En el “Libro Blanco” publicado como corolario de ese examen se volvía a subrayar la importancia del despliegue rápido de las fuerzas británicas en situaciones de crisis, y se señalaba el hecho de que las instalaciones del Peñón proporcionaban una base de operaciones avanzada e independiente para las fuerzas británicas en el Mediterráneo que servían de base de tránsito para los buques que navegaran hacia el Oriente Medio y otros lugares.

De acuerdo con el informe publicado en junio de 1999 por el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, en los últimos 15 años, los efectivos militares desplegados en Gibraltar habían disminuido de 10.000 hombres a menos de 1.000, y los funcionarios civiles del Ministerio de Defensa, de 15.000 a 1.200. Los gastos relacionados con asuntos de Defensa han disminuido del 70% al 7% del producto interno bruto.

Gibraltar, desde un punto de vista militar, cuenta con la enorme ventaja de ofrecer a su titular la posibilidad de utilizar, en el pequeño territorio que posee, un aeropuerto y una base naval, todo en uno, en el interior de una bahía perfectamente protegida. La disponibilidad de esas instalaciones en la misma bocana occidental del Mediterráneo, para sí o para quien decida, supone una ventaja que resulta difícil abandonar, como puso de manifiesto la polémica estancia en la roca del submarino de propulsión nuclear HMS *Tireless* durante más de un año tras sufrir un grave accidente en el reactor.

Pero independientemente de las ventajas aportadas por la base naval y el aeropuerto, el valor único que tiene Gibraltar para los británicos (y para sus aliados estadounidenses) son las instalaciones de inteligencia estratégica que tienen allí su base. Como se describía en un reciente artículo dedicado a las capacidades militares del peñón:

"Las facilidades que proporciona la cima del Peñón, a 424 metros sobre el nivel del mar pero alzado verticalmente a escasas decenas de metros de la orilla, siguen siendo utilizadas para realizar labores de Inteligencia, ya sea de Comunicaciones (COMINT) o Electrónica (ELINT). El perfecto estado de conservación en que se mantienen los campos de antenas existentes en distintos lugares de Gibraltar, ratifica ese empleo para la primera de las clases de inteligencia señaladas. Cuando la Comisión de Libertades y Derechos del Parlamento Europeo se reunió el 23 de febrero de 2000 para conocer un informe sobre la denominada red Echelon, establecida mediante un acuerdo secreto entre Estados Unidos y el Reino Unido en 1947, se conocieron detalles hasta el momento ocultos del acuerdo denominado "UK-USA" sobre espionaje planetario de comunicaciones telefónicas y electrónicas. Dirigido inicialmente a la interceptación de comunicaciones militares del Pacto de Varsovia, para lo cual se asocian a la red países exclusivamente anglosajones (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda), una vez que la antigua amenaza ha desaparecido, las sospechas se ciernen sobre su reconversión para otros usos, fundamentalmente económicos.

Por parte norteamericana, es la NSA (Agencia de Seguridad Nacional) la componente de Echelon, mientras por parte británica es el Cuartel General de Comunicaciones del Gobierno (GCHQ) el componente de la red, dada su dedicación a la vigilancia electrónica. Es a través de este organismo donde aparece relacionado Gibraltar con Echelon, como una de las posibles patas de la red de vigilancia gubernamental británica. De todas formas, y pese a que la prensa británica y gibraltareña relacionaron algunas instalaciones existentes en el Peñón con el despliegue de dicha red, en ninguna de las 195 páginas de que consta el Informe sobre Echelon que acabó aprobando el pleno del Parlamento Europeo en julio de 2001, se cita a Gibraltar como base de instalaciones relacionadas con esta red.

Respecto a la Inteligencia Electrónica (radares), la colina del Molino del viento, donde está situada la torre de control marítimo, conocida como Windy, alberga los equipos necesarios para realizar las labores de registro e identificación de emisiones radar de los buques que atraviesan el Estrecho.

La Inteligencia Acústica (ACINT), otro de los aspectos de la inteligencia militar que se explota desde Gibraltar, se dirige fundamentalmente a la escucha del ruido producido por los submarinos en inmersión a su paso por el Estrecho. Tradicionalmente ésta ha sido una de las funciones que desde Gibraltar se ha desarrollado en beneficio propio y norteamericano.

Otra característica destacable de Gibraltar, la más aireada durante muchos años, es su capacidad de Mando, Control y Comunicaciones (C3), desarrollada además en el pasado con presupuestos de la Alianza Atlántica, dado que era el elemento fundamental del Mando Gibraltar-Mediterráneo (COMGIBMED) de la OTAN". (Romero, Luis. "Gibraltar, potencial militar británico". Revista *Fuerzas Militares del Mundo*, noviembre 2002)

España logró un importante objetivo al eliminar el mando que la OTAN mantenía en Gibraltar con la nueva estructura de mandos de la OTAN. Igualmente, la potenciación de la base de Rota ha restado cada vez más importancia a la de Gibraltar que, no obstante, sigue siendo importante.

La reciente Revisión Estratégica de la Defensa aprobada en España como guía y directriz de la política de defensa de España, también plantea el tema de Gibraltar como uno de los riesgos principales para la seguridad de España, afirmando que:

"La limitación del ejercicio de la soberanía que supone la presencia colonial británica en Gibraltar no sólo constituye un factor distorsionador para la acción exterior de España, sino que puede presentar otros problemas, ya que pueden desarrollarse desde el peñón algunas operaciones militares sin participación española. Sobre espacios de interés estratégico para nuestro país, como son los accesos al Mediterráneo y al Atlántico."

Estas palabras confirman que el tema de Gibraltar sigue siendo importante no solamente en el ámbito de la política exterior, sino en el ámbito de la defensa.

Conclusiones

Gibraltar continúa siendo hoy en día una "piedra en el zapato de España", especialmente en lo que se refiere a sus relaciones con el Reino Unido. La importancia dada al tema de la Roca ha sido de nuevo puesta de manifiesto en la nueva Revisión Estratégica española, que ha vuelto a situar la cuestión de recuperar la soberanía sobre el peñón no solamente como algo de interés político e histórico para España, sino como algo de interés estratégico y que afecta gravemente al interés nacional.

La ruptura de las negociaciones, que a la hora de cerrar esta edición (noviembre 2003) parece ya total, no hace sino volver a poner sobre la mesa si la estrategia negociadora de España ha sido la acertada en esta cuestión. Desde que las conversaciones con el Reino Unido se han retomaron a partir de 1980, y especialmente a partir de la apertura de la verja en 1985, la política reclamatoria del los diversos ejecutivos españoles con respecto al tema de Gibraltar ha sido una de buenos gestos; solamente en la Unión Europea, cada vez que había que aprobar una directiva que de algún modo afectase con su aplicación al estatus especial de Gibraltar, el Ejecutivo español ponía alguna pega o se negaba a su aprobación en tanto en cuanto no se hiciera la salvedad de Gibraltar a la hora de su aplicación. En

todo lo demás, el ejecutivo español solamente ha intentado los buenos modos con el Reino Unido.

Por su parte, el Reino Unido ha hecho siempre una férrea defensa de su soberanía sobre la Roca utilizando, cuando le ha parecido bien, el pretexto de respetar la voluntad de los habitantes de la colonia, aun cuando dicho pretexto nunca fue tenido en cuenta en otros casos como Hong Kong y, especialmente, cuando Naciones Unidas ha dejado bien claro en todas sus declaraciones que la cuestión de Gibraltar no es un tema de autodeterminación sino una cuestión de devolución de la integridad territorial.

En la actualidad, España se halla luchando una dura pugna en el seno de la Unión Europea en lo referente a la aprobación de la futura constitución europea, ya que el articulado de la misma podría reforzar los esfuerzos de una y otra parte en lo referente a sus posiciones sobre el tema de la Roca.

Rotas las negociaciones sobre Gibraltar, y vistas las posiciones del Gobierno británico, que por otro lado no parece posible que se puedan cambiar en años venideros, España deberá de repensar su política de reclamaciones en dos sentidos:

1. Por un lado mostrando con gestos de firmeza, pero sin abandonar la discusiones diplomáticas, el interés de España en resolver de una vez por todas el tema de Gibraltar. Hasta ahora no se ha llevado a cabo prácticamente medida de fuerza alguna sobre la parte británica; sirva como ejemplo el malestar y rápida reacción de las autoridades gibraltareñas y británicas ante el cierre de la frontera por 12 horas llevado a cabo el lunes 3 de noviembre de 2003 por parte de las autoridades españolas (la primera vez que tal cosa ocurría) con motivo de la llegada del trasatlántico *Aurora* cargado de pasajeros enfermos, para demostrar como la parte británica es muy sensible ha ese tipo de medidas, aún cuando en este caso concreto estaba plenamente justificado.

Del mismo modo, España debería de luchar más duramente en la Unión Europea por abolir las ventajas fiscales que posee Gibraltar, un territorio dotado de un estatus especial dentro de la Unión Europea que le permite disfrutar de las ventajas del mercado único europeo pero no hacer frente a sus obligaciones; un endurecimiento de la postura española en ese tema, con el fin de lograr el fin de

Gibraltar como paraíso fiscal sería sin duda una herramienta muy útil para presionar a la otra parte.

El otro tema en el que España podría y debería presionar sería en la cuestión del istmo; si bien el tema de la colonia de Gibraltar es inamovible en tanto en cuanto la parte británica no quiera hacer nada, no lo es la cuestión del Istmo, territorio arrebatado a España a principios del siglo XX y no incluido en el Tratado de Utrecht. De no progresar la solución global al problema, la reclamación y presión española sobre la cuestión del Istmo se podría tratar en esferas y ámbitos diferentes de aquellos en los que se aborda la cuestión de la colonia de Gibraltar.

2. Por otro lado, deben primar los gestos hacia la población gibraltareña de manera que la política española se haga explicar a los ciudadanos del peñón, pieza fundamental en la solución de este contencioso. El rechazo que la población gibraltareña siente hacia su integración en España tiene mucho que ver con la, a veces, errónea política practicada por España hacia Gibraltar (especialmente la cuestión del cierre de la verja en 1969). Igualmente, la situación de privilegio que ahora disfrutan los gibraltareños, especialmente en la esfera económica debido a su peculiar estatus con el Reino Unido y la Unión Europea, y la pérdida de dichos privilegios, es una de las razones para no querer saber nada sobre una relación con España; el buscar las compensaciones y, especialmente, el convencerles de que su integración en España solamente puede aportarles ventajas para su futuro (del mismo modo que para el resto de territorios españoles) es una tarea esencial en el marco de una nueva estrategia diplomática.

Cuando están a punto de cumplirse los 300 años de la ocupación británica de la Roca, sería un buen momento, a la vista del fracaso de las intensas negociaciones llevadas a cabo hasta el momento, replantearse tanto la estrategia diplomática con respecto a la recuperación de Gibraltar como la estrategia para ganarse el favor de la población gibraltareña. Tal vez, y sólo tal vez, de ese modo se pueda romper el impass en el que la cuestión de Gibraltar ha permanecido desde hace tres siglos.

Anexos

Carta abierta a los gibraltareños del señor ministro de Asuntos Exteriores (Gibraltar Chronicle, 26 de marzo de 2002)

"Queridos gibraltareños:

Me he decidido a escribir esta carta abierta después de la manifestación de la semana pasada en la que se expresó un rechazo apriorístico a un acuerdo entre los Gobiernos de España y el Reino Unido sobre el futuro de Gibraltar. Lo hago, también, desde la impresión que me produjo una manifestación anterior, en la que se expresaba algo tan incivil como “antes muertos que españoles”. Afortunadamente, este espíritu no es el que ha prevalecido en esta última manifestación. Y me alegro.

Me alegro porque, si me lo permitís, quiero creer que, poco a poco, se abandonan las actitudes viscerales y, a menudo, irracionales en la relación con España. Y que, poco a poco, podemos ir planteando las cosas con normalidad y naturalidad.

Soy consciente de la desconfianza que existe, tras largos años de desencuentro y de percepciones mutuas de incompreensión. Lo entiendo y lo asumo. Soy consciente también de que las aspiraciones históricas de España han sido percibidas por muchos de vosotros como un acoso y como una amenaza a vuestras costumbres y modo de vida.

Quiero ser muy claro en esto: la reivindicación histórica de España, que como bien sabéis, está plenamente justificada, se centra en la soberanía del territorio y es, y quiere ser, perfectamente compatible con los intereses de los gibraltareños, en tanto que ciudadanos libres en un sistema democrático.

Hemos invitado desde el inicio al Ministro Principal de Gibraltar, señor Caruana, a participar en las conversaciones. Lamentablemente, no lo ha hecho hasta ahora. Espero sinceramente que reconsidere su actitud. Estamos llevando a cabo una labor en beneficio de todos. En primer lugar, de los dos países que tienen la obligación de superar un contencioso histórico que perturba sus relaciones desde hace tres siglos y cuya continuación no tiene sentido a estas alturas del siglo XXI, entre Estados amigos y aliados, miembros de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica. Pero

también este esfuerzo lo será en beneficio vuestro y de vuestros vecinos, es decir, de los gibraltareños y de los campogibraltareños.

Os aseguro que no tenéis nada que temer de la España democrática si se produce el deseado acuerdo con el Reino Unido. Al contrario: un acuerdo os ofrecerá un futuro de entendimiento y de concordia, de estabilidad y de certidumbre, de bienestar y de prosperidad. Así se pondría fin a una situación de zozobra derivada de un *status quo* insostenible, que sólo puede empeorar si no se lograra un acuerdo.

España ha demostrado que pueden superarse conflictos muy profundos. No sigáis pensando en una España que, afortunadamente, ya no existe. Ahora disfrutamos de una democracia plena, con todas las libertades y todas las garantías, lo que permite asegurar la diversidad y pluralidad de nuestro país. Convendréis conmigo en que es difícil encontrar otro país más respetuosos con sus diferentes culturas, lenguas y peculiaridades, garantizadas plenamente por nuestra Constitución. Y me comprometo a que cualquier acuerdo con el Reino Unido tenga en cuenta el imprescindible respeto a las vuestras. Sin ninguna duda, y sin ninguna reserva mental.

Por todo ello, os ruego que tengáis confianza en el futuro. Que no os dejéis llevar por actitudes intransigentes. No os encastilléis en posiciones de rechazo a participar en el diálogo que se os ofrece. Los gibraltareños tenéis mucho que decir y mucho que aportar, y nadie va a negaros que asumáis el mayor autogobierno posible dentro del marco de entendimiento compartido entre España y el Reino Unido.

Nunca como ahora habéis tenido tantas oportunidades de ganar el futuro. Os pido que abandonéis el inmovilismo y la perspectiva a corto plazo y que os suméis a la ilusión y a la esperanza de superar un contencioso anacrónico. Podemos entendernos y os tiendo sinceramente, la mano en nombre del Gobierno y del pueblo de España. No os vamos defraudar. No lo hagáis vosotros tampoco.

Con un abrazo,

Josep Piqué i Camps

Declaración de Lisboa (10 abril 1980)

El texto de la declaración firmada hoy en Lisboa por Marcelino Oreja y lord Carrington es el siguiente:

1. Los Gobiernos británicos y español, en su deseo de reforzar sus relaciones bilaterales y contribuir de esta manera a la solidaridad europea y occidental, se proponen resolver el problema de Gibraltar en un espíritu de amistad y de acuerdo con las resoluciones pertinentes de Naciones Unidas.
2. Los dos Gobiernos han acordado, en consecuencia, iniciar negociaciones a fin de solucionar todas las diferencias sobre Gibraltar.
3. Los dos Gobiernos han acordado el restablecimiento de comunicaciones directas en la región.

El Gobierno español ha decidido suspender la aplicación de las medidas actualmente en vigor.

Ambos Gobiernos han acordado que la futura cooperación estará basada en la reciprocidad y la plena igualdad de derechos. Valoran y contemplan con interés los pasos que se irán adoptando por una y otra parte y que, a su juicio, abrirán el camino hacia un entendimiento más estrecho entre aquéllos directamente afectados en el área.

4. A estos efectos, los dos Gobiernos, que reconocen la necesidad de desarrollar una cooperación práctica mutuamente beneficiosa, tomarán en consideración las propuestas que formula cada uno de ellos.
5. El Gobierno español, al reafirmar su posición respecto al restablecimiento de la integridad territorial de España, reitera su intención de que al término de las negociaciones queden plenamente salvaguardados los intereses de los gibraltareños.

Por su parte, el Gobierno británico mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos libre y democráticamente expresados de la población de

Gibraltar, tal y como se hallan recogidos en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar.

6. Funcionarios de ambas partes se reunirán tan pronto como sea posible para preparar las medidas prácticas necesarias que permitan el cumplimiento de los propósitos acordados en esta declaración. Se prevé que estos preparativos queden ultimados antes del 1 de junio.

(Declaración de Bruselas (27 de noviembre de 1984))

"Los Ministros de Asuntos Exteriores del Reino Unido y España, sir Geoffrey Howe y Fernando Morán, han celebrado los días 26 y 27 de noviembre conversaciones en Bruselas sobre la cuestión de Gibraltar. Dichas conversaciones han culminado el proceso iniciado hace más de un año.

En el día de hoy han llegado a un acuerdo, en la forma de una declaración común. Por este texto:

1. Se equilibran los derechos de españoles y gibraltareños. Sobre este punto la Declaración de Lisboa de abril de 1980 había dado lugar a una interpretación desequilibrada a favor de los segundos.
2. Ambos Gobiernos han decidido restablecer la libre circulación de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino, así como favorecer el tráfico aéreo.
3. Se establece un sistema para abordar y resolver todas las cuestiones respecto a Gibraltar.
4. Por primera vez en la historia del contencioso, la parte británica admite expresamente que se abordarán en este proceso las cuestiones de soberanía. La expresión plural cubre los temas de la soberanía sobre el territorio al que se refiere el Tratado de Utrecht, así como la soberanía sobre el istmo, nunca cedido a Gran Bretaña.

El Gobierno español tiene la firme y fundada esperanza de que esta declaración sea el póstico de unas relaciones muy amistosas y cooperadoras con la Gran Bretaña".

(Comunicado hecho público por la Oficina de Información Diplomática el 27 de noviembre de 1984).

BIBLIOGRAFÍA

Cajal, Máximo. Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar. ¿Dónde acaba España?. Ed. Siglo XXI Madrid 2003.

García Flórez, Dionisio. Ceuta y Melilla, Cuestión de Estado. Melilla 1999. Edición conjunta Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla

Ibáñez de Ibero, Carlos. El Mediterráneo y la cuestión de Gibraltar. Editorial Española, 1939.

Jackson, Willian. The Rock of the Gibraltarians. AUP, 1987.

VV.AA. Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar. Madrid 1998. Monografías del CESEDEN. Ministerio de Defensa.

VV.AA. Frontières en Méditerranée. Niza 1998. CERDS

VV.AA. Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean. Madrid 1995. UNISCI PAPERS.

VV.AA. Medidas de confianza en el Mediterráneo Occidental. Madrid 2001. Monografías del CESEDEN. Ministerio de Defensa

VV.AA. Estudios sobre Gibraltar. INCIPE, Madrid 1999.

VV.AA. Documentos sobre Gibraltar. MAE, 1965.

VV.AA. Relaciones Internacionales de la España contemporánea. Universidad de Murcia, Murcia, 1989.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

- Presidente:* D. ALFREDO CHAMORRO CHAPINAL
Teniente General en la reserva, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología (Relaciones Internacionales)
- Vocal Coordinador:* D. JOSÉ MANUEL AMOR HUIDOBRO
Coronel del Ejército de Tierra (DEM), Licenciado en Ciencias Económicas
- Vocales*
- D. JOSÉ LUIS HERNANGÓMEZ DE MATEO
Teniente Coronel del Ejército del Aire, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología
- D. ALBERTO PRIEGO MORENO
Licenciado en Ciencias Políticas y DEA en Relaciones Internacionales. Becario FPU MECD
- Dña. GRACIA ABAD QUINTANAL
Licenciado en Ciencias Políticas y DEA en Relaciones Internacionales. Becario FPU MECD
- D. CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS
Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología
- D. JOSÉ MANUEL RODRÍGUEZ TRAPIELLO
General de Brigada del Ejército de Tierra
- D. GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ
Coronel de Infantería de Marina retirado, Doctor en Ciencias Políticas y Sociología
- D. ANTONIO ÚBEDA GIL
Teniente Coronel del Ejército del Aire en la reserva, Licenciado en Ciencias Económicas
- D. DIONISIO GARCÍA FLÓREZ

Licenciado en Ciencias de la Información, Doctor en relaciones Internacionales

ABSTRACT

The year 2003 will be regarded as a period of deep changes on the international society, as a consequence of the impressive technological advances in all fields on the last years but, above all, because of the main powers reactions to the terrorist offensive worldwide.

I. The experts of this Group focussed on the process of globalisation which is rapidly transforming the society on many fields, mainly economics, financial, science, communications, electronics and computers, and “*last but not least*” on the upraising place of women at the man’s level on all activities. At the same time the international relations among the great nations and coalitions have been greatly affected because of the 11S01 terrorist attacks against the United States and other nations. The change on the world situation due to the Afghanistan and Iraq conflicts made the Group of analysts to maintain permanent attention to Conferences, Forums and the Specialized Media, to keep their studies up to date on their critical factors and prospects for the future.

But, what could be *the best governing system* in the near future for the two hundred nations peopled with more than six thousand three hundred millions inhabitants of the world today?. Some analysts think that, as the UN had not been able to avoid neither the Iraq conflict nor the advance of terrorism, some changes should be done in the way to rule the world. Many systems or paradigms have been proposed, among them the continuity of the US as the leading power, but now as a “*Power with Peers*”, to be accompanied by great regional powers like China, Japan, Russia and, of course, the European Union. The synergy of both the US with its *hard power* and the EU with its *soft power* acting together under the auspices of a reformed UN, could give the world a long prosperous period of stability and peace.

II. It might be questioned if all nations are accepting the worldwide process of political, social and economic changes with the same positive way or, on the contrary, with distrust. Particularly, what are the attitudes of the southern Mediterranean Arab-Muslim societies regarding the western globalisation?. What is *their perception* of the European Union evolution?. How do they *look on us*?. Are

they afraid of a *new colonisation* from the West?. Or do they consider the European Union as a *model worth of imitation*?. On our side is to foster their confidence and cooperation to improve the life standards of these populations.

III. It always exists in the human nature the possibility of conflict against others because of ambition, error, fear or need. This has been so for centuries at the Mediterranean, where peoples have fought or cooperated alternately, so that this Sea has served at times as a *bridge* and at times as a *ditch* between cultures and nations. That is the case now, when we are witnessing the bloodbath of the Arab-Israeli conflict at the *Eastern Mediterranean side*, and a long lasting struggle at the *West side* for the Sahara, while there is an constant effort *-to draw a bridge-* of cooperation between the EU and the northern African nations at *the Central Mediterranean Sea*. The Pope has recently affirmed that: *“What the Holy Land needs are bridges, not walls”*.

IV. A brilliant Spanish political, and diplomatic initiative gave birth some eight years ago to the so called *“the Barcelona Process”*, whose aim was to enhance the closer possible cooperation on all fields between the nations of the North and South Mediterranean shores. The then 27 participants (15 EU plus 12 countries from the southern and eastern coasts) will soon become 35 and even more partners in the next years, making the Mediterranean a great space apt to become an example of stability, peace and progress among peoples and cultures. Spain keeps leading the efforts towards this goal.

V. The so called PESD (European Security and Defence Policy) that was initially discussed in the European Summits of Köln and Helsinki, has formally being considered operational in the Laeken Summit (14-XII-01). Now in the draft of the European Constitutional Act (Salónica, 20-VI-2003) appears the new concept of the *“structured cooperation”* which gives way to the participation of those countries that *can and will* play a leading role in military matters, to form *the military core* of the EU. The new European policy aims to allow the EU to become a leading power in the world scene by exercising a strong foreign policy, by maintaining a ready and capable military instrument and by developing an advanced armaments Agency.

VI. The Mediterranean security is not and should not be considered isolated from the wider context of the North-South relations. The deep differences in the economic development of the two shores, the lack of the South-to-South cooperation and the persistence of the Israeli-Arab conflict have been hampering many initiatives launched to improve the security on the area. At all circumstances, the Mediterranean is considered as a *single scenario of the greatest priority for the West*. This priority can be judged by the many initiatives launched in this direction: among them the UEO Med´Dialogue, the NATO Med´Dialogue, the “5+5” Dialogue and the Barcelona Process, all of which show the critical importance for the West of the Mediterranean stability and security.

VII. But the Mediterranean is, above all, the *maritime space* which gave birth to the most important cultures of the Western and Arab world, and which is now the *maritime space* where twenty two nations of three Continents get in permanent contact. Moreover, It is a seaway for the most intense merchant traffic of oil and supplies, connecting the Atlantic to the Indian Ocean through the Suez Canal, ad the Black Sea through the Bosphorus. In order to stress the cooperation among those countries and waters and to protect the seaway, it could be of particular interest to set up an Agency for maritime safety, rescue, fishery control, protection against illegal immigration and drug, etc., with all Mediterranean states cooperating together to make this Sea safer

VIII. As a long standing project for the expansion of the Civil Aviation, EUROCONTROL was set up in 1960 by sixth European countries to assure a safe and fluent air traffic over Europe. Three years ago the Vice-president of the European Commission, Mrs. Loyola de Palacio, had proposed a very ambitious project –known as “*the Single European Sky*”- aiming to rationalize procedures, systems, techniques and equipments of all Civil and Military air operations (NATO-Air is included in the concept) with their ground supports –airports and air stations- of the twenty five members of the European Union that now would be part of it. The possibility to extend some of the procedures to external states is taken into consideration. Just at this time the four Set of Rules that cover the project are being studied and eventually cleared by the European Parliament. Once the test is passed, an improvement on the traffic security, safety and costs will be the expected result of the implementation of the “Action Plan”.

IX. In the outer western boundary of the Mediterranean basin *the colony of Gibraltar* constitutes one of the obstacles to the desired stability of the area. This certainly is an *anachronism* that holds Europe anchored in the century of colonisations, disregarding the actual international situation where Spain and the United Kingdom are military allies in NATO and UEO, and political partners at the European Union. This last colony of the world, *a colony of the European Union in the European Union*, is defying any rational approach. Within a few months it will be three hundred years since the occupation of the Rock by British-Dutch troops acting on the name of the Archduke Carlos, pretender to the Spanish Throne. Would not this event be the best opportunity to formalize a new status for the Rock, most in accordance with our time?

In Summary, the analysts of this Group have centred most of their research work on the Mediterranean scenery, which since the end of the Cold War has become a high strategic priority for the European Union and the Western world.

ÍNDICE

SUMARIO

INTRODUCCIÓN:

Capítulo primero

OCCIDENTE LÍDER DEL FUTURO ORDEN MUNDIAL: UNA SOCIEDAD MUNDIAL EN CAMBIO ACELERADO.

1. En la encrucijada del cambio

2. La mundialización de la sociedad

2.1 Del largo proceso hacia la “unicidad de la sociedad mundial”

2.2 Los futuros posibles

3. ¿Cuáles serán los rasgos más destacados de la sociedad futura?

3.1 ¿El “final” de las ideas y formas políticas?

3.2. La Mundialización de la Economía y de las Finanzas

3.3. La Mundialización de la Información

3.4. La Mundialización en defensa del Medio Ambiente

3.5. La Mundialización del Terrorismo

3.6. La Mundialización de la Justicia

3.7. Las otras velocidades

3.8. La Mundialización en las Sociedades Árabo-Musulmanas del Sur.

4. ¿Qué estructura de poder gobernará la sociedad mundial?

4.1. Los Modelos de Poder del Futuro Orden Mundial

4.2. El Modelo de Equilibrio de Poder

4.3. El Modelo del “Choque de Civilizaciones”

4.4. El Modelo Hegemónico de los Estados Unidos

- 4.5. *El Modelo de un Mundo Caótico*
- 4.6. *El Modelo de una “Aldea Global”*
- 4.7. *El Modelo de una Doble-Bipolaridad*
- 4.8. *¿Podrían coexistir diversos Sistemas de Poder?*
- 4.9. *¿Qué escenario y Modelo de Poder serían preferibles?*
- 4.10. *¿Continuará Occidente liderando al Mundo?*
 - ¿China, el Islam, la Federación Rusa, Japón, la Unión Europea?*
- 4.11. *La mejor propuesta para el Liderazgo Mundial*
- 5. La organización de las NN.UU. ante el futuro
 - 5.1 *La ONU como Responsable de la Paz y Seguridad Internacional*
 - 5.2 *La ONU como Defensora Universal de los Derechos Humanos*
 - 5.3 *La ONU como Promotora de la Cultura y Condiciones de Vida*
 - 5.4 *La ONU como Máxima Conservadora de la Naturaleza*
 - 5.5 *La ONU como Fuente del Derecho Internacional*
- 6. El reforzamiento necesario de la alianza
 - 6.1 *El “Vínculo Transatlántico” ante el conflicto de Iraq*
 - 6.2 *Necesidad del Reforzamiento Político Aliado*
- 7. La U.E. ante los mayores retos de su historia
 - 7.1 *Una Ampliación casi Continental*
 - 7.2 *La Constitución Europea, resultado de la Convención 2004*
 - 7.3 *Nuevas tendencias para el Futuro Ejército Europeo*
- 8. *¿Qué posición ocupará España en el futuro orden?*
 - 8.1 *El privilegio de la Historia y de la Geografía*
 - 8.2 *España en su Dimensión Atlántica*
 - 8.3 *España en su Dimensión Europea*

8.4 España en su Dimensión Mediterránea

8.5 España como Ilusionante Proyecto Multidireccional

9. Conclusiones

Capítulo segundo

OCCIDENTE Y SU IMAGEN ANTE EL MUNDO ARABOMUSULMÁN

1. La importancia de la imagen
2. Razones de fondo de la imagen occidental ante el mundo Arabomusulmán
3. Conclusiones

Capítulo tercero

LA NATURALEZA DEL CONFLICTO Y SU REALIDAD EN LOS PAÍSES DEL ÁREA SUR Y ORIENTAL MEDITERRÁNEA.

1. Notas sobre la naturaleza de la violencia humana
 - 1.1 La aplicación de la teoría de juegos a la teoría de conflictos*
2. El conflicto del Sáhara occidental
 - 2.1 Introducción*
 - 2.1.1. Origen y elementos básicos del conflicto*
 - 2.1.2. El plan de paz y los sucesivos intentos de solución del conflicto*
 - 2.1.3. Las relaciones argelino-marroquíes y el conflicto del Sáhara*
 - 2.1.4. La posición de España*
 - 2.2. El conflicto de Oriente-Medio*
 - 2.2.1. La teoría de juegos en el conflicto*
 - 2.2.2. El inicio del problema*
 - 2.2.3. La declaración Balfour*
 - 2.2.4. La independencia israelí*

- 2.2.5. *La primera guerra Árabe-Israelí*
- 2.2.6. *La Guerra del Canal 1956*
- 2.2.7. *La Guerra de los Seis Días*
- 2.2.8. *La Guerra del Yom Kippur*
- 2.2.9. *La Paz con Egipto y la Guerra del Líbano*
- 2.2.10. *La primera Intifada*
- 2.2.11. *El proceso de paz*
 - 2.2.11.1. *La conferencia de madrid*
 - 2.2.11.2. *Los acuerdos de Oslo*
 - 2.2.11.3. *Acuerdos de Washington*
 - 2.2.11.4. *Diferencias entre la primera intifada y la segunda*
 - 2.2.11.5. *El plan tenet*
 - 2.2.11.6. *La Hoja de Ruta*
 - 2.2.11.7. *La valla de seguridad o el muro de la discordia*
 - 2.2.11.8. *La iniciativa de Ginebra*

3. Bibliografía

Capítulo cuarto

UNA CONCEPCIÓN ILUMINADA Y CONSTRUCTIVA: EL PROCESO DE BARCELONA.

1. Introducción
2. La declaración de Barcelona y su plan de trabajo en perspectiva
3. Las interacciones de la UE con los actores externos a la región
4. Presente y futuro de los tres cestos del proceso de Barcelona
 - 4.1. *Cuestiones políticas y de seguridad*
 - 4.2. *Cuestiones económicas y financieras*

4.3. Cuestiones sociales, culturales y humanas

5. Conclusiones

Capítulo quinto

EL FUTURO DE LA PESD Y SU PROYECCIÓN MEDITERRÁNEA.

Introducción

La política europea de seguridad y defensa

Antecedentes

El plan Fouchet (1961-1962)

La cooperación política europea (1970-1993)

El tratado de la unión europea (TUE) y la PESD

El tratado de Amsterdam

Los consejos europeos

El tratado de Niza

Los objetivos de la PESD

Las misiones Petersberg

Órganos propios de la PESD

La PESD en la actualidad

Una Europa segura en un mundo mejor

La refundación de la Alianza Atlántica

La política mediterránea europea

Las realidades mediterráneas

Un posible camino

Bibliografía

Capítulo sexto

LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD Y DEFENSA ENTRE EL NORTE Y EL SUR.

1. El entorno de la seguridad del Mediterráneo
2. Análisis crítico de las diferentes iniciativas de cooperación en la seguridad del Mediterráneo

2.1. El diálogo mediterráneo de la Unión Europea Occidental (UEO)

2.2. Diálogo mediterráneo de la OSCR

2.3. El diálogo mediterráneo de la OTAN

2.4. El proceso de Barcelona

2.5. El diálogo 5+5 y el Foro Mediterráneo

3. Perspectivas de futuro

Capítulo séptimo

LA COOPERACIÓN MARÍTIMA EN EL MEDITERRÁNEO COMO FACTOR DE ESTABILIDAD.

1. Valoración de la estrategia marítima en el Mediterráneo
2. La cooperación marítima mediterránea: necesidades y posibilidades
3. La cooperación marítima en los Procesos mediterráneos
4. El papel de España en las ACMM

Capítulo octavo

EL PLAN DE ACCIÓN SOBRE EL CIELO ÚNICO EUROPEO Y EL CONTENCIOSO SOBRE GIBRALTAR.

1. Introducción.
2. El convenio internacional para la seguridad de la navegación aérea “eurocontrol” y sus sucesivas modificaciones.

- 2.1. *El Convenio “EUROCONTROL” de 1960 y relaciones EUROCONTROL / NATO. Periodo (1963 – 1985)*
 - 2.2. *España y el contencioso de Gibraltar ante el Convenio EUROCONTROL de 1960.*
 - 2.3. *El Protocolo Modificativo de 1981 del Convenio EUROCONTROL de 1960 y Relaciones EUROCONTROL / NATO. Periodo (1986 – 1996).*
 - 2.4. *España y el contencioso de Gibraltar ante el Convenio EUROCONTROL (1960) modificado por el Protocolo de 1981.*
 - 2.5. *El Protocolo Modificativo de 1997 del Convenio EUROCONTROL (1960) ya modificado por el Protocolo de 1981 y relaciones EUROCONTROL / NATO. Periodo (1997-...)*
 - 2.6. *España y el contencioso de Gibraltar ante el Convenio EUROCONTROL (1960) modificado por los Protocolos de 1981 y 1997.*
3. El “Cielo único europeo” y la adhesión de la unión europea (UE) a eurocontrol. Relaciones eurocontrol / UE / NATO.
 4. El plan de acción sobre el “Cielo único europeo” y los cuatro reglamentos que los desarrollan.
 - 4.1. *El Reglamento que fija el marco para la realización del “Cielo Único Europeo”.*
 - 4.2. *El Reglamento relativo a la organización y utilización del espacio aéreo en el “Cielo Único Europeo”.*
 - 4.3. *El Reglamento relativo a la prestación de servicios de la navegación aérea en el “Cielo Único Europeo”.*
 - 4.4. *El Reglamento relativo a la interoperabilidad de la red europea de gestión del tráfico aéreo.*
 - 4.5. *Actitud de la Comisión; del Consejo y del Parlamento Europeo ante el Plan de Acción sobre el “Cielo Único Europeo”.*
 - 4.6. *Recurso al “Procedimiento de Conciliación”.*

5. Posibilidades de extender el ámbito de aplicación del plan de acción relativo al “Cielo único europeo” a terceros países.
6. España ante el plan de acción relativo al “Cielo único europeo”.
7. El plan de acción relativo al Cielo único europeo ante las implicaciones geopolíticas y geoestratégicas que comportará el desarrollo del concepto “Occidente y el Mediterráneo: una nueva visión para una nueva época”.

Bibliografía

Capítulo noveno

GIBRALTAR: ¿PARA CUÁNDO LA SOLUCIÓN?

1. Introducción

2. Generalidades

2.1. Antecedentes históricos

2.2. La cuestión del Istmo

2.3. Aspectos jurídicos

3. Las naciones unidas y la descolonización de Gibraltar

4. Proceso negociador hispano-británico

4.1. Acuerdo hispano-británico sobre el aeropuerto

4.2. Estatus de Gibraltar en el derecho comunitario

4.3. El relanzamiento del proceso de Bruselas

4.4. Avances en el terreno de la cooperación

5. Panorama militar

6. Conclusiones

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ABSTRACT

ÍNDICE