



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

125

**EL MEDITERRÁNEO EN EL NUEVO
ENTORNO ESTRATÉGICO**

**SECRETARIA GENERAL DE
POLITICA DE DEFENSA**

**Dirección General de Relaciones
Institucionales de la Defensa
Instituto Español de
Estudios Estratégicos**

Grupo de Trabajo número 3/03

**EL MEDITERRÁNEO EN EL NUEVO
ENTORNO ESTRATÉGICO**

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IIEE, que patrocina su publicación.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

Por Eudaldo Mirapeix Martínez

Capítulo I

ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y EL MEDITERRÁNEO

Por Elvira Sánchez Mateos

Capítulo II

LA PAZ ÁRABE-ISRAELÍ, CLAVE DE LA SEGURIDAD EURO-MEDITERRÁNEA

Por Jesús A. Núñez Villaverde

Capítulo III

HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL BASADO EN LA GEOGRAFÍA. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PARA LAS RELACIONES EURO- MEDITERRÁNEAS

Por Alejandro V. Lorca Corróns

Capítulo IV

LOS DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS EN LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

Por María Angustias Caracuel Raya

Capítulo V

DILEMAS DE LA PESCA Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EL CASO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES

Por Carlos Jiménez Piernas

Capítulo VI

**EL ISLAM POLÍTICO EN TURQUÍA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE
SOBRE EL DECLIVE DEL ISLAMISMO**

Por Laura Feliu Martínez

Capítulo VII

TURQUÍA Y EL DIÁLOGO DE CULTURAS EN EL MEDITERRÁNEO

Por María Dolores Algora Weber

Capítulo VIII

**LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD: LA DIMENSIÓN
MEDITERRÁNEA**

Por Fidel Sendagorta

Capítulo IX

CONCLUSIONES DEL CUADERNO DE ESTRATEGIA 125

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La permanente actualidad del Mediterráneo, acentuada si cabe en los últimos años por acontecimientos que están en la mente de todos, justifica sobradamente que el IEEE confiase a un Grupo de Trabajo que he tenido el privilegio de coordinar el estudio de cómo los nuevos factores que configuran un nuevo entorno estratégico en la zona afectan a ésta y a las relaciones que se desarrollan entre ambas orillas y los países que en ellas se encuentran.

El grupo dio por superada la cuestión de si el Mediterráneo puede o no abordarse como una unidad. En efecto, por mucho que algunos autores se empeñen en conceptualizar el Mediterráneo en función de sus características comunes —que indudablemente existen— uno acaba dándose de bruces contra la coleidoscópica realidad de una región que, si por un lado pudo inspirar las hermosas líneas de Kavafis, por otro lanza, con una frecuencia exasperante ante nuestros ojos y conciencias, los cuerpos de tantos desgraciados que fracasaron en su intento de saltar sobre el invisible pero no menos real abismo que separa el Norte del Sur.

Persuadidos de la diversidad que caracteriza el Mediterráneo de nuestros días, los integrantes del Grupo de Trabajo optamos por abordar casos muy diversos —a los que me referiré más adelante— que si algún hilo conductor une es precisamente el de mostrar las contradicciones, el choque de fuerzas centrípetas y centrífugas, las fuerzas de estabilidad y sus contrarios que coexisten en el Mediterráneo. Con la gravedad añadida de haber recuperado una centralidad en el panorama geopolítico mundial de los últimos años que nos permite afirmar que el Mediterráneo es hoy, en cierta forma, una versión localizada y radicalizada de cuanto está ocurriendo en el mundo a un nivel global.

Pero ¿Cuáles son esos factores que nos autorizan a hablar de un “nuevo marco estratégico”?

Como paño de fondo hay que señalar dos características insoslayables. Primero, la sustitución en la última década de la dialéctica Este/Oeste, inherente a la bipolaridad de la Guerra Fría, por otra Norte/Sur en la que la seguridad entendida desde un equilibrio primordialmente militar se ve reemplazada por la ascensión al primer plano del quehacer político de un conjunto de asimetrías —económicas, sociales, culturales— cada día más insostenibles. Insostenibles, tanto más, en un espacio geográfico tan reducido como es el que nos ocupa. La mera constatación de las diferencias de renta per capita entre países que en casos no están separados más que por 14 kms. (20.000 \$ de r.p.c. media en el Norte contra poco más de 1.600 \$ en el Sur), es suficientemente explicativo. No en vano la Asociación Euro-Mediterránea o Proceso de Barcelona, concebido en noviembre del 95 en la capital catalana, surge como un espacio de “seguridad blanda”, típico de la dialéctica N-S, cuando esta última, como he apuntado, ha sustituido definitivamente a la tensión E-O con la secuela militarizante que entrañaba.

Como segunda característica cabe destacar la tan manoseada globalización de la que, a los efectos que nos ocupan, quisiera destacar dos rasgos: la interdependencia de los Estados y, a la vez, la pérdida de poder de estos mismos Estados que se ven arrebatado el, hasta hace poco, monopolio de determinados poderes para dejar de ser los únicos actores del escenario internacional. El corolario de esta realidad es —o debería ser— el recurso cada vez más constante al multilateralismo. Curiosamente, también esta corriente desemboca en el Proceso de Barcelona, que puede interpretarse como una respuesta multilateral de carácter regionalista concebida para capitalizar al máximo las ventajas de la globalización paliando, al mismo tiempo, sus disfunciones más graves.

Trazado ese paño de fondo general, no exclusivo del Mediterráneo sino compartido por tantas otras regiones, toca ver ahora los factores más recientes que, a nuestro juicio, definen un nuevo entorno geopolítico ya más específicamente mediterráneo. Los más relevantes serían los siguientes:

— *El reforzamiento de la posición dominante de los EE.UU. —especialmente en lo militar— y, lo que es más novedoso, su clara determinación de ejercerla como en los últimos tiempos se ha comprobado en Afganistán e Iraq. Las fuerzas latentes en esa dirección existían probablemente desde el desmoronamiento de la URSS, pero fue el 11 de septiembre el trágico acontecimiento que permitió llevar a sus últimas consecuencias la*

implicaciones del fin de la bipolaridad. Con las Torres Gemelas cayeron también las inhibiciones para un ejercicio más firme y decidido del poder por parte de la única superpotencia subsistente. Si la política exterior norteamericana muestra históricamente una alternancia de ciclos de activismo o expansión y otros de repliegue (“retrenchment”) no hay duda de que el 11-S relanza un ciclo de expansión que, además asume las características del unilateralismo. Unilateralismo que, para mi, no es otra cosa que una versión del aislacionismo —evitar “entangling Alliances” que restrinjan la libertad de movimiento— en una época de intervencionismo global, universal.

- *La indudable transformación de la Unión Europea (UE) —a pesar de todos los sobresaltos en su desarrollo— es, asimismo, un factor de primer orden en el Mediterráneo. Que uno de los principales actores en la zona, sino el primero en diversos órdenes, se dote de una moneda común, se amplie a 25 miembros con el horizonte de 27 (Bulgaria y Rumania) y aún 28 (con Turquía) y se encamine a una reforma institucional llamada a dotarse de una nueva Constitución Europea que, a pesar del batacazo recibido en el último Consejo Europeo de Bruselas, acabará naciendo, no podía dejar de tener consecuencias para la frontera Sur, cada día menos “frontera” y más “espacio común”.*

- *La necesidad de afrontar nuevas amenazas, a veces difusas y, en todo caso, menos previsibles tales como las que acertadamente identifica el importante documento “Una Europa segura en un mundo mejor”-Estrategia Europea de Seguridad (Bruselas 12/12/03) elaborado por el AR/SG Sr. Solana: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, descomposición del Estado y delincuencia organizada. Se trata de amenazas hasta hace poco ignoradas para las que las respuestas que se han venido dando a las amenazas tradicionales, es decir, el uso de la fuerza, han ido quedando desacreditadas por inaplicables o inútiles a la larga. La aplicación pura de mejores capacidades militares —directamente o como factor disuasorio— no constituye una solución adecuada — de adoptarse aisladamente— para enfrentarse a las amenazas asimétricas del siglo XXI. La eliminación de esos riesgos requiere también medidas de cooperación a largo plazo que se dirijan a sus causas profundas.*

- *Tras el 11-S la confrontación entre las distintas visiones del mundo se ha acentuado. Hemos venido asistiendo, desde entonces, a un preocupante aumento de los niveles de desconfianza entre Occidente en general y Europa en particular con el mundo islámico. El*

diagnóstico sobre el terrorismo de Al Qaeda ha desembocado a menudo en un cuestionamiento del Islam en general y de su supuesta incapacidad para separar la esfera temporal de la religiosa como el principal obstáculo para la modernización de esos países. A su vez, estos análisis se han interpretado en los países musulmanes como un ataque a su identidad. Para muchos musulmanes, Occidente tiene una agenda inconfesada que apuntaría a la enervación del Islam como condición necesaria para poder implantar en sus países un modelo occidental de modernización.

Estos temores cruzados o recíprocos alimentan una atmósfera de hostilidad cultural que agravan los desencuentros entre uno y otro lado del Mediterráneo.

No en vano desde el Proceso de Barcelona, a iniciativa de España, se respondió a este fenómeno con un nuevo énfasis en el Diálogo de Culturas y con la creación de una Fundación Euro-Mediterránea para impulsar y conducir ese diálogo.

— *Por último, el deterioro, de momento irreparable, del Proceso de Paz en Oriente Medio o de lo poco que va quedando ya de él.*

Por si fuera poco, todas estas nuevas amenazas se superponen a las ya endémicas, y no resueltas, que resultan de la fractura entre el Norte y el Sur generada por las persistentes asimetrías en los ámbitos político, socioeconómico y cultural-religioso.

Se dice, y parece evidente, que el Mediterráneo no entrará en una fase más distendida, estable y en las condiciones imprescindibles para que se produzca el deseado crecimiento económico mientras no se solucione el conflicto árabe-israelí y, en primer lugar, por constituir su epicentro, el israelo-palestino. La constatación de que no será fácil conseguir que las partes acepten hacer los difíciles sacrificios que abrirían el paso a una solución no debe ser guía para el desánimo. Por el contrario, sin abandonar el realismo, todos los actores con capacidad de influencia sobre el proceso —con la Unión Europea, porqué no, a la cabeza— deben seguir contribuyendo con sus mejores armas al acercamiento de las partes.

La desilusión que produjo el fracaso de los cauces abiertos tras la segunda Guerra del Golfo (1991), y que plasmaron en la Conferencia de Madrid y en los acuerdos de Oslo y los que los desarrollaron, no impidió que se multiplicasen nuevos esfuerzos. Es cierto que el proceso

que se estrella en Camp David y Taba, los devastadores efectos de la Intifada y la respuesta israelí, implicaron la práctica desaparición de los campos de la moderación y la paz en ambos bandos. Pero la Comunidad Internacional, representada en este caso por los integrantes del Cuarteto, abrió una nueva vía a la esperanza mediante la Hoja de Ruta. El camino hacia la paz está delineado en ese documento. Rechacemos los juicios sobre su fracaso: no hay, en estos momentos, una alternativa realista. No lo es, desde luego, desde el lado israelí la barrera de seguridad, la separación, las medidas unilateralmente impuestas en una palabra. Como tampoco lo es, desde el lado palestino, el terrorismo que no aproximará un Estado viable e independiente. Sólo queda la negociación. Y para ello, la Hoja de Ruta ilumina el trayecto. Una visión política ambiciosa que la arrope parece tan necesaria como el que las partes, con coraje, sepan ir prescindiendo o relativizando esos “determinantes simbólicos hasta hoy incompatibles entre sí, auténticos bloqueadores del proceso en último término”.

Ésta es la problemática que aborda, con su conocimiento del asunto, Jesús A. Núñez Villaverde, Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), ya conocido colaborador de estos Cuadernos en virtud de anteriores aportaciones. En sus líneas se trasluce la frustración del intelectual, que el Grupo compartió en sus numerosas reuniones de trabajo, ante un problema hasta hoy insoluble, pero también el ánimo de quien tiene una visión para superar la crisis y despejar el camino hacia una solución definitiva.

Con un afán de aportar marcos de análisis y clarificar contextos sin los que no es posible interpretar coyunturas históricas políticas concretas es como el profesor Alejandro V. Lorca Corróns, Catedrático —Jean Monnet— en la Universidad Autónoma de Madrid, también conocido en estos Cuadernos, aborda su creativa contribución “Hacia un nuevo orden mundial basado en la geografía. Consideraciones conceptuales para las relaciones euromediterráneas”. Se trata de un enfoque conceptual en el que el autor, arrancando de y desarrollando la teoría de los triones (UE, NAFTA, Asociación Asiática) nos lleva a un modelo de las relaciones Centro-Periferia en cada una de las áreas mencionadas que, en el caso de la UE le permite tratar el Proceso de Barcelona, ejercicio que, según Lorca, trata de resolver la ecuación centro/periferia mediante un modelo que denomina de “silogismo económico”. La falta de resultados de éste — aseveración por cierto discutible o, al menos, matizable para este coordinador— ha conducido más recientemente a la aplicación del “silogismo político” que evita subordinar los avances en este plano a los que puedan tener o no lugar en el económico. Para el profesor Lorca la política

“Europa Ampliada–Nueva Vecindad” desarrollada por la Comisión y asumida por el Consejo de la Unión sería la encarnación del citado “silogismo político”.

Maria Angustias Caracuel, colaboradora del Instituto Español de Estudios Estratégicos, buena conocedora tanto desde el ángulo conceptual como desde el de la práctica política, de los esquemas de seguridad europeas, desarrolla un análisis centrado en “Los diálogos mediterráneos en la arquitectura de seguridad europea” es decir, aquellos que tienen lugar entre los socios mediterráneos y los mecanismos de la UE, la OTAN y la OSCE para, en último término, alcanzar mejores niveles de confianza mutua entre los países de la región. A tal fin aplica un método comparativo a los respectivos diálogos en tres campos determinados que analiza en considerable detalle: político, militar y académico. Se trata de un trabajo de gran utilidad, que reúne asuntos habitualmente abordados monográficamente, lo que puede contribuir a lograr una mejor eficacia al permitir que se delimiten mejor los respectivos ámbitos de diálogo y se eviten innecesarias duplicidades.

Sigue a los anteriores un trabajo sobre las relaciones hispano-marroquíes y dos dedicados a Turquía que el Grupo consideró merecía un tratamiento más extenso por el papel que este país —en delicada tesitura— está llamado a desempeñar los próximos años.

Cuando los españoles miramos hacia el Sur, en el punto más angosto del Estrecho, a unos pocos kilómetros y con un diferencial de renta del 1 al 12 se encuentra Marruecos. La especificidad de este país hace de él el paradigma del nuevo vecino que reúne las contradicciones y paradojas que Europa va a encontrar en este “nuevo vecindario”. Por una parte, nos encontramos ante un país decidido a emprender significativas reformas económicas y políticas que, al mismo tiempo, facilitarían que acomode sus estructuras a las exigencias de un partenariado más estrecho con Europa. Por otra parte, subsisten en Marruecos gran número de elementos de incertidumbre que nos permiten hablar de desafíos al progreso. Un país donde el islamismo ha sabido desarrollarse a partir de las bases de un entramado caritativo, hasta convertirse en la tercera fuerza política con representación parlamentaria; un país en el que las reformas y el acercamiento a Occidente, en último análisis, seguramente condujeron a los actos terroristas del pasado 16 de mayo de Casablanca. El profesor Carlos Jiménez Piernas, catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Alcalá de Henares, tiene como trasfondo ese panorama y sobre él aborda las relaciones hispano-marroquíes, ya superada la larga crisis en que estuvieron sumidas durante 2002 y parte

del 2003. Lo hace, mirando hacia el futuro, desde una doble óptica bilateral y de la Unión, preguntándose igualmente cuál es el margen real de actuación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en una coyuntura como la actual.

El futuro de Marruecos es también en gran medida el nuestro. Europa no quiere permitir que persista, o incluso aumente, en sus nuevas fronteras la fractura económica. Ése es el nuevo desafío de la UE: que su entorno inmediato avance hacia la mayor estabilidad y prosperidad posible.

Saltando al extremo oriental del Mediterráneo, la profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona Laura Feliu acomete, en el primer artículo sobre Turquía recogido en este Cuaderno la cuestión del islamismo en aquel país (“Islamismo en Turquía”), utilizando como vara de medir sus peculiaridades la descripción del islamismo hecha por autores como G. Kepel, en su “Yihad”, o por O. Roi en “El Islam Mundializado”. Tras repasar históricamente la evolución del islamismo en Turquía, Feliu concluye que, ya desde los 70, el caso turco muestra la disposición del islamismo a inscribirse en el juego democrático (al tiempo que no oculta la autora que las Fuerzas Armadas poseen un importante papel en la dirección de la política y en la vigencia de los grandes principios rectores del Estado). La alianza con la clase media piadosa y el apoyo de pequeños grupos económicos contribuye a moderar el islamismo turco que en su versión AKP, bajo Erdogan, intenta incluso desvincularse de la propia etiqueta islamista y se presenta como un partido de centro-derecha equiparable a la democracia cristiana europea. En asuntos de política exterior, la moderación se refleja en la decidida apuesta europeísta y, en general, en la adaptación del partido tanto al contexto internacional cambiante como a los contreñimientos de la política doméstica.

Igualmente interesante, al tratarse de un país que aspira a convertirse en el socio 28 de la UE, es el trabajo de la profesora M^a Dolores Algora de la Universidad San Pablo CEU “Turquía y el Diálogo de Culturas en el Mediterráneo” en el que preconiza que las autoridades turcas acierten a “positivizar” sus contradicciones y aprovechen éstas para tratar de aproximar Oriente y Occidente. El artículo tiene el valor añadido de tocar una cuestión a la que debe prestarse toda la atención, muy especialmente tras el 11-S. Se trata del Diálogo de Culturas y Civilizaciones que, bien estructurado, puede hacer mucho para sustituir percepciones recíprocas negativas por conocimiento y comprensión mutua.

He dejado para el final el primer y el último trabajo de los que componen este Cuaderno. Creo que pueden funcionar como paréntesis de apertura y cierre que, de alguna forma, abrazan los distintos asuntos tratados en estas páginas. Me estoy refiriendo a las políticas que nuestro aliado estadounidense ha desarrollado —y sigue desarrollando— en el Mediterráneo por un lado y, por otro, a los europeos que, dejando al margen la cuestión de su efectividad, muestran una considerable coherencia tal como han ido decantándose una vez superada la fase bipolar de la historia reciente.

La doctora Elvira Sánchez Mateos, investigadora de la Fundación CIDOB de Barcelona, hace una aproximación al tema “Estados Unidos, Europa y el Mediterráneo” poniendo de relieve las distintas percepciones que Europa (vecina y potencia regional) y EE.UU. (superpotencia única, pero alejada) mantienen sobre el Mediterráneo y cómo ello conduce a una visión diferenciada de su papel: creación de un entorno estable propicio a la defensa de sus intereses mediante la utilización primordial de mecanismos de poder blando, en el caso de Europa; utilización del Mediterráneo como espacio para proyectar fuerza en defensa de intereses cambiantes (fuentes de suministro petrolífero, garantía de seguridad para Israel, apoyo a regímenes árabes conservadores, freno a la emergencia islamismo radical...) utilizando, en este caso, mecanismos pertenecientes al arsenal de “poder duro” estadounidense. Los acontecimientos recientes han fortalecido una cierta militarización del pensamiento, sólo matizado por la iniciativa “Middle East Partnership Initiative” del Presidente Bush cuyo alcance real no puede aún calibrarse. Y, por parte europea, cabe citar el ya mencionado documento de seguridad aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de 12/12/03 que ensaya una síntesis de ambas visiones o, por utilizar la terminología de algún intelectual neoconservador americano, trataría de soldar los dos poderes a sabiendas de que la solución no puede venir sólo de Marte ni sólo de Venus.

Cierra este Cuaderno el texto del diplomático Fidel Sendagorta, actual Director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores, sobre la dimensión mediterránea de la Iniciativa de Nueva Vecindad. En ésta la UE pretende acomodar sus políticas a la realidad de su propia ampliación y sus potenciales repercusiones ante el riesgo, nada improbable, de que una vez más el Mediterráneo se viese en el trance de ser postergado por otras inquietudes, no menos trascendentes, es cierto, generadas por la extensión de la Unión al Este de Europa.

Las claves de la nueva iniciativa son un mayor compromiso por parte de la UE hacia sus socios mediterráneos y un ensanchamiento del horizonte de sus relaciones con la UE hasta abarcar, como gráficamente lo definió el Presidente de la Comisión Sr. Prodi, “todo menos las instituciones”.

Evitando una deriva o un freno de las prioridades hacia otras latitudes, la nueva vecindad se configura así como un proyecto para paliar los eventuales efectos negativos que para los socios mediterráneos pudiera tener la ampliación a 10 nuevos miembros, la esperada adhesión de Bulgaria y Rumania y el reconocimiento de la condición de candidato formal de Turquía, junto a la especial consideración de Ucrania, Moldavia y Bielorrusia como nuevos vecinos.

Algunos observadores han sugerido ya que la gradual ampliación de la UE, con Turquía en el horizonte, abre la puerta a nuevas vecindades de la UE con países con los que, hasta hace poco, no se hubiera podido soñar que Europa llegase a tener frontera. Por ello, han comenzado a oírse voces que reclaman una reflexión sobre el encaje de Iraq y la región del Golfo Pérsico en esquemas hasta hoy más estrictamente mediterráneos. Interesante materia, en todo caso, para un próximo Cuaderno.

Es posible que se esté produciendo una aproximación de los dos modelos que acabo de simplificar, aunque es todavía prematuro juzgarlo. Por parte de EE.UU. haría falta que la iniciativa “Middle East Partnership Initiative” pasase de la retórica a los hechos concretos. De momento, se mantiene la confusión inherente al estado embrionario del proyecto. La filosofía que lo inspira parece arrancar de la constatación de que la línea seguida los dos últimos años tiene sus limitaciones y debería complementarse con metas más ambiciosas para los países de Oriente Medio y Norte de Africa. Según explicaciones de responsables norteamericanos se trataría de ayudar a los países de esa zona en el proceso de reformas políticas, económicas y sociales tan necesarias como dolorosas a corto plazo. Se diría, a reservas de ulteriores precisiones, que dicha iniciativa comparte con las políticas europeas (Proceso de Barcelona y Nueva Vecindad) el convencimiento de que, más allá del eventual recurso a la fuerza o su proyección, que puede resultar imprescindible para lidiar con los riesgos a corto plazo, es preciso buscar la estabilidad indispensable para el progreso en mecanismos de prevención de conflictos, de desarrollo económico, de fomento del Estado de derecho y la democracia.

Del lado europeo, como ya se apuntó más arriba, la convergencia con la política norteamericana es visible en el documento de “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa más segura en un mundo mejor” aprobado por el Consejo de Bruselas de 12/12/2003. En el se recoge una mayor determinación para hacer frente a las nuevas amenazas incluyendo la asignación de mayores recursos para la defensa y la disposición a asumir más responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial. Ahora bien, como la propia experiencia histórica europea aconseja, esa nueva determinación refuerza la adhesión al multilateralismo y la promoción de esquemas de seguridad denominada “blanda” como mejor mecanismo para la prevención de conflictos.

De confirmarse la mencionada convergencia de enfoques hacia el Mediterráneo, se trataría de un paso adelante en los esfuerzos por introducir mayores niveles de estabilidad en una zona que no puede sino beneficiarse de unas relaciones transatlánticas mejor engrasadas. Recuperar el clima para una actuación común en una zona como la del “Greater Middle East” debiera constituirse en los próximos tiempos en un tema obligado de la agenda Euro-Norteamericana.

España se encuentra en una buena situación para contribuir en ese empeño ya que a su legitimidad para encabezar iniciativas en el área euro-mediterránea se une una excelente relación con EE.UU. No cabe ignorar que la situación está ya más que madura para enriquecer el diálogo trasatlántico con una dimensión mediterránea. En efecto, los cambios que se están produciendo en la zona desde la guerra de Iraq apuntan a la paulatina definición de un nuevo paradigma y Europa, y desde luego España tienen que estar presentes en su génesis.

Las conclusiones que cierran definitivamente este Cuaderno son el reflejo del interés colectivo de todos los miembros del Grupo de Trabajo por mantener, a lo largo de unos textos tan diversos como los recogidos en este Cuaderno, un hilo conductor que refleje una aproximación común a los temas mediterráneos. Pretenden, al mismo tiempo, resaltar los elementos más sustanciales de la labor de investigación desarrollada y facilitar al lector un marco general en el que poder encajar la multiplicidad de propuestas y enfoques aquí recogidos. Ojalá ésa sea, también, la percepción de quienes se acerquen a este Cuaderno.

EL COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

CAPÍTULO PRIMERO

ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y EL MEDITERRÁNEO

ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y EL MEDITERRÁNEO

POR ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS

INTRODUCCIÓN

Las visiones de la Unión Europea y de Estados Unidos hacia el Mediterráneo son manifiestamente distintas, tanto por lo que se refiere a la concepción del área o espacio (su existencia y sus límites), como a los intereses, objetivos y políticas perseguidas por ambos actores. Esquemáticamente, se puede afirmar que la Unión Europea tiene una visión y objetivos para el Mediterráneo que tienden a ser globales (y algo difusos, seguramente debido a las diferentes visiones y prioridades de los países que conforman la Unión) e integran aspectos económicos, sociales y políticos y de seguridad. A diferencia de lo anterior, Estados Unidos, como gran potencia tiene una visión también global, pero esa globalidad se refiere más a sus objetivos de política exterior y no al tratamiento integral de las especificidades y problemáticas de esta región. De hecho, los objetivos y políticas estadounidenses están mucho más orientados a algunos temas económicos, políticos y de seguridad particulares relacionados con esta área.

Además de los diferentes vínculos históricos con la región, se pueden mencionar otros dos factores explicativos clave de estas diferencias. El primero es una vecindad que bien pudiera calificarse de negativa. Para Europa, especialmente la Europa del Sur, la proximidad geográfica convierte a los países del Mediterráneo en un “extranjero cercano” que puede influenciar negativamente el éxito de su propio proyecto y su futuro. Por su parte, los países mediterráneos no miembros de la Unión Europea, especialmente los del Norte de África, entienden que su futuro económico y político está vinculado a lo europeo. Esa incontestable interdependencia mutua exige que la Unión Europea se aproxime a la zona con una cierta actitud cooperativa, pues se entiende que lo que ocurre en el Mediterráneo no puede ser ignorado por Europa.

El segundo factor explicativo es la existencia o carencia de una política exterior. Además de recibir escasas influencias del Mediterráneo, Estados Unidos ha entendido (o mal entendido) las diferentes subregiones en el contexto de una aproximación estratégica —un diseño e intereses globales— de la que carece la Unión Europea. Esa visión de juego global permite a Estados Unidos sostener políticas específicas para algunas áreas y, sin embargo, no disponer de una visión de conjunto del espacio mediterráneo. El mismo argumento hace que Europa pueda tener una visión global hacia la zona pero carezca de un diseño coherente cuando se trata de ubicar la región en un contexto internacional más amplio o cuando se deben identificar prioridades de actuación.

La existencia o no de proximidad y de política exterior global son seguramente claves para entender las diferencias entre la Unión Europea y Estados Unidos, diferencias que se evidencian no solamente en el conjunto de asuntos que se identifican como de interés para estos dos actores, sino, también, en el cómo abordar los asuntos de la región.

Este trabajo se centra en la política de Estados Unidos hacia el Mediterráneo: su objetivo es analizar los factores explicativos de la política estadounidense y su evolución en los últimos años, así como apuntar los factores clave que diferencian esa política de la de la Unión Europea. Finalmente, se identifican algunos factores que pueden conducir a posibles sinergias entre ambos actores, ya que debido a la renovada implicación de Estados Unidos en los asuntos relacionados con los países del área mediterránea, es prácticamente imposible que la Unión Europea tenga éxito en sus políticas hacia la región a menos que concierte con Estados Unidos unos objetivos claros y unas políticas más y mejor cohesionadas.

EVOLUCIÓN DE LA VISIÓN ESTADOUNIDENSE HACIA EL MEDITERRÁNEO: INTERESES Y POLÍTICAS

El Mediterráneo como espacio geopolítico no existe en la concepción global de Estados Unidos. Esta es una afirmación válida tanto para el período de la Guerra Fría como para la actualidad de la posguerra fría. En el mejor de los casos, el Mediterráneo es un espacio físico que conecta con otros espacios más amplios y más interesantes para la política exterior y de seguridad estadounidenses.

En los últimos sesenta años, el interés estadounidense se ha centrado en el dominio militar del espacio marítimo como vehículo para proyectar poder político y militar en otras zonas. De hecho, desde 1945, cuando se inicia la hegemonía militar estadounidense y su política exterior mundial, el Mediterráneo ha sido considerado como un lago que conecta el Atlántico con Oriente Medio y con el océano Índico. En el contexto de la Guerra Fría, el Mediterráneo señalaba, además, una de las líneas de contención de la Unión Soviética. Ello era válido tanto en lo que respecta a la política estadounidense y su proyección como país, cuanto en lo referente a las organizaciones político-militares que hegemonizaba, la OTAN en particular, que nunca llegó a diseñar una planificación para el flanco sur de la alianza.

Lo anterior no significa, como ya se ha apuntado, que Estados Unidos no tenga interés en el Mediterráneo, ya que domina militarmente el espacio marítimo desde 1945. De lo que carece es de una política de conjunto para el espacio político-económico del Mediterráneo, si bien sí dispone de una política para determinadas zonas vinculadas al Mediterráneo. Desde antes de la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos empieza a desarrollar vínculos económicos con algunos países (especialmente Arabia Saudita, mediante la creación de la empresa saudita-estadounidense de petróleo ARAMCO en 1947) motivados por el interés en el petróleo de Oriente Medio, entendido desde el prisma del control al acceso, comercialización y precio de un recurso estratégico para la economía internacional (1). De hecho, Estados Unidos maniobró en los años cuarenta para realizar acuerdos a fin de desplazar la supremacía en la región de las compañías petrolíferas británicas.

A este interés económico se suma a partir de 1945 la política de contención de la Unión Soviética en lo que Estados Unidos denominaría posteriormente Asia Sudoccidental (un territorio que engloba desde Turquía hasta Pakistán, integrando a buena parte del Asia central) y que, en la actualidad, se asemeja a la noción de “Gran Oriente Medio”. La primera formulación de la política de contención es, sin lugar a dudas, la de la Doctrina Truman de 1947. Pensada para un grupo de tres países —Turquía, Grecia e Irán— esta formulación se centraba en el interés en disponer de regímenes aliados de Estados Unidos que sirvieran al propósito de contención global de la Unión Soviética, combinándolo con la construcción de un entramado de

(1) Para estos temas véase “*Multinational Oil Corporations and U.S. Foreign Policy. Report to the Committee on Foreign Relations*”, U.S. Senate. Government Printing Office (GPO), 1975, Washington, D.C., especialmente los capítulos 1 y 2.

alianzas militares bilaterales para permitir un eventual despliegue de fuerzas y acceso a instalaciones militares. Cabe señalar que ya entonces Estados Unidos pareció dispuesto a preservar un orden regional conservador para utilizarlo como línea de contención en las primeras etapas de la Guerra Fría (2).

A los dos intereses mencionados se sumó rápidamente el compromiso en la seguridad de los países árabes moderados de la región y de Israel en 1950 por vía de la Declaración Tripartita con Reino Unido y Francia, en la que los tres países se comprometían a mantener las capacidades militares de Israel y de los países árabes en unos niveles razonables, promover la paz y la estabilidad en la región, y prevenir la alteración de fronteras (3).

El interés económico-político-militar —el petróleo y la contención de la Unión Soviética— y la influencia sobre los objetivos de política exterior que ejercería la doble relación con Israel y con regímenes árabes conservadores darán lugar a doctrinas político-militares en los años posteriores a la guerra mundial que se han ido modificando sucesivamente por la evolución regional e internacional. De hecho, la insuficiencia de esta aproximación parcial para garantizar unos intereses estadounidenses mundiales generó una segunda formulación estratégica que se desarrolla en los años inmediatamente posteriores al inicio de la guerra fría, durante la década de los cincuenta, y es conocida como la Doctrina Eisenhower (4). Esencialmente, esta doctrina aún no consideraba Oriente Medio como zona de interés vital, pero ponía el énfasis en la necesidad de fraguar un entramado de alianzas locales entre Estados Unidos y el mundo árabe que sirviera a los propósitos de contención global e impidiera la aparición de posibles clientes de la Unión Soviética. Las líneas de concreción política de dicha doctrina no se concluyeron eficazmente, ya que Estados Unidos no pudo impedir, salvo para el caso de Líbano y Jordania, la oleada revolucionaria que recorrió los países de Oriente Medio y que ocasionó la emergencia de regímenes hostiles hacia Estados Unidos en Iraq y Siria, que se sumarían al Egipto de Nasser. Asimismo, la línea de contención militar no pudo materializarse en Oriente Medio, ya que la Organización del Tratado Central (el conocido como Pacto de Bagdad) no se desarrolló debido a

(2) Véase MILTON LEITENBERG, GABRIEL SHEFFER (Ed.s) (1979) *“Great power intervention in the Middle East”*. New York, Pergamon Press, pp. 21-22.

(3) El texto de la mencionada Declaración aparece reproducido en J. K. HUREWITZ (Ed.) (1956) *“Diplomacy in the Near and the Middle East”*. Princeton, Van Nostrand, Vol. 2, pp. 308-309.

(4) La Doctrina Eisenhower fue esbozada el 5 de enero de 1957 en una petición realizada por el presidente al Congreso de medidas legislativas para proporcionar ayuda militar y económica a cualquier país de Oriente Medio y aprobar el envío de tropas para proteger a los países del área contra la agresión armada comunista. Para éste tema, véase LEWIS GADDIS, JOHN (1982) *“Strategies of containment. A critical appraisal of post-war American National Security Policy”*. New York, Oxford University Press, Capítulo 6.

la negativa de varios países a colaborar en el mismo. Paralelamente, la relación con Israel se consolidó durante la administración Johnson en 1967, durante la Guerra de los Seis Días, cuando Estados Unidos se decantó a favor de Israel, rompiendo el compromiso adquirido en la Declaración Tripartita de 1950 sobre la no-alteración de fronteras en Oriente Medio. Así, Estados Unidos se convirtió en el gran aliado estratégico del estado hebreo y, por ende, en un actor interesado y partidista en el conflicto árabe-palestino-israelí que se había iniciado en 1948.

La retórica radical de algunos regímenes de la región y el embrollo del conflicto árabe-palestino-israelí provocó que Estados Unidos pusiera en marcha una revisión de su doctrina para Oriente Medio, cuya importancia empezó a ser considerada como vital. Cuando accede al poder la Administración Nixon se reformula la política estadounidense hacia Oriente Medio, al tiempo que cobra mayor importancia la alianza político-militar preferente con Israel, que, además, determinará e influenciará en las décadas posteriores la visión estratégica de la región. En efecto, en 1969 Richard Nixon formuló su conocida política de los dos pilares “*twin pillar policy*” para Oriente Medio. Ideada, como las anteriores, para el propósito de contener a la Unión Soviética, garantizar un acceso al petróleo de Oriente Medio en condiciones ventajosas para Estados Unidos y prevenir la emergencia de regímenes no amigos de Estados Unidos, la política de los dos pilares identificó dos países en la región —Irán y Arabia Saudita— que podrían, junto con Israel (y en el futuro las relaciones con Egipto), constituir las bases de una composición estratégica que controlara los asuntos regionales.

Sin embargo, los acontecimientos de los años siguientes frustraron la política estadounidense antes de haberse consolidado. El papel de Egipto como líder árabe quedó muy debilitado tras la firma del Tratado de Paz con Israel, lo cual venía a agravar la situación de la región a ojos de Estados Unidos. Oriente Medio era un área atomizada, un conjunto de países enfrentados a graves problemas internos, a Israel, y en lucha por la hegemonía regional. Todo ello se desarrollaba en un contexto más amplio de renovada guerra fría tras las aventuras expansionistas soviéticas en África y, posteriormente, en Afganistán, percibidas por Estados Unidos como una muestra de su propia vulnerabilidad como superpotencia, como bien quedó ilustrado en las visiones del arco de crisis (Brzezinski) y la ventana de vulnerabilidad “*Committee on the Present Danger*”. En 1977, el Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos aprobó la Decisión Presidencial nº 18, recomendando una estrategia que incluyera el

empleo de fuerzas en situaciones no-OTAN, especialmente en Oriente Medio y el Golfo Pérsico, que pudieran operar independientemente del apoyo aliado (5).

La revolución en Irán convulsionó Oriente Medio y dislocó los planes estadounidenses para la región. Estados Unidos perdía uno de sus aliados más sólidos, segundo productor mundial de petróleo, y el país caía en manos de una elite que conformó un régimen teocrático ungido de radicalismo islámico. Este hecho venía a debilitar la posición estadounidense en Oriente Medio al tiempo que se acrecentaba su interés estratégico en la región, ya que a los intereses mencionados —acceso al petróleo barato, contención de la Unión Soviética, prevenir la emergencia de regímenes hostiles proclives a aliarse con los soviéticos— venía a sumarse la preocupación por la consolidación y eventual expansión del radicalismo islámico.

La reflexión que esta situación generó en el seno de la administración estadounidense da lugar a una serie de decisiones que están en el origen de la actual presencia militar estadounidense en la zona. En primer lugar, Estados Unidos decidió modificar y ampliar su objetivo de contención en la zona de Oriente Medio. A la preocupación por la Unión Soviética (la región era útil como instrumento de contención indirecta) se sumará ahora el interés en impedir la expansión del radicalismo islámico (la región deviene el objeto directo de la contención), y por lo tanto Irán pasa a ser de aliado a enemigo. Así, en un contexto de cambio, en enero de 1980, poco después de la revolución en Irán y de la intervención militar soviética en Afganistán, el presidente estadounidense Jimmy Carter anunció el compromiso de utilizar la fuerza para proteger los intereses vitales (petróleo, esencialmente) en Oriente Medio.

En segundo lugar, Estados Unidos se lanza a la búsqueda de aliados locales que colaboren directa o indirectamente en ese objetivo, lo cual le llevará a intensificar las relaciones con Arabia Saudita, convirtiendo esta relación en una alianza político-militar (que conducirá, además de otras razones, a una creciente militarización de Oriente Medio y a un endeudamiento de muchos países del Golfo, que destinarán buena parte de su renta proveniente de la venta del petróleo al gasto militar y a la construcción de grandes arsenales). Además de su peculiar relación con Israel, Estados Unidos identificará en Iraq un posible aliado que sirva a los objetivos ya mencionados, lo que da lugar a una relación militar y estratégica ya en los primeros años de la Guerra Irán-Iraq.

(5) El artífice de este documento fue SAMUEL HUNTINGTON. Para estos temas, véase ZBIGNIEW BRZEZINSKI, *“Power and Principle. Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981”*. Farrar-Strauss-Giroux, 1983,

En tercer lugar, Estados Unidos decide implicarse militarmente en los asuntos regionales con vistas a una posible gendarmización de la región en caso de fallida del dominio indirecto de la zona. Así, Estados Unidos se embarca en una serie de acuerdos con los países del Golfo para conseguir facilidades aeroportuarias que posibiliten proyectar fuerza militar en la región. Como corolario, Estados Unidos revisa su planeamiento estratégico y sus mandos. A inicios de los años ochenta se crea, primero, una Fuerza de Intervención Rápida (la “*Rapid Deployment Force*”); poco después se crea el Mando Central, CENTCOM, como mando militar pensado para intervenir militarmente en una zona amplia (la mencionada de Asia Sudoccidental), que incluye Oriente Medio y excluye algunos países con litoral mediterráneo (Israel, Siria, Líbano y Turquía), todos ellos integrados en el Mando Europeo (6).

La evolución del interés estadounidense fue marginando uno de los factores más importantes: la contención de la Unión Soviética. Como los acontecimientos de los años ochenta vinieron a demostrar, se puede afirmar que en Oriente Medio la guerra fría acabó casi diez años antes que en Europa, pues la intervención militar estadounidense en el área de Oriente Medio durante esa década (la guerra de Líbano, en el contexto del conflicto árabe-palestino-israelí, y la guerra Irán-Iraq) no generó tensiones adicionales entre las grandes superpotencias, como sí había pasado en décadas precedentes.

Los preparativos para proyectar fuerza en la zona fueron comprobados en la práctica al final de la guerra Irán-Iraq mediante la implicación estadounidense en las fases finales de la guerra, de la que emergió como resultado un Iraq potencialmente amenazador que, paradójicamente, se convertiría rápidamente en objeto de la política de contención. De esta forma, durante el segundo mandato de Ronald Reagan y el de George Bush (padre), la política de doble contención de Iraq e Irán fue acompañada de una “arquitectura de seguridad” con un componente militar central (7), y que incluía el despliegue avanzado de fuerzas en la zona del Golfo Pérsico, acceso a instalaciones militares en países amigos, almacenamiento de material y equipamiento, la venta de equipamiento de defensa para aumentar las capacidades defensivas de los aliados de Estados Unidos y la realización de ejercicios y de entrenamiento de fuerzas militares.

New York.

- (6) Para el área geográfica cubierta por el CENTOM y por el Mando Europeo, véanse los mapas de los anexos.
(7) Véase JAMES A. RUSSELL, “*Searching for a post-Saddam regional security architecture*”, Middle East Review of International Affairs (MERIA) Journal, Vol. 7, n. 1, marzo 2003.

Los cambios mundiales —el fin de la guerra fría— y el desorden regional —en ausencia de polos de potencia significativos— reforzaron la política estadounidense de gendarmización militar directa del área de Oriente Medio. En efecto, la presencia militar permanente de Estados Unidos en el Golfo Pérsico culminó el proceso de cubrimiento del vacío creado por la retirada británica del Golfo en los años setenta, e inauguró una etapa considerada por algunos autores como de “*pax americana*” (8). Este proceso se desarrolla en los años noventa con ocasión de la guerra del Golfo de 1991 y de su posguerra. Paralelamente, sin embargo, Estados Unidos realizó un compromiso político sólido con el éxito del proceso de paz árabe-palestino-israelí, compromiso que enfrió los componentes no militares de la relación estratégica con el Golfo Pérsico.

LA APROXIMACIÓN EUROPEA HACIA EL MEDITERRÁNEO

La existencia del Mediterráneo como región geopolíticamente importante para Europa tiene unos orígenes remotos. Al menos desde el siglo XIX, y muy significativamente en las primeras décadas del siglo XX, el Mediterráneo tuvo un valor muy alto para algunas potencias europeas, ya que conectaba los océanos Atlántico e Índico y abría las rutas hacia el continente asiático, a través de los estrechos del Bósforo y los Dardanelos en Turquía y el Canal de Suez en Egipto. La presencia europea, limitada en esencia a dos países —Francia y el Reino Unido—, era fundamentalmente militar, para controlar las rutas de navegación y el acceso a los recursos de la zona, mediante el despliegue de efectivos militares en algunos países de Oriente Medio y en el Magreb. Ambas potencias controlaban, además, política y económicamente, por vía de mandato o colonización directa, amplias zonas del sur y del este (el Magreb, Egipto y los territorios del antiguo imperio otomano en Asia) y las islas estratégicas (Chipre, Malta).

En el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Mediterráneo mutó su valor estratégico. Ya no era solamente un espacio que conectaba las metrópolis europeas con sus imperios coloniales y un centro importante para el comercio marítimo internacional. Fue considerado como una prolongación del espacio atlántico, siendo esa renovada importancia geopolítica un resultado directo de la confrontación global entre las superpotencias y de la división Este-Oeste en Europa. Esta situación ayuda a entender que el Mediterráneo se

convirtiera durante varias décadas en un dominio extra-europeo, especialmente desde la perspectiva político-militar.

Estos cambios fueron paralelos al repliegue europeo de la zona. Con posterioridad a la descolonización y subsiguiente deterioro de las relaciones entre los nuevos estados árabes y las antiguas metrópolis, los países europeos se alejaron (con distinta intensidad según los casos) en términos militares de la región mediterránea. Su seguridad, entendida en el contexto bipolar sólo desde una óptica militar, empezó a vincularse al despliegue militar estadounidense, auténtica potencia hegemónica en la zona y garante de su “controlabilidad” en términos de juego internacional. El Mediterráneo era un espacio clave en la confrontación bipolar y estaba dominado militarmente por una de las superpotencias.

Europa (la Europa Occidental de entonces) no se plantearía diseñar una estrategia para la región, considerada entonces como un “lago americano”. De hecho, tampoco existían políticas y estructuras de seguridad propiamente europeas, que permitieran reflexionar acerca de la importancia de la región mediterránea. Las Comunidades Europeas, nacidas en la década de los cincuenta, representaban un proceso de integración volcado hacia sí mismo —la propia construcción europea—, y hasta bastantes años más tarde no se plantearían una estrategia común en política exterior y seguridad. La Unión Europea Occidental, una iniciativa específicamente europea surgida a mediados de la misma década, nació como una organización amputada.

Tan solo quedaba la Alianza Atlántica, principal organización —transatlántica— que velaba por la seguridad europea, y más concretamente por zonas específicas de la seguridad militar en el Mediterráneo —en lo que se conocía como “flanco sur”—. Sin embargo, nunca llegó a desarrollar ni una planificación específica ni un diseño estratégico para el conjunto de la región, ni la entendió como una prolongación del continente. Los asuntos mediterráneos serían considerados como casos “fuera de área”, en razón del artículo V del Tratado de Washington. Así, la cuenca mediterránea se dividió en diferentes regiones y “subteatros”, no demasiado coherentes desde el punto de vista geoestratégico. El sur de la OTAN, muy lejano del núcleo central de la confrontación Este-Oeste, era un espacio diverso que incluía países como Portugal, España (a partir de los años ochenta), Francia, Italia, Grecia y Turquía. Todos ellos ubicados en diferentes subregiones y con preocupaciones de seguridad poco similares entre sí.

(8) Para este tema, véase FOUAD AJAMI, *“Dream Palace of the Arabs”*, New York, 1998, Vintage Books, pp. 178-192.

El Mediterráneo, no obstante, incrementó su importancia estratégica a partir de los años setenta. Este cambio está relacionado sólo de manera parcial con la confrontación entre las superpotencias. Una serie de acontecimientos no vinculados directamente con la lógica bipolar generaron un renovado interés europeo por los asuntos mediterráneos. Por una parte, el diseño geopolítico realizado por las potencias europeas se había desdibujado. La inestabilidad política de los nuevos estados que habían estado dominados en la época colonial por las potencias europeas (Libia, Egipto, Argelia, Siria, Iraq) había dado origen a unos regímenes caracterizados por un marcado sentimiento antioccidental que amenazaba con lesionar los vínculos económicos y políticos que se mantenían con algunos países europeos. Por otra parte, dos factores relacionados entre sí provocaron una profunda reflexión en Europa, especialmente a partir de 1967, cuando se origina en la guerra de los seis días el problema de los territorios árabes ocupados. En primer lugar, los efectos del conflicto palestino árabe-israelí y sus implicaciones regionales e internacionales; el malestar árabe, compartido en muchas capitales europeas, podía tener un efecto negativo en Europa y reducir la incipiente voz europea en los asuntos internacionales si no se lograba desmarcar las actitudes europeas de las de Estados Unidos, país que personificaba el poder occidental y era el gran avalador de Israel. Segundo, la toma de conciencia (y utilización) por parte de los países árabes de la posesión de un arma económica de indudable valor político (el petróleo), que podía herir profundamente a las economías dependientes de fuentes de energía; se constató, así, que los países que antaño habían estado hegemonizados por las potencias europeas disponían ahora de un cierto margen de autonomía en los asuntos internacionales y podían poner en marcha políticas que lesionaran los intereses europeos en la zona, especialmente el acceso barato al petróleo de la región, a condición de que esos nuevos países pudieran mantener posiciones comunes ante la comunidad internacional.

En una primera fase, la reflexión y el renovado interés europeo no se tradujeron en una política global y coherente; el Mediterráneo seguía siendo entendido como una conexión entre Europa y Oriente Medio —el Mar Rojo y el Golfo Pérsico—, pero ahora ya no se percibían los problemas de la región como meros productos de la confrontación Este-Oeste. Desde una perspectiva de ejercicio de “poder suave” y en ausencia (por falta de voluntad y de medios) de opciones militares, durante algunos años, el debate europeo se centró en qué tipo de medidas económicas y políticas debía aplicar Europa para asegurar sus intereses en el espacio mediterráneo, prolongándolo hacia Oriente Medio. Surgieron iniciativas que, con desigual éxito,

se proponían marcar distancias con las políticas estadounidenses: el diálogo euro-árabe y la sensibilidad mostrada hacia los derechos del pueblo palestino son ejemplos ilustrativos.

Los temas de seguridad más ásperos (los militares) no fueron abordados por las organizaciones europeas. Pero a medida que se profundizaba en el proceso de integración europea, se empezaban a abordar los temas relacionados con la política exterior y de seguridad común y se redimensionaba el papel de la Unión Europea Occidental, en la segunda mitad de los años ochenta el debate sobre el Mediterráneo evolucionó. Ello no significó una política de seguridad para la región, que seguía estando dividida, a efectos europeos, en diferentes “teatros”. Lo que se produjo, de manera paralela a la creación de mecanismos de Cooperación Política Europea que daría lugar posteriormente a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), fue una especie de revinculación estratégica, por vía de participación militar, en aquellos asuntos de interés para Europa. De esta forma, surgió la necesidad de colaborar, desde una perspectiva nacional, con los Estados Unidos en lo que respecta a la implicación militar en crisis de Oriente Medio que afectaran a los intereses y la seguridad europeas. Toda vez que Europa era ya un gigante económico, también había de ser un gigante político, y alcanzar tal estatus implicaba ineludiblemente, a ojos europeos, proyectar poder militar, de manera selectiva, allende Europa, en situaciones específicas y a condición de que estuvieran respaldadas por las Naciones Unidas o fueran objeto de un amplio consenso europeo e internacional.

Este giro en la actitud europea hacia los asuntos mediterráneos tuvo efectos importantes: participación en la Fuerza Multinacional I y II durante la guerra civil libanesa, entre 1982 y 1984, limpiado de minas en el Mar Rojo y en el Golfo Pérsico en 1984 y tareas de escolta de buques petroleros entre 1986 y 1988, durante la guerra entre Irán e Iraq, y, finalmente, participación militar en la coalición internacional contra Iraq durante la guerra del Golfo, entre 1990 y 1991. De hecho, la participación europea en la guerra del Golfo coincidió en el tiempo con el final de la guerra fría. Ambos momentos pueden ser considerados puntos de inflexión en las relaciones entre Europa y el Mediterráneo. Si bien es evidente que el Mediterráneo adquiría cada vez mayor relevancia en términos de seguridad europea, los intereses europeos, las eventuales amenazas a los mismos y las políticas para garantizarlos merecen una explicación adicional. Como se verá más adelante, Europa se aproximará al Mediterráneo como un problema a afrontar, no como un espacio común compartido con otros países.

Se pueden distinguir cuatro grupos de intereses importantes para Europa. En primer lugar, hay un claro interés en el acceso a recursos energéticos y en la estabilidad política de los países productores de petróleo de Oriente Medio, como Arabia Saudita y los pequeños emiratos del Golfo, o de gas natural, como Argelia, pero también como Irán e Iraq, países que, por diferentes razones estratégicas y políticas, tenían regímenes cuyas políticas podían generar inseguridad para Europa.

En este sentido, puede afirmarse que el interés en la estabilidad política (interior y en su conducta externa) de los países productores de petróleo de Oriente Medio es traducido en términos de mantener un statu quo político favorable a Europa. En este contexto, los intereses europeos están claramente vinculados con los de Estados Unidos, y se hace difícil imaginar una alternativa política europea sin tomar en consideración las políticas de Estados Unidos y su hegemonía militar efectiva en la región mencionada, tal y como ha sido ampliamente demostrado en la última década.

En segundo lugar, Europa, especialmente Europa Occidental, había evidenciado desde finales de la década de los setenta su preocupación por el conflicto árabe-palestino-israelí y sus derivaciones regionales, cuando menos en tres aspectos: la necesidad de poner punto final al conflicto armado y hallar una solución global al problema palestino y al de los territorios árabes ocupados, solución que emanaría del principio “paz por territorios”; el riesgo de acceso al poder de movimientos islamistas radicales en algunos países de la región; y el problema de la proliferación de armamentos, especialmente de las armas de destrucción masiva y de tecnología balística, esto último en relación con el contexto más amplio de Oriente Medio. Pese al interés europeo en esos asuntos, la mayor capacidad negociadora estadounidense, como en todo lo referente a Oriente Medio, influyó negativamente en las iniciativas europeas. Igualmente, la carencia, por parte europea, de una política común y bien definida contribuyó a que muchos países árabes identificaran a Estados Unidos como su principal referencia.

Pasando de la esfera político-militar a la económico-social, en último lugar, existe un grupo de acontecimientos relacionados que aumentaron el interés europeo en el Mediterráneo, especialmente en los países del Magreb: son los problemas políticos y económicos de prácticamente la totalidad de los países norteafricanos que, junto al crecimiento demográfico, podían generar inestabilidad política interna y oleadas de refugiados político-económicos. Es más, el hecho de que la oposición política se expresara en ocasiones mediante un discurso de

islamismo radical, complicó adicionalmente la situación a ojos europeos, para los cuales estos factores, unidos a la existencia de tensiones internas e interestatales, bien pudieran aumentar el riesgo de lucha por la hegemonía en la zona o la inestabilidad política en el interior de los países.

Llegados a este punto, sería útil resumir cuáles son los intereses europeos en el Mediterráneo. Primero, interés en el petróleo de Oriente Medio y en el gas argelino, y, por tanto, en su conexión política y estratégica con el Mediterráneo; segundo, interés en promover el proceso de paz de Oriente Medio como medio de conseguir una solución estable a los conflictos interestatales; tercero, interés en la estabilidad política y social de los países del sur del Mediterráneo para asegurar buenas relaciones con Europa y evitar conflictos internos; cuarto, interés en impedir una mayor militarización del Mediterráneo, especialmente la proliferación de armas de destrucción masiva (nuclear, química o biológica).

En relación con el primer y segundo grupos de intereses —los recursos energéticos y el conflicto árabe-palestino-israelí—, las políticas desarrolladas por los países europeos han seguido las líneas siguientes: la apertura y mantenimiento desde 1973 de un diálogo con los países productores de petróleo (el diálogo euro-árabe) que produjo algunos resultados positivos; la necesidad de asegurar el suministro de petróleo condujo efectivamente a un compromiso respecto al conflicto, en el sentido de reconocer los derechos legítimos del pueblo palestino. Esta revinculación estratégica, tras el repliegue de los años cincuenta y sesenta, permitió a Europa tener una moderada influencia en el proceso de paz de Oriente Medio. Sin embargo, no debe olvidarse que esta política europea estuvo aparejada de otros dos acontecimientos: por una parte, condujo a la revinculación militar con Oriente Medio (a partir de los años ochenta) en un intento de asumir las responsabilidades derivadas de la defensa de sus propios intereses de seguridad y de diferenciar sus políticas y actitudes de las de Estados Unidos; por otra parte, la persecución de políticas nacionales realizada por los países europeos —especialmente Francia— en búsqueda de aliados propios en la zona condujo a una serie de acuerdos, muchos de ellos económicos, que acabarían indudablemente contribuyendo a la proliferación de tecnologías susceptibles de ser utilizadas en la fabricación de armas de destrucción masiva. No se puede obviar decir cuán paradójicos fueron los efectos de esa política vis a vis del tema de la no-proliferación.

Por lo que respecta al tercer interés —la estabilidad política de los países del sur del Mediterráneo tanto para asegurar unas buenas relaciones con Europa como para evitar los riesgos derivados de eventuales crisis internas—, se ha de distinguir entre medidas de tipo económico y medidas de tipo político.

En el campo económico, se ha seguido el modelo de “cooperación/ayuda económica” para contribuir a la estabilidad social y/o reducir los riesgos de migración desde los países del sur a las sociedades ricas e industrializadas del norte. Pero ni el entusiasmo europeo ha sido espectacular en lo referente al paquete de ayuda económica, ni se ha vinculado demasiado con el campo político, en el cual las políticas europeas han seguido una vía ambigua: por un lado se han promovido los valores políticos occidentales, como la democracia y el respeto por los derechos humanos; pero, por otro, se ha prestado apoyo político a las elites en el poder (que muchas veces son antidemocráticas y contrarias al cambio), en sintonía con la más tradicional política *pro statu quo*. El efecto de lo anterior es una colaboración indirecta en la resistencia al cambio, ya que las elites gobernantes han justificado el inmovilismo sobre la base del peligro de acceso al poder, en caso de introducir medidas liberalizadoras, de grupos políticos de oposición, y además, contrarios a los intereses europeos. Las actitudes europeas han sido con frecuencia reduccionistas respecto a la amplia variedad de grupos de oposición en estos países y reacias a los cambios que se promueven, debido a los riesgos de cambio de orientación que la liberalización podría generar. Esta circunstancia ha sido utilizada por las elites gobernantes en los países del sur del Mediterráneo, quienes sobre-enfatizan a ojos de los gobiernos europeos los riesgos derivados del eventual acceso al poder de los grupos radicales para así perpetuar sus propios privilegios y reclamar su pertenencia al campo “democrático” en el sentido de mantener una política exterior de corte pro-occidental. Los efectos de estas políticas han sido absolutamente contraproducentes. La represión de la oposición política, tolerada por Europa, y el desprecio por los derechos humanos no han hecho más que alentar sentimientos anti-occidentales y anti europeos, permitiendo que determinados grupos radicales subrayen la pobre credibilidad del discurso democrático impulsado desde el exterior.

En relación con el cuarto interés —evitar la proliferación de armas de destrucción masiva— las políticas europeas han subrayado la necesidad de que los países de la cuenca sur del Mediterráneo se adhieran a los acuerdos internacionales existentes. Sin embargo, no se ha definido una política clara de control de armamentos (limitación y/o reducción) ni de comercio de armamento. Hay cuatro argumentos que ayudan a explicar esta carencia: en primer lugar,

Europa, que opera en un marco institucional muy variado, posee mayor potencial militar que los países del sur; en segundo lugar, algunos de los mayores exportadores mundiales de armamento son países europeos; en tercer lugar, el dilema de seguridad entendido en términos de carrera de armamentos y el poder nacional basado en instrumentos propios de la alta política (el poderío militar) constituye un asunto que levanta susceptibilidades entre los países del sur; y en cuarto lugar, el fortalecimiento del rol internacional de Europa guarda relación con elementos propios del “poder duro”, es decir, con la mejora de sus capacidades militares y la reducción de su dependencia defensiva con respecto a los Estados Unidos.

EL MEDITERRÁNEO, ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

A falta de una definición más concreta que la esbozada de intereses europeos en el Mediterráneo, las líneas de actuación más importantes de la política mediterránea de la Unión Europea se han articulado en torno a dos documentos: la Estrategia Común para la Región Mediterránea y la Iniciativa de los Nuevos Vecinos, en 2000 y 2003 respectivamente. Ambos documentos señalan como objetivos centrales: el diálogo regional y la promoción del desarrollo económico, (ambos incluidos en el proyecto de asociación euro-mediterránea, iniciado en 1995 y conocido como proceso de Barcelona), la solución del conflicto árabe-israelí y la solución pacífica de controversias (9).

El grado de satisfacción en el cumplimiento de esos objetivos es a todas luces muy pobre. No hay una única explicación para ello, pero uno de los elementos a considerar es el de la vinculación entre el proceso de paz de Oriente Medio y el proceso de Barcelona, en el entendimiento de que el éxito del proceso de paz es una condición indispensable para el fructífero desarrollo del diálogo regional. Europa asumió y aceptó que era Estados Unidos el facilitador más importante en el tema del proceso de paz, y limitó su papel al apoyo económico y financiero de la Autoridad Palestina, el apoyo al futuro estado palestino —mediante una tarea importante de construcción institucional “*institution building*”, y la promoción de la estabilidad regional y las soluciones multilaterales, un conjunto de temas que apunta claramente al futuro de la zona una vez se alcanzara la paz (una “*post-peace approach*”) (10).

-
- (9) Véase MARTÍN ORTEGA, “*A new policy on the Mediterranean?*” en BATT, JUDY; LYNCH, DOV; MISSIROLI, ANTONIO; ORTEGA, MARTÍN; TRIANTAPHYLLOU, DIMITRIOS: “*Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*”, Chaillot Papers n° 64, European Union Institute for Security Studies, Septiembre 2003, París.
- (10) Véase “*Estrategia común del Consejo Europeo para la Región Mediterránea*” de 19 de junio de 2000.

En los últimos años se ha podido constatar hasta qué punto las iniciativas europeas estaban supeditadas a la voluntad y habilidad negociadora estadounidense ante palestinos e israelíes. El poder estadounidense se ha mostrado muy limitado y poco proclive a forzar la voluntad negociadora de la parte más poderosa, Israel, especialmente desde que la situación degeneró en una crisis abierta tras el estallido de la segunda Intifada en septiembre de 2000. Por ello, el bloqueo de la paz y la subsiguiente escalada de violencia han tenido un efecto negativo en el diálogo regional auspiciado por la Unión Europea, especialmente en los temas políticos y de seguridad, viéndose la política europea atrapada por la política de Estados Unidos hacia Oriente Medio.

Para ensombrecer aún más los objetivos europeos, además de mostrar ineficacia en este tema, las decisiones estadounidenses de los últimos meses han provocado una grave situación de inestabilidad regional y una crisis todavía abierta en la relación con Europa y entre los propios europeos. La invasión de Iraq por Estados Unidos podría haberse relacionado lejanamente con el proceso de paz, ya que es plausible pensar que un sector de la administración estadounidense llegase a concebir que una solución militar para Iraq podía ser útil para imponer una solución a los palestinos. Lejos de ello, ni se ha solucionado este conflicto ni la paz en Iraq está próxima a alcanzarse.

Ello lleva a subrayar que la amplitud de intereses políticos, económicos y estratégicos de Estados Unidos en Oriente Medio mencionada en páginas precedentes no se ha visto acompañada de una política polivalente y multidireccional. Alejándose de la más matizada política de los primeros años de la década de los noventa, Estados Unidos ha practicado una política reactiva en la región, que ha abordado con menguados instrumentos políticos y el uso casi exclusivo del instrumento militar, sea directa o indirectamente.

La constancia de la aproximación estadounidense a lo largo de muchas décadas ha permitido integrar viejas y nuevas variables que refuerzan, de hecho, la mencionada visión. En primer lugar, el nuevo factor de proximidad —que al principio de este trabajo mencionábamos como diferenciador de las actitudes estadounidense y europea— se ha modificado tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Un Estados Unidos que ya no se percibe como santuario y se siente extremadamente vulnerable, ha establecido un nexo de unión entre la noción de régimen no amigo (u hostil) y radicalismo islámico (una ecuación conocida desde

tiempo atrás) y terrorismo y amenaza a su seguridad nacional (los elementos incorporados recientemente). Aparece, en consecuencia, una interdependencia negativa (intelectualmente mucho más aguda que la de la Unión Europea) con respecto a la región, pero que se salda con el impulso a utilizar el recurso en el que Estados Unidos es hegemónico —el poder duro—, a diferencia de la aproximación de la Unión Europea.

En segundo lugar, como se ha comentado, el interés estadounidense vinculado con el Mediterráneo constituye un conjunto amplio de temas de naturaleza política y de seguridad: prevenir el radicalismo islámico en sus variadas manifestaciones y colaborar con regímenes amigos en el área. No obstante, ese abanico de intereses utiliza unos instrumentos poco diversificados, muy concentrados en lo militar. La colaboración estadounidense con países del Mediterráneo, que tiene esencialmente una base bilateral, está fundamentalmente orientada hacia la ayuda y la cooperación militar. Tan sólo muy recientemente, en mayo de 2003, la actual administración Bush ha lanzado una iniciativa de cooperación regional más amplia, la *Middle East Partnership Initiative* (11). Estructurada en torno a cuatro pilares —económico, político, educativo y de la mujer—, que se integran en un paquete de ayuda de 100 millones de dólares para el año 2003, buena parte de sus proyectos, (como, por ejemplo, todos los relacionados con el fortalecimiento de la democracia) están todavía por concretar. Sin embargo, la iniciativa es cualitativa y cuantitativamente poco relevante comparada con el montante global de ayuda estadounidense para la región, que tal y como se puede apreciar en la tabla 1, tiene como destino —el 61% del total— proyectos de naturaleza militar. El destino de la ayuda se concentra en unos pocos países, constituyendo Israel y Egipto el 82% del total para el año 2002.

En tercer lugar, Estados Unidos mantiene efectivamente su interés económico en el petróleo de Oriente Medio, que se ha de entender en una doble clave doméstica y de poder en la economía internacional. Es éste un tema muchas veces minusvalorado debido al declive de la dependencia estadounidense del petróleo proveniente de esa región a favor del procedente de Venezuela, México o Canadá en épocas recientes. Es cierto que en el año 2001 el petróleo del Golfo Pérsico sólo representaba un 30% de las importaciones brutas estadounidenses de petróleo. No obstante, las proyecciones sobre el consumo estadounidense para el año 2020 (alrededor del 24% del consumo mundial diario) anuncian un incremento que, previsiblemente, aumentará la

(11) La “*Middle East Partnership Initiative*” fue esbozada por el Presidente Bush el 9 de mayo de 2003 en un discurso en la Universidad de Carolina del Sur. Los países incluidos en la misma son: Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto, Arabia Saudita, Gaza y Cisjordania, Israel, Líbano, Yemen, Omán, Kuwait, Bahrein, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos.

dependencia estadounidense de las importaciones provenientes de los países del Golfo. Éstos, a su vez, deberán más que duplicar su producción para satisfacer no sólo la demanda estadounidense, sino la de los países industrializados asiáticos (Japón, Australia, Nueva Zelanda y China) y la de los del mundo en vías de desarrollo (12).

En cuarto lugar, Estados Unidos ha puesto punto final a su doctrina de contención en Oriente Medio para adoptar la ilegal doctrina de guerra preventiva (engañosamente denominada anticipativa —*preemptive*— por el gobierno estadounidense) (13) y formulada en el discurso del presidente Bush en West Point en junio de 2002 y en el documento de septiembre del mismo año “*National Security Strategy for the United States*” (14). Al margen de otras consideraciones (el desprecio por el derecho internacional y por los organismos responsables de la seguridad internacional y el rechazo al multilateralismo —creemos que coyuntural), la doctrina de guerra preventiva no viene acompañada de un diseño político global que se corresponda con las responsabilidades que tiene Estados Unidos hacia la región en cuestión y como primera potencia mundial. Pese a la retórica de los discursos, no parece que el motivo para iniciar la guerra contra Iraq haya sido otro que lo que Estados Unidos consideró una amenaza estratégica según la concepción de guerra preventiva realizada por la administración Bush (15). Es más, la doctrina de guerra preventiva puede incrementar el dilema de seguridad entre estados hostiles, animando a la carrera de armamentos en la región y diluyendo la distinción entre acciones defensivas y acciones ofensivas, que es central en el debate sobre la legitimidad del uso de la fuerza (16). Esta situación es especialmente preocupante puesto que Estados Unidos, liberado de

(12) Véase JAMES RUSSELL, “*Opus citat*”, mencionando datos del “*International Energy Outlook 2002*”.

(13) La guerra preventiva (*preventive war*) se refiere a un ataque premeditado de un estado contra otro estado que no está motivado por una acción agresiva del estado que está siendo atacado contra el estado que inicia el conflicto armado. A diferencia de lo anterior, el ataque anticipativo (*preemptive attack*) es lanzado sólo con posterioridad a que el estado que está siendo atacado haya bien iniciado o bien dado una clara indicación de que iniciará un ataque. Para la diferencia entre los conceptos, véase BERNARD BRODIE (1959) “*Strategy in the missile age*”. Princeton, Princeton University Press, p. 225 y 241.

(14) Como acertadamente señala CLYDE PRESTOWITZ, estos documentos atentan contra tres textos fundamentales que debieran ser considerados guías de política exterior: el Tratado de Westphalia de 1648, que asentó el principio de respeto por la soberanía nacional y la no interferencia en los asuntos internos de otros estados; la Carta de las Naciones Unidas, que prohíbe la amenaza o el uso de la fuerza salvo en caso de autodefensa o bajo el mandato del Consejo de Seguridad; y los Juicios de Nuremberg, que consideran el ataque anticipativo como crimen de guerra. Para estos comentarios, véase BRIAN URQUHART, “*World Order & Mr Bush*”, *The New York Review of Books*, vol. 50, nº 15, 9 de octubre de 2003.

(15) Para este punto es muy interesante un artículo de ROBERT KAGAN en el que se dan cuenta de las razones que motivan la guerra contra Iraq; el autor afirma que el motivo de la guerra no es democratizar Oriente Medio, ni aumentar las posibilidades de alcanzar una paz árabe-israelí, ni la percepción de que Saddam Hussein ordenara el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, ni que fuera inminente un ataque nuclear iraquí, sino, por el contrario, la amenaza estratégica que representaba Iraq. Véase ROBERT KAGAN, “*Why we went to war*”, *The Weekly Standard*, 20 de octubre de 2003.

(16) Además de calificar la doctrina anticipativa de estratégicamente imprudente, IVO DAALDER subraya que asumiendo que la auto-defensa ahora incluye el ataque anticipativo, el gobierno estadounidense ha borrado

los constreñimientos propios de la bipolaridad, no ha de enfrentarse en la actualidad a una respuesta según el modelo tradicional de equilibrio de poder.

Este sombrío panorama reclama urgencia y reflexión. Como el caso de la guerra de Iraq (y de Afganistán) está demostrando, la fuerza militar puede derrumbar un régimen indeseado, pero ello no constituye una garantía de construcción de la paz en la posguerra. Es decir, el tema de fondo es como hacer de la región (y de su conexión hacia el Mediterráneo), sea Iraq o Palestina o Israel, una zona más libre y más segura, pero también más desarrollada, cuyos regímenes reflejen la voluntad de sus ciudadanos, en un marco regional estable y, por tanto, que integre las aspiraciones de las comunidades que lo habitan, todas ellas consideraciones escasamente elaboradas desde el diseño estadounidense.

La globalidad de la visión europea (la combinación de aspectos políticos, económicos y sociales) y la coherencia (frágil, en ocasiones) con los propios principios que han hecho posible la integración de Europa son un activo útil que Estados Unidos debiera considerar seriamente. En este sentido, la superación de la crisis en las relaciones entre Estados Unidos y Europa, surgida de la discrepancia de visiones en torno a la guerra de Iraq, es una condición necesaria para abordar los problemas de la región. Ambas potencias son complementarias, pero la división de tareas establecida *de facto* (Europa como símbolo del poder blando, y Estados Unidos como símbolo del poder duro) se ha convertido en los últimos tiempos en un esquema poco útil para abordar los problemas actuales y futuros de la región.

Posiblemente, una reflexión sobre lo anterior se convierte así en condición también necesaria para el proyecto mediterráneo de Europa, y debiera conducir a una revisión en profundidad de la estrategia europea, tanto en sus relaciones hacia la región como en lo referente a sus relaciones con Estados Unidos, sin que ello signifique que la solución a cómo provocar una modificación de la conducta estadounidense pueda ser la de provocar tensiones en el marco de seguridad transatlántico. De hecho, puede afirmarse que, sin ser coincidentes, los intereses europeos no son tan ajenos a los de Estados Unidos. Si ello es así, la preocupación compartida ha de ir acompañada de una acción política mucho mejor coordinada y de proyectos más

toda distinción entre los propósitos defensivos u ofensivos de la acción militar. Precisamente, la legitimidad del uso de la fuerza depende de manera crucial de un entendimiento claro y preciso de esa distinción. Véase IVO DAALDER, *"The use of force in a changing world. U.S. and European perspectives"*. Washington D.C., The Brookings Institution, November 2002, p. 9.

ambiciosos, tanto por lo que respecta a la relación con Estados Unidos cuanto por lo que se refiere al coro de voces con que se expresa Europa en su “política exterior”.

Llegados a este punto, es conveniente resaltar que esta reflexión guarda relación con la propia maduración del proyecto internacional de Europa. Existe un amplio consenso en señalar que el proceso de Barcelona habría de evidenciar una apuesta más clara por el desarrollo socio-económico y la seguridad suave, y a la vez abrirse a la influencia transatlántica, para superar división de tareas de facto. También, de manera más global, el debate que se apunta en estas páginas debería lanzar un mensaje menos equívoco respecto a los intereses que persigue Europa con su política exterior y de seguridad común, así como articular mecanismos efectivos para su desarrollo, incluyendo un elemento controvertido, como es el incremento de su poder duro *vis a vis* Estados Unidos en áreas relacionadas con la prevención y gestión de conflictos.

BIBLIOGRAFÍA

AJAMI, FOUAD: “*Dream Palace of the Arabs*”, Vintage Books, 1998, New York.

BATT, JUDY; LYNCH, DOV; MISSIROLI, ANTONIO; ORTEGA, MARTÍN; TRIANTAPHYLLOU, DIMITRIOS: “*Partners and neighbours: a CFSP for a wider Europe*”, Chaillot Papers nº 64, European Union Institute for Security Studies, Septiembre 2003, París.

BRODIE, BERNARD: “*Strategy in the missile age*”. Princeton University Press, 1959, Princeton.

DAALDER, IVO: “*The use of force in a changing world. U.S. and European Perspectives*”, The Brookings Institution, Noviembre 2002, Washington D.C.

“*Congressional Budget Justification. Foreign Operations. Fiscal Year 2004*”, (www.fas.org).

IKENBERRY, G. JOHN: “*Strategic reactions to American pre-eminence: Great Power Politics and the age of unipolarity*”. National Intelligence Council-CIA Publications, 28 de Julio de 2003.

KAGAN, ROBERT: “*Why we went to war*”, The Weekly Standard, 20 de octubre de 2003.

LARRABEE, F. STEPHEN: “*The Middle East in the shadow of Afghanistan and Iraq*”, Conference Proceedings, RAND, 2003, Santa Mónica.

ORTEGA, MARTÍN (Ed.): “*The European Union and the crisis in the Middle East*”, Chaillot Papers, nº 62, European Union Institute for Security Studies, Julio 2003, París.

RUSSELL, JAMES A.: “*Searching for a post-Saddam regional security architecture*”, Middle East Review of International Affairs (MERIA) Journal, Vol. 7, nº 1, Marzo 2003.

URQUHART, BRIAN: “*World order & Mr Bush*”, The New York Review of Books, vol 50. nº 15, 9 de octubre de 2003.

VAN HEUVEN, MARTIN y TREVERTON, GREGORY F.: “*Europe and America. How will the United States adjust to the new Partnership?*”, RAND Issue Paper, 1998, Santa Mónica.

VASCONCELOS, ÁLVARO DE (coord.): “*A European strategic concept for the Mediterranean*”, Lumiar Papers, nº 9, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Noviembre 2002.

ANEXOS

TABLA 1

OPERACIONES DE ESTADOS UNIDOS A PAÍSES MIEMBROS DEL PARTENARIADO EUROMEDITERRÁNEO
(en miles de dólares)

Año Fiscal 2002 (en miles de dólares)	IMET (International Military Education and Training)	PL 480 Title II (Food for Peace. Development Programs)	ESF (Economic Support Fund)	FMF (Foreign Military Financing)	NADR (Non-Proliferation, Anti-terrorism, Demining, and Related Programs)	Peace Corps	DA (Development Assistance)	CSH (Child Survival and Health Programs Fund)	PKO (Peace Keeping Operations)	TOTAL
Argelia	67	2.009								2.076
Chipre			15.000		55					15.055
Egipto	1.217	3.839	655.000	1.300.000	50					1.960.106
Israel			720.000	2.040.000	28.000					2.788.000
Jordania	2.012		250.000	100.000	1.595	1.597				355.204
Líbano	568		35.000		1.200		600			37.368
Malta	295			1.000	119					1.414
Marruecos	1.041			3.500		2.718	5.766	4.600		17.625
Túnez	1.013			3.500						4.513
Turquía	2.756		200.000	48.000	2.200					252.956
Palestina			72.000							72.000
Middle East Partnership Initiative			200.000							200.000
Middle East Multilaterals			3.000							3.000
Middle East Regional Cooperation			5.000							5.000
Multinational Force Observers									16.015	16.015

TOTAL	8.969	5.848	2.155.000	3.496.000	33.219	4.315	6.366	4.600	16.015	5.730.332
--------------	--------------	--------------	------------------	------------------	---------------	--------------	--------------	--------------	---------------	------------------

Ayuda militar sobre el total (IMET+FMF) = 61%

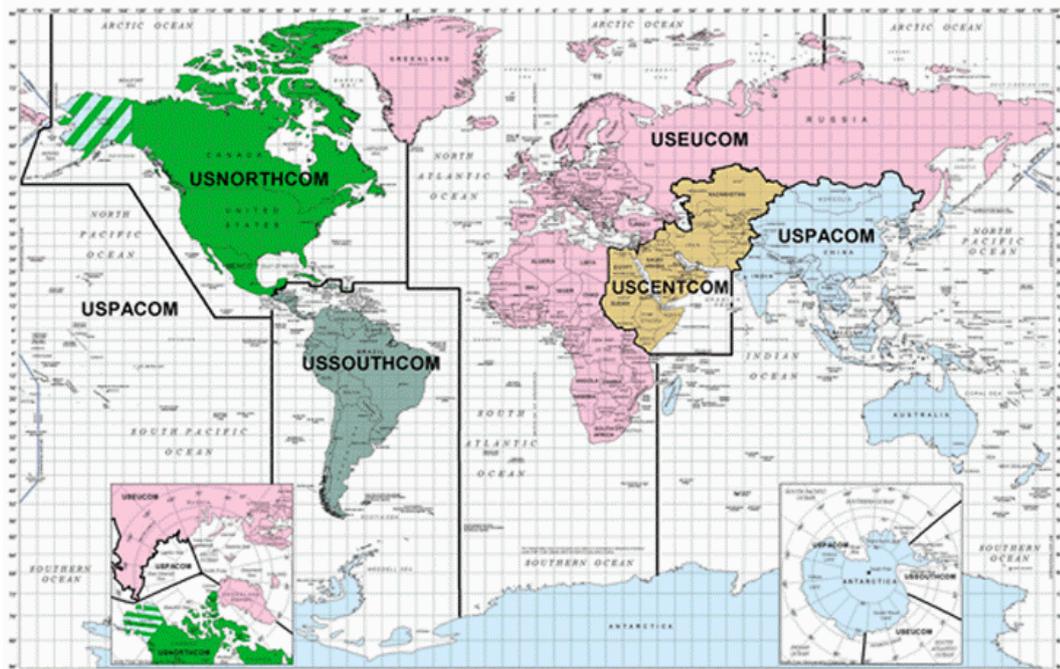
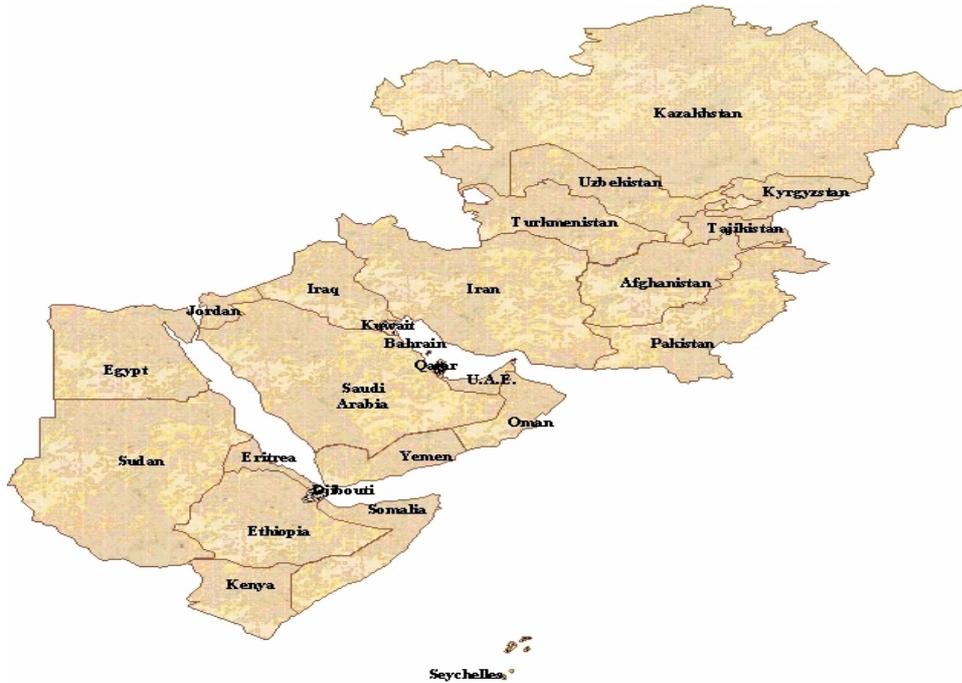
Ayuda a Egipto sobre el total = 34,2%

Ayuda a Israel sobre el total = 48,6%

Fuente: Elaboración propia a partir del “*Congressional Budget Justification. Foreign Operations. Fiscal Year 2004*”, (www.fas.org).

MAPAS 1 y 2

ÁREAS DE RESPONSABILIDAD DEL MANDO CENTRAL DE ESTADOS UNIDOS (CENTCOM) Y DEL RESTO DE MANDOS



Fuente:

www.centcom.mil; www.cdi.org

CAPÍTULO SEGUNDO

**LA PAZ ÁRABE-ISRAELÍ, CLAVE DE LA
SEGURIDAD EURO-MEDITERRÁNEA**

LA PAZ ÁRABE-ISRAELÍ, CLAVE DE LA SEGURIDAD EURO-MEDITERRÁNEA

POR JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) vive actualmente una etapa de notable aceleración en su intento por conformar una auténtica política exterior y de seguridad común, con su corolario específico en temas de defensa, que le permita convertirse en un actor de relevancia mundial y con capacidad para gestionar la globalización, al tiempo que se equipa para defender sus intereses y para hacer frente a las amenazas y riesgos, de carácter asimismo global, que definen el mundo de la postGuerra Fría. En ese proceso se ha ido asentando la percepción clara de que la seguridad europea está indisolublemente ligada a la seguridad del área mediterránea, entendida esta última como una cuestión que abarca tanto a la propia UE como al Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio. Así lo entendía ya a finales de los años setenta la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (1), y así se ha venido asumiendo desde entonces hasta llegar a la puesta en marcha durante la década de los noventa de iniciativas, más o menos parciales, como el Diálogo OTAN-Mediterráneo, el Diálogo UEO-Mediterráneo o la más amplia de la Asociación Euro-Mediterránea (AEM).

Esta percepción, que se fundamenta no sólo en factores de proximidad geográfica, se ha ido haciendo progresivamente más evidente en la medida en que se han hecho cada vez más

(1) La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), ha renovado simbólicamente esa visión al convocar, por primera vez en su historia, la reunión anual con sus socios mediterráneos fuera de territorio europeo (Jordania, octubre de 2003).

visibles los efectos contaminantes de los distintos focos de conflicto en la región euro-mediterránea (Sáhara Occidental, Chipre, tensiones greco-turcas, conflicto árabe-israelí, Iraq...) y de las crecientes brechas de desigualdad en todos los terrenos entre la orilla Norte, por una parte, y la Sur y Este, por otra. El estudio sobre las causas que generan los conflictos nos enseña que allí donde se manifiestan crecientes desigualdades, como es el caso en esta zona, no puede extrañar que se instaure un clima de inestabilidad estructural que puede derivar en estallidos de violencia o en conflictos abiertos, sean éstos locales o internacionales. Desde esa perspectiva, resulta inmediato concluir que el área euro-mediterránea constituye un ejemplo destacado de subdesarrollo económico, social y político, por lo que respecta a los denominados países mediterráneos no comunitarios (PMNC) (2), de inestabilidad interna y, como no podía ser de otra manera, de inestabilidad regional.

La agenda de seguridad regional, en consecuencia, es enormemente compleja, al tener que tratar con conflictos abiertos y otros larvados, en los que se manifiestan desajustes de naturaleza diversa y sin que exista un entramado suficientemente consolidado de canales de diálogo Norte-Sur, pero tampoco Sur-Sur, que sirvan para encontrar una solución a las controversias por medios pacíficos. Esa misma complejidad —que obliga a manejar instrumentos que van desde la diplomacia preventiva a las relaciones económicas y comerciales, pasando por la cooperación al desarrollo o el fomento de la integración regional— hace aún más difícil establecer un claro orden de prioridades para atacar en primera instancia los temas más espinosos. En cualquier caso, parecen existir pocas dudas de que el centro de atención preferente para mejorar la situación de la seguridad euro-mediterránea, en el que se aúnan la urgencia y la importancia de los temas a considerar, es el conflicto árabe-israelí.

El análisis de la preocupante situación en Oriente Próximo —una vez que se ha dado por abandonado el Proceso de Paz, nacido en Madrid en 1991— es una cuestión central para la seguridad en el área euro-mediterránea y para la seguridad europea. Con ese convencimiento de partida, las páginas que siguen pretenden, en primer lugar, reflejar la importancia que la resolución del conflicto árabe-israelí tiene para la seguridad europea. Adicionalmente, presentan un balance provisional de situación, en el que inevitablemente habrá que tener en cuenta lo acontecido en estos últimos tres años de *Intifada* palestina. Al mismo tiempo, analizan

(2) Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina. Malta y Chipre, integrados también este grupo, pueden ser considerados ya a todos los efectos como miembros de la UE y, por tanto, al margen de este esquema de relaciones. Libia, por su parte, figura desde 1999 como

brevemente el marco internacional actual, tras las campañas militares contra Afganistán e Iraq, para tratar de enmarcar los esfuerzos por encontrar una vía de solución al problema árabe-israelí. El núcleo fundamental del texto es, en cualquier caso, el estudio de la actuación y objetivos de los actores en presencia (tanto internos como externos) en relación con la actual propuesta de una *Hoja de Ruta*, que aspira a convertirse en un intento definitivo por resolver el conflicto, junto a otras iniciativas más novedosas y extraoficiales como el *Documento de Ginebra*.

El carácter dinámico de los acontecimientos en la región constituye un problema para la redacción de un texto que, por exigencias del calendario editorial, debe cerrarse en diciembre de 2003 y que, por ello, puede quedar rápidamente superado en función de los cambios que se suceden continuamente. En todo caso, es un riesgo que debe ser asumido por quienes deciden centrar su atención en asuntos que están tan vivos como en el aquí nos ocupa y que, aún así, no deben renunciar a establecer unas conclusiones y unos comentarios prospectivos, al menos, provisionales.

EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ Y LA SEGURIDAD EUROPEA

La resolución del largo enfrentamiento árabe-israelí —difícilmente puede hablarse en las circunstancias actuales de ningún proceso de paz en marcha— ya no es solamente una prioridad para Oriente Próximo, sino también una cuestión clave para la seguridad euro-mediterránea y para la agenda de la política exterior comunitaria, aunque sólo fuera porque la inestabilidad de sus periferias más inmediatas afecta directamente a su propia seguridad. A pesar de ello, es preciso reconocer que la UE no ha logrado hasta hora desempeñar un cometido relevante en la búsqueda de soluciones al más antiguo conflicto abierto en la zona. A su debilidad como actor en política exterior, derivada en gran medida de la permanencia de enfoques nacionales diversos, se une el permanente rechazo que los gobiernos israelíes muestran a los Quince por su supuesta inclinación pro-árabe (3), lo que dificulta extraordinariamente su intención de actuar como un intermediario honesto en cualquier dinámica de negociaciones.

observador, a la espera de que acepte el acervo euro-mediterráneo para poder plantear su futura integración plena.

- (3) La *“Declaración de Venecia”* (1980) se identifica como el origen de esta interesada visión israelí para marginar a la UE. En ella, el Consejo Europeo reconoció, antes que ninguna otra instancia internacional, a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como legítima representante del pueblo palestino y el derecho de ese pueblo a la autodeterminación.

Ante esta situación cabe adoptar un perfil bajo, de aceptación de los hechos consumados y de la actual relación de fuerzas, a la espera de que otros actores logren resolver en algún momento el conflicto. Se trataría de una actitud, bastante próxima a la realidad, que dejaría la definición de uno de los elementos básicos de la seguridad europea al albur de la evolución de variables y factores que Bruselas renuncia a controlar. Pero también cabe otra forma de enfocar la cuestión, aceptando en cualquier caso la realidad de que Estados Unidos es hoy por hoy el único actor externo capaz de influir en las dos partes enfrentadas, que pasa invariablemente por el reforzamiento de las capacidades comunitarias para poder hablar con una sola voz en el exterior. Sólo a partir de ahí será posible desarrollar las inmensas potencialidades que alberga la Unión Europea, como el ejemplo más exitoso de la historia en el terreno de la prevención de los conflictos.

La identificación del conflicto árabe-israelí como el más relevante de la agenda de seguridad euro-mediterránea no es baladí. Responde al convencimiento de que este viejo enfrentamiento tiene el potencial suficiente para contaminar y bloquear cualquier posible iniciativa euro-mediterránea. Basta con reseñar algunos rasgos que así lo demuestran:

- En la dinámica de confrontación entre Israel y los países árabes vecinos, la permanencia del conflicto es utilizada como excusa por algunos gobiernos de la región para tratar de justificar sus fracasos y su comportamiento. En el ámbito económico se pretende argumentar que si los resultados cosechados no son suficientemente positivos —lo que se traduce en una insatisfacción permanente de las necesidades básicas de la población— es únicamente por la necesidad de atender a unos mayores gastos de defensa contra el enemigo. En el sociopolítico, se intenta justificar asimismo la aplicación de políticas represivas contra la propia población y el reforzamiento de las medidas de control de los ciudadanos como necesidades ineludibles para permanecer vigilantes ante los enemigos que pretenden debilitar la cohesión nacional.
- Sirve, del mismo modo, para denunciar la aplicación de una doble vara de medida, con exigencias discriminatorias que hacen pensar en la impunidad de la que gozan algunos gobiernos que actúan contra valores o principios teóricamente instaurados en la comunidad internacional. Esta crítica no sólo dificulta el diálogo entre las partes enfrentadas sino que también contribuye al debilitamiento del entramado de la legalidad internacional y al deterioro de la imagen de los actores multilaterales, con la ONU en primer plano,

encargados de la seguridad internacional. Por otra parte, contribuye a alimentar el discurso de quienes están interesados en fomentar un sentimiento anti-occidental y en promover la idea de una confrontación inevitable entre Islam y Occidente, al considerar que se aplican permanentes medidas discriminatorias contra los gobiernos y la población de confesión musulmana.

- Limita ostensiblemente cualquier intento por evitar la proliferación de armas de destrucción masiva y, en general, la carrera de armamentos que tiene en la región uno de sus más claros exponentes. La existencia de ese tipo de armas —especialmente las nucleares que Israel tiene, aunque nunca hayan sido formalmente declaradas, en sus arsenales— estimula los deseos de otros gobiernos para dotarse también de ingenios similares, con el tradicional argumento de que sólo se trata de compensar la amenaza que esas armas representan y de arrogarse el mismo derecho que los gobiernos israelíes aducen para dotarse de ellas.
- Desvía la atención y los esfuerzos que deberían volcarse en evitar el agravamiento de los altos niveles de pobreza y exclusión que afectan a un porcentaje muy significativo de la población de los países árabo-musulmanes de la zona. La dinámica de confrontación regional contribuye a bloquear la adopción por parte de los gobiernos respectivos de las necesarias reformas de los modelos políticos y económicos de estos países, imprescindibles para fomentar su desarrollo global y alejar la amenaza de que emerjan con mayor fuerza opciones rupturistas o directamente violentas.
- Como muestra bien a las claras la experiencia acumulada en el marco del Proceso de Barcelona, y al margen de que se hayan registrado determinados avances en las relaciones comerciales y financieras entre la UE y los PMNC, puede afirmarse que este conflicto ha impedido avances sustanciales en la cooperación en temas de política y seguridad.

Es conveniente detenerse con mayor detalle en las repercusiones negativas que el problema árabe-israelí provoca en la marcha de la Asociación Euro-Mediterránea por ser ésta la iniciativa más ambiciosa y global que Bruselas ha planteado en la región. Consciente de que sus esquemas anteriores —Política Global Mediterránea (1972-92) y Política Mediterránea Renovada (1992-96)— no habían logrado cerrar las brechas de creciente y preocupante desigualdad en el área euro-mediterránea y de que el peligro de un estallido generalizado se hacia cada vez más

probable, los Quince pusieron en marcha (Barcelona, 27/28 de noviembre de 1995) la que entonces se vislumbraba como la fórmula definitiva para encarrilar sus relaciones con los PMNC (4). En su esencia, la AEM persigue como objetivo la creación de un espacio euro-mediterráneo de paz y prosperidad compartidas, articulando una cooperación con tres pilares básicos. Hasta ahora, el Proceso de Barcelona, en su triple articulación de los capítulos de cooperación (política y de seguridad, económica y financiera, y de diálogo social, cultural y humano) ha debido enfrentarse a un entorno complejo, en el que han quedado de manifiesto sus propias limitaciones para lograr tan deseado objetivo.

Mientras que en el capítulo comercial únicamente falta por cerrar la negociación con Siria para completar la firma de Acuerdos de Asociación Euro-Mediterránea entre Bruselas y la totalidad de los socios de la orilla Sur y Este, en el terreno de la seguridad apenas pueden reseñarse avances significativos (salvo en aquellos aspectos formalmente integrados en el capítulo tercero pero que por su naturaleza (persecución del narcotráfico, del crimen organizado o de los flujos migratorios irregulares) parecería más lógico incluir en el primero). La puesta en marcha de EUROMESCO (5) o las actividades de formación para personal diplomático desarrolladas en Malta, no permiten ocultar la sensación de bloqueo en un capítulo en el que sigue pendiente todavía la aprobación de la Carta de Paz y Estabilidad para el Mediterráneo, objetivo que apenas debería ser más que el punto de arranque de una cooperación en estas materias que tendría que apuntar mucho más alto si realmente se quiere cubrir el objetivo último de hacer del Mediterráneo una zona más segura y más estable. Mientras que la Carta —en cuyo borrador se consagra el acuerdo sobre un conjunto de principios de actuación dirigidos a la creación de una confianza mutua que alivie las tensiones y facilite canales de diálogo permanente para resolver cualquier diferencia— sigue esperando unas condiciones políticas más favorables para su aprobación, el conjunto de los veintisiete países miembros de la Asociación siguen sin contar con ningún mecanismo eficaz de contacto regular para tratar temas de seguridad.

Si poco ha podido lograrse en el terreno de la creación de medidas operativas generadoras de confianza y seguridad, también hay que reconocer la imposibilidad de avanzar en un

-
- (4) Un análisis de estos esquemas de relaciones puede verse en JESÚS A. NÚÑEZ (1999): *“El incierto rumbo de la Asociación Euro-Mediterránea”*, en *“El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural”*, A. Blanc (ed.), Ed. Tecnos, Madrid, pp. 267/283.
- (5) Se trata de una red Euro-Mediterránea, impulsada y financiada por la Comisión Europea, en la que se agrupan institutos y centros tanto públicos como privados de la UE y de los PMNC, que desarrollan su labor en el campo de la seguridad y la defensa.

tratamiento conjunto al grave problema del terrorismo internacional. En este tema la paralización es producto de una extrema dificultad para encajar las diferentes interpretaciones que árabes e israelíes mantienen sobre la materia; lo que para unos son terroristas pasan a ser calificados como luchadores por la libertad para otros, mientras que la pretensión árabe de que sea contemplado como terrorismo de Estado la utilización de la fuerza por parte israelí es absolutamente inaceptable para estos últimos.

No se trata, en ningún caso, de reclamar que la AEM sea el vehículo para lograr la resolución de un conflicto tan grave como el árabe-israelí. De hecho, sus promotores ya percibieron, con realismo, que la Asociación sólo podía tomar altura en la medida en que los conflictos existentes en el área entraran en vías de finalización a través de sus propios mecanismos de negociación. Pero, en cualquier caso, queda en evidencia que el problema árabe-israelí tiene la capacidad para impedir no sólo el avance de la Asociación sino también, y eso es mucho más importante por lo que atañe a la seguridad europea, la mejora de la seguridad euro-mediterránea.

BALANCE DE SITUACIÓN

El año 1995 marcó un cambio de tendencia esencial en el Proceso de Paz que se había puesto en marcha en Madrid en octubre de 1991, con el arranque de la Conferencia de Paz patrocinada por Estados Unidos y Rusia y con la presencia en una misma mesa de los actores directamente implicados en el conflicto. Hasta ese momento y en el lado positivo cabe registrar la Declaración de Principios (Washington, 13 de septiembre de 1993), el acuerdo de paz entre Jordania e Israel (26 de octubre de 1994) y los Acuerdos de Oslo (el último firmado el 28 de septiembre de 1995), que possibilitaban la creación de la Autoridad Palestina (AP) y le otorgaban algunas competencias en diversas materias, incluyendo temas de seguridad y orden público. Sin embargo, esa senda de entendimiento, que llevaba al convencimiento de que incluso con violencia en las calles era necesario seguir negociando y manteniendo los canales de diálogo abiertos, se truncó drásticamente con el asesinato del primer ministro israelí, Isaac Rabin, a manos de un ciudadano israelí (4 de noviembre de 1995). Desde entonces, y a pesar de los cambios de gobierno producidos tanto en Israel como en Siria, Líbano o Jordania, no se ha logrado rematar la ingente tarea que supone poner fin a un conflicto que se mantiene abierto desde hace ya 55 años.

Por lo que respecta a Egipto (6) y a Jordania no se ha conseguido la normalización plena de relaciones, de tal forma que la llamada “paz de los valientes” no se ha instaurado en el alma de los ciudadanos de estos países, ni tampoco de los israelíes, hasta el punto de que lo que mejor caracterizaría a la situación actual sería la imagen de una “paz fría”. Por otro lado —y al margen de la decisión unilateral del gobierno israelí, en el marco de una contienda electoral, de retirarse de la zona de seguridad del Sur del Líbano tras casi veinte años de ocupación militar (7)—, no se ha producido ningún avance en las negociaciones de Israel con Líbano y Siria para poner fin al estado de guerra que aún hoy define las relaciones entre estos tres países.

El caso palestino-israelí es, sin ningún género de dudas, el núcleo fundamental del conflicto regional. Abandonadas ya las esperanzas de ver cumplido el calendario acordado en Oslo, con un Periodo Transitorio que debería dar paso en la primavera de 1999 a un acuerdo de Estatuto Final, en el que se incluirían los temas más delicados del problema (8), el balance cosechado durante la década pasada se salda con un deterioro profundo de la situación en los Territorios Palestinos, visible tanto en el ámbito social como en el político o económico, y un mayor nivel de inseguridad para las dos partes enfrentadas. Cuando ya se han superado los tres años desde el inicio de la actual *Intifada* palestina (9) la situación muestra un agravamiento generalizado que hace muy difícil, a corto plazo, entrever cómo se puede poner fin a la dinámica de violencia impulsada por los enemigos de la paz. Con más de 3.000 muertos palestinos (y 25.000 heridos) y más de 800 israelíes (además de unos 5.000 heridos) la agenda bilateral parece dominada hoy por el protagonismo de la violencia, en la creencia errónea de que el uso de la fuerza puede ser una vía eficaz para conseguir los respectivos objetivos de las partes enfrentadas.

Si algo enseña precisamente la amplia historia de violencia desencadenada en la zona —y esto era algo que tanto los dirigentes árabes como los israelíes parecían haber entendido a partir

-
- (6) Egipto fue el primer país árabe en reconocer la existencia del Estado israelí, mediante la firma del acuerdo de paz (Camp David, 17 de septiembre de 1978) por el que, a cambio, las fuerzas militares israelíes y sus colonos se retiraron de la península del Sinaí, ocupada desde la guerra de 1967. Esta decisión le costó su marginación de la Liga Árabe, de la que era el líder natural, hasta que el Proceso de Paz iniciado en Madrid comenzó a dar sus primeros frutos.
- (7) El primer ministro laborista Ehud Barak, vencedor en las recientes elecciones, ordenó la retirada de las tropas el 24 de mayo de 2000, poniendo punto final a una ocupación iniciada el 6 de junio de 1982, como resultado de la operación militar “Paz en Galilea” que supuso la invasión de territorio libanés hasta alcanzar los barrios periféricos de la propia capital.
- (8) Básicamente referidos a la capitalidad de Jerusalén, a los asentamientos israelíes en los Territorios, a los refugiados palestinos, a las fronteras y a la caracterización política final de la entidad palestina.

ya de la experiencia israelo-egipcia de 1978 y, sobre todo, de la puesta en marcha del Proceso de Paz—, es que por esta senda será imposible lograr solución alguna. Israel sabe que su superioridad militar le garantiza su supervivencia frente a cualquier posible coalición de fuerzas enemigas en la región, pero también ha entendido que por la fuerza no será nunca capaz de quebrar la resistencia de sus vecinos, sobre todo de los palestinos, ni de convencerlos de que deben aceptarlos como vecinos. Por su parte, los dirigentes árabes, tras las reiteradas derrotas militares sufridas, también parecían comprender que sólo a través de la negociación, que implica evidentemente el abandono de posturas maximalistas, sería posible poner fin al conflicto. Ese convencimiento, cuyo producto más visible es el Proceso de Paz, parece haberse quebrado a partir del acceso al poder en Israel del actual primer ministro conservador y líder del *Likud*, Ariel Sharon (10). Su estrategia de otorgar prioridad al uso de la fuerza, potenciada por el marco global de guerra contra el terror impulsado desde Washington, ha demostrado sobradamente que ni sirve a los intereses vitales de Israel ni ha permitido garantizar la seguridad de sus ciudadanos, al tiempo que ha otorgado a los enemigos de la paz en ambos bandos la posibilidad de bloquear cualquier iniciativa negociadora, con el argumento de que sólo habrá un regreso al diálogo cuando se termine la violencia.

Lo que se deduce de esta etapa, trufada de errores por ambas partes, es, en definitiva, que ni los palestinos han logrado acercarse más a su objetivo político de crear un Estado independiente, al tiempo que han sufrido un notable retroceso en sus ya bajos niveles de bienestar, ni los israelíes se han acercado a los suyos de ser reconocidos por sus vecinos en fronteras seguras y estables, de consolidar su posición entre los países más desarrollados (la *Intifada* está traduciéndose en los peores datos económicos de la historia israelí), ni de crear unas condiciones más seguras para la constitución de un hogar nacional para todos los judíos dispersos por el mundo. Mientras tanto, jordanos, egipcios, sirios y libaneses —por no citar a la totalidad e los países que conforman la Liga Árabe— están aún lejos de cerrar las heridas provocadas por su enfrentamiento con los israelíes y de aceptar su existencia como un vecino más en Oriente Próximo. Creer que medidas como la reocupación militar de zonas que ya habían sido transferidas a la Autoridad palestina, la construcción de un muro de separación, ilegal desde cualquier punto de vista, la eliminación física de dirigentes y militantes palestinos, o el castigo

-
- (9) La visita del entonces líder de la oposición, Ariel Sharon, a la Explanada de las Mezquitas, el 28 de septiembre de 2000, se considera como el arranque del movimiento de resistencia palestina conocido como segunda *Intifada* o *Intifada Al Aqsa*.
- (10) Con el 62,3% de los votos se impuso, el 6 de febrero de 2001, a su rival laborista y hasta entonces primer ministro, Ehud Barak. Posteriormente, el 28 de enero de 2003, repitió victoria, derrotando en esta ocasión al líder laborista, Amram Mitzna.

colectivo a los más de tres millones de habitantes de Gaza y Cisjordania (sea mediante la adopción de medidas de cierre de los Territorios o la destrucción de casas, infraestructuras o tierras de cultivo) pueden tener como resultado una aceptación pasiva del dominio israelí es querer desconocer la naturaleza del problema causado y la mentalidad de la población ocupada. Lo mismo puede afirmarse de quienes creen que la resistencia armada y la violencia suicida son instrumentos adecuados para lograr el objetivo de concretar las aspiraciones de independencia que albergan los palestinos.

En esta última década se han quedado también por el camino tímidas y limitadas iniciativas de paz (desde la planteada en el Informe Mitchell (11), hasta el Plan Tenet (12) o la propia *Hoja de Ruta*, a la que se hará mención más adelante). La explicación de su fracaso no ha estado tanto en determinadas imperfecciones de su contenido como en la falta de voluntad para cumplir sus postulados y para dar una oportunidad a la paz. Quien tiene en esta situación una mayor responsabilidad, aún asumiendo que ambas partes han incumplido en diferentes ocasiones el contenido de los compromisos adquiridos más o menos formalmente, es quien ostenta la superioridad militar y quien controla en su totalidad el ritmo del proceso de relaciones. A lo largo del Proceso de Paz, al igual que en la actualidad, es Israel quien tiene la capacidad para cortocircuitar o facilitar el desarrollo de la vida social, política y económica de los Territorios. Por lo tanto, a la hora de demandar un cambio de orientación parece elemental suponer que debe ser el gobierno israelí quien dé un primer paso que rompa la negativa tendencia actual.

Nunca desde el inicio del Proceso de Paz ha parecido más lejano el momento de volver a la mesa de negociaciones y, sin embargo, es precisamente este clima de violencia ciega el que muestra claramente la necesidad de reclamar con urgencia un cambio de orientación, para dar una nueva oportunidad a la paz. No es necesario aumentar todavía más el número de víctimas para convencerse de que nadie logrará sus objetivos por esta vía; el uso de la fuerza no va a proporcionar a ninguno de los dos bandos una victoria definitiva. Ante esa urgencia parece detectarse una imposibilidad de las autoridades israelíes y palestinas para salirse de una senda

-
- (11) Conocido por el nombre de su principal redactor, el ex senador estadounidense George J. Mitchell, fue presentado el 6 de mayo de 2001. Entre sus principales demandas planteaba la necesidad de un compromiso entre palestinos e israelíes para poner fin a la violencia que se había desatado desde el 28 de septiembre anterior, de tal forma que se produjera un periodo de calma que permitiera, posteriormente, reemprender las negociaciones. Al mismo tiempo, urgía al gobierno israelí a paralizar de la expansión de los asentamientos.
- (12) Recibe este nombre la iniciativa presentada el 12 de junio de 2001 por el entonces director de la CIA, George Tenet. Planteaba un cese de la violencia por las dos partes, acompañado de un despliegue de fuerzas de interposición y patrullas conjuntas palestino-israelíes, junto a un repliegue israelí hasta las posiciones ocupadas con anterioridad al 28 de septiembre y una liberación de los prisioneros palestinos no implicados en actos violentos, detenidos en el marco de la *Intifada Al Aqsa*.

que ellos mismos han contribuido directamente a configurar, atrapados como están en un discurso que aborta cualquier posibilidad de entendimiento. En estas circunstancias, es preciso ampliar la mirada para analizar hasta qué punto el contexto internacional y los principales actores mundiales pueden y quieren implicarse en un esfuerzo sostenido para encontrar vías de salida.

MARCO INTERNACIONAL TRAS LA CAMPAÑA DE IRAQ

Desde la perspectiva de la legalidad internacional debería bastar para resolver el conflicto árabe-israelí con establecer las condiciones para que se puedan aplicar las numerosas Resoluciones de la ONU referidas a este tema, con la 242 y la 338 en lugar destacado (13). El protagonismo de esta tarea debería, asimismo, recaer en la ONU, en su calidad de teórico actor de referencia en asuntos de seguridad internacional. Sin embargo, es evidente que la evolución de los acontecimientos, y la constatación de la debilidad estructural de la propia Organización de Naciones Unidas, obligan a pensar en otras vías y otros actores para tratar de encontrar una salida válida para poner fin a este trágico enfrentamiento. Entre estos últimos sobresale, por encima de cualquier posible comparación, los Estados Unidos.

Al margen de otras referencias históricas anteriores, conviene recordar que uno de los elementos centrales de la respuesta liderada por Washington contra el régimen iraquí de Sadam Husein, tras su invasión de Kuwait en el verano de 1990, fue buscar la colaboración de otros gobiernos árabes en la puesta en marcha de la mayor coalición militar desplegada desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Se trataba, entre otras motivaciones, de evitar la idea de un choque de civilizaciones, incorporando a países árabes al bando occidental, aun cuando su aportación militar no pasara de ser marginal en las operaciones que se desencadenaron, en el marco de la “Operación Tormenta del Desierto”, a partir del 17 de enero de 1991. Para lograr esa colaboración árabe uno de los principales argumentos esgrimidos en aquellos días fue la idea de que tras la victoria se llevaría a cabo un esfuerzo político de primera magnitud para resolver definitivamente el conflicto árabe-israelí. Además de evitar las críticas, este planteamiento permitía a los gobiernos árabes aliados de Washington reforzar su imagen ante sus propias

(13) La primera, aprobada el 22 de noviembre de 1967, exige a Israel la retirada total de los territorios ocupados por la fuerza con ocasión de la llamada “Guerra de los Seis Días” (Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este, en lo que hace relación a tierra palestina), desarrollada ese mismo año. La segunda, aprobada el 22 de octubre de

opiniones públicas, argumentando que su alineamiento no había sido en vano, sino que forzaría una mayor implicación de los gobiernos más poderosos en la búsqueda de una solución al contencioso que mantenían con Israel. Por su parte, Estados Unidos trataba así de combatir la percepción, muy asentada en la región de que su apoyo a Israel demostraba la existencia de una doble vara de medida que confería a su fiel aliado una casi completa impunidad.

El resultado de este enfoque fue, en última instancia, la Conferencia de Paz (Madrid, del 30 de octubre al 4 de noviembre de 1991), que puso en marcha el ahora arruinado Proceso de Paz. En un apresurado resumen puede afirmarse que, si bien es cierto que Washington y Moscú se responsabilizaron del arranque del proceso, también lo es que sus resultados han quedado muy por debajo de las expectativas generadas en sus primeras etapas. Asimismo, es necesario reconocer que no todos los errores o fracasos, pero lo mismo debe decirse en relación con los éxitos, pueden ser achacados a los principales actores internacionales que impulsaron esta iniciativa. Adicionalmente resulta relevante, cuando se analiza su desarrollo, comprobar como, una vez más, la ONU fue marginada de este esfuerzo, por el común interés de Washington y Tel Aviv de evitar un protagonismo relevante de cualquier actor exterior que no fuera precisamente Estados Unidos. Por encima de cualquier otra consideración, lo que emerge con rotundidad es la evidencia de que el conflicto no sólo sigue abierto, sino de que no se juzga con igual criterio a los actores directos y de que los actores externos no han logrado evitar que la violencia haya vuelto a enseñorearse de Oriente Próximo. Queda por saber, en todo caso, si éste es el resultado de una falta de capacidad para actuar de manera más eficaz o de una falta de voluntad para asumir las tareas que les corresponden a los promotores del Proceso de Paz.

Ahora, con ocasión de la campaña militar que ha llevado a la destrucción del régimen baazista de Sadam Husein, parecen recuperarse propuestas y argumentos que recuerdan aquellos tiempos. Desde Washington se vuelven a plantear como objetivos la modernización y democratización del mundo árabe (14); se repiten las mismas proclamas que pretenden negar la imagen de una doble vara de medida para juzgar los comportamientos de unos y de otros; se renueva la voluntad de poner fin al conflicto árabe-israelí... En esencia, apenas hay diferencias entre el discurso actual y el que se propagó hace algo más de diez años.

1973, en plena Guerra del Yom Kippur, exige el reconocimiento del derecho al retorno para los refugiados palestinos.

Por lo que se refiere a este último objetivo, se pretende transmitir la idea de que la ocupación y neutralización de Iraq, y las crecientes presiones sobre Irán y Siria (principales focos de atención para los responsables de la seguridad israelí), permitirá aliviar la sensación de inseguridad que percibe Israel y, por tanto, facilitará un cambio en sus relaciones con los vecinos de la zona, flexibilizando su actual política de fuerza y dando paso a una nueva etapa de negociaciones. Más allá del hecho de que el actual gobierno israelí no parezca muy interesado en enviar señales de flexibilidad en ese sentido, cabe preguntarse sobre la voluntad de los actores externos para seguir insistiendo, a pesar de ello, en la línea señalada. Sin detenerse en considerar que hasta ahora su labor conjunta, ni en el marco del Proceso de Paz ni en el más novedoso del *Cuarteto* (15), no ha se ha traducido en ninguna mejora relevante de la situación, bastaría con decir que ni Rusia ni la ONU ni la UE han logrado mantener un perfil de actividad equiparable al que muestra Estados Unidos, mientras que este último sigue enviando, cuando menos, señales ambiguas sobre su teórica voluntad para actuar como intermediario.

Esto llevaría a pensar que, mientras se continúa a la espera de que los otros tres socios del *Cuarteto* incrementen en algún momento sus capacidades operativas, la atención debe centrarse en lo que pueda esperarse desde Washington como actor interesado en alcanzar los objetivos propuestos por sus máximos representantes para la región en su conjunto y para el conflicto árabe-israelí en particular. Todo parece indicar que el escenario al que se enfrentan las fuerzas de ocupación en Iraq, lideradas por Washington, no responde a las optimistas previsiones que presentaban los promotores de la campaña militar en los días previos al lanzamiento de la “Operación Conmoción y Pavor” (16). Aunque las acciones desarrolladas por los grupos de resistencia iraquí y por las células terroristas presentes en Iraq no tienen entidad suficiente para retar en fuerza la supremacía de las fuerzas de ocupación, es un hecho que el clima de inseguridad generalizado impide llevar adelante los planes de reconstrucción económica y política previstos inicialmente. En consecuencia, cabe prever que la tarea de normalización de la vida nacional iraquí va a necesitar más tiempo y más esfuerzo del estimado en los inicios de la campaña. Iraq está lejos de ser un tema resuelto.

(14) El propio presidente George W. Bush así lo ha reiterado formalmente en un importante discurso pronunciado el 6 de noviembre de 2003 en la United States Chamber of Commerce, con ocasión del XX aniversario de la National Endowment for Democracy.

(15) Se trata de una iniciativa diplomática con participación de Estados Unidos, Unión Europea, Rusia y ONU que inició su labor de intermediación a partir de una reunión celebrada en Madrid en abril de 2002. Su principal actuación hasta el momento ha sido la aprobación (el 30 de diciembre de 2002) de la *Hoja de Ruta* para una resolución del conflicto palestino-israelí, que posibilitaría la creación de un Estado palestino para 2005.

(16) Iniciada el 21 de marzo de 2003, con ataques directos sobre Bagdad, y finalizada, en una prematura declaración del presidente Bush a bordo del portaviones Abraham Lincoln, el 1 de mayo del mismo año.

A las incertidumbres que esta situación plantea hay que añadir la inestabilidad que todavía genera Afganistán. La “Operación Libertad Duradera” (17) y la implicación económica y militar posterior, todo ello bajo el evidente liderazgo de Estados Unidos, no han permitido resolver el problema planteado por la deriva extremista del movimiento talibán y su alianza con Osama Bin Laden, cabeza visible de la organización terrorista Al Qaeda. En la actualidad, Afganistán se encuentra sumido en una situación de grave deterioro en la que se entremezclan la debilidad de un gobierno que apenas logra ejercer sus funciones dentro de la burbuja de protección que le ofrecen las fuerzas militares internacionales en el entorno de Kabul, el acelerado incremento del cultivo de amapola, la emergencia de “señores de la guerra” que no reconocen ningún tipo de autoridad central... Todo ello configura un clima que, en definitiva, no permite garantizar que pueda desarrollarse el calendario programado para su normalización política y que, por el contrario, apunta a que Afganistán regresa a marchas forzadas a su no superada imagen de Estado frágil y fragmentado, en el que la modernización y democratización quedan fuera de todo horizonte realista.

Los importantes focos de inestabilidad que representan Iraq y Afganistán sirven de ejemplos evidentes para mostrar la debilidad de una estrategia basada exclusivamente en el uso de la fuerza y de los instrumentos militares para resolver problemas de raíz social, económica y política. Ahora, cuando la situación sobre el terreno se muestra muy distinta a la que imaginada en los despachos de Washington, emergen las dudas sobre la voluntad política para seguir empeñados en un esfuerzo multidimensional que permita una normalización plena de estos dos Estados a medio plazo. En cualquier caso, y en relación con el conflicto árabe-israelí, se desmorona el planteamiento de que éstos no eran más que los primeros escalones para facilitar la resolución definitiva del problema. Resulta difícil imaginar ahora que la administración Bush vaya a desplegar un amplio esfuerzo para añadir un nuevo elemento de preocupación en su agenda regional, tratando de posibilitar una salida al contencioso palestino-israelí, y mucho menos al que afecta a Siria o a Líbano, abriendo aún más los frentes de los que pueden derivarse consecuencias negativas para su propia credibilidad e imagen de principal actor mundial. Si a esto se le añaden los condicionantes, cada vez más poderosos, de una carrera electoral en la que está en juego la reelección del propio presidente Bush, se incrementa aún más la improbabilidad

(17) Desarrollada fundamentalmente por tropas estadounidenses y británicas, desde el 7 de octubre al 13 de noviembre de 2001, fecha en la que los atacantes lograron expulsar a los talibanes de Kabul.

de que se produzca una verdadera implicación para forzar la agenda regional hacia un nuevo escenario de negociaciones.

Todavía podría completarse este panorama con las numerosas señales que emiten los principales portavoces de esta administración estadounidense, en el sentido de que difícilmente puede encontrarse otro equipo gubernamental que —tanto por razones estratégicas como de afinidad de pensamiento o, incluso, de raíz religiosa— haya estado tan volcada en la defensa de su tradicional aliado israelí. Su planteamiento actual, según el cual el uso de la fuerza en la región es el único lenguaje que entienden sus enemigos, encaja perfectamente con los planes del gobierno de Sharon.

Por último, tampoco puede esperarse que Washington esté muy decidido a promover el protagonismo del *Cuarteto*. Una vez que la campaña de Iraq ha puesto de manifiesto las discrepancias trasatlánticas y la pretensión de Estados Unidos ya no sólo de gestionar los asuntos mundiales como única superpotencia, sino de transformar las reglas de juego en función de sus propios intereses, no parece lógico esperar que ahora vaya a facilitar la colaboración con la Unión Europea, la ONU o Rusia, en un tema en el que, además, los gobiernos israelíes han mostrado tradicionalmente, como ya se ha señalado anteriormente, un claro rechazo a la implicación directa de cualquier actor externo a la zona que no sea Estados Unidos.

Esa dinámica obliga a volver la vista hacia dentro, para analizar qué quieren y qué pueden hacer los actores internos.

OBJETIVOS Y ACTUACIÓN DE LOS ACTORES EN PRESENCIA

Aunque ninguno de los frentes de confrontación abiertos en Oriente Próximo ofrece señales de avance sustancial hacia una solución justa, global y definitiva, puede afirmarse que la situación no es la misma en todos los casos. Por lo que respecta a Líbano, es bien conocido el estrecho control que Siria ejerce en su agenda nacional, incluso con la participación directa de sus fuerzas armadas. Esta realidad se remonta ya a la intervención de Damasco, a requerimiento del gobierno de Beirut, en auxilio de sus vecinos ante la invasión israelí de 1982. Este hecho da a entender que, en términos de resolución de los problemas que enfrentan a Israel y Líbano, no cabe esperar ningún progreso importante sin la aquiescencia del régimen sirio, liderado desde

octubre de 2001 por Bachar El Assad. Por otra parte, las relaciones sirio-israelíes permanecen totalmente bloqueadas, sin que se vislumbre a corto plazo un acercamiento en las posiciones sobre el territorio sirio de los Altos del Golán, ocupados por Israel en la guerra de 1967: la pretensión siria de recuperarlos sin condiciones, con el tenue ofrecimiento de que posteriormente se iniciaría una negociación para alcanzar un posible acuerdo de paz, se enfrenta al rechazo de Tel Aviv a aceptar las exigencias de las resoluciones de la ONU que demandan dicha retirada, si antes no se llega precisamente a la firma de un acuerdo de paz que, en todo caso, permita plantear después una retirada militar.

En las circunstancias actuales nada indica que esa situación vaya a modificarse. Por lo que respecta a Siria, Bachar El Assad no parece mostrar una excesiva prisa para modificar un escenario que le rinde tributos nada desdeñables (justificar las deficiencias internas de su propia gestión y ostentar el simbólico puesto de líder del rechazo a la existencia de Israel). Por su parte, el gobierno de Ariel Sharon, mientras trata de evitar las molestias que puedan producirle grupos como el libanés *Hezbollah*, está a la espera de que la presión de Washington sobre Damasco termine por provocar un ablandamiento de las posturas sirias, tanto en su relación con Israel como en su apoyo a los grupos palestinos de resistencia, a los que ofrece apoyo en su propio territorio (18). Sólo en el caso de que, presionado en otros frentes, Sharon pretenda romper su imagen militarista y contraria a la negociación con sus vecinos, cabría imaginar el lanzamiento de alguna iniciativa, condenada probablemente al fracaso, que sólo podría tener a Beirut como destinatario (sabedor de que Siria no permitiría su desarrollo).

Frente a esa paralización podría parecer, al menos en una primera mirada, que en el capítulo palestino-israelí se registra al menos algún tipo de movimiento. Lo hay, por supuesto, en el terreno de la confrontación violenta, directa y diaria, en los Territorios. No queda tan claro que lo haya, sin embargo, en el terreno político, cuando se analiza la actuación de sus principales actores. Aunque evidentemente hay que tomar en consideración la labor de los actores sociales de ambos bandos y la dinámica de esperanza que puedan generar inicialmente propuestas como la del *Documento de Ginebra* (19) o la conocida como *La Voz del Pueblo* (20), queda claro que

(18) El ataque aéreo llevado a cabo por cazas israelíes, en la madrugada del 6 de octubre de 2003, contra territorio soberano sirio en las cercanías de Ein Saheb (a menos de cincuenta kilómetros de Damasco), que supuestamente servía de base de entrenamiento para grupos radicales palestinos, debe entenderse como parte de esa estrategia de intimidación y desgaste de la resistencia del régimen de Bachar El Assad.

(19) Hace referencia a un documento promovido, con apoyo del gobierno suizo, por significados representantes palestinos e israelíes, en el que se contempla un marco de acuerdo que pretende dar solución a todos los temas relevantes del Estatuto Final. Fue presentado internacionalmente en una sesión especial celebrada en

la cultura política de la zona determina que, hasta ahora, sólo se han producido avances reales cuando los líderes gubernamentales han decidido algo. Eso obliga a centrar el análisis en los principales protagonistas del problema y en su postura ante la iniciativa oficial que actualmente está sobre la mesa, la *Hoja de Ruta*, sin dejar de lado el interés por esa estrategia de aproximación indirecta que la sociedad civil debe realizar para influir y presionar a sus gobernantes en una dirección que, a tenor de la insistencia que muestran las encuestas realizadas sobre el terreno, confirma que tanto los israelíes como los palestinos siguen apostando mayoritariamente por la paz entre ambos.

Ariel Sharon conoce como pocos las reglas de un viejo juego, en el que ha contado con brillantes predecesores entre los gobernantes israelíes, para aparentar flexibilidad en cualquier marco de negociación con sus vecinos árabes, sin tener que finalmente renunciar a nada sustancial, manteniendo en todo momento el control sobre el ritmo del proceso y obligando al oponente a debatir sobre los temas que él mismo elige como parte de la negociación. Así ocurrió, sin ir más atrás, el pasado 25 de mayo —cuando apareció victorioso como un defensor de la paz, tras vencer las resistencias de sus colegas de gabinete ministerial—, al aprobar la *Hoja de Ruta* que, por primera vez en la historia de Israel, implica el reconocimiento a la futura existencia de un Estado palestino independiente. Esta decisión, que trataba de presentarse como una apuesta decidida por la paz en la región, es una muestra más de quién controla efectivamente, con el permiso de Washington, la agenda de Oriente Próximo.

Él ha sido quien ha obligado al *Cuarteto* a retrasar hasta la misma presentación pública de lo que en el fondo no es más que un itinerario que, en el mejor de los casos, podría conducir a negociaciones directas entre palestinos e israelíes. Se ha amparado primero en la necesidad de esperar al resultado de las elecciones que le han vuelto a confirmar en su puesto, después en la necesidad de lograr la marginación de Yaser Arafat, con el nombramiento de Mahmud Abbas (Abu Mazen), e incluso posteriormente con la condición añadida de que fuera proclamado el nuevo gabinete palestino. Todo esto se ha cumplido ya, incluyendo la emergencia de un nuevo primer ministro palestino y un nuevo gabinete... y, sin embargo, todo apunta a que el año termina sin que se vislumbre una voluntad sincera de que Sharon esté dispuesto a dar su brazo a torcer

Ginebra, el 1 de diciembre de 2003, con la presencia de sus principales promotores (Yacer Abed Rabbo, por parte palestina, y Jossi Beilin, por la israelí)

(20) Iniciativa promovida desde septiembre de 2002 por Sari Nusseibeh, rector de la Universidad Palestina de Al Quds (Jerusalén), y Ami Ayalon, antiguo director de los servicios de inteligencia israelí, y que a principios del otoño de 2003 ya había recogido 100.000 firmas de apoyo por parte de ciudadanos israelíes y 70.000 por parte palestina.

tan fácilmente. Así lo demuestra la impresión transmitida tras sus primeras entrevistas con las nuevas autoridades palestinas (en un juego que aparenta hacer ver que Arafat ya ha dejado de existir, al menos políticamente). No sólo ha logrado salir de ellas sin asumir ningún tipo de compromiso público, sino que incluso la primera de ellas, con Abu Mazen, se produjo sin que se viera obligado, como pretendían los miembros del *Cuarteto* y sobre todo los líderes palestinos, a aceptar la puesta en marcha de dicha *Hoja*.

Ahora, como antes, sigue resultando evidente que el desbloqueo de la situación actual y la puesta en marcha de la *Hoja de Ruta*, más allá de su aprobación formal por el *Cuarteto* y la aceptación palestina, descansa en manos de Sharon.

Con vistas a lo que pueda ocurrir en el futuro conviene recordar que los dirigentes israelíes, tanto los laboristas como los del *Likud*, han dado muestras sobradas de sabiduría en el manejo de los modos y de los tiempos políticos. En el marco de los Acuerdos de Oslo siempre han sabido crear crisis artificiales para desviar la atención sobre un incumplimiento, aparentando ceder posteriormente de su postura inicial (túnel de los asmoneos, retrasos en la transferencia obligatoria de los impuestos recaudados en nombre de la Autoridad Palestina, cierres forzados de los Territorios Palestinos, aprobación de nuevos asentamientos...) en un ejercicio de ensayada flexibilidad, para conservar en esencia su posición inicial. Ahora, mientras sigue sin saberse cuál será el comportamiento con el nuevo primer ministro palestino, Ahmed Queri (Abu Ala), Sharon vuelve a insistir en esa línea, esperando ganar el tiempo suficiente para verse libre de las supuestas presiones que Washington pudiera ejercer, en cierta forma obligado por su necesidad de atender las peticiones de su socio británico y de transmitir a los regímenes árabes moderados su compromiso por pacificar la región tras la campaña contra Iraq.

De esta manera, la *Hoja de Ruta* aparece plagada de señales que invitan al escepticismo en múltiples direcciones. Por lo que respecta al bando palestino, éstas son la más destacadas:

- Suponer que Abu Mazen o Abu Ala son alternativas reales a la manifiestamente mejorable gestión de la Autoridad Palestina es un ejercicio que tiene que ver más con los deseos que con la realidad. No puede olvidarse que estos veteranos dirigentes palestinos han sido, desde la fundación de la OLP, aliados fieles del propio Arafat y que, a su lado, han participado de todos sus aciertos y errores. Pero aún en el caso de que ahora Abu Ala pretendiera establecer distancias con su antiguo jefe, se enfrentaría a las enormes

dificultades derivadas de su propia debilidad (su popularidad entre los palestinos es infinitamente menor que la que disfruta todavía Arafat), tanto frente al resto de los dirigentes palestinos como ante la inmensa mayoría de la población de Gaza y Cisjordania.

- Su legitimidad es, asimismo, muy relativa. Arafat es el único líder palestino que ha sido elegido, en febrero de 1996, en el marco de unas elecciones abiertas. Nada garantiza que en las próximas elecciones, que deben celebrarse de manera inmediata tal como contempla la *Hoja de Ruta*, Abu Ala o cualquier otro candidato puedan recibir el apoyo mayoritario que certifique finalmente la desaparición política de Arafat. En la medida en que ese nuevo líder tratara de eliminar el protagonismo violento de grupos radicales palestinos, estaría sometido a mayores críticas de su propio pueblo, que tenderían a percibirlo como un emisario de Israel, encargado de pacificar por la fuerza la calle palestina. Esta situación sería tanto más negativa para sus intereses cuanto más se retrasen las autoridades israelíes en abandonar su política de castigos colectivos y en adoptar medidas efectivas para mejorar la situación sobre el terreno. Por el contrario, si decidiera mostrarse serio frente a los israelíes, no reduciendo el nivel de exigencias que han planteado hasta ahora los líderes palestinos, se vería sometido inmediatamente a un nuevo ejercicio de desgaste por parte de Tel Aviv y Washington, en un intento por forzar su resistencia.
- La marginación de Arafat no es tan evidente. Además de la popularidad que conserva, a pesar de los errores acumulados, mantiene el control de una parte sustancial del aparato de poder en los Territorios. Por un lado, y ya desde el nombramiento de Abu Mazen, se ha dotado de un equipo paralelo al de Abu Ala y se ha autoproclamado presidente de un Consejo Nacional de Seguridad, con competencias en asuntos de seguridad y de relaciones con Israel encargado, en última instancia, del control de los numerosos servicios de seguridad palestinos. Por otro, no sólo no ha perdido el control directo de al menos cinco de los servicios de seguridad que ha ido creando en estos últimos años, sino que, además, sigue siendo, como máximo líder de *Al Fatah*, el responsable último de los grupos *Tanzim* (incluyendo, por tanto, a las *Brigadas Al Aqsa*), implicados en la resistencia armada contra Israel. Estos grupos no dependen de la Autoridad Palestina. ¿Se atreverá Abu Ala, o su devaluado ministro de interior, Hakam Balawi, a imponerles el desarme?
- Al margen de la estructura de la Autoridad Palestina, la presencia de grupos como *Hamas* y la *Yihad Islámica*, cada uno con sus milicias violentas y con apoyo popular muy

relevante, presentan una preocupación añadida para Abu Ala. Si finalmente asume hasta sus últimas consecuencias la tarea de neutralizar su capacidad operativa, además del rechazo social que pueda producirse en ciertos círculos, se encontrará a las puertas de un enfrentamiento interno entre palestinos, con las graves consecuencias que eso puede suponer.

No menores son las señales de escepticismo que emanan de las declaraciones y de los comportamientos de los dirigentes israelíes:

- Sharon ha dado muestras sobradas de su determinación para resolver definitivamente el problema con los palestinos. Mediante el uso de la fuerza, entiende que está ante una ocasión única para ello, en el marco de una agenda de seguridad internacional dominada por el interés de Washington de eliminar el interesadamente llamado terrorismo islámico. En esa línea, que equipara a los líderes palestinos y a los principales actores políticos de los Territorios con terroristas a los que hay que eliminar, desarrolla una estrategia de hechos consumados (construcción del muro de separación, incremento de los asentamientos, eliminación de los dirigentes de la *Intifada*, castigos colectivos a la población palestina), consciente de que cuenta con el respaldo explícito del único actor internacional que le merece consideración: Estados Unidos.
- Todo lo que haga en este campo parte de la idea de que no necesitará renunciar a ningún objetivo sustancial y que tiene margen de maniobra suficiente, en función de ese nítido apoyo externo y de su propia superioridad frente a sus vecinos, para modular las aparentes concesiones que deba realizar.
- Asimismo, interpreta que la *Hoja de Ruta* no sólo no le obliga a dar pasos de manera simultánea a los que debe dar la Autoridad Palestina, sino que, además, es posible todavía renegociar su contenido. No es una interpretación equivocada, sino el resultado de su convicción de que Washington no va, en ningún caso, a forzarle a ir más allá de donde Sharon quiera ir en cada momento. Evidentemente, no cabe esperar que vayan a ser admitidos en su totalidad los catorce puntos que Sharon pretende imponer en una reforma del texto conocido de la *Hoja*, pero también hay un convencimiento generalizado de que logrará introducir aquéllos que realmente constituyen puntos fundamentales para su estrategia de dominio de la zona.

- Su estrategia va dirigida a rematar una tarea, iniciada con la ocupación de 1967, que persigue impedir la viabilidad socio-económica y política de un futuro Estado palestino. En su planteamiento de fuerza entiende equivocadamente que la destrucción de sus débiles bases de sustentación le permitirá alcanzar una victoria definitiva o, en el peor de los casos, establecer una relación de fuerzas tan desigual que le sirva para imponer sus criterios en cualquier mesa de negociaciones a la que se viera forzado a regresar.

PERSPECTIVAS DE FUTURO

El resumen de la situación en Oriente Próximo es claramente negativo. Con un incremento sostenido del nivel de inseguridad en los Territorios Palestinos y en Israel, con unos actores internos inclinados hacia la violencia, con un gobierno israelí orientado hasta las últimas consecuencias en una estrategia de fuerza y con unos actores exteriores que, o por falta de capacidad o por falta de voluntad, no ejercen su influencia para lograr un cambio de tendencia que posibilite la vuelta a la mesa de negociaciones, todo apunta a un mayor deterioro. En estas condiciones, ni siquiera la *Hoja de Ruta* parece un asidero suficientemente sólido para poder provocar un cambio de rumbo, de tal forma que lo más probable es que se mantenga el desencuentro, con un gobierno israelí empeñado en una estrategia que no sirve realmente a sus intereses nacionales, una Autoridad Palestina maniatada y sin nada sustancial que ofrecer a su frustrada y decepcionada población, a cambio de ejercer una represión frontal contra los violentos, y unos grupos violentos que se retroalimentan en una espiral que cierra aún más toda posibilidad de entendimiento.

En estas circunstancias Sharon cuenta con buenas bazas para seguir adelante con su intento, condenado por otra parte al fracaso, de lograr una victoria resolutive. Cree saber que el tiempo corre a su favor, dado que percibe que Bush ya no podrá mantener, aun suponiendo que lo pretendiera, la presión sobre israelíes y palestinos, enfrascado ya en la lucha por su reelección y en gestionar un Iraq post-Sadam Husein que todavía le reportará muchos dolores de cabeza (sin contar con la evolución de otros casos como Afganistán, Corea del Norte, Colombia...). Sabe también que la presión nunca llegará a ser insoportable, poniendo en peligro los fundamentos de la alianza entre ambos países. Entiende, en consecuencia, que puede manejar el tema en función de sus propios ritmos y planes.

Lo que cabe esperar a partir de ahí es, en el mejor de los casos, un intento por retomar el camino marcado por la *Hoja de Ruta* a través de una presión creciente sobre Abu Ala, mientras se mantiene el desprecio por todo lo que signifique Arafat, para que siga aplicando puntualmente los pasos que ésta le marca, empezando por el fin de la violencia y el desarme de los grupos violentos, mientras que se reserva a Sharon la posibilidad de retrasar sus compromisos hasta que no considere (¿en función de qué criterios?) que se hayan cumplido las condiciones que él mismo exija. Seguir planteando, como hace Sharon, que no habrá negociación mientras no desaparezca la violencia, es conceder un derecho de veto a los violentos en los dos bandos y reservarse el poder para paralizar el proceso cada vez que lo desee. Existe asimismo una alta probabilidad de que finalmente sean atendidas las principales peticiones de reforma de la *Hoja* reclamadas por Sharon, tanto en lo que respecta a que sea Estados Unidos el verdadero arbitro a considerar (dejando al resto del *Cuarteto* en una posición poco más que decorativa), como en lo que afecta a la pretensión de dejar fuera el tema de los refugiados, el futuro de Jerusalén, de los asentamientos o de las fronteras definitivas.

Aunque la atención esté actualmente centrada en conseguir el arranque efectivo de la *Hoja de Ruta*, como si eso garantizara alcanzar una solución real al conflicto, cabe plantearse ya desde ahora mismo, por muy aventurado que pueda parecer, a dónde conduce realmente esta iniciativa. No sólo se trata, como ya se ha mencionado, de que no es en sí mismo un plan de paz, sino de que fundamentalmente propone un escenario final que no termina de encajar con las exigencias de una paz justa, global y duradera para la región. Por una parte, no propone nada que permita pensar en una resolución de las diferencias entre Israel y Siria (con Líbano siempre en un segundo plano), salvo esperar que el incremento de la presión estadounidense sobre el gobierno de Damasco termine por provocar una retirada del apoyo a grupos palestinos radicales y a *Hezbollah*, al tiempo que se produzca un regreso a una mesa de negociaciones con una postura más acomodaticia en lo que afecta a la ocupación israelí de los Altos del Golán.

Por otra, y ésta es aún más decisiva, el horizonte que plantea a los palestinos no apunta a la posibilidad de que puedan ver cumplidas sus aspiraciones mínimas para constituir un Estado independiente y viable. Una entidad como la que se entrevé en el caso de que salga adelante esta *Hoja* es todo menos un Estado, tal como se entiende este concepto actualmente. Baste decir que no llegará a comprender la totalidad del territorio actual de Gaza y Cisjordania, que no tendrá continuidad territorial asegurada, ni fronteras directas con sus vecinos, ni espacio aéreo o aguas

territoriales propias, ni fuerzas armadas, ni posibilidad de firmar acuerdos con otros países en materia de seguridad, si no cuenta con aprobación previa de Israel, que a su vez se reservaría la potestad de mantener su presencia militar en determinadas zonas o, al menos, la posibilidad de redespigar sus unidades ante la percepción de posibles amenazas... Si Israel ha mantenido una estrategia sistemática para hacer inviable la autonomía estatal de los Territorios, destruyendo sus débiles bases de posible desarrollo futuro, ¿cabe esperar que ahora, cuando Sharon cree estar a punto de rematar definitivamente su tarea, vaya a conceder una nueva oportunidad a sus vecinos palestinos?

Aún asumiendo que ése sea el más probable desarrollo de los acontecimientos, que en modo alguno excluye un recrudecimiento de la violencia, es conveniente retener algunos elementos que podrían influir poderosamente en la conformación de un escenario alternativo:

- La insistencia en la *Hoja de Ruta* como marco a promover (21) permite recordar que las prioridades en este tema se deberían centrar en lograr su inmediata puesta en marcha, en evitar su renegociación (tal como pretende el gobierno israelí), en conseguir su cumplimiento a través de acciones simultáneas (no secuenciales, como apunta Sharon) y con un protagonismo directo y compartido de la totalidad de los miembros del *Cuarteto* (no sólo de Washington, como demanda, una vez más, Sharon).
- Como elementos complementarios de la máxima importancia, con el objeto de servir mejor a los intereses de la paz, debe prestarse el máximo apoyo a iniciativas extraoficiales, tales como la *Voz del Pueblo* y el *Documento de Ginebra*. Lo que muestran estas propuestas es que, en contra de lo que plantean los enemigos de la paz, hay en ambas partes ansias de entendimiento, interlocutores válidos y posibilidad de encontrar soluciones operativas a todos los temas en disputa por muy sensibles que sean. Estas propuestas no deben considerarse como alternativas a la *Hoja de Ruta*, sino como elementos que la completan, mostrando que ya no se puede volver a la política de pasos pequeños, propia del esquema de Oslo, sino que es necesario y posible entrar sin más dilaciones en el tratamiento de las cuestiones que antes se enmarcaban en el Estatuto Final.

(21) La Resolución 1515 del Consejo de Seguridad de la ONU, aprobada por unanimidad el 19 de noviembre de 2003, es una clara señal para que el *Cuarteto* reemprenda sus labores de mediación en torno al modelo configurado por la *Hoja de Ruta*.

- Todo avance en el ámbito de la unión política europea, especialmente en lo que hace referencia a una auténtica política exterior y de seguridad común, redundará no solamente en un mayor prestigio de la Unión Europea sino, sobre todo, en una mayor capacidad para servir a la causa de la paz en Oriente Próximo, como elemento sustancial de la agenda de la seguridad euro-mediterránea.

- Si realmente se pretende mejorar el clima de inseguridad que emana de la región, la prioridad, hoy como ayer, sigue siendo la resolución del conflicto árabe-israelí en su conjunto, y del palestino-israelí en primer lugar. Otras tareas de remoción de gobernantes incómodos, en Iraq o en cualquier otro lugar, no pueden en ningún caso desplazar esa tarea fundamental.

- Cuando ni los gobernantes de la zona ni los actores exteriores parecen asumir la urgencia para regresar a la mesa de negociaciones —insistiendo en una dinámica de violencia que sólo produce un mayor sufrimiento y el alejamiento de soluciones consensuadas— sólo queda apelar nuevamente a la sociedad civil. Progresivamente va quedando de manifiesto que tanto Arafat como Sharon son mucho más parte del problema que parte de la solución. Tanto la sociedad palestina como la israelí, educadas mayoritariamente en la confrontación, siguen teniendo en sus manos la posibilidad de provocar cambios políticos, entendiendo que sus dirigentes actuales no facilitan la resolución de un problema que les atañe de manera muy directa. Los ciudadanos israelíes ya han podido comprobar que el discurso que sirvió a Sharon para hacerse con el poder, lograr un mayor nivel de seguridad para Israel, está muy lejos de ser una realidad, lo que ha llevado hasta que altos representantes de las fuerzas armadas y de los servicios de información muestren públicamente su desacuerdo con la política de su primer ministro, en la medida que interpretan que de ella sólo podrá derivarse una mayor violencia. Los palestinos van conformando un campo de oposición a los violentos, aunque sólo sea por las directas repercusiones que cada acto violento tiene en sus condiciones de vida en términos de castigos colectivos. Existen, en definitiva, bases suficientes para poner en marcha una ambiciosa labor pedagógica que enseñe las ventajas mutuas de una apertura del diálogo a todos los niveles y que, además, movilice a los actores sociales para presionar a sus respectivos gobernantes hacia el camino de la paz. En este caso, la recompensa al esfuerzo de nadar contra corriente debe servir de acicate a quienes tanto en la región como fuera de ella se impliquen en llevarla adelante.

CAPÍTULO TERCERO

**HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL BASADO EN LA
GEOGRAFÍA. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES
PARA LAS RELACIONES EURO-MEDITERRÁNEAS**

HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL BASADO EN LA GEOGRAFÍA. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PARA LAS RELACIONES EURO-MEDITERRÁNEAS

Por Alejandro V. Lorca Corróns

INTRODUCCIÓN

“Nada será como antes” ha sido una de las primeras exclamaciones tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. No obstante, dos años después, las reacciones políticas concuerdan en gran medida con las formas y las costumbres de actuar ya conocidos. La fórmula del Presidente Bush “quien no está con nosotros está contra nosotros” no es nada nuevo ni en la retórica estadounidense ni en de las relaciones internacionales, que deja un amargo sabor de la experiencia de la Guerra Fría: Parece el renacimiento del espíritu de Truman y Shdanov. En vez de ello, el 11 de septiembre ha demostrado, que “los deberes” de los políticos y expertos para el siglo XXI consisten en buscar nuevas soluciones para la estructuración de las complejas interdependencias existentes, para crear un mundo más pacífico y justo. Esta búsqueda, tanto en Washington como en Bruselas y en las capitales de los países miembros se refleja en las dificultades y divergencias que saltaron a la luz del día tras la guerra de Iraq. Mientras Washington persiste en su unilateralismo, la UE reacciona a los desafíos de la globalización y de la supremacía estadounidense a través de la ampliación de sus fronteras y de mecanismos de integración con sus vecinos en el este y el sur, como se refleja en la nueva política de vecindad de la UE. A través de esta política se fortalece un sistema internacional multipolar.

En este sentido, el presente trabajo representa “los deberes” hechos por su autor, ofreciendo en primer lugar un armazón conceptual para la creación de un nuevo orden

multilateral basado en la geo-economía. Trata de ofrecer un mapa mental para la mejor comprensión de las complejas realidades de las relaciones mundiales en general, y de las relaciones de la UE con sus regiones vecinas en particular.

En primer lugar, se desarrolla la teoría de los triones, para luego, en la segunda parte, poder profundizar en las relaciones de estos triones con su espacio externo más próximo. Con estos fines se aplicara el llamado modelo Centro-Periferia. Y, en la última parte, se aplicará el modelo diseñado antes, al caso de la Unión Europea (UE), y sus fronteras.

ACERCAMIENTO A UN NUEVO ORDEN MUNDIAL

Tanto si hablamos de Economía Política Internacional o de otra ciencia social el concepto de espacio geográfico adquiere una importancia especial en el análisis. Este espacio geográfico, el llamado geoespacio, puede estar organizado y ser analizado en términos económicos, políticos y culturales. La creación de geoespacios globalizados ha subrayado la interdependencia y despertado el interés por su estudio.

Una breve revisión de la evolución del orden internacional indica, que a lo largo de la historia han funcionado tres geoespacios —los llamados “Triones” (1). Los vínculos entre estos tres espacios geográficos siempre han sido económicos y comerciales. El comercio es el diálogo más antiguo y eficaz que han desarrollado los pueblos, ya que establece un intenso tejido de relaciones personales e institucionales que estructuran canales de comunicación y ordenan el diálogo en todas las direcciones. El comercio también aporta y profundiza el mutuo conocimiento entre los pueblos. Como toda relación económica, tiene la ventaja, que todos los jugadores pueden ganar, al menos de acuerdo con los economistas que pertenecían a la escuela de Manchester.

Si abandonamos el campo económico y nos acercamos a los estudios más sofisticados de las ciencias políticas, se encuentra en el campo de las teorías de la integración el concepto de la “comunidad de seguridad” de K.W. Deutsch (1954), que argumenta, que los flujos de transacciones entre los diferentes actores son esencial para la creación de espacio sin conflictos.

A diferencia con la economía, el planteamiento de Deutsch no solo se limita a los intercambios comerciales, sino hace referencia a todo tipo de intercambios, como pueden ser entre otros los intercambios en reuniones de expertos, en la forma que el Ministerio de Defensa de España lo esta promoviendo, a través de la organización de encuentros de expertos internacionales y que lleva a la creación de las llamadas *epistemologic communities*.

Se puede distinguir dos momentos en el tiempo histórico para analizar los Triones. El primer periodo podemos establecerlo hasta el siglo XV/XVI cuando el mar Mediterráneo acentúa su decadencia y es la Europa atlántica la que hereda la hegemonía que había mantenido el mediterráneo hasta entonces. El segundo periodo podríamos iniciarlo en los principios del dominio mundial de Occidente y nos detendremos en los últimos decenios del siglo XX.

Nos podríamos preguntar por qué 3 triones, no más o menos, ó si el resultado es un capricho histórico. La verdad es que, reflexionando sobre este punto, la respuesta más racional que se encuentra es la distribución geográfica de los territorios continentales en el planeta. Esta geografía ha ayudado hasta ahora que fueran tres los geoespacios que han constituido los poderes económicos del sistema mundial. El ejercicio de este poder necesita territorio y distancia entre los triones para evitar confrontaciones por lo que prácticamente cada Trión se instala en un continente.

Como mencionado, el orden mundial de la actualidad esta compuesto, en términos económicos por los tres triones UE, la zona de libre cambio de América del Norte y la llamada Asociación Asiática (AA). En tabla 1 se compara los principales características de cada uno de los triones.

Tabla 1:
Comparación General de los Triones

	UE (2)	NAFTA (3)	AA (4)
Población (en millones en 2001)	377	415	557
PNB (billones 2001)	7892	11377	5230

-
- (1) El autor ha tomado el término Trión de la Astronomía, la constelación Osa Mayor tiene 3 estrellas (, (, (, que vienen a ser los 3 corceles que tiran del carro, podríamos llamarles en términos económicos las locomotoras del sistema internacional. Pues bien, a estas estrellas se le llama los triones en Astronomía.
- (2) Se refiere a la UE-15.
- (3) EE.UU., Canadá, México.
- (4) Incluye Japón, Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Corea del Sur, Hong Kong y Singapur

Total exportaciones en billones de dólares	2291430	1149208	1108235
Total importaciones en billones de dólares	1195878	1583481	1006652
Gasto Armamento % del PNB (medio)	1.83	1.6	2.1
Gastos en Investigación y Desarrollo % del PNB (medio)	1.87	1.65	1.41

Fuente: World Development Indicators 2003, World Bank

Las características más importantes que marcan esta evolución histórica son las siguientes:

- El desarrollo de nuevas tecnologías extenderán las límites y las fronteras del Trión.
- La introducción de la democracia cambiará la relación entre los Estados, pero va a ser la renuncia a lo que Habermas llama la acción de dominio lo que va a ser la característica fundamental del trión europeo.
- En esta misma línea la diferencia entre el antiguo trión y el trión de hoy es el carácter de voluntariedad de este último. En el antiguo trión el ejército se encargaba de conquistar el territorio una vez controlado este, la burocracia del imperio organizaba la recolección de impuestos y la organización del comercio. El imperio ejercía el monopolio de comercio dentro de su geoespacio. El mantenimiento de este monopolio siempre necesitaba del ejercicio de la fuerza que se llevaba a cabo por medio de una escuadra; hoy los triones están basados en pactos voluntarios y en general con gran contenido económico. El mecanismo de entrada es la negociación lo que Habermas llama acción de comunicación. El caso de la UE es un buen ejemplo. Hasta ahora ha renunciado a un ejército y tanto este como la burocracia se utiliza la de los Estados miembros. La entrada en el trión es voluntaria por parte del país candidato y tiene que ser admitido por parte de la organización del trión y por sus miembros.

Relación de los Triones con sus Periferias

Recientemente, se está viviendo una división con respecto de las estrategias de actuación de los triones frente a los geoespacios fuera del espacio de los triones. Con respecto de la UE y de acuerdo con Habermas existe una renuncia a la acción de dominio, es decir, a la utilización de la fuerza en las relaciones con el exterior y a la sustitución de ésta por la acción de comunicación, es decir, a la utilización de la negociación. Eso es lo que ha vivido la Europa

posterior a la II Guerra Mundial y la Europa de hoy día con respecto a sus territorios vecinos. Y esto es así porque lo económico cada vez tiene más importancia en la vida de los pueblos y en las relaciones entre los Estados.

No obstante, si cruzamos el Atlántico y analizamos la política exterior de los EEUU, el uso de la fuerza parece ahora un medio razonable y justificable, ante todo tras el 11-S. Estos acercamientos de ambos triones frente a su exterior es una de los causantes de divergencias entre ambos triones.

En suma, existiría un deslizamiento de las posiciones realistas a posiciones de liberalismo en el terreno de las relaciones internacionales. Este sería por ejemplo la posición del Trión europeo, a diferencia de la del trión americano.

Puede encontrarse otra interpretación, esta vez basada en la interpretación hegeliana de la historia. Hegel tiene un concepto universal de la historia, esta posición le lleva a partir de la hipótesis de que todos los pueblos buscan obtener de la historia unos objetivos. Es la búsqueda universal de los pueblos que en el campo político se concreta en la objeción de libertades, lo que en términos actuales llamaríamos los derechos humanos y en el campo de la economía se concreta en la mejora de los estándares materiales de la vida. Estos son los dos objetivos fundamentales por lo que los pueblos luchan a través de toda su historia. El mecanismo para obtenerlo es la confrontación de ideologías. Es la confrontación de ideologías entendidas como distintas formas de organizar los derechos del ciudadano dentro de una sociedad es lo que se transforma en el motor de la historia. La confrontación de ideologías es violenta. La ideología vencedora sustituye a la vencida en la organización e impone sus valores a la sociedad. Así es como el sistema de esclavitud es sustituido por la monarquía absoluta, esta por la ideología de la revolución francesa y así sucesivamente hasta llegar al sistema democrático capitalista. El sistema capitalista basado políticamente en el sistema democrático liberal y en lo económico en el mercado libre. Por medio de la democracia se consiguen los dos objetivos universales de la historia según Hegel: libertades políticas y bienestar económico.

Esta es la posición de Fukuyama (1989) que al contemplar la situación mundial al final de los ochenta exclama: *“El fin de la historia”*. Pero Fukuyama no lanza una explicación apocalíptica ni anuncia el fin del mundo. Tan sólo el Fin de la Historia de acuerdo con el concepto hegeliano de la historia universal. Para Hegel el motor de la historia es la confrontación

violenta entre ideologías. Al final de los ochenta asistimos a la desaparición de la ideología comunista que desde alrededor de 70 años se había presentado como alternativa válida a la ideología capitalista.

Los Triones hoy en día son geoespacios formados por Estados integrados voluntariamente. Si analizamos el Trión europeo a todo miembro se le exige ser un Estado democrático y tener un sistema de libertad de mercado. Estos dos requisitos son una exigencia para la integración política y económica. Una integración que implica ventajas económicas y políticas. La situación es similar en cada uno de los triones, la diferencia entre ellos está en la intensidad y grado de integración tanto de sus sistemas políticos y económicos, y en los elementos culturales que afectan ciertos aspectos del comportamiento del sistema político y económico. Las relaciones entre los triones del siglo XXI las podemos interpretar como de convivencia. El europeo, un capitalismo social con una tendencia a enfatizar el Estado de bienestar y mayor intervención del Estado. El capitalismo americano individualista con el máximo respeto a la libertad individual, donde se lucha contra la intromisión del Estado en la esfera individual y un capitalismo asiático, con un sentido de comunidad donde el concepto de comunidad ya sea en una empresa, en un barrio u otro tipo de organización de intereses y/o valores se antepone a los intereses del individuo (Albert, 1990). Estas tres interpretaciones del capitalismo compiten en un mercado globalizado donde las fronteras políticas se han “espiritualizado”. Ya no se necesita la soberanía del territorio tan sólo necesito penetrar en los mercados y para esto no necesito ejércitos sino un sistema económico efectivo y que sea capaz de competir con las otras interpretaciones del capitalismo. Se ha pasado de la confrontación violenta impuesta por las ideologías a la confrontación económica. La regulación de las relaciones económicas internacionales por medio de organismos intergubernamentales o supranacionales va a ser el camino de resolución de conflictos que por su carácter económico no son violentos.

Una de las consecuencias de la posición de Fukuyama es el fin de las confrontaciones violentas. No obstante, estas no finalizaran en el decenio de los noventa falseando así las tesis de Fukuyama. No obstante, este va a añadir a Kant y a su obra seminal *“La Paz Perpetua”* para darnos una explicación a la violencia que observamos en los noventa. Kant afirma que las repúblicas —en su lenguaje— que lo podríamos traducir como democracias, dada su naturaleza y estructura interna difícilmente se pueden confrontar violentamente. Esta afirmación es aceptada por Doyle (1983 a, b) y Russett (1993) quienes harán un esfuerzo extraordinario para demostrarla empíricamente, que a lo largo de la historia nunca ha habido una confrontación

violenta entre dos democracias. Hasta ahora los resultados de más de diez años de investigación parecen confirmar la tesis de Kant, no existe la posibilidad de confrontación violenta entre democracias. A parte de que la estructura domestica de los Estados tiene que ser democrático, el filósofo alemán indica al comercio y la creación de instituciones u organismos internacionales como aquellos poderes que en su conjunto llevarán a la creación de la Paz Perpetua. Esto no quiere decir que las democracias no participan en guerras, por el contrario, son los regímenes políticos que han participado en un mayor número de confrontaciones, pero no frente a otra democracia sino frente a tiranías —es el término que se utiliza en la bibliografía para denominar a regímenes no democráticos— y en defensa de la democracia. Si Kant tiene razón parece que no existe la posibilidad de enfrentamiento violento entre los triones ya que el régimen político de estas es democrático y su economía basada en el mercado. La pregunta que hay que contestar es la razón de la violencia que se observa. Las confrontaciones que se han dado y se darán veremos que geográficamente éstas se dan en territorios próximos, podríamos decir en el extranjero próximo, en los geo-espacios, en lo que se llamará la periferia de los triones. Además, el origen de estas confrontaciones son internas a los Estados, es decir, son, según el Grupo de Estudios de las Causas de Guerras de la Universidad de Hamburgo, guerras anti-régimen. Estas guerras se observa en países gobernados por regímenes no-democráticos.

La tesis de Hegel desarrollada por Fukuyama sobre la confrontación de ideologías mantiene que ahora se trata la confrontación étnica, religiosa, cultural, de sentimientos nacionalistas que se dan en el interior de Estados no-democráticos y terminan en el momento en que las sociedades aceptan el régimen democrático. Si aceptamos esta posición, la política a seguir por los triones se centraría esencialmente en la promoción de la democracia en sus periferias como base para la estabilización y la transformación de estos territorios en zonas de paz y prosperidad. Y esta estrategia de democratización es fácil de identificar en las acciones hacia las periferias por parte de los triones.

Ahora bien, la discusión se plantea en cómo obtener este objetivo. Generalmente se discuten dos alternativas lo que llamaremos silogismo económico y el silogismo político que desarrollaremos posteriormente.

MODELO CENTRO PERIFERIA

Geografía Economía y Geografía Política tienen cada una sus propios espacios - geográfico, político y económico —que se superponen aunque no tienen por qué coincidir. Pero estos espacios han sido también modificados por la historia. El espacio básico es el geográfico determinado por sus recursos naturales, geografía, clima, pero también por su latitud y longitud. El espacio geográfico no sólo tiene importancia por sus accidentes y características sino también por su posición relativa en el globo terráqueo. Es importante quienes son sus vecinos, sus dimensiones y las características geográficas que les rodean, que nos pueden facilitar el acceso al espacio geográfico, o por el contrario dificultándolo, aislándolo así del resto del mundo. Los adelantos tecnológicos y cambios políticos y económicos causan inestabilidad y continuas interferencias de la autoridad política en los nuevos campos de la actividad humana. Esta dinámica distingue los espacios diferenciados —centro y periferia (Gottman, 1980).

El sistema económico crea un centro por la concentración de la localización de la actividad económica en un espacio geográfico reducido. Esta concentración lleva consigo altas densidades y concentración de población. En su aspecto político es el lugar de concentración del poder político. La centralidad política no tiene por qué coincidir con la centralidad económica y financiera. En el caso de la UE, la centralidad política es Bruselas y la económica es la cuenca de Rin.

El concepto de periferia significa subordinación al centro. Si no existe esta subordinación aparecen conflictos entre centro y periferia y esto es lo que sucede en ocasiones. Existen muchos ejemplos históricos de la existencia de esta inestabilidad, por ejemplo, en el Imperio Romano; otro ejemplo es la frontera mediterránea de la UE. Esta posibilidad de confrontación se puede dar tanto en lo político como en lo económico. La periferia puede aceptar la subordinación al centro, estableciéndose entonces una estructura jerárquica o bien puede revelarse contra esta estructura y confrontarse con el centro.

Se puede decir que esta dinámica de confrontación se está intensificando en las pasadas décadas. La razón es la concentración de crecimiento económico en el centro que se enfrenta con ideas que reclaman una distribución justa, mayor igualdad y solidaridad. Lo que antes se consideraba una utopía hoy es un objetivo realista a alcanzar la convergencia entre centro y periferia. La segunda razón es la concentración de la población en aglomeraciones urbanas,

perdiendo población las zonas rurales y profundizando el desequilibrio de la distribución geográfica de la población. Una tercera razón es la revolución informática que concentra datos, análisis y determinados nudos de la red informática que coinciden en las ciudades a causa de la necesidad de infraestructura y mano de obra especializada. Lo económico se ha abierto camino en el campo de la política ayudado por un largo periodo de paz en donde las confrontaciones globales mundiales parecen haberse desterrado.

En la segunda mitad del siglo XX hubo cambios importantes en la estructuración de la dinámica centro-periferia; la consolidación de EE.UU. como centralidad global; la integración de centros económicos nacionales europeos en un centro con dimensiones y vocación comunitaria europea. Esta centralidad está enfrentada por las periferias, éstas retan el dominio que ejerce el centro en sus relaciones bilaterales, políticas y económicas, así como también en las instituciones internacionales. La respuesta de la centralidad a este fenómeno se ha realizado por dos caminos: en primer lugar, por la proliferación y expansión geográfica incluso la aparición de subcentros, y en segundo por la preocupación creciente del centro por los problemas de la periferia. Esta preocupación está basada en la conciencia creada en el centro que los problemas de la periferia repercuten de manera inmediata en el centro y que sus efectos afectan tanto a aspectos económicos como de seguridad. Recientemente en el centro está creciendo un sentimiento político de co-responsabilidad, que se transforma en la percepción de que la solución de los problemas de la periferia es también responsabilidad del centro; estas percepciones son las que desarrollan conceptos como el de “co-desarrollo”.

El centro es la representación de la estabilidad, paz, prosperidad; la periferia-frontera origina conflicto e inestabilidad. De alguna manera el centro se sacraliza y se convierte en un ideal que van a generar con la periferia un sentimiento amor-odio poco comprendido. Además, existe otra tendencia y es la creación por parte de los centros de fronteras y demarcaciones que separan el grupo del exterior. La frontera-periferia es dominio de lo desconocido, del caos, de lo que es distinto a “mi yo”. Es la separación entre el orden familiar y el caos desconocido, entre “nosotros” y “ellos”. Esta dicotomía lleva frecuentemente a identificar “ellos” con el “otro”, con el “enemigo”. En ocasiones esta confrontación con el “otro” es la que cimienta la solidaridad interna del grupo. Ese concepto del “otro” que se identifica al enemigo es una pieza fundamental en las Relaciones Internacionales. Peligroso camino que sólo se puede evitar con el diálogo, el mutuo conocimiento para transformar el otro-enemigo en el otro-vecino y conocido. La reciente política de Nueva Vecindad de la UE respondería a esta necesidad.

Las periferias-fronterizas se complican cuando coinciden con áreas culturales distintas. Estas separaciones culturales empiezan a ser más profundas que la separación de los nacionalismos de los siglos XIX y XX. Se crean líneas de defensa mutua y también de mutuo rechazo con acusaciones de interferencias. Un ejemplo lo podemos tomar del Mediterráneo que se convierte en una periferia-fronteriza que separa al Islam de Occidente durante cientos de años. En esta situación se desarrollan subsistemas y diversos centros fomentados por esta situación, como por ejemplo, en el Mediterráneo occidental con las relaciones de Francia y el Magreb.

La idea de centro está basada en la centralidad del mecanismo de la toma de decisiones, es decir, de poder, y en la existencia de una interdependencia entre el centro y las fronteras periféricas. Siendo la UE un soft-power (poder civil). La UE utiliza el “poder económico”, el diálogo y la presión política por medio de la negociación, ya que no tiene la capacidad de ejercer la acción de dominio (ejercicio de la violencia). Es el mecanismo de creación de consenso por medio del diálogo y negociación donde reside el poder en la UE. Para ejercitar este mecanismo se necesita un complicado sistema de normas que homogeneizan el comportamiento político y económico. Es pues el compartir estas normas en lo político y en lo económico lo que al mismo tiempo da poder y es mecanismo de transmisión del mismo por la UE. Es el entendimiento de esta diferenciación entre acción de comunicación, negociación y poder de convencimiento ejercido por la UE y poder de dominio ejercido por EE.UU., lo que daría la clave en las diferencias sobre el conflicto de Iraq (vease Kagan, 2003).

Ese poder se genera internamente y por consenso dentro de la UE, pero sus mecanismos de transmisión no son únicamente internos, sino que llegan a las fronteras-periferias. Cuantos más fuertes sean los lazos de éstas con el centro y de la periferia entre sí más fuerte será la UE. De ahí que la UE desde su principio haya desarrollado políticas y diálogo con sus fronteras. La Declaración de Barcelona y la Política de Nueva Vecindad son modelos de integración de centro y de frontera-periferia. Este instrumento sólo puede estar basado en valores que no son otros que democracia y sistema de mercado. La integración se realiza por la aceptación de esta estructura central de valores y normas y esto es lo que pretende la UE con su política hacia el Mediterráneo y hacia el Este. El objetivo es la transformación de las fronteras-periferias, que en general son zonas inestables, en zonas de estabilidad y de prosperidad.

La UE utiliza un sistema informal de poder, su coordinación es espontánea a través de valores comunes y “manos invisibles”; su área central es difusa donde la integración es más profunda y avanzada que en las áreas periféricas marginadas donde la integración es menor. En este sistema las periferias-fronterizas son más porosas y existe una fuerza centrípeta que tiende a integrar estas áreas. En ocasiones se ha criticado injustamente a la UE de “fuerte europeo”. Este concepto conlleva la idea de centro aislado y de existencia de barreras defensivas. No obstante, la idea de la UE heredada de Roma es por el contrario la de un sistema abierto. Este concepto de periferia-fronteriza no es un concepto de separación, sino asociación, es un punto de contacto. Es un concepto inseparable de la existencia del propio sistema; una vez definido el sistema éste busca sus límites. Es claro en la UE. Estos límites no sólo son geográficos son también funcionales. Dentro de la UE son precisamente los límites funcionales los que son más importantes y los que la dinámica de la integración modifica con más frecuencia. Los límites geográficos de las periferias-fronterizas se modifican a través de las sucesivas ampliaciones de la UE. Por el contrario, los límites funcionales pueden ser modificados por acuerdos como puede ser la constitución un área monetaria o de un Área de Libre Comercio o cualquier otro tipo de acuerdo.

EL CASO DE LA UE

A continuación se aplican los instrumentos conceptuales analizados anteriormente, al caso de la UE con el fin de entender mejor su evolución, y los problemas con los que se va a enfrentar en el siglo XXI. En primer lugar, se da una breve visión histórica para observar la evolución y en diferencias históricas entre ellos.

El Imperio Romano establece su centro en Roma a las orillas del Mediterráneo. Es la primera y será la última vez que el mediterráneo ha tenido un único dueño, según Fernand Braudel, la única época en la historia del mediterráneo en la que éste conoció la paz: *“El Mediterráneo no conocerá la paz mientras no esté todo en las manos de un mismo dueño”*; Tanto Braudel como Huntington condenarán al Mediterráneo a una permanente inestabilidad política. Las periferias fronterizas de su Imperio se establecen al norte sobre dos ríos el Rin y el Danubio que van a mantenerse como asentamiento de las legiones que defenderán a Roma y que solo bajarán a Roma para proclamar emperador a alguno de sus generales.

Es curioso como la UE de hoy sigue más el ejemplo de Roma que de Grecia y es este país miembro el que plantea graves problemas a la UE con la exigencia de la defensa de sus intereses nacionales y de sus “derechos históricos”. Las fronteras de Roma son porosas, lugares de encuentro más que de separación. Roma hace ciudadanos a los bárbaros que llegaran a ser senadores, y hasta emperadores, Grecia por el contrario se cerrará como lo hará Bizancio. Alejandro es incapaz de organizar un imperio, lo que hace es conquistar territorio. Roma crea el derecho romano organizando la sociedad y dejando huella hasta nuestros días. Así es que el mediterráneo no es frontera es el Mare Nostrum, el mar romano. El Islam dividirá esta frontera en el siglo VIII y desde entonces este espacio quedará dividido y será escenario de una continua confrontación. Es curioso cómo Cohen al hablar de la Europa Marítima, aún hoy, establece su frontera-periferia en el límite del Sahara, no del Mediterráneo.

La periferia-frontera del oeste se asentara sobre la cuenca del Rin que va a servir de ruta de comunicación hacia el mar del Norte. Se va a convertir la frontera con las tribus galas y germánicas. El Danubio se convertiría en la periferia-frontera con las tribus eslavas. Ambas estructura de periferia fronteriza aun se pueden distinguir hoy en la UE y han sido motivo de conflicto a lo largo de la historia europea. No obstante, han tenido dos funciones muy distintas: el Rin en 1947 sirvió de estructura al principio de la integración europea con la CECA y posteriormente con el Tratado de Roma; el Danubio fue motivo de los conflictos en los Balcanes y aún no es territorio integrado. Es sobre la cuenca del Rin donde se da el primer paso de la integración europea, la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) que integra la industria en los países que en 1957 firmaran el Tratado de Roma.

Roma y Carlomagno crean “glacis” para la defensa de sus periferias-fronterizas y así lo tiene que crear la UE. No utiliza la acción de dominio porque ni siquiera tiene capacidad para ejercerla, ya que no tiene ejército. Este conflicto por territorio y la utilización histórica anterior de la acción de dominio por parte de Europa es lo que ha originado los conflictos europeos. Alemania ha estado siempre encerrada en un territorio limitado por Francia al oeste por Rusia al este y al norte por el mar por Gran Bretaña. La frontera franco-germánica determinada por la cuenca del Rin ha sido causa de conflictos hasta que se firma el Tratado de la CECA (1951) y el Tratado de Roma (1957) la estabiliza por medio de la integración económica y de sus centros nacionales. La frontera este, la frontera eslava no va a poder integrarse hasta mayo del 2004 con la ampliación de la UE hacia el Este. Esta espera va a ser impuesta por la existencia del muro de

Berlín hasta el decenio del 90. Esta estabilización va a realizarse y utilizando la negociación, posición y actitud característica de la UE.

Mackinder (1943) afirma que Europa no encontrará la paz hasta que la frontera germana/eslava no se estabilice. La ampliación de la UE en el 05/04 va a realizar precisamente la condición subrayada por Mackinder. A partir de ese momento Europa habrá estabilizado las dos fronteras históricas que han producido más conflictos a lo largo de su historia: la frontera franco-germana y la frontera eslavo-germánica. La UE prácticamente será vecina de la Federación Rusa y ya se está diseñando una nueva política: “La Política de Nueva Vecindad” para establecer un diálogo con este nuevo vecino (Carlos del Ama, 2003). Las únicas periferias-fronterizas que le quedarían a la UE serían: los Balcanes, que tarde o temprano serían integrados como miembros, y la cuenca Sur mediterránea, que no podría ser miembro de pleno derecho. Ambas zonas mediterráneas y con difíciles conflictos, pero la UE está poniendo tiempo y recursos para estabilizar estas zonas.

La renuncia a la acción de dominio por parte de Europa se realiza conscientemente en el Tratado de Roma en 1957, a pesar del nombre Comunidad Económica Europea, tan solo hace falta leer el discurso que los líderes europeos hacen de la época y la declaración de Schuman para entender que el proyecto es político y lo que busca es la creación en Europa de una zona de paz y prosperidad. Como lo va a anunciar en toda ocasión que se le presente, hoy en día en cualquier lugar. Por eso le es tan difícil a la UE la creación de una fuerza de rápido desplazamiento ya que toca una de las características más esenciales de la integración europea y es la renuncia a la acción de dominio y consagración en su política de utilización de negociación en sus relaciones internacionales, y más específicamente con su extranjero próximo. En los últimos años y por la presión americana se está tratando de modificar esta posición, pero este cambio de posiciones está siendo muy doloroso.

El Silogismo Económico y el Mediterráneo

La UE ha aceptado siempre la hipótesis de que es por medio del desarrollo económico como se podría estabilizar política y socialmente una frontera-periferia. La política con el mediterráneo es una buena prueba. De los pactos bilaterales de los 60 pasando por la Política Global Mediterráneo (PGM) y la Política Renovada Mediterráneo (PRM) hasta el Proceso de

Barcelona (PB) es continuo el ejercicio de la acción de comunicación, el diálogo económico y la cooperación; ciertamente no siempre con generosidad y con éxito. La idea central es la utilización del silogismo económico, basado en la hipótesis de que a través del aumento de los intercambios comerciales entre ambas orillas del Mediterráneo se logrará el desarrollo económico de los Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC), que a su vez creará una clase burguesa media con ambición de poder político para defender sus intereses y económicos que estabilizará la sociedad e introducirá la democracia. Este razonamiento aparentemente no está lejos de la paz democrática de Kant ni el “endismo” de Fukuyama.

No obstante, en un excelente trabajo, Jerch (2003) pone en tela de juicio estas afirmaciones y con ella, el planteamiento de la política mediterránea de la UE.

En primer lugar, Jerch realiza su análisis basándose en los tres elementos claves desarrollados por Kant, para buscar una especie de jerarquía o un tipo de causalidad entre los tres elementos pacificadores de Kant, que son, como antes se ha mencionado, la democracia, el comercio e instituciones internacionales. Aplicando este lenguaje a la política Mediterránea de la UE (Proceso de Barcelona), se podría determinar la siguiente jerarquía impuesta por Bruselas: La institucionalización de las relaciones por medio de la firma de la Declaración de Barcelona, pero más concretamente a través de las firmas de acuerdo bilaterales euro-mediterráneos de asociación entre la UE y cada uno de los PMNC, ayudará a incrementar el intercambio comercial entre ambas partes. En consecuencia, los PMNC experimentarán el desarrollo económico que a su vez, llevará al último elemento de la trilogía Kantiana, la democratización de los PMNC. Con este mecanismo, se creará una zona de paz, estabilidad y prosperidad en el Mediterráneo, el objetivo final de la Declaración de Barcelona. Queda bien evidente, que la causalidad va de las instituciones internacionales vía el comercio a la democracia, es decir, de lo regional e internacional a lo nacional.

Jerch a su vez, opone a esta argumentación una rotunda argumentación conceptual, apoyado con muchos ejemplos de otros procesos de integración regional y apoyada en una serie de test estadístico que rechaza la argumentación y la causalidad aplicada por la UE. Según él, la democracia es condición fundamental para el aumento de las relaciones comerciales. O como se ha argumentado antes, el comercio intra e inter-triones es tan intenso, porque se trata de países democráticos. Una vez establecido un cierto nivel de comercio, se hace imprescindible la coordinación de estos flujos comerciales: inmanente a esta necesidad de coordinación y de

gestión de flujos es la creación de normas y reglas, es decir, la creación de instituciones u organizaciones internacionales. La causalidad de la argumentación de Jerch por tanto, va de la democracia, vía el comercio a la creación de instituciones internacionales. Esta argumentación ayuda también comprender, por que algunas instituciones como la UE funcionan tan bien, y otras, como por ejemplo la Unión de Magreb Arabe, tan mal. Además, la propia experiencia la Europa post II Guerra Mundial se puede leer de esta forma, como lo testifican Russett et.al (1998):

First, they acted to restore and stabilize democratic governments in their countries. Then they created a network of economic interdependence that would make future war among those countries economically irrational, then they moved to embed this in the myriad institutional structures that have emerged, in widened and deepened form, in the European Union (EU) (cit. según Jerch 2003: 71).

Si dejamos, de una vez de lado, las críticas sobre el funcionamiento de la Declaración de Barcelona entre ambas orillas, nos podemos preguntar si el silogismo económico en el que se basa la política europea en el Mediterráneo, llevará al incremento del comercio y al desarrollo sostenible de los PMNC a medio y largo plazo.

De nuevo Jerch (2003) analizó la estrategia de promoción de la democracia en los Países Mediterráneos No Comunitarios, países, en su mayoría árabes que han firmado con la UE la llamada Declaración de Barcelona. Los resultados obtenidos en dicha tesis, revelan, que el silogismo económico no funcionará en el Mediterráneo. Para que se produzca el desarrollo sostenible a medio y largo plazo en estos países, es necesario la introducción de reglas democráticas que servirán como una especie de meta institucional bajo la cual se pueden desarrollar otras instituciones que promuevan la evolución político-social de cada país que apoyen el desarrollo de la actividad privada; el diálogo comercial creará una dependencia mutua donde la asimetría será una de sus características. La ribera norte dependerá de la energía como dependió ya en tiempos de Roma en forma de aceite primera materia elemental para la iluminación de Roma. La ribera sur depende de la capacidad de absorción de los mercados del norte para exportar bienes y servicios. Esta quizás sería la razón del cambio que la UE pretende introducir con la Política de Nueva Vecindad. Ante el fracaso parcial del silogismo económico, se introduce el silogismo político con la finalidad de introducir reformas democráticas.

Lo que sucede es que la política de supervivencia de las elites del sur es tan fuerte y efectiva que frena el proceso hacia la democracia. La necesidad de transformar políticamente estos países en “regímenes políticamente más participativos” es cada vez una necesidad más apremiante ante la presión islamista; es mayor libertad lo que necesitan las sociedades de la ribera sur. Libertad económica, privatización, disminución del intervencionismo estatal, introducción de las normas del acervo comunitario que disminuya la corrupción. Libertad política con mayor capacidad de libre expresión y creación de partidos políticos bien organizados y de amplia base popular. La libertad económica ha sido reclamada tanto por los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y al Fondo Monetario Internacional (FMI) como por la UE y EE.UU.; no obstante los resultados son muy tímidos. En lo político la liberalización es mucho más tímida siempre bajo la amenaza de la posible entrada de los islamistas en el poder. Este ha sido siempre el fantasma que se ha presentado en Bruselas por los líderes del Sur y que hasta hoy ha sido efectivo.

La evolución del Centro europeo

Los centros de los países que firman el tratado de la CECA en 1951 y en 1957 firmaron el Tratado de Roma están localizados en la cuenca del Rin y su área de influencia. Cuatro de ellos están localizados en el llamado Rheinland, los territorios de la desembocadura del Rin.

La segunda expansión de la UE va a completar lo que en geografía económica se llama la “*banana azul europea*” (5) que comprende la cuenca del Rin a la que se añade por sur, la Lombardía y el Milanésado italiano y al norte el sur de Inglaterra. La completa también la fachada atlántica que dominó el mundo durante cuatrocientos años.

En sucesivas ampliaciones la UE recorre un limitado espacio hacia el sur llegando prácticamente al límite de su expansión. Después de mayo de 2004 tan solo Turquía faltará por ser miembro de pleno derecho de la UE. No obstante, hacia el este la UE podría seguir ampliándose hasta el Pacífico. De momento la UE se para en la segunda frontera eslava, constituida por los países eslavos que han mirado históricamente hacia el este, a diferencia de la primera frontera eslava que mira hacia el oeste europeo, como es el caso de Polonia.

(5) El nombre de “*banana azul*” proviene del comentario de un astronauta que describió el área geográfica de esta manera el observarla desde su órbita espacial.

Las sucesivas expansiones de la UE no han modificado sustancialmente el centro europeo, sin embargo la ampliación al este ha abierto la posibilidad de creación de otro subcentro. Nos referimos a la “Dimensión Norte” de la UE, concepto desarrollado por Finlandia. La ampliación hacia la península escandinava y hacia el este ha creado una dinámica económica y política alrededor del mar Báltico donde existe el potencial de crear un subcentro de desarrollo económico importante en un próximo futuro; a esto hay que añadir algunos elementos que potencian esta idea de Dimensión Norte. Para el año 2020 la UE ha estimado que el principal abastecedor de energía será la Federación Rusa (FR), la dependencia en gas natural llegará al 80% y la del petróleo al 70%. Este hecho va a establecer unos fuertes lazos económicos entre la UE y la FR. La creación de esta factura energética incrementará los flujos comerciales de la UE en dirección de la FR. Si a este hecho le añadimos que los mayores mercados y las zonas industriales rusas están a lo largo del eje en Petersburgo-Moscú el concepto de Dimensión Norte de la UE adquiere una relevancia especial. El eje París-Berlín-Moscú diseñado en los preámbulos del conflicto de Iraq en las discusiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, puede ser interpretado como una manifestación política basada en esta idea económica. La capacidad económica potencial de este eje puede ser de importancia.

Por el contrario, no existe posibilidad de crear subcentros en el sur, los pocos que había se malograron por la aparición del islamismo político radical.

TRIÓN UE: CONFLICTO ENTRE CENTRO Y FRONTERA-PERIFERIA

Las relaciones con la periferia sur: El Proceso de Barcelona

El Centro de la UE creado en un principio por el eje París-Bonn, más tarde llamado París-Berlín, entra en conflicto frecuentemente con la periferia comunitaria formada principalmente por los países comunitarios mediterráneos, ya que sus intereses difieren con frecuencia tanto en temas políticos como económicos. La frontera-periferia del Mediterráneo es un buen ejemplo, la necesidad de estabilizarla es compartida por todos los miembros de la UE, pero su inestabilidad afecta en distinta forma a sus miembros. De aquí que la necesidad de ordenar el diálogo con el Mediterráneo no sólo está dirigida hacia el Sur, sino que es también un compromiso entre los miembros de la UE para resolver conflictos internos. En general, el conflicto se da en la

confrontación de intereses por una parte de Francia, que en el Mediterráneo occidental mantiene una posición de influencia hegemónica, e Italia, España y Portugal, cuyos intereses no siempre coinciden con los franceses.

No obstante, parece claro que el objetivo del centro es estabilizar política y económicamente la frontera-periferia Sur, que en estos momentos es la más inestable de la UE. De ahí el esfuerzo que desde sus principios la UE ha desarrollado para conseguir este fin por medio de sus políticas mediterráneas, las dos últimas han sido el Proceso de Barcelona y la Política de Nueva Vecindad.

En la Conferencia de Barcelona, los responsables políticos participantes establecieron los nuevos principios de las relaciones entre ambas orillas del Mediterráneo, que están fijados en la Declaración, que se firmó entre los 15 países de la UE y 12 países Mediterráneos no-comunitarios (6) en noviembre de 1995. Esta declaración da vida a la nueva política Euro-Mediterránea, “*a las grandes orientaciones de la política mediterránea de la UE para el siglo XXI*” (Lannon, 1996:358). La base escrita de esta nueva política se divide —de manera parecida al acta final de Helsinki— en un preámbulo, tres capítulos principales y un apartado dedicado a las siguientes conferencias, las llamadas *follow up*, que dan a la nueva política el carácter de proceso, el Proceso de Barcelona. El cambio en la naturaleza de las relaciones está claramente fijado en el preámbulo. Se trata de dar una nueva dimensión a las relaciones en el Mediterráneo, basada en la cooperación global y la solidaridad. Esta Política Mediterránea comunitaria se constituye a lo largo de tres pilares o cestas. Estos pilares son:

- Asociación (7) política y de seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad.
- Asociación económica y financiera: creación de una zona de prosperidad compartida.

(6) Estos países no comunitarios son: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina.

(7) Los documentos están escogidos del Dossier Documental “*Relaciones Euro-Mediterráneas de Barcelona 1995 a Malta 1997*”, publicado por el Centro Español de Relaciones Internacionales. Destaca que mientras en la Declaración de Barcelona se habla de Colaboración, en el Documento final de la conferencia de Malta se habla de Asociación.

- Asociación en los ámbitos social, cultural y humano: desarrollo de los recursos humanos, fomento de la comprensión entre las culturas y de los intercambios de las sociedades civiles.

El objetivo de la primera cesta de la Declaración de Barcelona es la creación de una Asociación Política y de Seguridad, la razón prioritaria de la UE para la celebración de dicha conferencia. Bajo el título Asociación política y de seguridad: definición de un espacio común de paz y estabilidad, los participantes se comprometen a promover el diálogo político en los fundamentos del derecho internacional y afirman una serie de “objetivos comunes” en materia de estabilidad interior y exterior, como desarrollar el Estado de derecho, la democratización en sus sistemas políticos, reconociendo a la vez el derecho de cada uno de ellos a elegir y a articular libremente sus propios sistemas políticos, socioculturales, económicos y judiciales o “respetar los derechos humanos”.

Desde 1995 las relaciones políticas empezaron a ser institucionalizadas a través de un dialogo en forma de encuentros regulares de altos funcionarios de los 27 países participantes, reuniones que se celebran aproximadamente cada dos meses, normalmente en Bruselas (Senior Officials' Meetings on Political and Security Questions). La base de discusión en el marco de estos encuentros es un plan de trabajo que incluye temas como el fortalecimiento de la democracia, diplomacia preventiva, medidas de construcción de confianza y de seguridad, desarme, terrorismo y crimen organizado. Además se ha establecido una red de instituciones de investigación sobre política exterior, conocido con la abreviatura EuroMeSCo, que desde su creación en 1996 ha celebrado reuniones a nivel de expertos de las instituciones que forman la red y periódicamente con altos funcionarios de la Comisión.

La estructura de cooperación no ha superado aún el nivel de intercambios sobre temas de construcción de confianza, acuerdos concretos todavía parecen lejos de ser negociados. En las conclusiones finales de la Tercera Conferencia Euro–Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Stuttgart, se subraya que un factor clave para conseguir las metas y los objetivos propuestos en esta cesta será la elaboración de una Carta Euro–Mediterránea de Paz y Estabilidad, esta carta se elaborará según directivas que se adjuntan al documento final de Stuttgart. La carta tendría que servir como instrumento para implementar los principios de la Declaración de Barcelona y promover tanto el diálogo político como el desarrollo progresivo y

evolutivo de medidas para la creación de la Asociación, relaciones de buena vecindad, cooperación regional y diplomacia preventiva.

La idea de un pacto o carta se origina en dos iniciativas diferentes, una propuesta por Francia y otra por Malta (8), que a pesar de las diferencias reflejan la necesidad de dar a los objetivos, vagos, pero ambiciosos un armazón claro y concreto. Las reuniones de los altos funcionarios emplearon gran parte de su tiempo a la discusión y elaboración de esta Carta. Las ambiciones y las dificultades se muestran claramente si se observa la evolución de la terminología empleada. En un principio, se iba a crear una Carta de Seguridad Euro-Mediterránea, a lo largo de las discusiones esta se convirtió en un proyecto bastante más modesto en forma de una Carta de Estabilidad, para finalmente transformarse en la Carta Euro-Mediterránea. Las dificultades se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Algunos países árabes, ante todo los del Oriente Medio consideran la creación de esta Carta en los actuales circunstancias de la persistencia del conflicto árabe-israelí como prematuro;
- Diferentes conceptos de seguridad entre ambas orillas: mientras los países comunitarios enfocan la seguridad, los PMNC tienen una concepción más global, integrando los aspectos socioeconómicos (9);
- La existencia de divergencias de intereses entre los PMNC frente a la UE.

El entusiasmo europeo en términos de cooperación política y de seguridad de la ciudad Condal sufrió, durante la segunda conferencia en Malta en 1997 un tremendo frenazo. Los Europeos tenían y tienen unas ideas muy ambiciosas sobre el porvenir y la institucionalización de la cooperación en materias de seguridad en el marco del Proceso de Barcelona (Perthes, 1999). Estas ambiciones se manifestaban y manifiestan en el proyecto de la Carta de Seguridad Euro-Mediterránea, en las ideas acerca de un código de conducta, que contuviera contenido el compromiso de resolución pacífica de conflictos y la continuación del dialogo incluso en el caso de conflicto. Además se hablaba del concepto de suficiencia de defensa (*defence sufficiency*),

(8) Una descripción más detallada de ambas iniciativas da Tanner (1996).

(9) Acerca de los problemas de encontrar un lenguaje común véase Aliboni (2002). Según este autor, la búsqueda de un concepto de seguridad aceptado por todas las partes involucradas en el Proceso de Barcelona,

que significa la elaboración de reglas sobre el potencial bélico de un Estado suficiente para su defensa sin superar el nivel que podría ser percibido por el otro Estado como amenaza. Como último instrumento se diseñó un catálogo de medidas de construcción de confianza y de seguridad.

Pero todos estos ambiciosos proyectos siguen siendo proyectos, debido al conflicto árabe-israelí. Los Estados árabes encabezados por Egipto, en estrecha coordinación con Siria y Argelia, manifestaron claramente, que mientras continúe en Oriente Medio la situación de desequilibrio estratégico y no se termine la ocupación territorial, no se aceptará el concepto Europeo de estabilidad y la idea de cooperación política y de seguridad. En concreto, los países árabes no están dispuestos a hablar de temas como la limitación de armamentos o de *defence sufficiency*, mientras no se discutiese sobre el arsenal de armas nucleares israelí.

Tampoco se comprometen a una estabilización del *status quo* regional, mientras Israel continua ocupando territorio árabe. Así, durante los primeros años del Proceso de Barcelona, Bruselas tuvo que aprender que no se puede separar las cuestiones de seguridad en la cuenca del Mediterráneo del Proceso de Paz en Oriente Medio.

En la segunda cesta, se establece la conducta en materias de colaboración económica y financiera, claramente, la estrategia y el instrumento para conseguir el objetivo de la primera cesta que es la creación de una zona de paz y estabilidad. Titulada Asociación Económica y Financiera se crea una zona de prosperidad compartida, aquí se encuentra el elemento clave de la declaración: el establecimiento de una zona de libre comercio en el 2010 (10). Con vista al desarrollo de una zona de libre cambio, se anuncia la eliminación progresiva de los obstáculos arancelarios y no-arancelarios para los productos manufacturados. Con respecto a los productos agrícolas, la segunda cesta constata aquel comercio para progresivamente liberalizarlo a través del acceso preferencial recíproco, pero hasta el presente no se ha hecho nada. Los participantes se comprometen a facilitar la creación de esta zona por la adaptación de medios adecuados como las reglas de protección del derecho intelectual, derechos de propiedad industrial, entre otras cosas.

se ha determinado por ahora tres conceptos a través de los cuales se podría acercarse a un lenguaje común que son: la seguridad comprensiva, la seguridad humana y la seguridad global.

(10) A finales de 1997 casi la mitad del comercio de los PMNC con la UE se realizó bajo condiciones de libre comercio (Rhein, 1998).

Además se anuncia el desarrollo de políticas que se basan en los principios de las economías de mercado, el ajuste y la modernización de sus estructuras económicas y sociales, y la promoción y el desarrollo del sector privado. Queda evidente el papel crucial del sector privado en el progreso económico de las economías de los Terceros Países Mediterráneos (PMNC). En el segundo párrafo, cooperación económica y acciones concertadas, se afirma de nuevo la importancia de las inversiones extranjeras directas y con ello del sector privado. Entre otras, se pone especial acento en la importancia de reconciliar el desarrollo económico con los problemas del medio ambiente y el papel clave de la mujer en el desarrollo, y promueve la participación activa de la mujer en la vida social y económica.

Un aspecto adicional de gran importancia es la necesidad de promover el comercio entre los PMNC (véase p.e. Rhein, 1998; Escribano / Jordan, 1999a; 1999b). El último párrafo de la segunda cesta se dedica a la cooperación financiera. En el Consejo Europeo de Cannes los ministros europeos adoptaron un programa de asistencia financiera dirigida a los PMNC de un volumen de 4865 millones de ECU para el periodo de 1995 a 1999. A este fondo se añade la posibilidad de préstamos del Banco Europeo de Inversión (BEI) y contribuciones bilaterales de Estados miembros. Todas estas medidas aspiran a la mejora de las condiciones para el aumento del comercio euro–mediterráneo.

La tercera y última cesta se dedica a promover la cooperación en asuntos sociales, culturales y humanitarios, con el fin, de llenar el vacío de la desinformación entre ambas orillas y de mejorar las percepciones mutuas. Los principios más importantes de este último capítulo que se llama Cooperación en Asuntos sociales, culturales y humanitarios: Desarrollar Recursos Humanos, Promover el Entendimiento entre culturas e intercambios entre sociedades civiles, es la cooperación descentralizada. Las protagonistas de esta cooperación son las sociedades civiles. Los participantes se comprometen también a reforzar la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado y la corrupción. Se subrayan además la importancia de acciones contra el racismo, la xenofobia y la intolerancia.

Las relaciones con la periferia del este

Con la firma del Tratado de Roma en 1957 la frontera franco-germana que había sido motivo de conflicto durante muchos años se integra creando un espacio de paz, progreso y estabilidad

objetivos de la UE. La frontera Este quedó congelada por la Guerra Fría y la UE no podrá integrarla hasta mayo del 2004 con la ampliación hacia el Este. La UE con esta negociación integrará la segunda frontera continental, conflictiva en Europa, la frontera germano-eslava. La frontera-periferia en el futuro será eslava a ambas partes. En realidad, la frontera será la Federación rusa aunque geográficamente existen territorios colchón (Bielorrusia, Moldavia, Ucrania). Al Este después de 2007 tan sólo quedará por integrar una parte del espacio balcánico, que aún no está estabilizado, pero llegará un futuro histórico en el que los Balcanes en su totalidad sean miembros de la UE y lo será también Turquía.

El proceso de integración y la acción de negociación han servido a la UE como instrumento para estabilizar y hacer zonas de paz y progreso a sus periferias-fronterizas. Hasta ahora la UE ha tenido éxito en su cometido a excepción de la frontera Sur.

El mecanismo con la frontera Este ha sido la plena integración como miembro de pleno derecho. Este hecho implica la introducción de la democracia como sistema político y el funcionamiento del mercado como sistema económico. Fukuyama nos asegura, basado en la Paz Perpetua de Kant, que la introducción de estos dos sistemas será suficiente para la estabilización del área. Los problemas con la frontera-periferia del Este se reducirán a confrontación económica, la confrontación violenta no parece posible con la introducción de la democracia. Además, la expansión del centro en la Dimensión Norte dará un gran dinamismo a las relaciones económicas como se ha dicho anteriormente, basado en el abastecimiento energético de la UE por parte de la Federación rusa. Sin la menor duda, se darán confrontaciones económicas que serán resueltas por medio de la acción de comunicación y la negociación. Naturalmente todo depende de la evolución de la Federación Rusa, pero todo parece indicar que aunque el camino no sea fácil la Federación Rusa encontrará estabilidad política y crecimiento económico dentro de un régimen democrático.

Este mismo patrón se da en las relaciones atlánticas en su aspecto económico. En el aspecto político, los aspectos de seguridad son motivo de conflicto en esta periferia, pero no hay espacio en este trabajo para hablar de ellos.

Sin duda, la periferia-fronteriza mediterránea es la más conflictiva de la UE. La más conflictiva y la de solución más difícil. La razón es que la UE no puede integrar esta área, por lo tanto, la introducción de la democracia y del mercado con todo el círculo virtuoso de la buena

governabilidad es voluntaria por parte de los gobiernos del Sur. Las elites dominantes en estas sociedades han demostrado una capacidad de supervivencia digna de estudiarse. La defensa del “status quo” ha hecho difícil la transición hacia la democracia y el mercado. Por su lado, la UE no ha condicionado su ayuda aunque parece que la política de Nueva Vecindad es un tímido paso hacia el condicionamiento. La ruptura cultural de esta frontera es una razón digna de estudiarse.

La mecánica en esta área ha sido el chantaje que el Sur ha sometido a la UE ante la elección “Yo o el Islamismo”. Esta opción toca de lleno la histeria de la “Europa histórica” y su recuerdo de las guerras de religión. Sin embargo, a juicio de este autor es una opción falsa.

Tras la ampliación de la UE hacia el Este, la frontera exterior de la UE se mueve más hacia el Este. Y para establecer las relaciones con estas nuevas fronteras y el Sur, la Comisión ha publicado la propuesta de una nueva política de integración hacia estas países próximos, que podrían ser a largo plazo miembros de la UE, o, como en el caso de los países Mediterráneos no comunitarios, que no podrían serlo.

La idea principal es profundizar la integración con estos espacios próximos sin la plena adhesión. El grado máximo de esta integración es lograr relaciones parecidas a las que tiene la UE con el Espacio Económico Europeo, basado en las 4 libertades de movimiento (libre movimiento de: personas, bienes, servicios y capital). Este acercamiento ofrece así suficientes incentivos para que los países vecinos puedan llevar a cabo reformas económicas y políticas hacia la completa introducción de la economía de mercado y de sistemas políticos democráticos.

Este concepto de condicionalidad positiva debe ser introducido en las políticas actuales existentes, como es el Proceso de Barcelona, en este caso frente a los Países Mediterráneos No Comunitarios.

Esta nueva dinámica del Proceso de Barcelona testimonia, que la UE abandona paulatinamente la idea del silogismo económico para dar lugar al silogismo político, es decir, la necesidad de introducir la democracia, totalmente de acuerdo y como pronosticado por Fukuyama a finales de los años 1990.

CONCLUSIONES

- La evolución del orden internacional indica, que a lo largo de la historia han funcionado tres geoespacios, los llamados triónes. Cada trión esta constituido por Estados que a su vez están vinculados por relaciones comerciales y económicas.
- La Unión Europea representa hoy en día un trión y ha renunciado a la acción de dominio. La acción de comunicación y negociación determina tanto las relaciones entre los Estados que componen este trión como las relaciones que mantiene con sus periferias.
- Esta característica del predominio de la acción de negociación dio lugar a la política de la UE frente a sus vecinos en el Sur, es decir, los países mediterráneos, el llamado Proceso de Barcelona.
- La meta principal de la UE para estabilizar sus fronteras reside en la promoción del desarrollo económico y de la democracia. No obstante, hasta recientemente, la UE perseguía la estrategias de lo que se puede denominar silogismo económico. Es decir, para introducir la democracia en estos países, se promovía ante todo el desarrollo económico, suponiendo, que lo económico dará lugar más tarde al desarrollo político.
- Tras ocho años de vida del Proceso de Barcelona, que han causado cierto escepticismo frente a la estrategia utilizado en el Mediterráneo, y ante todo provocada por la positiva experiencia hacia los países del Este, la UE da un nuevo empujón al Proceso de Barcelona a través de la Nueva Política de Vecindad.
- La principal novedad de esta política es la introducción de lo que se puede denominar condicionalidad positiva. Es decir, la UE pretende crear incentivos para los países que van a convertirse en Estados miembros, para realizar las reformas económicas y políticas, necesarias para conseguir el grado máximo de integración con la UE, sin llegar a ser miembro. Toda esta política indica que el silogismo político gana importancia. Y como se ha dicho antes, el desarrollo político de los países mediterráneos no comunitarios es fundamental para lograr el objetivo final del Proceso de Barcelona: la creación de una zona de paz, estabilidad y prosperidad en el Mediterráneo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERT, M. (1990): *“Capitalisme contre capitalisme”*, París, Editions du Seuil.
- ALIBONI, R. (2002): *“Security and Common Ground in the Euro-Mediterranean Partnership”*. EuroMeSCo First Year Report of the Working Group I. (EuroMeSCo Papers, 17).
- BACARIA, J. y TOVIAS, A. eds. (1999): *“Librecambio euromediterráneo. Impacto del área de libre comercio en el horizonte de 2010”*. Barcelona: Icaria.
- BELTRAN, L.; MAESTRO, J. y SALO-LEE, L. (Eds.) (2002): *“European Peripheries in Interaction. The Nordic Countries and the Iberian Peninsula”*. Alcalá de Henares: University Press.
- BRAUDEL, F. (1988): *“El Mediterráneo”*, Colección Austral, Espasa, Calpe.
- CIPOLLA, C. (1970): *“The Economic Decline of Empires”*, Methnon Ltd., London.
- COHEN, S. (1975): *“Geography and Politics in a Divided World”*, Oxford University Press.
- DOYLE, M. (1983 a): *“Kant. Liberal Legacies, and Foreign Affairs”*, part I, en: *Philosophy and Public Affairs*, 12(3), págs. 205-235.
- DOYLE, M. (1983 b): *“Kant. Liberal Legacies, and Foreign Affairs”*, part II, en: *Philosophy and Public Affairs*, 12(4), págs. 323-353.
- ESCRIBANO, G. y JORDAN, J. M. (1999 a): *“La integración subregional en la ribera sur del Mediterráneo y el área de libre comercio euromediterráneo”*, en: BACARIA, J. y TOVIAS, A. eds. (1999), págs. 237–256.
- ESCRIBANO, G. y JORDAN, J.M. (1999 b): *“Subregional Integration in the Southern Shore of the Mediterranean and the Euro–Mediterranean Free Trade Area”*, en: Cuadernos del CERI, 5–6, págs. 106–127.
- FUKUYAMA, F. (1989): *“The End of History”*, en: *The National Interest*, 16, págs. 3-18.
- GOTTMAN, J. (ED) (1980): *“Centre and Periphery. Spatial Variations in Politics”*. Beverly Hills: Sage.
- HABERMAS, J. (1985): *“Conciencia Moral y Acción Comunicativa”*. Barcelona. Península.
- HABERMAS, J. (2002): *“Acción comunicativa y razón sin trascendencia”*. Barcelona: Paidós.
- HEGEL, F. (1956): *“The Philosophy of History”*. Nueva York: Dover Publications.
- HUNTINGTON, S. P. (1993): *“The Clash of Civilizations”*, en: *Foreign Affairs*, 72(3), págs. 22-49.
- JERCH, M. (2003): *“Democracia, Desarrollo y Paz en el Mediterráneo. Un análisis crítico de las relaciones euro-mediterráneas”*. Tesis Doctoral, Universidad Autónoma de Madrid.

- JERCH, M. y LORCA, A. (2002): “*Co-operation in the Baltic Sea and the Mediterranean; Democracy, the Missing Factor in the Mediterranean*”, en: Beltran, et. al. (2002), págs. 101-125.
- KAGAN, Robert (2003): “*Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*”. Madrid: Taurus.
- KANT, I (1795): “*Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*”. Stuttgart: Reclam, ed. Por R. Malter.
- LANNON, E. (1996): “*La Déclaration interministérielle de Barcelone, acte fondateur du patenariat Euro-Méditerranéen*”, en: “*Revue du Marché Commun et del’Union Européenne*”, 398, págs. 358–368.
- LORCA, A. (1996): “*Tres Poderes, Tres Mares, Dos Rios*”. Madrid: Encuentros.
- MARKS, J. (1996): “*High Hopes and Low Motives: The New Euro–Mediterranean Partnership Initiative*”, en: “*Mediterranean Politics*”, 1 (1), págs. 1–24.
- PERTHES, V. (1999): “*Der Mittelmeerraum, der nahöstliche Friedensprozess und die Europäische Union: Die Suche nach einer politischen Rolle*”, en: ZIPPEL, W. ed. (1999), págs. 173 –184.
- RHEIN, E. (1998): “*Euro–Med Free Trade Area for 2010: Whom will it Benefit?*”, en: “*The Journal of North African Studies*”, 3 (2), págs. 3–15.
- RUSSETT, Bruce (1993): “*Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War World*”. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- SCHLOTTER, P. (1999): “*Free Trade + Democratization = Development? The European Union's Maghreb policy*”. Frankfurt / Main: PRIF. (PRIF Report No. 52).
- SCHUMPETER, P.: “*Teoría del desarrollo económico. Capitalismo y democracia*”.
- TANNER, F. (1996): “*An Emerging Security Agenda for the Mediterranean*”, en: “*Mediterranean Politics*”, 1 (3), págs. 279–294.
- ZAAFRANE, H. y MAHJOUR, A. (1997): “*La Zone de Libre–Échange Euro–Méditerranéenne. Impact Social et Faisabilité Politique pour les P.S.E.M.*”. Lisboa: EuroMeSCo Working Group I.
- ZIPPEL, W. ed. (1999): “*Die Mittelmeerpoleitik der EU*”. Baden–Baden: Nomos.

CAPÍTULO CUARTO

**LOS DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS EN LA
ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA**

LOS DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS EN LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

Por María Angustias Caracuel Raya

INTRODUCCIÓN

La seguridad en el Mediterráneo ha sido, es y será, ante todo, un interés compartido por una gran variedad de actores, que se interrelacionan en esta amplia región geográfica, entre los que se encuentran, sobre todo, los Estados y las organizaciones internacionales de las que forman parte, especialmente en el ámbito regional europeo.

La continua búsqueda de soluciones a los desequilibrios actuales y a los problemas que afectan a la región, si bien ha dado lugar a diferentes enfoques en el tratamiento de esta cuestión —planteándose en ocasiones problemas de solapamiento o duplicidad de esfuerzos entre las diversas iniciativas estatales e intergubernamentales— está dando sus frutos en este campo y también en el de la defensa.

Sin duda, los trágicos actos terroristas de Nueva York y Washington, ocurridos el 11 de septiembre de 2001, y los acontecimientos que se sucedieron después en Afganistán e Iraq, están teniendo especial incidencia en los diálogos mediterráneos de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa europeas, que continúan tratando de desarrollar un marco multilateral de cooperación más estructurado con el fin de crear un área de paz y estabilidad en la región.

Y es que, debido a la complejidad de los desafíos a los que se enfrentan los Estados ribereños, tanto internos como en sus relaciones exteriores, ninguna iniciativa nacional, bilateral o multilateral puede abordar por sí sola —a corto, medio y largo plazo— las fuentes de

inestabilidad en la región. Solamente a través de la coordinación simultánea de esfuerzos a todos los niveles —en la sociedad, a nivel estatal e intergubernamental— será posible fomentar el diálogo y promover la cooperación, incluso militar, entre los países del Norte y Sur del Mediterráneo.

En este sentido, la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) gozan de gran experiencia, pero de diverso grado, en el tratamiento de las cuestiones de seguridad y defensa en el *Mare Nostrum*. Ello se debe principalmente al impulso que les han concedido sus Estados miembros y sus principales órganos de decisión que, apoyándose en valores comunes, tratan de reducir las tensiones políticas, aumentar la interdependencia económica y conseguir una mayor confianza mutua entre los países de la región.

El propósito de este trabajo es analizar, en primer lugar, la evolución de los respectivos diálogos mediterráneos de la UE, de la OTAN y de la OSCE. En segundo lugar, estudiar en qué medida responden a las expectativas de los países socios, observando si las aportaciones que éstos realizan son recogidas en los diversos documentos o programas de trabajo. En tercer lugar, considerar si es posible la armonización y la racionalización de esfuerzos, a fin de evitar duplicidades y redundancias en los diálogos mediterráneos y, finalmente, valorar las perspectivas de profundización y ampliación de los diálogos, garantizando así el deseado equilibrio entre lo que se ofrece a —y se demanda de— los socios mediterráneos.

El método de trabajo consistirá en comparar los respectivos diálogos de estas organizaciones internacionales en tres campos de actuación: el político, el militar y el académico, a través de lo que se conoce como “diplomacia de los seminarios”. En definitiva, se persigue alcanzar con este trabajo una visión omnicomprendensiva de los diálogos mediterráneos de las tres organizaciones citadas, reflejando sus fortalezas, sus debilidades y sus perspectivas de futuro.

LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA POLÍTICA Y LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La Teoría del Estado parte del análisis de los tres elementos que debe tener cualquier Estado para estudiar, posteriormente, las relaciones entre ellos, a saber: el poder político e

instituciones que lo representan, la población y el territorio. Éste incluye el suelo propiamente dicho, las aguas interiores (las fluviales y los lagos), el subsuelo y el espacio aéreo. KELSEN describió este espacio del Estado como un *cono invertido*, cuyo vértice está siempre en el centro de la tierra, mientras la superficie exterior depende de los confines fronterizos y, por supuesto, el mar territorial y la zona contigua, considerada parte integrante del territorio de aquellos Estados con salida al mar, así como la plataforma continental y la zona económica exclusiva. Gracias al mar, los Estados siempre han tenido una parte integrante de su territorio, calificable como “*territorio flotante*” (1), compuesto por sus buques mercantes, su flota pesquera y también sus buques de guerra.

Todo ello conduce, por un lado, a abordar la trascendencia que tienen los hechos geográficos para la vida de un Estado y para la dinámica de la vida política de una sociedad y, por otro lado, a analizar la nueva dimensión que adquiere el Mar, concretamente el Mediterráneo, en los ámbitos estratégico, económico y político, que hace imprescindible el mantenimiento de buenas relaciones entre los pueblos ribereños.

Ya en el siglo XIX, HËRDER exclamaba: “*dadme las condiciones geográficas de un pueblo y yo os daré su historia*”. Pero, frente a esta visión extrema, la Ciencia Política actual no ha acogido la tesis que parecía establecer una relación rígida y determinante entre ciertos hechos geopolíticos, como el que el territorio de un Estado tenga o no acceso al mar y la conducta de un Estado.

La Teoría del Estado contemporánea se niega a admitir que el Estado es un esclavo del perfil vivo de su territorio. Más bien ha asumido la tesis de que las relaciones entre los Estados y la naturaleza circundante (el medio) son de *adaptación*, de tal manera que, por un lado, pone de manifiesto una *determinada dependencia* del hombre respecto del medio físico y, por otra parte, expone la tarea *transformadora* del hombre, que, sobre una determinada base geográfica, edifica su medio social y político. De este modo, los Estados se adaptan a las condiciones del medio, y sus poblaciones actúan, más o menos acertadamente, sobre el medio geofísico, transformándolo. En la nueva era de la globalización, esa acción es, sin duda, cada vez más intensa.

(1) ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR: “*Aproximación a la relación Mar-Estados desde el Derecho Político*”, “*Sobre el Mar y sus problemas*”, Tomo III, Sociedad Estatal Lisboa ’98, p. 1178.

Esta evolución y adaptación al medio se han puesto de relieve en el Mar Mediterráneo en todos los sentidos, tanto desde el punto de vista histórico, político, económico, como estratégico. Y es que, como dijo Fernand BRAUDEL:

el Mediterráneo es un mar interior que carece de historia autónoma.... Su destino se halla vinculado a otras regiones vecinas o remotas (2).

En efecto, el Mediterráneo ha gozado históricamente de una internacionalidad que precisamente se basa en la unidad del medio físico marino, el desarrollo de un intenso tráfico marítimo y la conducción de determinadas formas de relación y convivencia entre sus pueblos, con sus encuentros y desencuentros. Desde la antigüedad, el Mediterráneo fue un centro comercial, una vía de comunicación interior, que permitió los intercambios comerciales de materias primas a griegos, romanos, fenicios y otomanos, entre otros pueblos, y, por tanto, fue escenario de conflictos motivados por la confluencia de intereses entre sus pueblos. En definitiva, su historia, su geografía, sus religiones y sus civilizaciones tejieron entre sus poblaciones numerosos lazos políticos, económicos y culturales, que son componentes de toda dinámica de cooperación pero también de conflicto.

Si a comienzos de la época moderna el Mediterráneo perdió su exclusivo protagonismo, cediéndoselo al Atlántico, a finales del Siglo XIX adquiere de nuevo una gran relevancia. La penetración europea en China durante esta época permitió la diferenciación geográfica entre el “Extremo Oriente” y “Oriente Medio”. Los anglosajones introdujeron este término a principios de siglo para designar las regiones que iban del Mar Rojo al Imperio británico de la India. Sin embargo, las terminologías francesa y española distinguen entre el Machrech y el Magreb. El primer término, que significa *Oriente* árabe, engloba la península arábiga (Arabia Saudí, Yemen, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein y Kuwait) y el Creciente Fértil (Líbano, Siria, Jordania, Iraq e Israel), al igual que a Egipto. En cambio, lo que se conoce como Magreb, que significa *poniente* en la astronomía árabe u *Occidente* del mundo árabe, constituye una realidad geográfica diferente a la anterior, desde Libia hasta Mauritania, pasando por Argelia, Túnez y Marruecos.

(2) BRAUDEL, FERNAND: “*El Mediterráneo y el mundo Mediterráneo en la época de Felipe II*”, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1996, p. 336.

Así, el Magreb y el Machreck representaron lo que COHEN denominó “*cinturón de quiebra*” durante la guerra fría, principalmente en los años 60 y 70, al confluir intereses de las dos grandes superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética). De hecho, el Mediterráneo, especialmente el Magreb y el Creciente Fértil, se convirtió durante esta época en un espacio de gran valor estratégico y foco de competición entre el Este y el Oeste. La posibilidad de acceso soviético a bases del Mediterráneo occidental, gracias a las “facilidades” proporcionadas por Egipto (al menos hasta 1973) y Siria, preocupó enormemente a los observadores internacionales occidentales, al igual que el almacenamiento de equipos soviéticos en Libia a finales de los años 70 y principios de los 80.

En este contexto, la ausencia de foros regionales donde debatir estas cuestiones constituía una importante deficiencia del sistema internacional. Pero el advenimiento de la posguerra fría a partir de 1989 va a suponer un cambio radical en el planteamiento de las cuestiones de seguridad en toda la región mediterránea, motivado por dos factores principalmente. Por un lado, debido a una menor presencia soviética en la zona y, por otro lado, al impulso que le otorgan nuevos actores regionales en la escena política, como las organizaciones internacionales, especialmente la UE, la OTAN y la OSCE.

En efecto, todos los Estados y organizaciones internacionales regionales comienzan a dedicar una mayor atención a la estabilidad en el Mediterráneo, entendiéndose que ello debe ser un objetivo compartido tanto por los países del Norte como por los países de la ribera Sur. A pesar de los notables desequilibrios socio-económicos que afectan al Mediterráneo, estos actores comienzan a mantener un diálogo fluido sobre asuntos de interés común para las dos regiones, pues es lo que, en definitiva, genera incentivos para formular estrategias cooperativas.

No obstante, el concepto de seguridad que se empieza a aplicar a la región derivaba aún de planteamientos propios de la guerra fría (3), por lo que es necesario, más que nunca, redefinir un concepto, que sea asumido igualmente por el Norte y el Sur, y que contemple aspectos políticos, militares, económicos y culturales.

(3) MARQUINA, ANTONIO: “*From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean*”, “*Security and Environment in the Mediterranean*”, Springer, Germany, 2003 pps. 309- 317.

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO

La UE se ha definido así misma como un “proyecto de paz”, pues ha respaldado la reconciliación y la evolución pacífica de Europa occidental en los últimos cincuenta años. En este sentido, no sólo ha reforzado sus políticas e instituciones “*ad intra*”, sino también está proporcionando seguridad “*ad extra*”, apoyando la consolidación de la democracia en los países vecinos de Europa central y oriental, y proyectando estabilidad más allá de su ámbito de actuación regional a través de numerosas iniciativas de cooperación, entre las que se incluyen las dirigidas hacia el Mediterráneo.

Sin duda, la Asociación Mediterránea, conocida también como Proceso de Barcelona (4) (1995) está contribuyendo al mantenimiento de un diálogo fluido entre sus países participantes. Pero el desarrollo de esta política no debe considerarse como un hecho aislado. Debe complementarse y equilibrarse con la naciente dimensión mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), recogiendo la herencia del diálogo nacido en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO), que, si bien dejó de funcionar a nivel político y militar en el año 2000, sigue en cierta medida vivo gracias a las actividades de su Asamblea Parlamentaria.

El diálogo mediterráneo en el proceso de construcción europea

El nacimiento del diálogo mediterráneo en el proceso de construcción europea tuvo lugar en el seno de la UEO. En particular, fueron Francia e Italia los países que impulsaron, en un primer momento, el fomento de la cooperación, el diálogo y la confianza entre los países de la zona. Tres campos de actuación fueron desarrollándose casi simultáneamente en la organización defensiva europea.

A nivel político, se creó un Subgrupo de Trabajo sobre el Mediterráneo en 1987, ideado para que los Estados miembros de la UEO se consultaran sobre esta importante cuestión. Una vez incorporadas, a principios de los 90, España, Grecia y Portugal, y Turquía como miembro asociado, aumentó el interés de esta organización por la región. Así, el Subgrupo se convertiría en el Grupo Mediterráneo, cuyo propósito fundamental era favorecer la cooperación con los

(4) Los países de la ribera Sur que participan en este foro son Argelia, Autoridad Nacional Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez y Turquía.

países del Sur, basándose en los siguientes principios: diálogo, transparencia en las actividades y doctrinas militares, prevención de conflictos, arreglo pacífico de controversias y no proliferación.

El reconocimiento a la labor del Subgrupo de Trabajo sobre seguridad en el Mediterráneo tuvo lugar en la reunión de Ministros de Bonn en junio de 1992, cuando adoptaron la famosa Declaración de Petersberg. El párrafo 18 mencionaba expresamente los términos de referencia para el establecimiento de un diálogo gradual con los países del Magreb, tomando en consideración los desarrollos políticos de estos países y de la región.

Entonces, y a partir de una iniciativa española, el Consejo de Ministros de la UEO aprobó en Luxemburgo, en mayo de 1994, un mandato para iniciar contactos directos con los países del Mediterráneo que no perteneciesen a la UEO. Los países invitados fueron Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez en 1992, uniéndose otros países del Machrek, Egipto, Israel y Jordania en 1994, 1995 y 1998, respectivamente.

Sin embargo, la decisión de la UEO, tomada en el Consejo de Ministros de Marsella en noviembre de 2000, de dar por concluido el Diálogo Mediterráneo, cuando todavía no había sido asumido por la UE, produjo importantes críticas por parte de numerosos países y analistas internacionales, que demandaban el mantenimiento del diálogo político con los países mediterráneos.

En efecto, como consecuencia del proceso de absorción de la UEO en la UE, se produjo el traspaso de algunas responsabilidades de la organización defensiva europea a la Unión, como el Centro de Satélites de Torrejón y el Instituto de Estudios de Seguridad de París, mientras otras, como el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) se mantenían en el seno de la UEO. En este sentido, se puede afirmar que la UE no supo aprovechar entonces el importante acervo de la UEO en lo que respecta al Diálogo Mediterráneo.

En el campo militar, la UEO también se anticipó a la UE a la hora de desarrollar su capacidad operativa, pues asumió en la citada Declaración de Petersberg, nuevas misiones de gestión de crisis al igual que trató de dotarse de los medios necesarios para llevarlas a cabo. De esta manera, la UEO decidió utilizar unidades militares provenientes de los Ejércitos de los Estados miembros —las denominadas Fuerzas Multinacionales a Disposición de la UEO

(FAWEU) (5)— para realizar las misiones Petersberg (6), posteriormente asumidas en el artículo 17 del nuevo Tratado de Amsterdam de la Unión. Y aunque solamente los Estados miembros hubieran podido llevar a cabo este tipo de misiones de gestión de crisis, los países del Diálogo Mediterráneo comenzaron a participar como observadores en ejercicios de las fuerzas multinacionales.

Además, la Declaración de París de la UEO, de mayo de 1997, marcó un hito importante, ya que los Ministros de Asuntos Exteriores mostraron la preparación de las naciones miembros de la Fuerza Operativa Terrestre (EUROFOR) y la Fuerza Marítima (EUROMARFOR) para desarrollar acciones cooperativas con estos países. Algunos ejercicios de la UEO, como el CRISEX, contaron además con observadores de la ribera sur del Mediterráneo. Por otro lado, desde diciembre de ese mismo año, la UEO invitó a socios mediterráneos a visitar el Centro de Satélites de Torrejón. Todo ello, contribuía, sin duda, a fomentar la transparencia y la confianza entre los Estados participantes en el Diálogo Mediterráneo; iniciativas que se paralizaron como consecuencia del proceso de “fusión” de algunas competencias de la UEO en la UE.

En el campo académico, la organización defensiva europea también sirvió de instrumento para tratar de forma compartida los conceptos de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz, promoviendo el intercambio de puntos de vista y experiencias sobre la participación de las Fuerzas Armadas de estos países en misiones humanitarias. En particular, el Instituto de Estudios de Seguridad —todavía de la UEO— organizó interesantes seminarios que contaron con la participación de los socios mediterráneos. La celebración de estos encuentros se producía de forma paralela a los que tenían lugar en el seno de otras organizaciones regionales.

Había llegado, pues, la hora de continuar un similar proceso de reflexión y consultas en el marco de la UE. Gracias a una nueva iniciativa española, durante su presidencia de la UE en el primer semestre de 2002, como más adelante se explica, comenzaron a abordarse las cuestiones que afectan a la seguridad y defensa del Mediterráneo. Dos fueron las razones que animaron iniciar este camino. Por un lado, porque de esta manera se contribuía a reforzar los principios fundamentales del Capítulo 1 del Proceso de Barcelona, a saber: promover las condiciones para

-
- (5) Entre ellas el Eurocuerpo, la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF), la Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa, EUROFOR, EUROMARFOR, y la División Central del ARRC (ACE Rapid Reaction Corps). Son también denominadas fuerzas de “doble sombrero” al poder emplearse también en el marco de la OTAN.
- (6) Las misiones Petersberg son: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones donde intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluido el restablecimiento de la paz.

desarrollar buenas relaciones de vecindad, y apoyar procesos dirigidos a incrementar la estabilidad, la seguridad, la prosperidad y la cooperación regional y subregional; y considerar cualquier medida de fomento de la confianza y la seguridad con vistas a crear un “*área de paz y estabilidad en el Mediterráneo*”. Por otro lado, se consideró conveniente reiniciar la reflexión con los socios mediterráneos porque de esta manera se reforzaba la transparencia en el diseño y aplicación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que se estaba desarrollando de forma más que simbólica desde el Consejo Europeo de Helsinki de 1999.

En definitiva, comenzó a nacer una nueva conciencia en la UE, que se va a plasmar en su agenda política, basada en la necesidad de cooperar a todos los niveles y con el mayor número de actores posibles, si es que la Unión realmente deseaba ser efectiva como actor global.

La dimensión mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa

Durante el primer semestre de 2002, la Presidencia española de la UE dedicó parte de sus esfuerzos a lograr que los socios mediterráneos no percibieran el desarrollo de la PESD como una potencial amenaza a su seguridad, sino como un instrumento que proporcionara estabilidad a la región euromediterránea. En este sentido, nuestro país decidió impulsar el acercamiento entre ambas riberas, desarrollando el capítulo político y de seguridad del Proceso de Barcelona y explicando el desarrollo de la PESD a los países socios. De esta manera, se resaltaba que ambos procesos se reforzaban mutuamente.

En efecto, la Conferencia Euromediterránea celebrada en Valencia los días 22 y 23 de abril de 2002 (7), introdujo por primera vez en las conclusiones de la Presidencia la necesidad de intensificar el diálogo político, incluso en materia de defensa, con el fin de dotar a la Unión de un enfoque común sobre la cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional y el diálogo en materia de derechos humanos, primordialmente (8).

Enseguida comenzó también a desarrollarse una nueva iniciativa: la dimensión mediterránea de la PESD bajo los auspicios del Ministerio de Defensa español. Su propósito

(7) Después de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995) se celebraron las de Malta (15 y 16 de abril de 1997), Stuttgart (15-16 de abril de 1999), Marsella (15 y 16 de noviembre de 2000). Asimismo, la UE también adoptó en el Consejo Europeo de Feira (19 y 20 de junio de 2000) la “Estrategia para el Mediterráneo”.

(8) Presidency Conclusions: “Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers”, Euro-Med 2/02, 24 de abril de 2002.

primordial es contribuir al diálogo político, de seguridad e intercultural entre la UE y los socios mediterráneos, lo que incluye el diálogo militar, explorando nuevas posibilidades de cooperación en este campo. Así se celebró el primer Seminario Internacional sobre esta materia en el mes de mayo de 2002, organizado por la Secretaría General de Política de Defensa y la Fundación CIDOB, que reunió a representantes gubernamentales y no gubernamentales de los países miembros de la UE y de los países del sur del Mediterráneo.

Durante el desarrollo de este seminario, se puso de manifiesto que había que repensar una dimensión mediterránea de la PESD, teniendo en cuenta el lema de la Presidencia española de la UE: “Más Europa”, es decir, impulsando todas sus políticas tanto “hacia dentro”, por ejemplo, desarrollando el papel de las instituciones de la PESD en relación al Mediterráneo, como “hacia fuera”, promoviendo también el acercamiento a los socios mediterráneos que participan en el proceso de Barcelona. En este sentido, se apreciaba la necesidad de crear la confianza recíproca entre ambos lados del mediterráneo, fomentando, por un lado, la transparencia en el desarrollo del “Objetivo General”, aprobado en Helsinki unos años antes, y, por otro lado, favoreciendo la cooperación con estos países en el ámbito militar, lo que podría derivar en la participación de los socios mediterráneos en misiones de seguridad lideradas por la UE.

Transparencia y cooperación se convertían, pues, en las principales coordenadas que van a guiar el desarrollo de la dimensión mediterránea de la PESD. Así lo subrayó el Ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa en la clausura de este seminario, quien propuso, además, un conjunto de medidas para avanzar en este sentido. Son éstas:

- Desarrollar proyectos de formación entre los militares del Norte y del Sur del Mediterráneo, que podrían canalizarse a través del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.
- Utilizar al Estado Mayor de la UE como punto de contacto para centralizar toda la información referente a la cooperación militar entre el Norte y el Sur, de cara a futuros programas multilaterales en temas de adiestramiento, ejercicios y gestión de crisis.
- Establecer una unidad informativa sobre la PESD, dependiente de la Secretaría General de la Unión, que pudiese, de manera informal, responder a las preguntas que sobre este tema tengan los países del Sur.

- Celebrar futuros seminarios con el CIDOB en Barcelona para potenciar las iniciativas que la Presidencia griega había decidido asumir en este campo (9).

Fue esta última iniciativa la que obtuvo un mayor respaldo por parte de los países miembros la Unión, a pesar de que Dinamarca, país que ostentó la Presidencia durante el segundo semestre de 2002, se desmarcó de esta política al no participar en el desarrollo de la PESD. No obstante, Grecia, país europeo con gran vocación mediterránea, asumió la responsabilidad de organizar dos seminarios para seguir debatiendo estas cuestiones. El primero de ellos tuvo lugar en Rodas el 2 de noviembre de 2002, y el segundo en Corfú el 10 de mayo del año siguiente. Posteriormente, Italia organizó otro seminario, en el marco de los objetivos culturales del programa de su Presidencia, el 25 de septiembre de 2003 (10).

En general, estos seminarios han permitido lanzar nuevas propuestas para la cooperación, aunque sin entrar demasiado en su desarrollo. Son éstas:

- La celebración de una sesión de Ministros de Defensa con los países de la región para abrir nuevos mecanismos de cooperación, que vayan más allá de lo que se considera una “tormenta de ideas” (*brainstorming*).
- La creación de un Comité Mediterráneo, con sede en Bruselas, que fomente una política informativa sobre la PESD.
- La creación de coaliciones de países “capaces y dispuestos” a cooperar en materias de planeamiento civil de emergencia, en misiones de rescate, inteligencia, etc.
- La promoción de ejercicios militares que cuenten con la participación de los socios mediterráneos, como hizo la UEO en los años 90, a través de las llamadas actualmente “Eurofuerzas”, principalmente EUROFOR, EUROMARFOR, el Eurocuerpo y la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF).

(9) Resumen de conclusiones: “*La Dimensión Mediterránea de la PESD, y la Presidencia Española de la UE*”, Area de Estudios del Gabinete Técnico de SEGENPOL, I Seminario Internacional, Barcelona, 20 y 21 de mayo de 2002, págs. 49-50. El II Seminario Internacional celebrado por España en Barcelona tuvo lugar los días 6 y 7 de junio de 2003

(10) “Security, Stability and Cooperation in the Mediterranean Region”, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 25 Septiembre 2003.

- La celebración de nuevos Seminarios por parte de las instituciones de la Unión y no exclusivamente por las Presidencias de turno correspondientes.

La capacidad de diálogo entre los países del Norte y Sur del Mediterráneo durante estos seminarios quedó, una vez más, plasmada en las ideas sobre la evolución de la PESD manifestadas por los diversos ponentes, representantes gubernamentales y no gubernamentales, y pudieron servir de base para lograr un acuerdo finalmente en el Comité Político y de Seguridad (COPS), que aprobó en el mes de febrero el documento “*Option Paper on dialogue and cooperation on ESDP between the EU and Mediterranean Partners*”.

Este documento representa un texto de compromiso entre las posturas defendidas por los países que hubieran deseado ir más lejos en las medidas que contempla, como es el caso de España, Francia, Italia, Portugal y Grecia, y otros países europeos que consideraban más oportuno lograr un acuerdo de mínimos a partir del cual dar solidez a la dimensión mediterránea de la PESD, en función de la respuesta que proporcionen los socios mediterráneos.

Así, el documento establece los objetivos, los principios de la relación y los niveles en los que deben desarrollarse los contactos entre los países europeos y sus socios mediterráneos. Entre los primeros, se encuentran el deseo de contribuir a la seguridad y estabilidad mediante la comprensión mutua, la preparación del terreno para las consultas futuras y la cooperación con los socios mediterráneos en la prevención de conflictos y gestión de crisis. Entre los principios del nuevo diálogo destacan la no discriminación; la posible cooperación en diversos formatos, incluyendo la cooperación subregional y bilateral; la coordinación de sus actividades con las del proceso Euromediterráneo; y la preparación de medidas para la construcción de la asociación, como, por ejemplo, la explicación de los objetivos, estructuras y procedimientos de la PESD, las modalidades para la cooperación en operaciones civiles y militares dirigidas por la Unión, y la lucha contra el terrorismo, entre otras.

Por otra parte, el documento señala que la dimensión mediterránea de la PESD tiene un carácter progresivo, y establece dos fases para su implementación. A corto plazo, pretende familiarizar a los socios mediterráneos con la PESC/PESD y los procedimientos de gestión de crisis de la UE, con vistas a su posible participación en futuras operaciones dirigidas por la UE. Para ello, se institucionalizan las relaciones de la siguiente manera: se celebrará un encuentro por

presidencia entre la Troika del COPS y los jefes de misión de los socios mediterráneos y, cada seis meses, tendrán lugar reuniones de expertos de la Presidencia, la Secretaría, incluido el Estado Mayor de la UE, y la Comisión con los socios mediterráneos, si así lo desean (11). Igualmente, se confía al Instituto de Estudios de Seguridad —ahora de la UE— a que examine posibles actividades en apoyo al diálogo con los socios mediterráneos, antes de su presentación al COPS. A medio plazo, se deja abierta la posibilidad de que los países socios participen como observadores en ejercicios y en operaciones de gestión de crisis de la UE, así como de que sus representantes nacionales sean invitados a concurrir en los cursos de formación de la PESD.

Por consiguiente, el documento no contempla algunos de los mecanismos de diálogo y cooperación que fueron considerados en las conclusiones de los seminarios celebrados hasta entonces, como la creación de una oficina informativa sobre la PESD en la Secretaría General del Consejo, la celebración de una sesión de Ministros de Defensa con los países de la región, y el seguimiento de las iniciativas bilaterales por parte del Estado Mayor de la UE, con el propósito de coordinarlas en el plano multilateral. Pero, sin embargo, debe mencionarse que las principales instituciones de la Unión —la Presidencia, la Secretaría General y la Comisión— tienen responsabilidades en la aplicación de las medidas contempladas en el documento aprobado por el COPS, lo que refleja la importancia y el nivel que se otorga a la dimensión mediterránea de la PESD, como política intergubernamental de la Unión.

En particular, la mención de la Comisión, como principal órgano interpilar, en este documento debe entenderse también en clave de financiación de esta política a la hora de facilitar fondos comunitarios a estas iniciativas; teniendo en cuenta que, hasta el momento, estas actividades han sido financiadas con cargo al presupuesto nacional de los países que han ostentado las sucesivas Presidencias de la Unión. La financiación comunitaria de la dimensión mediterránea de la PESD podría aplicarse particularmente al campo de la formación militar, debido a que la Comisión viene desarrollando una actuación similar en los ámbitos académicos, científicos, culturales, económicos y sociales; cuestión que no se aborda entre los principales elementos de este documento.

Y es que la asunción de mayores competencias por parte de la UE en el campo de la PESD no ha marchado en paralelo a la promoción de programas de formación en el ámbito militar, por

(11) “Option Paper on dialogue and cooperation on ESDP between the EU and Mediterranean Partners”, *Council of the European Union*, 19 February 2003, 6276/1/03, págs. 4-5.

lo que resultaría oportuno ampliar las competencias de los órganos de la Unión en este sentido. En particular, la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión de la UE ha venido desarrollando diversos programas, sufragados con el presupuesto comunitario, con el fin de promover un sentimiento de identidad europea (12). El marco jurídico de esas iniciativas se encuentra en los artículos 149 y 150 del Tratado de la Unión Europea (13), que se mantienen en el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (arts. III-182, III-183), que especifica textualmente:

La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales en materia de educación... (14).

Un marco oportuno para la materialización de esta idea podría ser extender a los países mediterráneos el programa TEMPUS (*Trans-European Mobility Program for University Studies*), dedicado, hasta el momento, al intercambio de profesores de las universidades de la Unión y de los países de Europa Central y Oriental, y ampliado en Valencia a la región mediterránea (15), desarrollando un nuevo programa que fomente la transparencia dentro del partenariado establecido con los socios mediterráneos: el TEMPSD (*Trans-European Mediterranean Program for Security and Defence Studies*). De esta manera, se promovería, en primer lugar, una cultura de seguridad europea, que abarque la dimensión civil y militar de este concepto y, en segundo lugar, la formación cívico-militar en el seno de la dimensión mediterránea de la PESD, como ocurre con otras actividades multinacionales, según contempla la Decisión 29/04/99, en las esferas científica, cultural, artística, económica y social (16).

En este contexto, la iniciativa de Francia, Bélgica, Luxemburgo y Alemania de crear un Colegio Europeo para la Seguridad y la Defensa, y la futura Política de Formación de la PESD deberían contemplar, caso por caso, la posible participación de Terceros Países, incluidos los mediterráneos, en los cursos de formación que pudieran celebrarse en este ámbito. Más

(12) Entre esos programas destacan: Erasmus (de estudiantes universitarios), Comett (de cooperación entre la Universidad y la empresa), Lingua (para la promoción de las lenguas extranjeras, y Tempus (para el intercambio de profesorado universitario con los países socios europeos). Véase: <http://ue.eu.int> y “*Europa Siglo XXI*”, Boletín de Información Europea, Año 1, septiembre-octubre 2003, pág.2.

(13) “*Educación, Formación Profesional y Juventud*”, *Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1992,, págs. 213-215.

(14) *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Convención Europea, 18 de julio de 2003, pág. 182.

(15) “*Avances del Proceso de Barcelona*”, Informe Semanal de Política Exterior, nº 366, 16 de junio de 2003, pág. 7.

(16) Véase <http://europa.eu.int/comm/education/tempus/home.html>

específicamente, la Asamblea Parlamentaria de la UEO celebró en Portugal —país que ostentó la presidencia de la UEO en el segundo semestre de 2002— un seminario en Lisboa, donde el general García Leandro, director del Instituto de Defensa Nacional (IDN), defendió la idea de crear un Centro Mediterráneo de Estudios Estratégicos, que serviría para aumentar la transparencia sobre las intenciones y las capacidades de Europa en el Mediterráneo (17).

Aunque esta idea no ha tenido el respaldo de la UE, refleja, desde el punto de vista práctico, el deseo de crear un espacio de confianza entre ambas riberas del Mediterráneo mediante el refuerzo de los aspectos culturales y formativos en el ámbito de la PESD. Y es que, como señaló en ese mismo seminario el periodista tunecino, Kamel Ben Younes, los nuevos riesgos a la seguridad exigen insistir en los planteamientos culturales, apoyando, sobre todo, a aquellos que han sufrido el golpe más duro a raíz del 11 de septiembre de 2001: los sectores más moderados de las sociedades mediterráneas.

La dimensión mediterránea de la PESD depende, pues, de su consolidación como foro principal del diálogo mediterráneo entre el Norte y el Sur en materia de defensa, y de su contribución a la seguridad dentro del capítulo I del Proceso de Barcelona, como de nuevo resaltan las conclusiones de la Conferencia Euromediterránea celebrada en Creta en mayo de 2003 (18). De esta forma, la PESD y su dimensión mediterránea tratan de fomentar una atmósfera de entendimiento mutuo, que va en beneficio de todos y en perjuicio de ninguno, como ha manifestado algún analista. No cabe duda de que, a través del ejercicio que supone esa política, aumenta la perspectiva de alcanzar uno de los objetivos estratégicos de la Unión, contemplados en el llamado documento SOLANA “*Una Europa más segura en un mundo mejor*”: extender la zona de seguridad alrededor de Europa (19).

La percepción del Sur

La aportación de los países socios del Mediterráneo a los diversos seminarios que se han celebrado sobre la Dimensión Mediterránea de la PESD permite hacer una valoración sobre la percepción que tienen de ella, si bien ésta no es uniforme.

-
- (17) “*UEO/Méditerranée: l’UEO invite les Européens à intensifier le dialogue avec le Sud-Ouest de la Méditerranée*”, *Nouvelles Atlantiques*, 11 octubre 2002, nº 3421, pág. 3. También el Teniente General Luis ALEJANDRE SINTES ha defendido la idea de crear un “Observatorio de defensa para el Mediterráneo”, con sede en Barcelona. “*El diálogo mediterráneo en el umbral del siglo XXI*”, CESEDEN, 19 de febrero de 2002
- (18) Presidency Conclusions: “*Mid-Term Euro-Mediterranean Conference*”, Crete, 36-27 May, 2003, pág. 3.

Desde la perspectiva del Sur, en general, los riesgos y amenazas a los que se enfrentan actualmente nuestras sociedades no tienen naturaleza militar. Y aunque todos los países reconocen que están más interesados en resolver, en primer lugar, los problemas de desarrollo económico y social en que viven inmersos, son conscientes de que hay que desarrollar un concepto de “seguridad integral” (*comprehensive security*), que representa la UE, en particular, cuyos principios fundamentales son la indivisibilidad de la seguridad, la globalidad de la cooperación y la concertación regular en los ámbitos bilateral y multilateral.

En este sentido, se debe destacar que los países de la ribera sur del Mediterráneo demandan, como los del norte, un enfoque multifuncional de la seguridad, y entienden que el multilateralismo es el mejor instrumento que puede contribuir a lograr cierto grado de estabilidad en la región. Así, abogan por desarrollar el diálogo a través del establecimiento de medidas de cooperación tanto a nivel horizontal (entre países), como vertical (por áreas de actuación). De esta manera, han llegado a proponer la posibilidad de que la UE y los países árabes trabajen conjuntamente en los siguientes campos: el mantenimiento de la paz, las misiones de cooperación ante emergencias civiles, los ejercicios militares conjuntos, la seguridad medioambiental y la transferencia de material industrial y tecnológica, el turismo y la eliminación de minas antipersonal (20).

En cambio, otros autores estiman que el tratamiento de aspectos relacionados con la llamada “seguridad dura” (*hard security*) —como la gestión de crisis, la gestión de conflictos y el mantenimiento de la paz— solamente podrá realizarse en una fase posterior, sobre todo cuando las condiciones del proceso de paz de Oriente Medio lo permitan. De ahí que vean necesario coordinar primero las políticas las financieras, judiciales y policiales —y no sólo militares—, que conduzcan a la consecución de ese espacio de seguridad común. En este sentido, prestan más atención a fomentar la pluralidad cultural, orientada a la coexistencia pacífica y al diálogo entre las culturas, las civilizaciones y las religiones, como se ha mencionado anteriormente (21).

(19) Este documento fue presentado en la Cumbre de Salónica del 19 y 20 de junio de 2003, y se espera que sea aprobado por la Unión en el Consejo Europeo de Roma en el mes de diciembre de 2003.

(20) Estos aspectos fueron defendidos por Mohamed KADRY SAID, del Centro Al Ahram de Estudios políticos y estratégicos, en el I Seminario Internacional sobre la PESD, *op.cit.*, p. 38.

(21) Véase el artículo del Ministro de Asuntos Exteriores de Túnez, AVIV BEN YAHIA: “El diálogo euromediterráneo y los conflictos regionales”. [Http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/279.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/279.asp)

Precisamente, una de las ideas reiteradas el primer Seminario Internacional sobre la PESD, y defendida por el profesor tunecino Nureddin Jebnoun, fue la necesidad de reforzar esta dimensión cultural, ya que constituye el verdadero “pariente pobre” de las políticas de la Unión (22). En su opinión, el problema en las relaciones Norte-Sur no descansa en un choque de civilizaciones, como han llegado a sostener algunos autores, sino en el profundo desconocimiento del “otro”, lo que se corregiría, en cierta medida, con el reforzamiento de esa dimensión cultural.

LA OTAN Y SU AGENDA MEDITERRÁNEA

El diálogo mediterráneo (DM) de la OTAN se convirtió en una parte importante de su agenda para la transformación desde el momento que la Alianza Atlántica comenzó a adaptarse externamente a la luz de los cambios experimentados desde el fin de la guerra fría en 1989 y, más aún, después del 11 de septiembre de 2001. Hasta estos acontecimientos, la importancia del Mediterráneo para la OTAN descansaba fundamentalmente en aspectos puramente militares, como consecuencia de la presencia soviética en esta vasta región geográfica. De ahí que se identificara al Mediterráneo como el “flanco sur” de la Alianza.

Sin embargo, a medida que se desarrollaba el concepto de “seguridad compartida” entre las naciones aliadas y los nuevos socios de Europa Central y Oriental, la OTAN redefinió su área de interés estratégico (AOSI, *Area of Strategic Interest*) para incluir el sur y el este del Mediterráneo, los Balcanes y el Cáucaso (23). La razón era obvia: la OTAN no es una alianza que mira exclusivamente hacia su interior, pues la seguridad de los aliados está directamente vinculada con la de sus naciones vecinas. En este sentido, se puede afirmar que el papel de la Alianza en los Balcanes ha servido de catalizador para reforzar los medios políticos y la cooperación militar de la OTAN con los países de la región.

Por consiguiente, la OTAN comenzó a dedicar mayor atención al desarrollo de los acontecimientos en territorios contiguos y adyacentes, que podrían afectar a la seguridad de los aliados. Y es que, si bien el Mediterráneo es un importante centro de interacción socio-

(22) Resumen de conclusiones: “*La Dimensión Mediterránea de la PESD, y la Presidencia Española de la UE*”, Area de Estudios del Gabinete Técnico de SEGENPOL, I Seminario Internacional, Barcelona, 20 y 21 de mayo de 2002.

(23) NICOLA DE SANTIS: “*NATO’s Agenda and the Mediterranean Dialogue*”, op.cit , pág. 179.

económica, también lo es de importantes desequilibrios y tensiones que pueden derivar en consecuencias no deseadas para la región, por lo que la OTAN debe abordar los riesgos que emanan de la inestabilidad. Varios ejemplos ilustran esta realidad: el deterioro de la situación en Oriente Medio debido al conflicto palestino-israelí, los movimientos migratorios (24) de poblaciones del sur del Mediterráneo hacia el norte en búsqueda de unas mejores condiciones de vida, y el incremento de actividades terroristas a escala global, lo que están planteando nuevos desafíos a la seguridad nacional y también internacional.

Ello no significa que la OTAN esté buscando nuevos enemigos “artificiales”, como han denominado algunos autores. Más bien al contrario, la Alianza pretende disipar tensiones y temores ante lo que algunos han representado en una “nueva línea divisoria” entre el Norte y el Sur. Para ello, la organización atlántica pretende mejorar su imagen ante estos países, abordando los problemas de seguridad en la región y proporcionando nuevas herramientas para la cooperación en el ámbito de la defensa. Con este propósito, siete países mediterráneos — Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez— comenzaron a participar en una nueva iniciativa de la Alianza —el Diálogo Mediterráneo— a partir de su lanzamiento en la Cumbre de Bruselas en enero de 1994. Desde entonces, los principios que comenzaron a regir el DM son los siguientes: su carácter progresivo, bilateral, no discriminatorio y la autofinanciación de sus actividades.

Del diálogo a la cooperación mediterránea

El establecimiento de los primeros contactos entre la Alianza y los países mediterráneos comenzó a realizarse, de forma gradual y caso por caso, con cada uno de los países seleccionados, que cumplían con los criterios establecidos en 1994 por la Asamblea del Atlántico Norte (AAN), como son sus credenciales democráticas, el respeto a los derechos humanos, etc. La actual Asamblea Parlamentaria de la OTAN (NATO-PA) ha seguido impulsando el diálogo político con los socios mediterráneos. En este sentido, se celebró en la ciudad de Málaga el noveno seminario sobre la seguridad en el Mediterrenáneo, en el que se debatió en profundidad los conflictos que afectan a la región, en particular el conflicto de Oriente Medio, y las importantes diferencias que existen entre ambas partes, que se resumen en una frase de Joseph

(24) Monografías del CESEDEN: *“Inmigración y Seguridad en el Mediterráneo: el caso español”*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 52, marzo de 2002.

Paritzky, ministro en el actual gobierno israelí: “*we are ready for a two state solution, but not a two stage solution*” (25).

Por consiguiente, el conflicto de Oriente Medio sigue “protagonizando” los debates sobre la seguridad en el Mediterráneo, y continúa frustrando nuevas medidas de cooperación entre la OTAN y los socios de la región. A ello se añade las críticas que ha recibido el DM por parte de éstos —a pesar de la creación en la Cumbre de Madrid de 1997 del Grupo de Cooperación del Mediterráneo—, pues lo consideran una iniciativa de segundo nivel en comparación con otras iniciativas de cooperación o de asociación de la Alianza, como el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) y la Asociación para la Paz (APP), establecidas con los países de Europa Central y Oriental e incluso las repúblicas centroasiáticas de la antigua Unión Soviética.

En efecto, ni la representación ni la estructura ni el presupuesto del DM es igual a los de estas últimas iniciativas. Aunque el diálogo es fundamentalmente bilateral (19+1), también se celebran reuniones multilaterales (19+7), sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, en forma de sesiones informativas destinadas a funcionarios de países que forman parte del diálogo, a diferencia del CAEA que ha celebrado reuniones ministeriales o de jefes de Estado en las últimas Cumbres de la OTAN.

Por otra parte, la OTAN ofrece a los países socios actividades dentro del programa militar dividida en tres grupos: las patrocinadas por la OTAN como organización y financiadas en un 80%, que incluyen las actividades ofrecidas por los mandos estratégicos —el mando aliado europeo (ACE o ACO, *Allied Command Operations*) y el mando aliado del Atlántico (ACLANT o ACT, *Allied Command for Transformation*), el Estado Mayor de la Unión (IMS) y las escuelas de la OTAN; las patrocinadas por los aliados y los socios con carácter individual (Israel es el único país que ha ofrecido colaboración); y otras actividades patrocinadas por los aliados y los socios orientadas a reforzar la seguridad y estabilidad en el mediterráneo (visitas, conferencias, etc.) (26).

Respecto al presupuesto del DM, destaca su asimetría en relación al de la APP. Mientras el primero se ha reducido considerablemente con respecto al año anterior, el presupuesto de la APP ha aumentado muy levemente.

(25) “*NATO Parliamentarians discuss Mediterranean Security*”, Press Communique, 17 October 2003.

(26) ROLDÁN, RAFAEL: “*Actividades del DM de la OTAN*”, op.cit, pág. 1.

Los datos, expresados en euros, son los siguientes (27):

	DM		APP	
AUTORIDAD OTAN	2002	2003	2002	2003
ACE	Sin datos	164.288	3.606.730	3.961.948
ACLANT	Sin datos	51.502	1.918.293	1.900.000
IMS	Sin datos	46.947	1.513.916	1.211.132
TOTAL	557.891	401.531	7.038.939	7.073.080

A pesar de ello, la participación de los socios mediterráneos en actividades de la OTAN es más amplia que en programas de trabajo anteriores. Debe mencionarse que todos los socios mediterráneos participan en las actividades ofrecidas por los mandos estratégicos y las escuelas de la OTAN, pero en diverso grado. Así, los países que más participan en el DM de la Alianza son, por este orden, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel y Mauritania, como refleja este cuadro.

NÚMERO DE PARTICIPANTES EN ACTIVIDADES DE LA OTAN DEL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO 2002

AUTORIDAD OTAN	ARGELIA	EGIPTO	ISRAEL	JORDANIA	MAURITANIA	MARRUECOS	TÚNEZ
IMS	7	8	9	3	3	6	8
Colegio de Defensa OTAN	21	8	4	5	7	7	10
SHAPE	69	16	5	16	9	8	54
SACLANT	2	1	3	3	1	2	4
TOTAL	99	33	21	27	20	23	76

De los 299 participantes en estas actividades, sólo 88 recibieron financiación por parte de la OTAN. Como extremos opuestos, es posible mencionar que los representantes de Israel no

(27) ROLDÁN TUDELA, RAFAEL: "Actividades del Diálogo Mediterráneo de la OTAN", DIGENPOL, 21 de julio de 2003.

recibieron financiación alguna para participar en estas actividades, mientras los de Mauritania han sido sufragados mayoritariamente con presupuesto Alianza (28).

Con todo, las autoridades de la OTAN, representada en su secretario general, Lord Robertson, han reconocido que el DM va “extremadamente bien” (29) y paradójicamente el 11 de septiembre de 2001 ha venido a dar a este diálogo un mayor alcance y claridad de propósito. Además, los socios no sólo están aprendiendo de la Alianza sino también están trabajando conjuntamente con ella en numerosas áreas. De hecho, desde la reunión de Reikiavik de mayo de 2002, la OTAN estableció un inventario de posibles áreas de cooperación (30) con los socios a fin de dotar al DM de un mayor impulso en la Cumbre de Praga, como así fue.

Particularmente, Lord Robertson se ha referido en numerosas ocasiones a la necesidad de reforzar cinco áreas prioritarias (31):

- La lucha contra el terrorismo. En Praga se adoptó el Plan de Acción de la Asociación contra el Terrorismo (PAP-T) para reforzar la cooperación con los países de Europa central y las repúblicas centroasiáticas. En este sentido, se considera que será posible involucrar a los socios mediterráneos para adoptar acciones comunes sobre el intercambio de información en esta materia, la seguridad fronteriza, y el tráfico de armas cortas y ligeras.
- La lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. En principio, se están celebrando conferencias de las autoridades de la OTAN con los socios para prevenir la proliferación de este tipo de armamento y para proteger a las fuerzas nacionales de su posible uso.
- La gestión de crisis, especialmente en ejercicios, planes civiles de emergencia, etc.

(28) 2002 MDMP Level of Participation, Annex A, IMSTAM (FC)-097-03. NATO Unclassified.

(29) Intervención de Lord Robertson en el Foro Nueva Economía, Madrid, 21 de noviembre de 2001.

(30) Véase “Upgrading the Mediterranean Dialogue”. “Including Inventory of Possible Areas of Cooperation”. [Http://www.nato.int/med-dial/upgrading.htm](http://www.nato.int/med-dial/upgrading.htm). Las áreas que se especifican son principalmente la formación militar, los ejercicios militares, contactos militares a nivel de jefes de Estado Mayor y de expertos, medicina familiar, intercambio de información en el área de logística, la proliferación de armas de destrucción masiva, las armas cortas y ligeras (SALW), planes de emergencia civil, gestión de crisis, etc.

(31) ROBERTSON, LORD: “NATO and Mediterranean Security: Practical Steps Towards Membership”, The Royal United Serves Institute (RUSI), London, 30 June, 2003.

- La reforma de la defensa, como se ha hecho con los países de Europa Central y Oriental, a fin de facilitar una correcta organización y financiación de sus órganos militares.
- La cooperación militar-militar. Los contactos en este campo han aumentado considerablemente. De celebrarse solamente unos cursos de formación en 1997, se ha pasado a la realización de 140 actividades actualmente.

En definitiva, el objetivo de la OTAN sigue siendo aumentar progresivamente el nivel del DM, siempre y cuando los países del DM estén interesados en participar en ellas, lo que exigirá, por tanto, un mayor compromiso por parte de todos.

La percepción del sur

Es interesante resaltar que una de las manifestaciones que más se repiten en materia de seguridad por parte de los países árabes es que el Diálogo Mediterráneo de la OTAN mantiene un perfil bajo en lo que respecta al tratamiento de las armas de destrucción masiva como uno de los riesgos más importantes para la seguridad. Para los países socios, hacer frente a este riesgo debe generar obligaciones tanto para los países del Norte como para los del Sur del Mediterráneo. Es más, consideran necesario tratar, en primer lugar, las cuestiones de seguridad dura (“*hard security*”), particularmente cuando se abordan cuestiones que pudieran estar relacionadas con el proceso de paz de Oriente Medio (32). Por ejemplo, los socios mediterráneos siguen demandando el desmantelamiento de las armas nucleares de esta región, sobre todo de Israel, antes de debatir en profundidad otros aspectos relacionados con la defensa, pues consideran que las cosas solamente funcionan bien cuando hay un cierto equilibrio entre las partes.

Algunos, de hecho, ven a la OTAN como una potencial herramienta para la intervención en esta región, ya que, teniendo en cuenta que la Alianza ha identificado al fundamentalismo y al integrismo radical como uno de los principales riesgos para la seguridad, ello podría dar lugar a una posible actuación en esta región. En realidad, todavía no se ha olvidado la afirmación realizada por Willy Claes, antiguo secretario general de la OTAN, hace unos años, sobre todo

(32) KADRY SAYD, MOHAMED: “*A Southern Perspective and Assessment of NATO’s Mediterranean Security Dialogue*”, *Security and Environment in the Mediterranean*, op.cit., pps 181-193.

tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, cuando se refirió a que el Islam había reemplazado al marxismo-leninismo como su principal fuente de preocupación de la Alianza después del fin de la guerra fría (33).

A pesar de ello, la mayoría de los países del Sur consideran que el DM de la OTAN ha conseguido importantes logros. En primer lugar, porque sirve de vehículo para el intercambio de información entre ambos lados del Mediterráneo, lo que constituye una medida de fomento de la confianza entre ambas riberas. En segundo lugar, porque se han reforzado los contactos a nivel político entre ellas, aunque sin alcanzar los del CAEA y, en tercer lugar, porque ha aumentado la cooperación práctica de alcance multinacional entre la Alianza y sus socios mediterráneos.

LA ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) Y LOS SOCIOS MEDITERRÁNEOS PARA LA COOPERACIÓN

Desde que nació la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1975, esta iniciativa paneuropea de cooperación ya reflejó en su “Acta Final de Helsinki”, concretamente en el capítulo referido a “*Questions relating to security and cooperation in the Mediterranean*”, que la seguridad en Europa debía considerarse en un contexto más amplio de la seguridad mundial y, en particular, estaba estrechamente vinculada con la seguridad en el Mediterráneo, concebida como un todo.

En efecto, el hecho de que numerosos países de la todavía CSCE compartan la ribera mediterránea, además de unos lazos históricos, culturales, y políticos, reforzó la idea de que era posible desarrollar una dimensión mediterránea de la seguridad europea, en la que cooperarían todos los países participantes de este foro y los países mediterráneos no participantes en la CSCE (NPMS, *Non-Partners Mediterranean States*), Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto e Israel. Todos ellos comenzaron a dialogar con los del Norte en una serie de seminarios y encuentros, como los celebrados en La Valetta (1978), Venecia (1984) y Palma de Mallorca (1990) (34), con el fin de abordar cuestiones relativas a la economía, medioambiente, asuntos científicos y culturales en el ámbito de la esta iniciativa paneuropea.

(33) CARACUEL RAYA, MARÍA ANGUSTIAS: “*Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*”, Madrid, Tecnos, 1997, pág.. 241. Estos aspectos se desarrollan en la 2ª Edición de esta obra, Tecnos, 2004.

El diálogo político

La conversión del proceso de la CSCE en Organización hizo posible reexaminar las relaciones de la nueva OSCE con los NPMS, a los que se sumó también Jordania. Así nació, tras la Cumbre de Budapest de diciembre de 1994, un Grupo de Contacto a nivel de expertos en el marco del Consejo Permanente, una de cuyas primeras decisiones fue cambiar el nombre de los NPMS, por el de socios para la cooperación del Mediterráneo (MPC, *Mediterranean Partners for Cooperation*). A partir de entonces, los socios mediterráneos fueron invitados a participar en las reuniones más relevantes de cada una de las tres dimensiones de la OSCE, a saber: la política-militar, la económica y la dimensión humana. Y cuatro años más tarde, el Consejo Permanente adoptó una decisión que estipulaba que representantes del MPC podían formar parte del equipo de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), uno de los principales órganos de la OSCE en pleno proceso de institucionalización.

Pero el compromiso más significativo para la seguridad regional y mediterránea quedó reflejado en la Carta sobre la Seguridad Europa (35), suscrita por los jefes de Estado o de Gobierno participantes en la OSCE, en la reunión de Estambul el 19 de noviembre de 1999. Así, el capítulo V, dedicado a los socios de cooperación (36), resaltó varios principios básicos en esta relación:

- La interdependencia entre la seguridad del área de la OSCE y la de los socios de cooperación.

- Mayor regularidad y mayor intensidad de las relaciones con los socios.

(34) En la Conferencia de Seguimiento de la CSCE de Palma de Mallorca, de septiembre de 1990, Italia y España presentaron la iniciativa de crear una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), inspirada en el funcionamiento de la CSCE; idea que no prosperó.

(35) Véase: [Http://www.osce.org/documents](http://www.osce.org/documents) y el Libro Blanco de la Defensa 2000, Madrid, Ministerio de Defensa, pps. 257-267.

(36) Entre ellos, también se encuentran Japón y Corea del Sur.

- La promoción de la experiencia de la OSCE en el Mediterráneo para alentar a los socios a crear estructuras y mecanismos de alerta temprana, diplomacia preventiva y prevención de conflictos.

A pesar de estos avances, la OSCE ha visto necesario adoptar medidas más concretas para intensificar el diálogo con los socios mediterráneos, sobre todo tras los cambios producidos en el contexto estratégico el 11 de septiembre de 2001. Las sucesivas reuniones que se han celebrado con estos países mediterráneos están creando una nueva conciencia de que frente a las nuevas amenazas —como el terrorismo, el crimen organizado, la existencia de conflictos internos, la xenofobia, el racismo, la discriminación, el tráfico ilícito de seres humanos, el comercio de armas y el tráfico de drogas— es necesario actuar de forma concertada a nivel regional e incluso subregional.

La experiencia que ha ido adquiriendo la OSCE en estos últimos años parece confirmar la idea de que cuanto más elevado es el nivel de participación de los socios mediterráneos en sus actividades, mayor compromiso se obtendrá en el ámbito gubernamental para hacer frente a unos desafíos que son comunes. De ahí que se haya propuesto que el encuentro ministerial que se celebrará próximamente en Maastricht abra las puertas del Consejo Permanente a los socios mediterráneos de cooperación.

Pero estas medidas no alcanzarán el resultado deseado si no hay una participación de la sociedad en las actividades de la organización. Este objetivo, en cierta medida, es defendido a través de la celebración de seminarios, en los que vienen participando representantes gubernamentales de los diversos gobiernos y sus fuerzas armadas, así como intelectuales y académicos expertos en temas del Mediterráneo, como a continuación se desarrolla.

Los seminarios paneuromediterráneos

Desde la culminación del proceso de institucionalización de la CSCE, la nueva OSCE (37) decidió intensificar el diálogo con los países mediterráneos mediante seminarios anuales, que se han celebrado en El Cairo (1995), Tel Aviv (1996), El Cairo (1997), Malta (1998), Ammán (1999), Dubrovnic (2000), Rodas (2001) y Aqaba (2003). Todos ellos han servido para

(37) Actualmente, participan en la OSCE 55 Estados.

consolidar un proceso de reflexión en un doble sentido, en la medida en que participan en sus debates no sólo los países de la OSCE, sino también representantes de otras organizaciones internacionales y no gubernamentales. Asimismo, se han ido ampliando las áreas temáticas de los distintos seminarios paneuropeos en función de las prioridades y el interés suscitado por todos sus Estados participantes.

En particular, debe mencionarse la activa participación en los seminarios de representantes de las instituciones internacionales, especialmente del Consejo de Europa, la Unión Europea, la Comisión Europea, Naciones Unidas, ACNUR, la UNESCO, la OTAN, la Organización de la Unidad Africana y la Liga Árabe. En los últimos años, la asistencia de representantes de la Comunidad de Estados Independientes, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), y la Organización para la Conferencia Islámica (OCI) ha permitido ampliar el alcance de los temas desarrollados en estos seminarios.

En cambio, la participación de representantes de ONG en estos foros sigue siendo escasa y poco representativa, teniendo en cuenta la variedad de centros de pensamiento nacionales que existen en el Norte y el Sur del Mediterráneo. Cabe destacar la asistencia de participantes de la Academia de Estudios Diplomáticos de Malta, el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y la Fundación de Estructuras Económicas y Sociales de Turquía. En consecuencia, resultaría oportuno ampliar los contactos con otras ONG, especialmente en los países socios de cooperación para crear una opinión pública favorable en sus sociedades sobre el diálogo mediterráneo.

Este es precisamente uno de los temas que más se ha analizado en los sucesivos seminarios paneuromediterráneos, desde El Cairo hasta Aqaba, pues se contemplan como una medida más para la construcción de confianza, ya que pueden abrir nuevos canales de comunicación sobre la historia, costumbres y valores de las diversas sociedades euromediterráneas.

Entre las nuevas propuestas que han emanado de este último seminario celebrado en Jordania destaca el deseo de los países de la GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia) de asistir a los socios mediterráneos en la aplicación de medidas prácticas para favorecer el diálogo y la cooperación entre los países de la región, lo que abriría las puertas a una mayor cooperación subregional. Asimismo, se replanteó la posibilidad de crear un Centro de Prevención de Conflictos con el objetivo de adoptar medidas de fomento de la

confianza (CBM, *Confidence-Building Measures*), sobre la base de la reciprocidad y voluntariedad, que pudiera abrir el camino a otras de carácter militar (38). Sin embargo, hay que reconocer la dificultad de que esta iniciativa salga adelante, debido fundamentalmente a razones presupuestarias y al escaso interés de los países socios en potenciar más esta dimensión de la OSCE que la económica o la humanitaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de esta exposición se ha puesto de manifiesto cómo los respectivos diálogos mediterráneos de las organizaciones internacionales europeas han ido evolucionando con el tiempo, desarrollándose nuevos ámbitos de cooperación en la asociación, pero dejando también en el camino otros aspectos que no ha heredado la UE de la UEO, consecuencia del inacabado proceso de construcción europea en materia de seguridad y defensa.

En cualquier caso, estos diálogos mediterráneos constituyen una actividad real y no virtual en las relaciones entre sus Estados miembros y los países socios. De esta forma, se puede afirmar que todos los diálogos son útiles y necesarios, pues cada uno de ellos aporta un valor añadido al entendimiento Norte-Sur en materia de seguridad y defensa, contribuyendo así a la comprensión mutua y a la transformación de sus relaciones. Y es que, a diferencia de las relaciones Este-Oeste, que evolucionaron desde la confrontación, al diálogo, la cooperación, la asociación, e incluso la integración de algunas naciones en las organizaciones euroatlánticas, las relaciones Norte-Sur se concentran en los aspectos medios de este espectro, primordialmente en el diálogo político, base de la cooperación y la asociación euromediterránea.

Y aunque se ha avanzado mucho en este sentido, queda aún mucho camino que recorrer para consolidar este esquema de entendimiento Norte-Sur. Si para los países del Norte se ha pasado del voluntarismo al establecimiento de medidas prácticas de cooperación con los países mediterráneos, no se puede obviar que todavía existe cierta percepción generalizada en los países del sur de considerar a los diversos diálogos mediterráneos, como medidas “paternalistas”, ya que tratan en cierta medida de superponer las necesidades de seguridad del Norte sobre los socios mediterráneos del Sur, cuyas prioridades se centran especialmente en corregir el desequilibrio económico entre las dos riberas.

(38) OSCE: “*The OSCE experience and its regional relevance for the Mediterranean Region*”, Aqaba, Jordania, 20-21 October 2003, págs. 10-15. [Http://www.osce.org](http://www.osce.org).

A pesar de estas diferencias de percepción, hay un sentimiento generalizado de que las relaciones euromediterráneas deben basarse en el conocimiento mutuo, en la reciprocidad y en el deseado equilibrio en el diálogo Norte-Sur. No cabe duda de que incrementar la confianza entre ambas riberas inspira al diálogo, que se está ampliando, desarrollando y profundizando de forma gradual y permanente.

En efecto, durante estos dos últimos años, especialmente desde de la Presidencia española de la UE, la dimensión mediterránea de la PESD comenzó a hacer nuevas aportaciones al diálogo político con sus socios mediterráneos, considerando estas actividades en complementariedad con el diálogo mediterráneo de la OTAN. En este sentido, la UE se ha incorporado al conjunto de actividades que vienen celebrando la OTAN y la OSCE en relación a sus socios mediterráneos, aunque todavía la dimensión mediterránea de la PESD no ha alcanzado todo su potencial, debido a factores endógenos, causados por la reticencia de algunos países de la Unión a profundizar en estas relaciones, y a factores exógenos, derivados principalmente del conflicto de Oriente Medio, que sigue perjudicando el avance de estas políticas y el entendimiento Norte-Sur.

En este contexto, sigue siendo necesario explorar en el seno de la Unión aquellas medidas que pudieran completar las conclusiones alcanzadas durante el I Seminario Internacional celebrado en Barcelona en 2002, especialmente aquellas que demandan los países de Sur, como favorecer los aspectos de formación en materia de seguridad y defensa, pues, como se ha señalado reiteradamente, no puede haber cooperación militar sin proyectos culturales. Además, según Martín ORTEGA, las autoridades político-militares de la UE todavía tendrán que decidir qué tipo de medidas —desde las de creación de transparencia (*transparency-building measures*), de asociación (*partnership-building measures*), de confianza (*confidence-building measures*), y la cooperación militar, en un *continuum* de menos a más en el espectro de la cooperación— son apropiadas en cada momento (39).

En el ámbito de la UE, su experiencia acumulada en el ámbito de la formación puede servir de ejemplo para proponer posibles líneas de actuación en esa materia, pues son muy numerosos los programas educativos que la Unión ha puesto en marcha para promover el sentimiento de

(39) ORTEGA, MARTÍN: “*European Security and Defence Policy (ESDP) and the Mediterranean*”, Discussion Paper, EU ISS Seminar for the PSC, , 18 September 2003, pág. 7.

pertenecer a una misma colectividad y de crear una conciencia común en el ámbito regional europeo, lo que podría hacerse extensivo a la región mediterránea. Por otro lado, son muy numerosos los autores que se refieren a la utilidad de la diplomacia de los seminarios en el seno de la Unión, toda vez que dan impulso a nuevas iniciativas e informan de las propuestas que se adoptan al más alto nivel en el seno de estas organizaciones internacionales. Por último, sería conveniente examinar la posible participación de los socios mediterráneos en ejercicios militares de las Eurofuerzas, recuperando así el protagonismo que perdieron a medida que algunas competencias de la UEO eran transferidas a la UE.

En el ámbito de la OTAN, no cabe duda de que se ha intensificado la cooperación regional hacia el Mediterráneo, y su iniciativa difiere enormemente respecto a la de la UE o la de la OSCE, especialmente en el campo de la cooperación militar, por lo que no es posible hablar de competición entre ellas. En efecto, hay importantes diferencias respecto a los objetivos, alcance y recursos que estas organizaciones destinan a sus respectivos diálogos mediterráneos e incluso entre sus diversos programas de asociación como, por ejemplo, la diferente y notoria asignación presupuestaria de la APP en comparación con el DM de la OTAN, que debería también conducir a la supresión del principio de la autofinanciación de las actividades de este diálogo. No obstante, estas iniciativas tratan de complementarse mutuamente para promover la cooperación en el Mediterráneo, persiguiendo la búsqueda de sinergias y evitando, en la medida de lo posible, la duplicación de actividades.

Una medida que pudiera aplicarse para promocionar aún más las relaciones entre los respectivos diálogos mediterráneos podría ser el establecimiento de fórmulas para intercambiar información de manera regular al más alto nivel y también a nivel de expertos sobre las actividades que cada organización realiza en el campo de la seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo. Así, por ejemplo, la relación OTAN-UE sobre el Mediterráneo podría quedar regulada en sesiones de trabajo conjuntas a tres niveles: en las declaraciones de jefes de Estado y de gobierno, a nivel Consejo del Atlántico Norte (CAN)-Comité Político y de Seguridad (COPS) y también en otros órganos subordinados, como los respectivos Comité Militares.

Actualmente, se presenta una excelente coyuntura internacional para que la UE y la OTAN acerquen posturas sobre el Mediterráneo, teniendo en cuenta la proximidad de las Cumbres, que darán lugar el próximo año a la adopción de un nuevo Tratado de la Unión, y a la Declaración de Estambul, respectivamente. En la medida en que ambas organizaciones han

establecido una “asociación estratégica” (40), destinada a incrementar su cooperación en la gestión de crisis, la UE y la OTAN deberían incorporar a los principales textos que se aprueben durante las futuras Cumbres su análisis de la seguridad en el Mediterráneo.

Por otro lado, a la OTAN se le presenta el importante reto de ampliar el diálogo mediterráneo a otros países del Mashreck “capaces y dispuestos” que participan actualmente en el Proceso de Barcelona de la UE, e incluso a otros países del Golfo, que cumplen con los criterios establecidos para el establecimiento del diálogo con los países del actual DM de la Alianza. La conveniencia de que se amplíe este diálogo se debe a la necesidad de dar una coherencia geográfica global a las naciones que deseen participar en el concepto de “seguridad integral”, en el que sigue trabajando la OSCE con los socios mediterráneos, como ha reflejado su último seminario celebrado en Aqaba, Jordania, el pasado mes de octubre. Pero para esta organización paneuropea se presenta, además, el enorme desafío de involucrar más a las sociedades de ambos lados del Mediterráneo en los debates sobre sus tres ámbitos de actuación con el fin de reforzar el diálogo y la cooperación más estrecha entre ellas.

En definitiva, la complementariedad de los respectivos diálogos mediterráneos de la UE, la OTAN y la OSCE, recurrente en todos los debates y documentos que estas organizaciones internacionales aprueban sobre esta materia, debe consolidarse como un pilar más del puente que debe unir ambos lados del Mediterráneo.

(40) Presidency Conclusions: “*Copenhagen European Council*”, 12-13 December 2002, págs. 7-8.

CAPÍTULO QUINTO

**DILEMAS DE LA PESCA Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR
ESPAÑOLA: EL CASO DE LAS RELACIONES
HISPANO-MARROQUÍES**

DILEMAS DE LA PESCA Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EL CASO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES

POR CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS

INTRODUCCIÓN: NUEVOS DESAFÍOS Y RIESGOS PARA LAS RELACIONES MEDITERRÁNEAS

A tenor del lema del Grupo de trabajo creado por el IEEE (“El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico”) (1), se pretende reflexionar, a la vista del nuevo escenario surgido tras el fin de la guerra fría y los sucesos del 11-S, sobre la influencia que pueda ejercer la Unión Europea (UE) en el Mediterráneo, a través de su política exterior, de seguridad y defensa amén de otras políticas comunitarias, para convertirlo en un espacio de paz, seguridad y prosperidad. Sobre las relaciones que pueda mantener con la política exterior y de seguridad norteamericana en este espacio. O sobre la conveniencia de la renovación del deteriorado vínculo trasatlántico en esta región, reconstruyendo una relación desgastada y desequilibrada tras el fin de la Guerra Fría (2). Son asuntos relevantes a la hora de impulsar la política exterior, de seguridad y defensa europea en una u otra dirección o de explorar qué decisiones facilitarán una capacidad de influencia real por parte de la UE en este espacio. Pero es obvio que la condición necesaria para tamaña tarea es una política exterior, de seguridad y defensa europea digna de tal nombre.

-
- (1) El Instituto Español de Estudios Estratégicos, que depende del Ministerio de Defensa, se ha venido ocupando preferentemente del Mediterráneo y del Magreb como lo testimonian los números 106 (2000), dedicado al “*Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo. Prospectiva hacia el 2010*”, y 113 (2001), sobre “*Diálogo mediterráneo. Percepción española*”, de sus *Cuadernos de Estrategia*.
- (2) Sirva de prueba del presente estado de cosas el ensayo despiadado y nada políticamente correcto de KAGAN, R., “*Poder y debilidad. Estados Unidos y Europa en el nuevo orden mundial*”, Madrid 2003, pp. 9-21 y 59-

Conforme al reparto de tareas acordado en el seno del citado Grupo de trabajo y a la vista del conjunto de colaboraciones que se publican en este número de *Cuadernos de Estrategia* (3), que tratan con propiedad de cómo ha afectado al Mediterráneo el nuevo entorno estratégico, era congruente ofrecer una aportación centrada en el análisis de la capacidad y los efectos reales de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE en la gestación, desarrollo y solución de la reciente y larga crisis hispano-marroquí, estudiando a su amparo las relaciones hispano-marroquíes tanto desde una óptica comunitaria como estrictamente bilateral. Así pues, el objeto central de esta colaboración, sobre la que huelga explicar su importancia para España, será analizar el estado presente y las perspectivas de las relaciones hispano-marroquíes desde una óptica no sólo europea sino bilateral, incidiendo por cierto en esta última a la vista del fracaso cosechado por la PESC en la gestión y solución de la crisis hispano-marroquí.

Propugnamos en este trabajo un modelo de relación que jerarquiza la política sobre la economía (el silogismo político sobre el silogismo económico) (4) en el diagnóstico y la prospectiva de las relaciones hispano-marroquíes. Dicho modelo, debidamente aplicado a la gestión de crisis y a la política a medio y largo plazo con Marruecos, tanto en el plano comunitario como bilateral, debería conducir a una mejor percepción de la realidad de las mismas y rendir buenos servicios para el logro de la ansiada fluidez, estabilidad y fiabilidad de las relaciones con nuestros vecinos. Frente al enfoque tradicional de favorecer la estabilidad de los regímenes de la región, anticipamos que la solución no es otra que la apuesta por su transformación democrática, una apuesta ponderada y tranquila por la democratización del Magreb y —por supuesto— del país vecino de la mano de la Monarquía alauí y del islamismo moderado. Una democratización planteada y sugerida dentro del más estricto respeto al Derecho Internacional vigente, que sigue protegiendo la soberanía y la igualdad de los Estados. ¿Será posible llevar a cabo esa apuesta en el plano comunitario? ¿Deberemos conformarnos sólo con defenderla en el plano bilateral? ¿Alguien duda sobre la conveniencia de que se aplique con

66, donde introduce de forma lapidaria su tesis sobre el actual “abismo estratégico” entre la superpotencia militar (Estados Unidos) y la superpotencia civil (UE) (p. 20).

(3) Cfr. en particular los trabajos de CARACUEL, M. A., “*Los diálogos mediterráneos en la arquitectura de seguridad europea*”; SÁNCHEZ MATEOS, E., “*Estados Unidos, Europa y el Mediterráneo*”; y NÚÑEZ VILLAVERDE, J. A., “*La paz árabe-israelí, clave de la seguridad euro-mediterránea*”, publicados en este número de *Cuadernos de Estrategia*.

(4) Cfr., en este número de *Cuadernos de Estrategia*, el trabajo de LORCA, A., “*Hacia un nuevo orden mundial basado en la geografía. Consideraciones conceptuales para las relaciones euro-mediterráneas*”, donde siguiendo las tesis del Dr. M. Jerch defiende con carácter general, en este momento histórico, la primacía del silogismo político en las relaciones euro-mediterráneas. No se desprecia el factor económico sino que se supedita al político. Es obvio que sin un adecuado desarrollo socio-económico no se creará el clima de paz, seguridad y prosperidad que la UE desea implantar en el Mediterráneo. El problema radica en determinar las condiciones políticas bajo las que sea posible ese ansiado desarrollo y cómo hacerlo equitativo y sostenible.

firmeza la misma política en ambas sedes para garantizar en lo posible, en virtud de esa convergencia, el éxito de esta apuesta?

Nos serviremos en este trabajo de una metodología inductiva e interdisciplinar, que cuide tanto el análisis material o socio-histórico como el institucional o jurídico, con el fin de fundamentar la exposición del tema desde esas dos perspectivas, distintas pero complementarias.

EL PAPEL DE LA PESC EN EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO

Políticas comunes y formas de cooperación intergubernamental

Una política común, en el lenguaje comunitario, es una forma de denominar cualquier política pública. Es en suma una forma de trascender el concepto y la práctica de las políticas públicas nacionales (5) sobre una determinada materia al ámbito supranacional. Pues bien, advertimos para empezar que la PESC no es, hasta el momento, una política común; la PESC no pasa de ser una forma de cooperación intergubernamental muy singular y compleja que pretende, con el paso del tiempo, poner en pie una genuina política común europea en la materia (6). La actual PESC, a pesar de su engañosa denominación, no pasa de ser una estructura o forma de cooperación intergubernamental en esas materias (la política exterior y de seguridad) creada por los Estados miembros de la UE, jurídicamente diferenciada de las Comunidades Europeas. Su objeto es la cooperación (no la integración) entre los Estados miembros en política exterior y de seguridad. Ambiciosa en su denominación pero todavía poco elaborada en su alcance y contenido, la PESC, tal como se configura en el Título V del TUE (arts. 11 a 28 TUE) tras su reforma por el Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, es el fruto de una larga, difícil y tímida articulación de una política exterior y de seguridad europea, que está muy lejos de la unión conseguida en el terreno económico y monetario. Así lo confirma por ejemplo el art. 296 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), que recuerda los límites todavía insalvables de la soberanía nacional de los Estados miembros en lo que concierne a su seguridad (7).

(5) En concreto, la política exterior y de seguridad de cualquier Estado miembro es una política pública sometida a los requerimientos y constreñimientos de cualquier política pública en un régimen democrático (límites presupuestarios, eficacia en la gestión, control parlamentario, etc.).

(6) Ver FERNÁNDEZ SOLA, N., “*La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea*”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 119 (2003), 381-416, pp. 414-415.

(7) Dicho artículo deja bien claro que las disposiciones del TCE no obligan a ningún Estado miembro a facilitar información cuya divulgación considere contraria a los intereses esenciales de su seguridad, y que todo

En el Tratado de Niza no se modificaron los parámetros esenciales de la PESC recién descritos (8). Salvo en el caso de la cooperación reforzada en el pilar de la PESC, prevista en Niza y enmarcada en el ámbito institucional y normativo de dicho pilar, por lo que remite a sus disposiciones para su gestión; bien entendido que las cooperaciones reforzadas en el ámbito de la PESC poseen un alcance muy limitado porque no pueden afectar a la defensa y tampoco se permiten en la definición de los principios y las orientaciones generales de la PESC ni en la determinación de las estrategias comunes (9). En resumen, el panorama institucional y normativo sigue siendo ambiguo y confuso, lo que explica las limitaciones y la ineficacia de la PESC, que sigue sometida por ello a severas críticas y reticencias.

En el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (10), que se negocia desde el otoño de 2003 en el seno de la habitual Conferencia Intergubernamental (CIG), el Título V de la Parte III incluye normas específicas para el ejercicio de las competencias en materia de PESC y PESD, regulando también los principios de la cooperación reforzada (11). Es uno de los temas que más debate y dificultades ha suscitado en el seno de la Convención, a lo que ha contribuido sin duda la invasión anglo-norteamericana de Iraq (marzo y abril de 2003). Subrayamos como muy positiva la atribución de personalidad jurídica a la UE (12) porque refuerza el papel internacional de ésta (tanto su imagen como su proyección exterior) y pone fin a la estructura en pilares; así como la inclusión expresa entre los principios de acción de la UE en el mundo la promoción de los valores e intereses europeos y una política exterior responsable en

Estado miembro “podrá adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de los intereses esenciales de su seguridad” referidas a la producción y al comercio de armas, municiones y material de guerra.

(8) Es cierto que en materia de PESC y de Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) se anuncian cambios importantes en las directrices consensuadas en las Conclusiones del Consejo Europeo de Niza, pero no están en el Tratado de Niza y se dilucidarán en la nueva y profunda reforma de los Tratados que se sigue negociando en estos momentos: ver el estudio preliminar de A. MANGAS MARTÍN (ed.), *“Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y otros actos básicos de Derecho Comunitario”*, 10ª ed., Madrid 2003, 21-49, p. 39.

(9) Otra vez MANGAS MARTÍN, *op. cit.*, pp. 36-37.

(10) Esta es la forma correcta de denominarlo, porque estamos ante un Proyecto de Tratado Constitucional. Pero por comodidad, utilizaremos en adelante la fórmula vulgar y resumida de Proyecto de Constitución. Ver la reflexión de conjunto, muy provisional, que sobre este Proyecto ofrece MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., *“El Proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención”*, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 15 (2003), 527-572, *passim*.

(11) Ver CONVENCION EUROPEA, *“Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, adoptado por consenso por la Convención Europea los días 13 de junio y 10 de julio de 2003, presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma (18 de julio de 2003)”*, Luxemburgo 2003, pp. 189-201 (Capítulo I: *“Disposiciones de aplicación general”*; Capítulo II: *“Política Exterior y de Seguridad Común”*; Capítulo III: *“Política Común de Seguridad y Defensa”*).

(12) Ver art. I-6 del Proyecto de Constitución.

tanto que conforme con el Derecho Internacional (13). Pero la PESC y la PESD mantienen en el Proyecto de Constitución sus métodos de gestión intergubernamental (bajo la competencia y el supremo control del Consejo Europeo y sometidas al principio de unanimidad) (14). En cuanto a la PESD, concebida acertadamente como un instrumento imprescindible de la PESC (15), se aprecian ciertos avances gracias a la propuesta de un esquema de geometría variable en que cada Estado miembro se servirá a la carta (principio de flexibilidad), suscribiendo los compromisos que estime necesarios (16); además de la propuesta de creación de una Agencia Europea de Armamento (17). En conjunto, las propuestas siguen siendo parciales e insuficientes, sobre todo si se comparan con las propuestas muy avanzadas del Parlamento Europeo sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa (18) o inquirimos sobre la financiación de la PESC (19).

A la espera de cómo quede finalmente el Proyecto de Constitución, es necesario que nuestro análisis se aleje forzosamente de las consideraciones jurídicas porque la ausencia de voluntad y el desacuerdo entre los Estados miembros de la UE han impedido hasta ahora el desarrollo de un auténtico Derecho Comunitario en estas materias. Hay elementos que invitan a pensar en un cambio de tendencia en el Proyecto de Constitución, pero habrá que aguardar su confirmación formal en el futuro Tratado Constitucional. El fracaso del Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003) en su intento de aprobarlo, es cierto que por causas ajenas a estos asuntos, deja en suspenso cualquier juicio definitivo sobre las propuestas recién comentadas hasta que finalmente el nuevo Tratado obtenga el *placet* del Consejo Europeo.

(13) Ver art. I-3-4º en relación con los arts. I-40-1º y III-193 del Proyecto de Constitución.

(14) Ver arts. I-39 y III-194 (para la PESC) y I-40 y III-210 (para la PESD) del Proyecto de Constitución.

(15) Ver art. I-40-1º del Proyecto de Constitución. Cfr. en idéntico sentido el informe y las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo VIII (“Defensa”) de la Convención Europea, en Parlamento Europeo, “*Documentos de Conclusiones de los Grupos de Trabajo de la Convención Europea (Debate sobre el futuro de Europa)*”, Madrid 2003, vol. 8, pp. 13-14 y 25-26.

(16) Ver art. I-40 del Proyecto de Constitución. Para la “cooperación estructurada”, la forma más exigente de compromiso, ver los arts. I-40-6º y III-213 del Proyecto de Constitución.

(17) Ver art. I-40-3º y III-212 del Proyecto de Constitución. Ya propuesta por el Grupo de Trabajo VIII (“Defensa”), en Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 8), pp. 32-34.

(18) Ver el texto completo de la “Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre la nueva arquitectura europea de seguridad y defensa – prioridades y lagunas”, de la que fue ponente Ph. Morillon, aprobada el 25 de marzo de 2003 por la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa del PE (Doc. Final A 5-0111-2003).

(19) FERNÁNDEZ SOLA, loc. cit., pp. 408-413.

Interés nacional v. interés común: retrasos y lagunas en la definición de la doctrina estratégica común de la UE

La raíz de todos los problemas que aquejan al diseño de una política exterior, de seguridad y defensa europea no es otra que el hecho de la ausencia entre los Estados miembros de una reflexión previa y puesta en común de los valores e intereses más relevantes que se deban auspiciar y proteger mediante esa política. A falta de ese ejercicio, parecía a simple vista, respecto a estas materias, que los Estados miembros no compartían no ya fines, objetivos o instrumentos sino los valores e intereses previos sobre los que fundar cualquier acción exterior. De ahí que ese consenso estratégico previo sea imprescindible, un *prius* lógico. Así lo ha reconocido reiteradamente, con clarividencia, el Proyecto de Constitución (20).

El proceso de integración europea intenta idealmente, a largo plazo, que los distintos intereses nacionales (21) de los Estados miembros en política exterior, de seguridad y defensa se combinen y sinteticen en un interés común. Ese futurible y hoy lejano interés supranacional, que nutriría la PESC, podría fundarse en una primera aproximación en el mínimo común denominador de los intereses nacionales (22) de los Estados miembros. Es una evidencia que a los Estados europeos ya les resulta imposible defender con éxito, a título individual, su propio interés nacional. ¿Qué podrían haber hecho los Estados miembros a título particular (incluso Alemania, Francia o el Reino Unido) en el conflicto de la antigua Yugoslavia? Sin embargo, el interés nacional se presenta bajo unos caracteres que lo siguen haciendo atractivo; tiende a ser exclusivo y a formularse unilateralmente, y resulta por lo general cercano y muy concreto, amén de relativamente comprensible, para el ciudadano medio. En cambio, el interés común o supranacional pendiente de elaboración en el seno de la UE se presenta inevitablemente compartido y colectivo, no tan cercano ni concreto y más complejo en sus objetivos y métodos para el ciudadano medio. El largo y horrible conflicto yugoslavo, que ha marcado la historia europea de la última década del siglo pasado, ha puesto de manifiesto lo lejos que estamos de alcanzar esa anhelada síntesis; de ahí que el balance de dicho conflicto, desde esta perspectiva de análisis, sólo puede ser medianamente satisfactorio si reparamos en lo que se ha conseguido

(20) Ver art. I-39-2º en relación con los arts. III-194-1º, III-195-1º y sobre todo III-196 del Proyecto de Constitución. Cfr. en el mismo sentido las recomendaciones hechas por el Grupo de Trabajo VII (“Acción Exterior”) de la Convención Europea, en Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 7), pp. 12-14 y 23-25.

(21) Sobre el concepto de interés nacional, ver la exposición clásica de H. MORGENTHAU, “*Escritos sobre política internacional*”, trad. de E. Barbé, Madrid 1990, pp. 99-109.

(22) Se advierte que aunque admitamos el uso del paradigma del interés nacional en la práctica de las relaciones internacionales, ello no significa que compartamos en absoluto todos sus postulados.

evitar (un conflicto general e impredecible en los Balcanes) más que en el rotundo fracaso para abortarlo o para reprimir los gravísimos excesos cometidos durante su desarrollo.

Pero esa síntesis política pendiente, como las buenas síntesis farmacéuticas, va a exigir mucho laboratorio, porque en este ámbito el proceso de integración europea es todavía muy joven ya que se remonta a 1986, con la adopción del Acta Única Europea y la puesta en marcha de la Cooperación Política Europea (CPE), y le falta un largo trecho para madurar política e institucionalmente. Si bien la construcción de una PESC, fundada en ese interés común o supranacional, debe ser un reto prioritario e irrenunciable del proceso de integración europea, sobre todo a la vista de los acontecimientos de la última docena de años que han culminado en la invasión anglo-norteamericana de Iraq.

Aunque es una noción difícil de definir por la heterogeneidad de sus elementos componentes y la contingencia de las circunstancias históricas, entendemos tentativamente por interés común europeo en este ámbito el conjunto de valores (como la identidad cultural europea, la democracia, los derechos humanos y el modelo de economía de mercado), intereses (el bienestar económico y social de los europeos, entre otros) y bienes (la seguridad de la UE, incluida su soberanía e integridad territorial) de carácter permanente que la sociedad europea, su opinión pública, así como sus elites dirigentes y líderes políticos, están dispuestos a auspiciar y proteger, recurriendo si es preciso y como última *ratio* a la fuerza, hasta un punto que quizás determine el grado de integración y solidaridad alcanzado por el proceso en un momento dado. En definitiva, el concepto y la práctica de la PESC, y por ende de la PESD como su principal instrumento, dependen ante todo de la cultura y el ejercicio de unos valores e intereses compartidos. Si fallara el acuerdo sobre esos contenidos básicos (sobre esos valores, intereses y bienes ya citados), sería muy complicado construir una política común en esta materia. La política exterior, de seguridad y defensa europea debe beber naturalmente en la fuente de esa cultura común.

Es evidente que los fines o resultados generales a los que aspire esa política común serán la expresión política de los valores e intereses dominantes recién citados, a cuya disposición se someterán un conjunto de objetivos o metas concretos y particulares, a corto y a medio plazo, cuya elaboración y consecución variará en función de las ideologías y sensibilidades políticas

imperantes en cada momento en el seno de la UE (23). Pues bien, cabe afirmar a la vista de los resultados de la Convención, aunque a beneficio de inventario, la presencia de un consenso básico en el seno de la UE sobre un mínimo común denominador de valores e intereses. El problema surge, naturalmente, cuando se intentan expresar políticamente en directrices estratégicas, y aún más cuando esas directrices se pretenden traducir en objetivos o metas concretos.

Eso es precisamente lo que ha logrado Javier Solana, Alto Representante de la UE para la Política Exterior y de Seguridad Común, en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003. Contando ya con el espaldarazo de las disposiciones recién citadas del Proyecto de Constitución y al calor de los graves desacuerdos surgidos entre los Estados miembros a cuenta del conflicto de Iraq (24), ha conseguido consensuar, es decir expresar políticamente, las directrices estratégicas de la UE en un documento (“Una Europa segura en un mundo mejor”), que tras meses de gestación y debate ha sido finalmente aprobado por el Consejo Europeo (25). Dicho documento viene a confirmar las evidencias acerca del camino a seguir para transformar a la UE en un actor planetario activo, capaz y coherente.

La primera tarea era la adopción de una doctrina estratégica que definiera ese interés común europeo en el ámbito de la política exterior, de seguridad y defensa. Sirva por ahora saber que frente a las nuevas amenazas seleccionadas (26) (el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y la delincuencia organizada), menos visibles y previsibles que las amenazas tradicionales, el documento aboga por un conjunto mínimo y muy sumario de directrices sobre los fines estratégicos de la UE, fundado en general en un orden internacional sometido a derecho y a un multilateralismo eficaz bajo el protagonismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En particular, la UE pretende

(23) Adaptamos al caso la exposición general de CALDUCH, R., “*La política exterior de los Estados*”, en J.C. PEREIRA (Coord.), “*La política exterior de España (1800-2003). Historia, condicionantes y escenarios*”, Barcelona 2003, 31-53, pp. 45-48. Es obvio que no se hará la misma e idéntica política si predominan los gobiernos de centro-derecha o de centro-izquierda en el seno de los órganos decisorios de la Unión.

(24) Que parecen haberse saldado a favor del enfoque multilateral y del fortalecimiento de las Naciones Unidas, según trasluce la labor del Grupo de Trabajo VIII (“Defensa”): Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 8), p. 19, pár. 27.

(25) Ver la última versión de ese documento en <http://www.realinstitutoelcano.org> Cfr. PATRONAT CATALÀ PRO EUROPA, “*9º Informe Semestral sobre el estado de la Unión Europea (Segundo Semestre de 2003)*”, Barcelona 2003, pp. 17-18. Por supuesto que no existe vínculo directo u orgánico entre la CIG (y el Proyecto de Constitución que negocia) y el documento que nos ocupa, si bien representan las dos caras, una política y la otra institucional, de una misma realidad.

(26) Sin duda podrían incluirse más amenazas y, por tanto, su misma selección provoca ya debate y posibles desacuerdos. Pero la mejor virtud de esta selección es que coincide con la realizada por Estados Unidos, lo que puede ser positivo para la deseable recuperación del diálogo trasatlántico.

promocionar la estabilidad y el buen gobierno de los Estados vecinos, creando un anillo de seguridad de Estados bien gobernados al este y al sur de la UE; pero sin olvidar dotarse de una capacidad para intervenir preventivamente de forma decisiva en caso de crisis o conflicto allí donde pueda surgir una amenaza cierta para su seguridad. Se salva siempre la relación trasatlántica (la OTAN es citada como “una importante expresión” de esa relación), calificada de insustituible, y se apuesta por acrecentar las capacidades para sostener autónomamente y al mismo tiempo varias operaciones civiles, policiales o militares fuera de la UE (27). Se propugna, pues, una estrategia multidimensional, cooperativa y previsor, más blanda y compleja que la estrategia pura y dura de acciones preventivas cuya máxima expresión ha sido la llamada “guerra preventiva” desatada por los Estados Unidos contra Iraq. El logro reciente, bajo la presión de la UE, de un compromiso por parte de Irán para someter al control externo de los organismos internacionales competentes su programa nuclear, podría valer como buen ejemplo de la feliz consecución de un objetivo concreto desde esta estrategia común (28).

Pero, a fin de cuentas, todo este discurso no aporta gran novedad al margen de su formulación coherente y formal en el marco de la UE (29). ¿Qué es y representa, en definitiva, la Conferencia de Barcelona de 1995 y el proceso de Asociación Euro-mediterránea que de ella arranca, al margen de su insatisfactorio funcionamiento, sino la expresión anticipada, aplicada concretamente a las relaciones mediterráneas, de la sustancia de esta doctrina estratégica común? (30) Sin embargo, bueno es que todo ello se haya puesto negro sobre blanco y se haya aprobado solemnemente en el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003), aunque se trate todavía de un primer esbozo al que le faltan, entre otras muchas lagunas, aclaraciones sobre los

(27) En concreto, el documento considera necesario asignar más recursos para defensa, que los Estados miembros compartan y coordinen sus propios medios, que se refuerce la capacidad diplomática, se incremente el intercambio de información y se amplíe el abanico de misiones.

(28) Aunque seguro que alguien se preguntará si la UE hubiera logrado este éxito diplomático sin la presencia de tropas norteamericanas en la frontera irano-iraquí. Está también pendiente de establecerse qué política pudo influir más en el derrumbe del Bloque Soviético, si la conducta contenciosa, militarista y muy agresiva económicamente de los norteamericanos o la diplomacia contemporalizadora y paciente de los europeos occidentales.

(29) Ver ARTEAGA MARTÍN, F., “*La estrategia de seguridad de la Unión en perspectiva española*”, en *ARI* (Ed. Real Instituto Elcano), nº 6 (noviembre 2003), 8-11, pp. 8-9.

(30) Que el documento adoptado por el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003), por cierto, hace suya y relanza. Sobre el proceso de Barcelona, cfr. BARBÉ, E., “*Turbulencias en el Mediterráneo: desafíos globales, conflictos locales y espacios regionales*”, en la obra colectiva *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el mundo mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid 1999, 209-234, pp. 225-234. Así como el conjunto de trabajos de conocidos especialistas editados por BLANC ALTEMIR, A., “*El Mediterráneo: un espacio común para la cooperación, el desarrollo y el diálogo intercultural*”, Madrid 1999, passim; y PALACIO, A., “*Diálogo y Cooperación en el Mediterráneo. Una propuesta desde Europa*”, en *Tribuna Mediterrània* (Ed. IEMed., Barcelona), nº 2, 7-17, pp. 11-12.

procedimientos de financiación y gestión de esas capacidades comunes, cuyo desarrollo, absolutamente perentorio, requerirá mucho más tiempo (31).

Para acabar, de todas las divergencias estratégicas hoy bien vivas entre los Estados miembros a las que no da respuesta el documento de Bruselas, destaca sobremanera el desacuerdo entre la llamada tesis atlantista, partidaria de encuadrar la seguridad y defensa europeas en la OTAN, frente a la llamada tesis europeísta, partidaria de enmarcar esa misma seguridad y defensa dentro de una organización netamente europea, al margen del grado de relación y compatibilidad que este modelo mantuviera con la OTAN, que sería sin duda muy elevado por razones obvias (32). Este es un desacuerdo mayor, de nuevo manifestado en los trabajos de la Convención Europea, pues los grupos de trabajo sobre política exterior y de defensa se crearon tarde (en septiembre de 2002), aunque esta vez cruzado por las tensiones surgidas entre los Estados miembros con motivo de la invasión anglo-norteamericana de Iraq, lo que explica que el debate sobre este tema en el seno de la Convención se aplazara hasta abril de 2003. Una solución definitiva a este dilema sí que hubiera representado una auténtica novedad en el discurso estratégico europeo. El silencio sobre el mismo es la prueba del nueve de las limitaciones del documento de Bruselas.

Aunque no sea excusa suficiente, es cierto que las circunstancias históricas de la pasada década no han facilitado la tarea de fijar con sosiego ni la doctrina estratégica común de la UE ni sus objetivos concretos. En efecto, el fin de la guerra fría, la globalización económica, la penúltima revolución de las comunicaciones, el renacimiento de ideologías totalitarias (sobre todo ciertos nacionalismos excluyentes y el integrismo religioso) y las nuevas formas de terrorismo internacional, han forzado una revisión drástica de conceptos esenciales como los de seguridad y conflicto, generando nuevos riesgos y desafíos globales para el sistema internacional y, por ende, para la UE. Este nuevo contexto y sus exigencias inmediatas, sobre todo desde el 11-S, han entorpecido el desarrollo tanto de la PESC como de la PESD en cuanto auténticas políticas comunitarias (33).

(31) Otra vez ARTEAGA MARTÍN, loc. cit., p. 11: “...o se progresa en la solidaridad, dotando con recursos comunes las capacidades etiquetadas como europeas, o se corre el riesgo de retroceder hacia la nacionalización de los intereses, objetivos y capacidades de seguridad”.

(32) Ver art. 17 del TUE, en particular su párrafo segundo. Cfr. en idéntico sentido el art. I-40-2º, segundo párrafo, del Proyecto de Constitución.

(33) Ver Parlamento Europeo, *op. cit.* (vol. 8), p. 24, párs. 45-46.

El predominio del interés nacional: desacuerdo hispano-francés en la determinación de los objetivos de la UE en el Magreb

Recién definida, a grandes rasgos y con lagunas, la doctrina estratégica común de la UE, esto es, las directrices sobre los fines estratégicos de la política exterior, de seguridad y defensa europea, queda todavía por hacer lo más arduo, traducir esos fines estratégicos en objetivos concretos (34). Hasta el momento presente, han persistido en el seno de la UE divergencias apreciables acerca de la determinación de dichos objetivos, toda una multitud de desacuerdos menores que reflejan como un espejo la presencia cotidiana de abundantes tensiones y contradicciones entre los intereses nacionales de los Estados miembros, que no hacen fácil la fijación y consecución de esos objetivos y que prueban lo complicado que es y será casar en la realidad intereses nacionales con frecuencia opuestos entre sí. Las relaciones euro-mediterráneas en general, y el Magreb en particular, han sido escenario habitual de estas tensiones y contradicciones.

Valga de ejemplo, porque nos atañe de cerca, la diferente posición que vienen manteniendo España y Francia sobre el conflicto del Sahara Occidental (35) y sus posibles vías de solución. Por citar un caso *ad extra* muy representativo de los desacuerdos en presencia. En efecto, es sabido que Francia ha defendido siempre la anexión por la fuerza por parte de Marruecos del Territorio del Sahara Occidental. España en cambio, desde la entronización de la democracia, se ha inclinado tradicionalmente por una solución pactada entre las partes (el Frente Polisario y Marruecos) y avalada por la ONU. Tanto Francia como España han votado a favor de la Res. 1495 (2003) del Consejo de Seguridad (C. de S.) de la ONU, de 31 de julio de 2003, adoptada por unanimidad, que apoya el último Plan de paz presentado por J. Baker III, Enviado Personal del Secretario General (36). En su virtud, se propone otorgar provisionalmente, durante no menos de cuatro y no más de cinco años, la soberanía del Territorio a Marruecos pero bajo una amplia autonomía política, hasta que se celebre el referéndum de autodeterminación, que se

(34) El documento aprobado en Bruselas induce a error porque califica como “objetivos” a las que, en rigor, son las grandes directrices sobre los fines estratégicos de la Unión (ver su epígrafe “II. Objetivos estratégicos”).

(35) Ver sobre este conflicto, en la doctrina española, las recientes monografías de SOROETA LICERAS, J., *“El conflicto del Sahara Occidental, reflejo de las contradicciones y carencias del Derecho Internacional”*, Bilbao 2001, y FERRER LLORET, J., *“La aplicación del principio de autodeterminación de los pueblos: Sahara Occidental y Timor Oriental”*, Alicante 2002.

(36) Ver “Informe del Secretario General sobre la situación relativa al Sahara Occidental”, de 23 de mayo de 2003, en particular su Anexo II (“Plan de paz para la libre determinación del pueblo del Sahara Occidental”) (Naciones Unidas, S/2003/565). Así como el amplio y detallado análisis que hace del mismo RUIZ MIGUEL, C., *“El largo camino jurídico y político hacia el ‘Plan Baker II’: ¿Estación de término?”* (13/10/2003), en <http://www.realinstitutoelcano.org>

mantiene pero en condiciones muy favorables a Marruecos a causa del censo electoral que se utilizaría. A pesar de todas estas concesiones, aceptadas por el Frente Polisario (37), Marruecos ha rechazado de plano este último Plan y la Res. del C. de S., es cierto que adoptada en el marco del Capítulo VI de la Carta y por la que sólo se “apoya” pero no se “aprueba” el Plan. Con su actitud, Marruecos ha explicitado su voluntad de aceptar sólo aquella solución pacífica que certifique su anexión del mismo sin otros trámites o condiciones. Francia, además de haber dulcificado la Res. del C. de S., ya ha declarado que no presionará a Marruecos a este respecto.

También atañe a España la incipiente política comunitaria sobre inmigración (38), que proporciona otro buen ejemplo, esta vez *ad intra*, de distintas aproximaciones a los objetivos concretos que ahora merecen nuestra atención. Para algunos Estados miembros (entre ellos, España), los apreciables flujos migratorios ilegales hacia la UE constituyen un problema relevante y un reto para el futuro del proceso de integración europea, que puede afectar a la estabilidad política de los Estados miembros (39), frente al que hay que reaccionar con presteza y colectivamente. Pero otros socios no lo perciben así y parecen menos dispuestos a avanzar con rapidez en la implantación de las medidas necesarias si interfieren en las prioridades de su interés nacional. Así, Francia impidió en la Cumbre de Sevilla (junio de 2002) un posible endurecimiento de la política de cooperación de la UE con Marruecos, país con quien mantiene una relación especial desde su independencia, a causa de la escasa disposición de las autoridades marroquíes para combatir esos flujos irregulares, traducida no tanto en el fenómeno de la llegada masiva de pateras a las costas españolas como en la negativa a readmitir a nacionales no marroquíes a pesar de que los patrones de las pateras sean marroquíes y éstas procedan de su territorio, incumpliendo lo que a este respecto establece el convenio internacional en la materia en vigor con España (40). Así pues, la UE no ha sido capaz hasta ahora de consensuar una posición más firme frente a Marruecos para lograr al menos la readmisión de los inmigrantes irregulares no marroquíes. En las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla sólo se acordó que una colaboración insuficiente e injustificada podría dificultar la intensificación de relaciones

(37) Conviene recordar el precedente esperanzador de Timor Oriental y recomendar paciencia y convicción en la defensa de la tesis de la autodeterminación, aunque el paso del tiempo no parece jugar a favor del Frente Polisario. Quizás ello explique su visto bueno a un plan de paz por el que renuncia en apariencia a la independencia del Territorio a cambio de una amplia autonomía dentro del Reino de Marruecos, aunque introduciendo de paso el virus democrático en el sistema político marroquí, un riesgo que la clase dirigente marroquí no quiere correr a la vista de su reacción contra la Res. del C. de S.

(38) Ver JIMÉNEZ PIERNAS, C., “La comunitarización de las políticas de inmigración y extranjería: especial referencia a España”, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 13 (2002), 857-894, pp. 875-889.

(39) Recuérdense los éxitos electorales del Frente Nacional de J.-M. Le Pen en Francia y del Partido Liberal de G. Haider en Austria.

(40) JIMÉNEZ PIERNAS, loc. cit., pp. 880-881.

con la UE, siempre que se constatará por unanimidad del Consejo Europeo y sin menoscabar la cooperación al desarrollo. Los últimos Consejos Europeos no han aportado novedades en este asunto.

Debe destacarse, por lo hasta ahora expuesto, que la independencia del Territorio del Sahara Occidental no sólo es absolutamente conforme al Derecho Internacional vigente sino también muy conveniente para el interés nacional de España por razones bastante obvias. El nacimiento de un nuevo Estado de habla española con una amplia fachada marítima frente a la Comunidad Canaria sería quizás la principal razón. Pero es igual de obvio que Francia no comparte esta visión del problema y optó en su día por la expansión territorial de Marruecos hacia el sur, defendiendo un Magreb completamente francófono y sensible a su influencia. Hemos comprobado también cómo cuida Francia su relación especial con Marruecos al protegerla de la presión de la UE para lograr que coopere más y mejor con España en materia migratoria.

Limitaciones y fracasos de la PESC en el Magreb: el desencuentro hispano-francés en el conflicto sobre el islote de Perejil

En una perspectiva particular, el desencuentro entre España y Francia ha sido aún más clamoroso y preocupante con ocasión de la reciente crisis bilateral hispano-marroquí y del conflicto sobre el islote de Perejil (julio de 2002), poniendo de manifiesto abiertamente hasta qué punto difieren los intereses nacionales de España y Francia en el Magreb. España, acuciada por las pretensiones territoriales y marítimas marroquíes, sin olvidar los flujos migratorios irregulares y el narcotráfico procedentes del vecino del sur, asiste perpleja al despliegue de esa relación especial franco-marroquí, que prevalece (sobre su condición de socios en la UE) siempre que entra en contradicción con los intereses de España en el Magreb. Así ha ocurrido en el asunto del Sahara Occidental, en relación con la inmigración irregular o en el conflicto sobre el islote de Perejil. Demasiados precedentes, aunque de importancia desigual, para no detenerse a reflexionar sobre sus consecuencias para la PESC, que son obvias: de acuerdo con la práctica, cuando España y Francia van de la mano en el Magreb, la PESC las sigue; pero si van separadas, o se sigue a Francia (caso del Sahara Occidental) o ambas posiciones se anulan mutuamente (caso del conflicto sobre el islote de Perejil).

Se sabe que las dudas sobre la soberanía del islote de Perejil (con una extensión de unos 1.300 m²) habían sido salvadas por ambas partes (España y Marruecos) hasta julio de 2002 mediante la sensata y socorrida fórmula de evitar cualquier presencia militar permanente o signo de soberanía de uno u otro Estado en dicho islote. Marruecos quebró unilateralmente ese *modus vivendi* el 11 de julio de 2002 con la instalación de un grupo de gendarmes enarbolando su bandera, luego sustituido por un grupo de infantes de marina. Ante las protestas de España y su exigencia de una inmediata desocupación, Marruecos respondió que sus soldados se quedarían indefinidamente en el islote. Es evidente que la soberanía sobre Perejil no había preocupado lo más mínimo a ambas partes durante más de cuarenta años (41). Por ello hay que atribuir un alto valor simbólico más que a la mera ocupación del islote, al acto de instalación de la bandera marroquí, un hecho difícil de explicar de buena fe a la vista del dato de los cuarenta años de desocupación del islote. Se trataba, en una primera apariencia, de un hecho consumado para provocar dificultades al gobierno español en un área geográfica muy sensible de su política exterior y de seguridad. Volveremos enseguida sobre el conflicto creado por esta acción unilateral marroquí, pero ahora nos interesa destacar la reacción de la UE y la capacidad de la PESC, en su actual estado de evolución, para hacer frente a dicho conflicto.

La verdad es que el desarrollo y desenlace de este insignificante conflicto sobre el islote de Perejil ha sido frustrante para la credibilidad de la PESC. A fin de cuentas, fue Estados Unidos, el gran socio trasatlántico, el mediador eficaz y respetado por ambas partes que logró cerrar un acuerdo diplomático entre ellas, sellado el día 22 de julio, consistente en la vuelta al *statu quo* previo al 11 de julio, que era en definitiva lo que solicitaba España. Una vez más, a pesar de la buena voluntad mostrada por la presidencia danesa de turno, la negativa de Francia impidió que la UE se expresara colectivamente en este conflicto y demandara con firmeza a Marruecos la vuelta al *statu quo ante*, sin entrar por supuesto en el fondo del asunto y respetando las razones de Marruecos para reivindicar su soberanía sobre el islote. La PESC volvió a desacreditarse por su incapacidad para hacer frente a la solución de un conflicto absolutamente menor en su área de influencia natural y prioritaria. Es absurdo extrañarse por el grave desacuerdo de los Estados miembros de la UE sobre la conveniencia de la invasión de Iraq sin reparar en esta otra clase menor de desacuerdo que prueba la ausencia palmaria de objetivos bien fijados en esta materia.

(41) Los transcurridos desde que España retiró su presencia militar de dicho islote a principios de los años sesenta, retirada confirmada por la no inclusión del islote en el Estatuto de Autonomía de la Ciudad de Ceuta.

Porque lo que se debatía en este conflicto no era un asunto de fondo o estratégico (la diferencia sobre la soberanía del islote era una pura anécdota), sino de método (los cauces de relación con los Estados terceros vecinos que gozan de un tratado de asociación con la UE: ésta era la categoría). La UE debía haber reprochado a Marruecos, amistosa pero firmemente, el método empleado para plantear o recordar a España una reivindicación nimia y para presionarle en relación con otros asuntos de más enjundia, como las diferencias hispano-marroquíes en torno a la solución del conflicto del Sahara Occidental. Debería haberse explicado al gobierno marroquí que una acción como la de Perejil, un sucedáneo de la famosa Marcha Verde (1975), era inaceptable en sus relaciones con cualquier Estado miembro de la UE a inicios del siglo XXI. Que la UE no podía tolerar hechos consumados contra un Estado miembro por parte de un Estado amigo (Marruecos) con el que la UE mantiene vigente un Tratado de Asociación (42), la forma de cooperación más estrecha con Estados terceros no europeos que conoce el Derecho Comunitario; que la UE tampoco podía aceptar una política marroquí proclive a la transformación o reducción de sus tradicionalmente complejas relaciones con España por la vía del conflicto territorial o de soberanías, creándolos artificialmente, manipulándolos o exacerbándolos a su conveniencia ya para consumo interno o bien como un instrumento más de su política exterior, sin ponderar adecuadamente los riesgos para la paz y la seguridad de la región que dicha política podría acarrear (43).

Por otra parte y en una perspectiva general, el fracaso cosechado hasta ahora por el proceso de Asociación Euro-mediterránea, iniciado en Barcelona en 1995, cuyos objetivos principales eran crear una zona de libre comercio entre el norte y el sur del Mediterráneo para el año 2010 y las condiciones para un clima de paz y estabilidad en la región, que se suman a la falta hasta hoy mismo de una política exterior, de seguridad y defensa común en el área, corroboran las deficiencias de diseño de la política mediterránea de la UE. El grado de cumplimiento del Programa MEDA (apenas del 29% entre 1995-2000), la exclusión de buena parte de la agricultura del libre comercio, la inexistencia de una institución bancaria para la financiación del desarrollo de los países del sur o la falta de voluntad por ambas partes para hacer efectiva la promoción de la democracia y los derechos humanos en la región, prueban el enfoque limitado y poco convincente por parte de la UE sobre este proceso de Asociación y en especial sobre las

(42) Ver sobre dicho Acuerdo ALMEIDA NASCIMENTO, A., *“Las relaciones entre la Unión Europea y el Reino de Marruecos: el marco general y el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación”*, en Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº 10 (2001), 545-593.

(43) No olvidemos que el irredentismo marroquí, alentado por la propia Monarquía alauí desde la independencia, mantiene reivindicaciones territoriales tanto frente a España como frente a la vecina Argelia, reivindicaciones

relaciones con el Magreb, sin duda el capítulo principal de dicho proceso (44). ¿Qué enseñanzas pueden extraerse de todo esto y cómo puede replantearse la relación bilateral (desde España) y comunitaria (desde la UE) con el Magreb y con Marruecos?

ANÁLISIS DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES A LA LUZ DE LAS LIMITACIONES Y FRACASOS DE LA PESC

La crisis hispano-marroquí y los estereotipos de siempre

El origen de la crisis política hispano-marroquí se remonta al mes de abril de 2001 tras el fracaso de la negociación de un nuevo acuerdo pesquero entre la UE y Marruecos, mal recibido sin disimulo por el gobierno español. La crisis empeoró tras la llamada a consultas en octubre de 2001 del Embajador marroquí en Madrid y se agravó sensiblemente en julio de 2002 con ocasión del conflicto sobre el islote de Perejil. No parece que la lenta normalización de la relación bilateral, dos años más tarde, traducida en el regreso a sus puestos de los Embajadores respectivos, se haya debido a un cambio en la posición española sobre los principales problemas pendientes entre ambos países. Las causas que se alegan para explicar una actitud más conciliadora por parte marroquí, que ha facilitado este acercamiento, son el nombramiento de Driss Jettu como nuevo primer ministro, un empresario del sector textil decidido partidario de una rápida mejora de las relaciones, además de los buenos oficios de Jacques Chirac, inspirador, al parecer, del gesto de Mohamed VI de abrir los caladeros marroquíes a una parte de la flota pesquera gallega, perjudicada por la catástrofe del petrolero *Prestige*, hundido frente a la costa gallega en noviembre de 2001. Así pues, celebrada por fin en Marrakech, en la primera quincena de diciembre de 2003, la tantas veces aplazada (desde el año 2000) VI Cumbre hispano-marroquí (45), que ha puesto punto y final a la crisis bilateral, es un buen momento para reflexionar en frío y con sosiego sobre las turbulencias que han sufrido las relaciones hispano-marroquíes en los dos últimos años, enmarcando dicho análisis en el contexto de las limitaciones y fracasos de la PESC recién comentados.

que son aireadas por la prensa y ciertos partidos y grupos siempre que las circunstancias políticas (léase, por ejemplo, el conflicto del Sahara Occidental) lo requieren.

(44) Ver la primera parte del trabajo de SENDAGORTA, F., “*La iniciativa para una nueva vecindad: la dimensión mediterránea*”, publicado en este número de Cuadernos de Estrategia. Así como FELÍU, L., y SALOMÓN, M., “*La dimensión sur de la UE: políticas para el Mediterráneo*”, en BARBÉ, E. (Coord.), “*Política exterior europea*”, Barcelona 2000, Cap. 7, 191-218, pp. 207-216.

(45) En la que se ha consolidado la mejora de la relación bilateral, sin que se resuelva una sola de las diferencias importantes que siguen separando a ambas partes (*El País*, 10-XII-2003, p. 22).

Si utilizamos como referente el conflicto desencadenado en julio de 2001 a causa del islote de Perejil, punto álgido de dicha crisis, observamos que ha provocado toda clase de reacciones en nuestros medios de comunicación de ámbito nacional (46). Como cabe esperar en una sociedad democrática que goza de libertad de prensa, ha habido explicaciones sobre las causas del conflicto y propuestas de solución para todos los gustos. Desde los partidarios de la castiza *mano dura al moro* hasta los defensores de la transigencia (Perejil no merece un conflicto; si el Sahara Occidental es el problema que envenena nuestra relaciones con Marruecos, aceptemos de una vez el hecho consumado de su anexión por nuestros vecinos; si Marruecos quiere hablar sobre Ceuta y Melilla, al final hablaremos de ellas de manera que más vale irnos preparando), pasando por los amigos de fórmulas de relativo equilibrio (las dos partes han cometido errores en el conflicto, cuya superación exige mucho diálogo, quebrado desde la retirada del Embajador marroquí; no debe exagerarse la responsabilidad marroquí en el problema de la inmigración ilegal o del narcotráfico, aunque nuestros vecinos deben poner más empeño en combatirlos; el gobierno español no tiene mano izquierda con Marruecos y el Presidente Aznar no ayudó cuando advirtió en las Cortes que el fracaso del acuerdo de pesca tendría consecuencias en las relaciones bilaterales, ya que Marruecos necesita mucha colaboración en su titubeante y larga marcha hacia la democracia; tampoco ayudaría la pretendida actitud antiespañola de algunos altos cargos del Ministerio de Asuntos Exteriores marroquí o el talante de algunos diplomáticos españoles (47).

Más allá de la lógica preocupación y temor por la suerte de nuestra relación bilateral con Marruecos ante la inestabilidad y el empeoramiento que ha padecido en los casi tres últimos años (48), no es frecuente leer en la prensa española y medios más especializados análisis que indaguen en las raíces y no se queden en la epidermis de los problemas de nuestras relaciones con Marruecos, obteniendo las enseñanzas oportunas. En cambio, improvisados al calor del

(46) Esos pronunciamientos han ido desde la burla descarnada por lo que se ha considerado una guerrita a lo *Gila* hasta los sesudos comentarios (principalmente históricos y estratégicos) sobre el islote, las posesiones españolas en el norte de África, Gibraltar, Canarias, el Sahara Occidental, la inmigración ilegal, el narcotráfico, las relaciones comerciales entre los dos países o la pesca, por citar sólo los elementos más relevantes de esos análisis, individual o globalmente considerados. El común denominador del conjunto de esas reflexiones es su naturaleza vaga y confusa tanto en lo que toca al conflicto sobre Perejil como a la evolución de las relaciones hispano-marroquíes.

(47) Tal disparidad de posiciones se ha traducido al final en una opinión general adversa sobre la política exterior española con Marruecos, compartida tanto por la población como por los líderes consultados por el INCIPE en su tradicional informe sobre nuestra política exterior: ver DEL CAMPO, S., y CAMACHO, J. M., “Informe INCIPE 2003. La opinión pública española y la política exterior”, Madrid 2003, pp. 20 y 136.

(48) Bien reflejados en el “Informe INCIPE 2003”, op. cit., pp. 14, 16, 18, 21, 98-99 y 124.

conflicto sobre el islote de Perejil, se han podido leer auténticos disparates (49). Ahora bien y a los fines de nuestro discurso, nos serviremos de la propuesta clave entre los partidarios de la transigencia con Marruecos (la de facilitar al Estado vecino su anexión por la fuerza del Territorio del Sahara Occidental), particularmente significativa por su *origen, oportunidad y fundamento*, a fin de incidir en lo que consideramos una de las causas principales que explican el estado general de nuestra relaciones bilaterales con Marruecos desde la entronización de la democracia en España.

Recordamos, en cuanto a su *origen*, que la proposición de transigir en el asunto del Sahara Occidental proviene de fuentes dispares y se ha recrudecido durante el desarrollo del conflicto sobre Perejil, implicándose en ella personalidades políticas (como el actual líder de la oposición, José Luis Rodríguez Zapatero, y un antiguo ponente constitucional y dirigente del Partido Comunista ahora en el PSOE, Jordi Solé Turá) y del mundo de la cultura (como el liberal Mario Vargas Llosa), que utilizaron para ello la tribuna de *El País*, el diario de más difusión e influencia en España. Nadie duda que esta propuesta, partidaria por una u otra vía de aceptar formal y definitivamente la anexión marroquí por la fuerza del Territorio del Sahara Occidental, contra la doctrina y la práctica al respecto de las Naciones Unidas hasta este mismo momento, representa una fórmula muy audaz de transigencia con Marruecos que persigue la recuperación, se presume que radical y estable, de las buenas relaciones mediando el sacrificio del derecho de autodeterminación del pueblo saharauí en el altar de la concordia con nuestros vecinos. Recordamos también que dicho derecho ha sido hasta ahora defendido por la democracia española como una cuestión de Estado y una seña de identidad frente al régimen franquista, que pasó de considerar el Sahara nada menos que una provincia a malvenderlo a Marruecos en los nefandos Acuerdos de Madrid de 14 de noviembre de 1975, que además de contrarios al Derecho Internacional fueron para colmo escasamente productivos.

(49) Sirvan de muestra la crítica peregrina al Gobierno por la difusión de fotos sobre la devolución de los prisioneros marroquíes en la frontera de Ceuta, que no merece comentario; o por el empleo del Tercio en el conflicto, alegándose los sentimientos que esa unidad despertaba en nuestros vecinos. Entendemos que una vez decidido el mantenimiento junto con la reforma y potenciación de esta unidad durante nuestra transición democrática, es irracional condicionar su uso en un conflicto a causa de su pasado histórico; este argumento llevaría al absurdo de la parálisis en ciertas circunstancias de un sinfín de unidades de cualquier Ejército con historia, sobre todo en Estados con un pasado colonial. Un Estado democrático debe someter la consecución del interés nacional en su política exterior y de defensa al imperio de la ley interna e internacional, que ya es mucha exigencia, no a sutilezas freudianas ni a los humores de una prensa que, como por desgracia ocurre con la marroquí, dista todavía de ser libre. Lo que tampoco justifica ciertas demostraciones de las fuerzas que ocuparon de forma efímera el islote, impropias de soldados profesionales, que esperamos se hayan corregido oportunamente.

En cuanto a su *oportunidad*, bastaría sólo recordar el momento en que se han recrudecido estas propuestas, en pleno apogeo de la crisis bilateral, para valorarlas como manifestaciones fidedignas de un cierto estado de opinión en parte de nuestra clase dirigente, no como simples ocurrencias personales sino como hijas de las circunstancias al mismo tiempo que la mejor prueba de la sostenida presión marroquí sobre nuestra clase política y ciertos sectores de opinión para allanar la voluntad de nuestro gobierno en el asunto del Sahara Occidental. Pero lo peor de esta clase de propuestas no es ya el seguidismo descarnado de un interés nacional que prescinde de cualquier obstáculo jurídico que surja en su camino, sino el error sustantivo en que se basan, esto es, su *fundamento*: la ingenua creencia de que las relaciones con Marruecos son siempre manifiestamente mejorables, de que pueden ir mejor de lo que han ido y van; que pueden someterse a un código aceptado por ambas partes; que las transacciones o pactos alcanzados se aplicarán con toda seguridad; en fin y para el caso, que el sacrificio de los derechos del pueblo saharauí será recompensado con un acomodo satisfactorio para ambas partes que proporcione una relativa estabilidad a la relación bilateral, al menos mientras Marruecos digiera tamaño presa.

Permítasenos dudar de la certeza de este razonamiento, ya que todas esas buenas intenciones pueden ser pura fantasía, una quimera, por despreciar en su análisis un aspecto crucial de la realidad objeto de estudio, el régimen político imperante en Marruecos. A nuestro parecer, este es *el otro dilema* de la relación bilateral con Marruecos (a relacionar con el *dilema* del desencuentro hispano-francés del que trae causa el ya comentado fracaso de la PESC en el Magreb), que se elude sistemáticamente en el debate sobre dicha relación, ya por un mal entendido respeto hacia la Monarquía alauí ya por un cálculo falso e interesado. En otros términos, anticipamos ya que las dificultades y obstáculos en la relación bilateral por otro lado tan habituales entre Estados vecinos (50), ostensiblemente dramatizados en los tres últimos años, no tienen porqué crearlos y favorecerlos exclusiva o principalmente las evidentes diferencias culturales y socioeconómicas a uno y otro lado del Estrecho (51) o los consabidos estereotipos (el aireado desconocimiento mutuo, la personalidad de los dirigentes y embajadores en escena o

(50) Bastaría hacer el ejercicio de repasar nuestras diferencias con Portugal o Francia (o las que existen entre Estados Unidos y Canadá) para poner en evidencia un lugar común: la usual contradicción de intereses entre Estados vecinos. El dato crucial radica en cómo se gestionan y resuelven tales diferencias entre democracias consolidadas en la sociedad internacional contemporánea.

(51) Ver un análisis del anormal escalón socio-económico hoy existente entre España y Marruecos, una fuente destabilizadora de la relación bilateral (sobre todo por el riesgo de una grave crisis migratoria) y para el que hay que encontrar soluciones que lo vayan paulatinamente reduciendo, en MORÉ, I., “*El escalón económico entre vecinos: El caso España-Marruecos*”, en ARI, nº 6 (Noviembre 2003), 4-7, pp. 4-5. Puede consultarse el documento de trabajo íntegro (de 14-2-2003), del que sólo se ofrece un resumen en ARI, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

el socorrido recurso a la naturaleza arrogante o taimada de uno u otro vecino). También pueden tener su causa en el contraste de los regímenes políticos imperantes en ambas orillas (una monarquía absoluta en delicado trance de democratización y una democracia parlamentaria). A nuestro entender, sin olvidar nunca las aludidas diferencias culturales y socio-económicas, el contraste de regímenes políticos ha constituido hasta ahora un límite relevante, aunque obstinadamente ocultado o relegado, para la fluidez, estabilidad y fiabilidad a medio y largo plazo de la relación bilateral hispano-marroquí. Veamos porqué (52).

El paradigma de la homogeneidad v. heterogeneidad de los regímenes políticos en las relaciones internacionales

Partimos de la hipótesis de que la democracia se fundamenta en los valores de la libertad y la igualdad de la persona, en la limitación y control del poder por medio del derecho y en el fortalecimiento de las instituciones intermedias, es decir de la sociedad civil. Toda teoría y práctica política contrarias a este modelo nos parece inaceptable, sin que ningún prejuicio etnocéntrico o relativismo cultural puedan condicionar o empañar este juicio universal, porque los valores sobre los que se asienta la democracia no son exclusivos de una civilización sino que son universales y generalizables. La tesis que sostenemos es que la homogeneidad que proporciona este código de conducta (*ad intra* y *ad extra*) a los regímenes democráticos, otorga paralelamente *fluidez, estabilidad y fiabilidad* a las relaciones entre Estados democráticos. En tanto que cuando falta esa homogeneidad, es decir cuando no se comparte dicho código de conducta, las relaciones interestatales tienden por definición (hablamos de inercias, no de una determinación metafísica) a ser *más inestables e imprevisibles, sobre todo entre Estados vecinos que acumulen otras fuentes de heterogeneidad en el orden cultural y en el socioeconómico*. Lo que tampoco significa que esas relaciones tengan que ser necesariamente conflictivas (53).

El paradigma que aquí propugnamos no es más que una adaptación sencilla, bajo una fórmula leve y matizada y con un contenido eminentemente objetivo por su carácter normativo e institucional, de las tesis enjundiosas, basadas en estudios empíricos más o menos sofisticados,

(52) La exposición que sigue es general y no se refiere necesariamente al régimen político marroquí, del que después nos ocuparemos expresamente.

(53) No entramos aquí, por razones de oportunidad, en el debate acerca de la conveniencia de alguna clase de principio que obligue a un régimen democrático a los Estados que hoy componen el sistema internacional, una posibilidad por ahora muy alejada de la realidad de la práctica internacional pero que ya empieza a

defendidas por los partidarios del paradigma de la llamada “paz democrática”, divididos luego en grupos que defienden distintos modelos atendiendo, entre otras variables, a las particularidades de los regímenes políticos, las condiciones internas de cada país o la clase de relación entre política interna y política exterior de que se parte (54).

Avanzamos, pues, el principio de que, en la sociedad internacional contemporánea (esto es, al menos desde 1945), es mucho más probable que las relaciones entre Estados vecinos con regímenes democráticos consolidados tiendan a ser más fluidas, estables y fiables, por supuesto menos conflictivas, que las relaciones entre regímenes democráticos y no democráticos (bajo todas las formas) o de éstos entre sí (55). Entre otras muchas razones porque los controles y las limitaciones del poder político propiciados por el imperio de la ley, que obligan a rendir cuentas, así como la división de poderes, las fuerzas de oposición o la libertad de prensa, por citar sólo algunas instancias, sancionan e impiden o reducen sensiblemente los abusos y excesos del poder tanto en el seno de los propios Estados como en el sistema internacional, alejando la probabilidad de violaciones de las reglas de juego y facilitando consecuentemente una relación de confianza entre las partes. En democracia y gracias a una administración de justicia independiente, no hay, no puede haber, compartimentos estancos en el respeto del derecho (interno e internacional), sino una continuidad, una obvia permeabilidad, una interrelación y mutua influencia en la aplicación de las normas de ambos ordenamientos (56). Porque la política exterior no deja de reflejar y proyectar *ad extra* y hacia terceros una determinada política interna, con la que se mantiene en interacción permanente (57). Este acerbo común (un código de

generar reflexiones doctrinales: ver MARKS, S., *“The Riddle of all Constitutions: International Law, Democracy and the Critique of Ideology”*, Oxford 2003.

- (54) Ver una aportación recientísima y actualizada de ese paradigma en HUTH, P. K., y ALLEE, T. L., *“The Democratic Peace and Territorial Conflict in the Twentieth Century”*, Cambridge 2002, pp. 1-33 y Capítulos 4 a 6 y 10; y PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD), *“Informe sobre desarrollo humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”*, Madrid 2002, Cap. 4 (“Democratización de la seguridad para prevenir los conflictos y consolidar la paz”), sobre todo pp. 85-87 y ss. y 99-100. Ello no significa que compartamos necesariamente los métodos de análisis y los contenidos de algunos de los modelos propuestos por los partidarios del paradigma de la “paz democrática”.
- (55) Ver por ejemplo para el subsistema regional americano, MARTÍN, F., *“La hipótesis de la ‘paz democrática’ y su análisis en el contexto suramericano”*, y URCUYO, C., *“Centroamérica: los conflictos territoriales, una amenaza para la paz y la consolidación democrática”*, en Quórum-Revista Iberoamericana (Ed. Universidad de Alcalá), nº 4 (Otoño 2002), 91-103 y 45-52, pp. 91-94 y ss. y 51, respectivamente. En la inteligencia de que puede haber peculiaridades que exijan análisis más elaborados, como el que apunta F. MARTÍN para América en el plazo de tiempo entre 1935 y 1995 (ver pp. 99-102).
- (56) Sobre las relaciones entre el Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales en el cambio de siglo, desde una óptica interdisciplinar, ver las aportaciones de WATTS, SIR ARTHUR, *“The Importance of International Law”*, y HURRELL, A., *“International Law and the Changing Constitution of International Society”*, en BYERS, M. (Ed.), *“The Role of Law in International Politics. Essays in International Law and International Relations”*, Oxford 2000, 6-16 y 327-347, *passim*.
- (57) Esta es, por cierto, la posición de la UE cuando defiende que la buena gobernanza europea está muy vinculada a una buena gobernanza mundial regida por el imperio del derecho, y cuando procura que su

conducta compartido) facilita sin duda unas relaciones más fluidas y predecibles, nunca idílicas, entre Estados vecinos que gocen de un régimen democrático, compatibles naturalmente con las inevitables contradicciones de intereses y diferencias entre ellos. En cambio, es más probable que los regímenes no democráticos desatiendan estas sutilezas si no sirven a sus objetivos (entre ellos y en primerísimo lugar, el mantenimiento en el poder de la casta dirigente o del partido único de turno), con sus consecuencias internas (por ejemplo, sobre los derechos y libertades fundamentales de sus propios ciudadanos) y externas (por ejemplo y si es preciso, sobre la soberanía, seguridad e integridad territorial de los Estados vecinos).

Todo esto es particularmente cierto en el caso de los regímenes despóticos, la forma más radical de régimen no democrático, porque persiguen violentamente cualquier clase de disidencia política y la fuerzan a la clandestinidad, cometen violaciones graves y masivas de los derechos humanos y nunca han distinguido entre orden interno y orden internacional en su desprecio por la ley, de modo que simultánea o sucesivamente, antes o después, han violentado a su antojo uno y otro ordenamiento. Por esta causa los regímenes despóticos son fuente de inestabilidad y conflicto para el subsistema regional donde se asientan y, a veces, para el propio sistema internacional. Por su propia naturaleza, tienden a exportar su desprecio por el imperio de la ley, y la consiguiente inestabilidad política e inseguridad jurídica que tal conducta genera, al campo de la relación internacional, mediante la injerencia en los asuntos internos de otros Estados, las agresiones armadas, las anexiones de territorios por la fuerza o el terrorismo internacional, por citar las violaciones más frecuentes. La globalización ha exacerbado, además, los riesgos que esa clase de regímenes venían suponiendo para el sistema internacional, a causa de las posibilidades que ofrece sobre todo la revolución de las comunicaciones, como ha puesto de manifiesto la trama terrorista de *Al Qaeda*, que ha actuado desde el santuario perdido que le proporcionaba un Estado insignificante y un régimen montaraz como el talibán, al que casi nadie prestaba atención hasta el 11 de septiembre de 2001 y del que nadie predijo su entrada en la historia del siglo XXI como refugio de dicha trama.

Baste recordar, sin ánimo exhaustivo y por citar sólo precedentes muy conocidos, los actos de agresión contra los Estados africanos vecinos cometidos por el antiguo régimen racista

política exterior se atenga por puro interés a esta directriz o fin. El documento aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas (diciembre de 2003) contiene una rotunda profesión de fe en las virtudes de la democracia para lograr un orden internacional de calidad y las directrices estratégicas al respecto no pueden ser más claras. Cfr. en el mismo sentido ROLDÁN BARBERO, J., “*La interacción entre las normas internas e internacionales en el acervo jurídico europeo*”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 13 (2002),

sudafricano; la anexión por la fuerza, al fin fracasada, del Territorio de Timor Oriental por el régimen genocida del general Suharto; el fenómeno de los desaparecidos y la invasión de las Malvinas de los que fue responsable el régimen militar argentino; el ya extinto totalitarismo soviético y sus intervenciones armadas en Hungría o la antigua Checoslovaquia para aplastar sus procesos democratizadores en ciernes; las graves violaciones de los derechos humanos del régimen iraquí así como su guerra de agresión contra Irán (1980-1988) y su fallida anexión de Kuwait (1990-1991); el fanatismo religioso del régimen talibán contra los disidentes, las mujeres o los Budas de piedra, así como su amparo paralelo de la trama terrorista de *Al Qaeda*, responsable de la tragedia del 11-S; o los afanes expansionistas de la dictadura militar paquistaní sobre la Cachemira india.

Nada de lo dicho impide (hablamos de probabilidades y tendencias, nunca de certezas metafísicas) que una democracia consolidada, como la norteamericana, incurra por razones obvias (la defensa de sus intereses generales como superpotencia y la ausencia de un auténtico contrapeso a su enorme poder militar) en los mismos vicios que reprochamos a los regímenes despóticos (58). Pero las democracias poseen mecanismos correctores satisfactorios aunque no maravillosos (entre los que destaca el recurso periódico a las urnas), como lo prueba la meritoria reacción de la sociedad norteamericana y de su clase política contra la Administración del presidente Nixon. No así los regímenes despóticos, como es bien sabido, donde esos mecanismos brillan por su ausencia, como se aprecia en la monarquía feudal de Arabia Saudí o en las autocracias de diverso signo hoy vigentes, cuyos protagonistas aspiran siempre a perpetuarse (Cuba, Iraq hasta hace unos meses, Libia) y crean incluso dinastías personales (Azerbaiyán, Corea del Norte, Siria).

Aplicación de este paradigma a las relaciones hispano-marroquíes

677-721, pp. 716-720. y MATLARY, J.H., "Human Rights", en ARENA Working Paper 19/03 (Oslo), 19 pp., en http://www.arena.uio.no/publications/wp03_19.pdf

(58) Como confiesa sin ambages KAGAN, op. cit., pp. 42-44. Recuérdese, por citar ejemplos obvios, la implicación de la Administración Nixon en el golpe de Estado de 1973 en Chile —también en el *Caso Watergate*—; la flagrante y grave violación por parte de la Administración Reagan tanto de su ordenamiento interno como del internacional en su política de injerencia e intervención contra la Nicaragua sandinista; la invasión de Panamá en 1989 durante la Administración Bush padre; o las violaciones del derecho interno e internacional por la actual Administración Bush Jr. en la aplicación de la *Patriot Act* y en el trato dispensado a los prisioneros talibanes en el limbo jurídico de Guantánamo.

En nuestra opinión, las relaciones hispano-marroquíes son un ejemplo perfecto de la validez de este paradigma. Es evidente que Marruecos no disfruta todavía de un régimen democrático; hemos definido *supra* su sistema político como una monarquía absoluta en trance de democratización. Pero sería una bellaquería incluir el régimen marroquí en la nómina de regímenes despóticos. Las diferencias son muy apreciables. El pueblo marroquí y su clase dirigente comparten una buena parte de historia y memoria común con la vecina Europa, que va más allá de la cercanía geográfica, del pasado colonial, de la emigración a Francia y España y de sus tradicionales relaciones con estos dos Estados. Su islamismo de escuela *maliki*, apreciable en la *Mudawana (Código de Estatuto Personal)*, se distingue por su carácter poco arcaico y ritos y tradiciones más tolerantes que los existentes en otras escuelas (como la *shi'i*) (59). La Monarquía alauí, de cuya legitimidad histórica y religiosa nadie duda, se ha consolidado tras la independencia como el poder arbitral y moderador por excelencia dentro del Reino (60). La declarada voluntad reformista de su actual soberano, Mohamed VI, se ha traducido en un ejercicio tan saludable como la celebración de elecciones legislativas en el mes de septiembre de 2002, aunque sin consecuencias en la formación del posterior gobierno, y municipales un año más tarde (septiembre de 2003) (61). Por último, el reconocimiento de las fuerzas de oposición moderada, una cierta tolerancia con la prensa independiente (62) y los relativos avances en la liberalización económica, permiten albergar esperanzas sobre la evolución del régimen y la capacidad de la sociedad marroquí para asumir y potenciar esos cambios. Es precisamente este panorama, tan diferente de la situación más inestable y conflictiva en que se encuentran otros Estados vecinos de Marruecos, el que coloca a este Estado en una posición privilegiada de avanzadilla en los procesos de transición democrática en el Magreb y obliga a tomarnos muy en serio el diagnóstico de nuestras relaciones (y de la UE) con el país vecino así como su previsible futuro.

(59) Ver GARCÍA RODRÍGUEZ, I., *“La celebración del matrimonio religioso no católico”*, Madrid 1999, pp. 180 y ss. Al parecer, Mohamed VI se apresta a una nueva reforma de la *Mudawana* para profundizar en la mejora del estatuto jurídico de la mujer en la sociedad marroquí: ver *El País*, 11-X-2003, p. 11.

(60) Ver MORÁN, F., *“Comprensión de Marruecos: unas orientaciones”*, en *Economía Exterior*, nº 24 (2003), 51-60, pp. 58-59.

(61) Bien es cierto que tanto una como otra convocatoria electoral han estado condicionadas por la “autolimitación” del islamista Partido Justicia y Desarrollo (PJD), previamente negociada con Palacio, que ha presentado candidaturas en un número limitado de circunscripciones. En efecto, en las elecciones legislativas de 2002, el PJD presentó candidaturas sólo en 35 de las 91 circunscripciones, mientras que en las municipales de 2003 ha presentado candidaturas sólo en el 18% de las circunscripciones. Este dato, unido al índice muy bajo de participación popular, nos permiten dudar del grado de representatividad del mapa político que reflejan ambos comicios. Ver HERNÁNDEZ RAMOS, P., *“Elecciones municipales en Marruecos: el alcance del voto islamista”*, en *ARI*, nº 7 (Diciembre 2003), 15-17.

Hay que añadir enseguida que ese sistema político, al día de hoy, no encuentra solución para las altísimas tasas de analfabetismo (en torno al 52% de los mayores de 15 años) y paro (en torno al menos al 20%) de su población, datos que lastran gravemente el muy tímido proceso democratizador emprendido; es incapaz de parar la sangría de la inmigración a causa de una economía estancada y de la presión demográfica; propicia y consiente la corrupción y la ineficacia administrativa (63); suspende muchos exámenes sobre derechos humanos (64) (entre otros, el trato dado a la minoría bereber); no ha sabido encauzar hasta ahora las tensiones sociales entre los islamistas y los otros grupos políticos, buscando quizás en su arbitraje una legitimidad cada vez más esquiva para la Monarquía alauí en el seno del movimiento islamista radical (65); y parece que toda la política interior y exterior del Reino vive supeditada al interés dinástico, esto es, al fin supremo de la propia supervivencia del régimen creado en torno a la Monarquía alauí (66).

De hecho y para centrarnos en la relación bilateral con España, en los tres últimos años el gobierno marroquí ha sometido a riesgos obvios las relaciones y la cooperación con España. Ha renunciado a los cientos de millones de euros que le aseguraba el Acuerdo de Pesca con la Comunidad Europea, ha retirado a su Embajador en Madrid, no ha facilitado las actividades de ciertas empresas españolas en el país vecino y ha culminado sus designios con una crisis provocada en torno al islote de Perejil, adobada con el recordatorio de sus reivindicaciones sobre las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Pero el conflicto de Perejil no ha favorecido a su sector turístico, ha deteriorado aún más la relación bilateral y le ha creado dificultades en Bruselas. No hay forma de racionalizar y explicar este proceso de deterioro de la relación bilateral, nada conveniente para el desarrollo de la economía marroquí, sin recurrir al asunto del

(62) A pesar del episodio tan lamentable como reciente de la condena, en junio de 2003, a tres años de prisión del periodista Ali Lmrabet por ultrajes al Rey: ver a título puramente indicativo *El País*, 3-VII-2003, p. 31; 26-IX-2003, p. 13; 6-X-2003, p. 16.

(63) Ver el Índice de Percepciones de Corrupción (IPC) de 2003 de *Transparency International*, donde Marruecos ocupa el puesto número 70 (sobre un total de 133), con 3,3 puntos, *ex aequo* con Bosnia-Herzegovina, República Dominicana, Egipto, Ghana y Tailandia. En este IPC de 2003, cinco de cada diez países en vías de desarrollo obtuvieron una puntuación de 3 sobre 10, por lo que Marruecos está tres décimas por encima de esa media. Ver <http://www.transparency.org> Ver también *El País*, 8-IX-2003, p. 6.

(64) Ver “*Examen des rapports présentés par les Etats parties en application de l’Article 19 de la Convention: Maroc*”, del Comité contra la Tortura, de 20 de noviembre de 2003 (CAT/C/CR/31/2 (Future)), pars. 5-6. Ver también la “*Segunda clasificación mundial de la libertad de prensa*” (20 de octubre de 2003) de la ONG *Reporteros sin Fronteras*, donde Marruecos aparece en el puesto 131 sobre un total de 166, en el pelotón de los Estados con menos grado de libertad de prensa, aunque bien alejado de los últimos puestos ocupados por Cuba y Corea del Norte (165 y 166, respectivamente). Ver <http://www.rsf.org>

(65) Ver el ARI de 3/6/2003 de RUIZ MIGUEL, C., “*Integrismo y crisis política en Marruecos*”, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

(66) Ver en este sentido SEHIMI, M., “*La política exterior de Mohamed VI*”, en *Política Exterior*, nº 91 (Enero/Febrero 2003), 97-111, pp. 109-111.

Sahara Occidental como su causa principal (67). El gobierno marroquí ha dejado muy clara la voluntad de defender su aventura imperial en el Sahara Occidental, que le ha costado ya muchas vidas y dinero además de un considerable aislamiento en África, y califica de errónea e inamistosa la conducta de nuestro gobierno sobre este conflicto, una conducta -por cierto- que a un sector de la opinión pública española, declaradamente prosaharai, se le antoja equidistante y tibia.

En este sentido, es una evidencia que la aventura del Sahara Occidental, más que la reducción del analfabetismo o del desempleo, se ha convertido para los círculos de poder del país vecino en una fuente de legitimación y popularidad del régimen; como podía serlo para Franco, *mutatis mutandis*, la reclamación de Gibraltar. Se ha transformado en una causa sagrada que concita todas las energías del régimen y, de paso, en una coartada contra los anhelos de cambio que aparecen en la sociedad marroquí. El posible fracaso de esta aventura se ha asociado a una quiebra probable del propio régimen. De ahí que ciertos medios, aunque sean contrarios a derecho, muy costosos para el pueblo marroquí y arriesgados para el buen clima de las relaciones con España o la UE, en fin una política habitualmente suicida para cualquier gobierno democrático, se consideren válidos si permiten acercarse al objetivo previsto. En este contexto podemos situar también la escasa colaboración de las autoridades marroquíes en el control y la represión de la inmigración ilegal y el narcotráfico (68), fenómenos que son percibidos por el régimen como un aliviadero de las tensiones sociales que soporta y por los que se obtienen además buenas divisas, y que ha llegado a transformar (haciendo de la necesidad virtud) en un instrumento más de su política exterior concebida para el sostenimiento del régimen (69). Parece que el régimen marroquí ha descontado por anticipado el coste para la relación bilateral y con la UE que le acarrea su conducta reticente en estos extremos, porque sus fines principales son otros, salvar con éxito la aventura del Sahara Occidental y consolidarse a su amparo.

Lo cierto es que la amistad entre las Casas Reales (en el bien entendido de que en nuestra Monarquía constitucional el Rey no gobierna), la complicidad creada en torno a las ventas de

(67) Así lo creen la mayoría de los líderes entrevistados en el “Informe INCIPE 2003”, op. cit., pp. 22, 153-154 y 161; frente a la opinión de la población consultada, que otorga prioridad al bloqueo del acuerdo pesquero y al flujo de inmigrantes ilegales (pp. 18 y 159-160).

(68) Ver a título puramente indicativo *El País*, 16-X-2003, p. 18, y 9-XI-2003, pp. 6-7 del suplemento Domingo (para la inmigración); y 20-XII-2003, p. 9 (para el narcotráfico).

(69) A semejanza de la vieja táctica aplicada por los dos Bloques durante la guerra fría, que exportaban sus tensiones y diferencias del centro a la periferia, ventilándolas en un sinfín de conflictos internos extendidos por la geografía del planeta (África austral y el cuerno de África, Centroamérica, Sureste asiático). En este caso, la globalización ofrece los instrumentos necesarios para que la inmigración siga hoy la dirección contraria (desde el sur al norte o de la periferia al centro).

armamento a Marruecos y el silencio oficial sobre la situación de los derechos humanos en el reino alauí (70), o el todavía débil *colchón de intereses compartidos* (71) trabajosamente creado en torno a la pesca, el comercio, la ayuda al desarrollo o las relaciones culturales, cuyo balance sigue siendo magro y poco relevante para los expertos (72), no han resistido frente a la voluntad de los círculos gobernantes en Marruecos, dispuestos a arriesgar el interés general del país y de las relaciones bilaterales a la incierta gloria del sueño imperial del Gran Marruecos, de la anexión contraria a derecho del Sahara Occidental iniciada por Hassan II, artífice de la famosa *Marcha Verde*. Parece plausible que en esos círculos de poder se diseñara la operación de la ocupación de Perejil aprovechando un conglomerado de circunstancias propicias (entre otras, la coyuntura de la política exterior norteamericana tras el 11-S, una crisis aguda en el conflicto de Oriente Medio y los supuestos avances en las negociaciones hispano-británicas sobre Gibraltar) para presionar sobre el gobierno español y obtener quizás algún cambio en su posición tradicional, fundada hasta ahora en el respeto del acuerdo entre las partes en conflicto y de las resoluciones de la ONU.

Pues bien, ante el sesgo que han tomado las relaciones hispano-marroquíes, sería muy conveniente revisar el contenido y la jerarquía de los objetivos perseguidos por la política exterior y de seguridad española con Marruecos desde el inicio de nuestra democracia, que se ha basado en la consolidación de una relación de cooperación plurisectorial. Sería absurdo cuestionar la razonabilidad de estos objetivos, pero también es obvio que no han sido suficientes para garantizar la estabilidad y la fiabilidad de la relación bilateral. La solución no es hacer cada vez más voluminoso ese colchón de intereses compartidos, fundado como es bien sabido en la intensificación de la cooperación plurisectorial y de las relaciones económicas y financieras (en suma, más inversiones en Marruecos y más exportaciones de Marruecos), así como en la institucionalización del diálogo político con nuestros vecinos (73); porque algún grupo bien dispuesto podría desinflar ese colchón en un santiamén sin coste político alguno. El problema no se reduce sólo a las diferencias culturales y socio-económicas sino también a las políticas, no

(70) Ver FERRER LLORET, J., “*Cooperación al desarrollo y derechos humanos en la cuenca mediterránea: estudio de las relaciones entre Marruecos, la Unión Europea y España*”, en la obra colectiva *Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en el mundo mediterráneo*, op. cit., 43-65, pp. 55-60; y LÓPEZ GARCÍA, B., y HERNANDO DE LARRAMENDI, M., “*Spain And North Africa: Towards A ‘Dynamic Stability’*”, en *Democratization* (Ed. Frank Cass, London), vol. 9 (Spring 2002), 170-191, p. 187.

(71) Ver otra vez LÓPEZ GARCÍA y HERNANDO DE LARRAMENDI, loc. cit., p. 189; e “*Informe INCIPE 2003*”, op. cit., p. 126.

(72) MORÉ, loc. cit., p. 5, que insiste en la escasa relevancia de las relaciones económicas entre ambos países. Basten algunos datos: en 2001, Marruecos supuso para España el 0,9% de su comercio exterior; hasta el año 2000, España fue el 7º inversor en ese país; los créditos privados españoles a Marruecos representan el 0,13% de todo lo que España presta al exterior.

radica sólo, como a veces se quiere creer, en la cantidad (las diferencias de desarrollo) sino también en la calidad o naturaleza de los valores e intereses no compartidos por ambos regímenes políticos (es decir, en sus diferentes códigos de conducta).

EL FUTURO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: DEMOCRACIA Y NUEVA VECINDAD

La gestión de crisis: el papel de la sociedad civil

Hecho el diagnóstico, conviene distinguir entre la *gestión concreta de cualquier crisis y conflicto (concebido como su fase aguda)* con nuestros vecinos y la *política a medio y largo plazo con ellos*, procediendo a reelaborar los criterios hasta ahora aplicados en uno y otro supuesto en las relaciones con Marruecos. La *política a medio y largo plazo* la dejamos para el segundo epígrafe de esta sección. En cuanto a la *gestión de crisis y conflictos*, se advierte enseguida que un régimen político como el marroquí parte con ciertas ventajas en el manejo de crisis generales y conflictos particulares, como el de Perejil, gracias a sus intensas y generalizadas campañas de propaganda informativa dentro y fuera del país, más difíciles de organizar en una democracia y uno de los síntomas de la falta de libertad de prensa; la ausencia de responsabilidades políticas, porque el parlamento y la oposición no ejercen como tales; y la perpetuación en el poder de sus dirigentes, que permite al régimen perseguir los fines principales de su política exterior, sin el obstáculo que supone un debate abierto sobre sus costes y los resultados obtenidos en sucesivas elecciones periódicas, con el riesgo consiguiente de la pérdida del poder.

No hace falta extendernos en la aplicación de estas evidencias al pequeño conflicto sobre el islote de Perejil. Llama la atención que nadie haya respondido políticamente en Marruecos por la génesis y la conclusión de dicho conflicto, a pesar de su fracaso. Tampoco se han dado explicaciones solventes, sino subjetivas y muy aleatorias, para la normalización de relaciones y el fin de la crisis bilateral que ha durado en su peor fase dos años (74). Todo esto prueba la absoluta opacidad de los procesos decisorios sobre política exterior en el seno del régimen marroquí, que funciona bajo un código de conducta muy diferente al habitual en un régimen

(73) Eso es lo que sostiene con buen criterio MORÉ (Ibid., p. 7). Pero, desde luego, no basta.

democrático. Con los datos de que disponemos, podemos catalogar la acción marroquí de ocupación del islote de Perejil como una *decisión instrumental* por su contenido, porque fue un simple medio o instrumento del objetivo principal de la actual política exterior marroquí, la anexión por la fuerza del Sahara Occidental; *inmediata* por el tiempo de adopción, porque no parece que fuera una acción meditada durante cierto tiempo; *cerrada* por la naturaleza de los agentes participantes, ya que fue adoptada en secreto y sólo por un órgano u órganos del Estado sin que se sepa a ciencia cierta cuál o cuáles fueron; por su grado de necesidad, claramente *derivada o dependiente* del objetivo originario ya citado; y *carismática*, es decir al margen de los estándares y de los controles políticos y jurídicos bien establecidos a este respecto en las democracias consolidadas; en suma, una acción muy propia de un régimen no democrático, donde son los mismos dirigentes o grupos en el poder los que deciden, ejecutan y controlan la política exterior, confundándose estas tres etapas en el tiempo y en los procedimientos (75).

Ello contrasta sobremanera con las consecuencias que probablemente se hubieran derivado, en nuestra democracia, de un fracaso en la operación de desalojo de los soldados marroquíes del islote de Perejil. Esta simple comparación sirve para apreciar mejor la diferencia entre los códigos de conducta a los que se someten ambos regímenes. ¿Cómo puede combatir una democracia estas desventajas relativas? Sin duda con más democracia, con mucha más información, transparente y no manipulada, a la opinión pública acerca de las causas de las crisis y conflictos internacionales en que se vea implicado el país y de los intereses nacionales en juego, desarrollando los mecanismos de una sana democracia participativa en una materia (la política exterior y de seguridad) hasta ahora vedada, confiada tradicionalmente al juicio de los expertos y de los altos funcionarios de la Administración civil y militar con conocimientos en esta materia.

En el supuesto que nos ocupa, hubiera sido muy fácil evitar los sarcasmos de ciertos medios de comunicación, combatir la incomprensión, la desinformación o las críticas de otros medios (los franceses y anglosajones), y sobre todo armar ideológicamente no sólo a nuestra opinión pública sino también a la opinión europea, si se hubiera explicado con suficiente claridad por parte de la Administración española la raíz del problema, a saber, las formas heterodoxas de presión del régimen marroquí para lograr que España se avenga a la solución defendida por Marruecos, con el total apoyo de Francia, en favor de la anexión por la fuerza del Territorio del

(74) Cfr. la explicación que ofrece al respecto RUIZ MIGUEL, C., “Las relaciones hispano-marroquíes: ¿Vuelta a empezar?”, ARI de 27/2/2003, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

Sahara Occidental. Repárese en el dato, aunque no sea decisivo, de que un sector muy militante de nuestra opinión pública es sentimentalmente proclive a la causa saharauí, como lo prueban las apreciables manifestaciones de solidaridad, espontáneas u organizadas por ciertas ONG, con el pueblo saharauí. Ni siquiera los partidos nacionalistas históricos (PNV, CIU) se habrían permitido distanciarse de una crisis así planteada, por razones obvias; de hecho, el *lehendakari* Ibarretxe se hizo *la foto* en el año 2002 en los campos de refugiados saharauís de Tinduf (Argelia).

Es cierto que un tratamiento del conflicto sobre el islote de Perejil como el aquí propuesto hubiera requerido, entre otras condiciones, de una tradición de convicciones firmes y objetivos políticos muy claros en el ámbito de nuestra política exterior y de seguridad, sin duda una responsabilidad acumulada por los sucesivos gobiernos democráticos, a la que han hecho frente con poca fortuna. Porque los antecedentes de nuestra política exterior, desde el advenimiento de la democracia, no han sido alentadores a este respecto (76). Por otra parte, esta aproximación a la gestión de crisis resulta arriesgada porque introduce la novedad de contar de verdad con la sociedad civil y la opinión pública, de hacer más abierta y participativa la ejecución y control de nuestra política exterior. No creemos que hubiera sido así en el caso que nos ocupa, donde la sustitución de la diplomacia de gabinete por la participación de la sociedad civil y el debate público abierto se habría saldado con un decidido apoyo al gobierno en este conflicto; en suma, las ventajas habrían superado a los costes, que no son otros que la disminución del control ejercido por parte del gobierno sobre dicha política y la lógica exposición a la crítica. Los resultados estaban relativamente asegurados y el apoyo al gobierno no habría tenido fisuras.

La política a medio y largo plazo: el compromiso democrático

En cuanto a la *política exterior y de seguridad con Marruecos a medio y largo plazo*, queda sometida al fin principal de lograr una relación fluida, estable y previsible con nuestros

(75) Adaptamos a este caso la tipología expuesta por CALDUCH, loc. cit., pp. 35-45.

(76) Ver un juicio general demoledor sobre la política exterior española desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas en TORREBLANCA, J. I., “*Consecuencias para España de la ampliación de la Unión Europea: aspectos políticos e institucionales*”, en HAY, J., (Comp.), “*Desafíos. La Unión Europea ante su ampliación*”, Madrid 2003, 317-350, pp. 338-339, que evidencia la acumulación de contradicciones notables entre la retórica de los diseños y la realidad de los recursos y disponibilidades, entre la política europea —por una parte— y la política iberoamericana y mediterránea —por otra—, así como la carencia de una política coherente de promoción de la democracia y de los derechos humanos en el exterior. Lo que más nos interesa de esta radiografía es que comparte la evidencia de la interacción permanente entre política interior y política exterior, con independencia de lo incoherente que resulte dicha interacción en este caso.

vecinos en un clima de paz, seguridad y prosperidad para ambas partes. Sería una pésima opción, para lograr ese ansiado fin, confiar sólo en la disuasión militar (77). Abogamos por la elaboración de una política fundada en un objetivo complementario del *colchón de intereses compartidos*, un objetivo que se plantee como una meta ineludible la democratización del régimen marroquí (78), que caso de alcanzarse proporcionaría necesariamente un escenario muy distinto para las relaciones bilaterales por las razones ya expuestas. Bienvenidas sean cuantas iniciativas procuren ese objetivo (*el compromiso democrático*), sin despreciar su complementariedad funcional con el objetivo ya citado del llamado *colchón de intereses*.

¿Se puede seguir pensando hoy que las ventas de armamento, el silencio oficial sobre la situación de los derechos humanos o la política contemporizadora con la corrupción rampante y el dubitativo proceso de transición democrática en Marruecos van a proporcionar fluidez, estabilidad y fiabilidad a nuestra relación bilateral? Creemos más bien que España debe apostar con gran convicción por una tranquila y pausada democratización del régimen marroquí, basada en una delicada relación de equilibrio entre el silogismo político (las prácticas democráticas y un Estado eficiente) y el silogismo económico (el desarrollo equitativo y sostenible); en la inteligencia de que si bien la democracia contribuye al desarrollo económico y social, la vinculación entre democracia y desarrollo equitativo y sostenible no es desde luego automática y debe ser cuidada y fortalecida poniendo las instituciones democráticas al servicio del desarrollo humano (79). En este sentido, los éxitos electorales de partidos islamistas moderados tanto en Marruecos como en Turquía (el *Partido de la Justicia y el Desarrollo*, *AKP*, liderado por Recep Tayyip Erdogan), abren esperanzas sobre la consolidación en esas sociedades de partidos

(77) Como ponen claramente de manifiesto el *“Libro Blanco de la Defensa 2000”*, Madrid 2000, pp. 65-66 y 69-70, o los trabajos recogidos en los Coloquios CASD-CESEDEN-CHEM-IDN 2001, *“La seguridad en el Mediterráneo”*, Madrid 2001, pp. 15-36 y 85-91.

(78) La apuesta democrática por cuenta del islamismo moderado se viene postulando desde el propio Magreb como una de las claves indispensables de cualquier proceso de cambio en la región: ver CHARFI, M., *“Islam et liberté”*, en *Tribuna Mediterrània*, nº 1, 7-20, pp. 16-20.

(79) No bastan las reformas económicas liberales para poner en pie la economía marroquí. Se requieren reformas estructurales, entre ellas la reforma del Estado. En los Estados en desarrollo, el sector público acostumbra a estar sobredimensionado, padecer una productividad muy baja, pagar sueldos bajos y sufrir niveles elevados de corrupción, además de ser deficitario. Por tanto, la simple liberalización y la privatización de empresas son insuficientes para enderezar la economía. Se impone también la mejora de la escolarización y de la educación de la población, la consolidación de una administración pública y fiscal eficaz, el equilibrio presupuestario y un clima de seguridad jurídica para las inversiones extranjeras, a fin de que se lleven a cabo las inversiones necesarias en infraestructuras y que no se financien inflacionariamente. Ver BANCO MUNDIAL, *“Informe sobre el desarrollo mundial 1997 (El Estado en un mundo en transformación)”*, Washington, D.C., 1997, en particular pp. 89-161; y PNUD, *“Informe sobre desarrollo humano 2002”*, op. cit., Cap. 2 (*“Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano”*), sobre todo pp. 52-59 y ss. ¿Es posible poner en marcha todas estas transformaciones sin la democratización del régimen marroquí?

democráticos confesionales que desempeñen *mutatis mutandis* el papel de los partidos democristianos en la Europa de la segunda postguerra (80).

Parece que nuestra clase dirigente cree que España debe mirar al sur y en especial al Mediterráneo, porque es un marco de acción natural y prioritario de nuestra política exterior; parece haber acuerdo también para que España, en bien de su propia seguridad, contribuya al progreso en todos los ámbitos de los países del Magreb, tendiendo puentes y abriendo un diálogo eficaz con ellos; y que, por último, aplique una política de esta clase a escala regional, en todo el Magreb, lo que ayudará a encauzar las relaciones con Marruecos al ofrecerles un marco estable y de futuro (81). El problema radica, para lograr el fin principal, en fijar la jerarquía del conjunto de objetivos a seguir, que podríamos sintetizar de esta forma y por este orden: consensuar una política de Estado estable en el Magreb entre los principales partidos del arco parlamentario, por encima de vaivenes electorales y de cualquier interés particular (que los hay), fundada en esos dos grandes objetivos, la *democratización* (82) y el *colchón de intereses*; priorizar política y presupuestariamente la relación bilateral con Marruecos; pero situar siempre dicha relación en una perspectiva regional, evitando tanto una relación exclusiva (alienante) con el Reino alauí como una relación de compensación (reactiva y negativa) con sus vecinos (léase Argelia) (83); potenciar relaciones abiertas y directas entre las respectivas sociedades civiles y los agentes sociales; y propiciar un diálogo global y constructivo sobre todos los asuntos y diferencias bilaterales. Dicho esto, que es decir poco, veamos hasta qué punto podemos explorar nuevas vías y proponer decisiones concretas que llenen de contenido esta política.

Desde una óptica gubernamental y bilateral, desde Madrid, ofrezcamos a Marruecos medios pacíficos de arreglo conformes a derecho para algunas diferencias pendientes, como la

(80) Ver en este sentido el trabajo de FELÍU, L., “*El Islam político en Turquía*”, publicado en este número de Cuadernos de Estrategia.

(81) Ver otra vez “*Informe INCIPE 2003*”, op. cit., pp. 132-133. Conviene recordar, a este fin, la dedicación de un grupo de expertos que, desde la democracia, han impulsado en España la reflexión sobre las relaciones mediterráneas y el papel central que las mismas desempeñan en nuestra política exterior: ver el conjunto de trabajos de MORATINOS CUYAUBÉ, M. A., DEZCALLAR DE MAZARREDO, J. y ARBÓS AYUSO, F., “*El Mediterráneo y Oriente Medio. Reflexiones en torno a dos escenarios prioritarios de la política exterior española (1989-1995)*”, Madrid 1996.

(82) La democratización de los regímenes de la región se viene citando en los últimos años como el primer y gran desafío todavía pendiente para la normalización de las relaciones intra y extra-regionales: ver FELÍU, L., “*La situación del Magreb en la escena internacional actual*”, en Cuadernos de Estrategia, nº 106 (2000), 19-65, p. 62.

(83) Esperamos que el reciente Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación con Argelia, de 8 de octubre de 2002, en vigor desde el 30 de octubre de 2003 (BOE de 11 de noviembre), responda justamente a esa inquietud (salvar siempre la perspectiva regional) y no a cálculos compensadores. Este acuerdo en ningún caso excusa la búsqueda de una mejora sustancial de nuestra relación bilateral con Marruecos ni tampoco la podría reemplazar.

delimitación marítima entre la costa atlántica marroquí y el archipiélago de Canarias, área en la que se han multiplicado últimamente las concesiones de exploración petrolera por ambas partes. Nos consta que se ha creado un grupo de trabajo bilateral para estudiar este asunto, sin que al parecer se haya alcanzado ningún acuerdo hasta ahora. El Derecho Internacional en vigor propugna primero el acuerdo entre los Estados interesados como el principal componente de la norma delimitadora, seguido en segundo lugar por el objetivo de alcanzar un resultado equitativo, obligación general de muy leve contenido normativo que queda siempre pendiente de ser concretada casuísticamente por una instancia arbitral o judicial; lo peor de esta diferencia es que se solapa con el conflicto sobre el estatuto jurídico del Sahara Occidental, cuyas aguas y plataforma son limítrofes tanto de las españolas como de las marroquíes, lo que complica sobremanera todo el proceso de delimitación de los respectivos espacios marinos de soberanía económica en el Océano Atlántico (84).

Pensemos también en soluciones preferentes para la inmigración marroquí; el trabajo temporero ofrece excelentes posibilidades de una colaboración estable y ventajosa para ambas partes. En efecto, la recepción privilegiada de trabajadores marroquíes en régimen de temporeros es una respuesta idónea para absorber la abundante inmigración iletrada procedente del campo, sin desarraigarla ni someterla a muy dudosos además de costosos procesos de integración, virviendo la casi totalidad de la masa salarial ganada en cada campaña a las regiones menos desarrolladas de Marruecos. Los lazos históricos con la mitad norte de Marruecos (el antiguo Protectorado), una región particularmente pobre dentro del Reino, pueden facilitar esta tarea mediante fórmulas de cooperación transfronteriza con la Comunidad Autónoma Andaluza. Así venía ocurriendo de hecho en virtud del correspondiente tratado (85), hasta que la crisis bilateral paralizó también la cooperación en este ámbito. Con carácter general, deberían facilitarse y abaratare las remesas de divisas de los inmigrantes marroquíes ya instalados en España, potenciando el uso de los servicios bancarios bajo condiciones ventajosas.

(84) Ver la información más reciente que proporciona MORÉ, I., “*Se multiplica el riesgo petrolero en la frontera Sur*”, en un ARI de 1/12/2003 (<http://www.realinstitutoelcano.org>). Para el asunto de fondo, REQUENA CASANOVA, M., “*España concede a la empresa REPSOL YPF permisos de investigación de hidrocarburos en aguas situadas, en aplicación del método de la equidistancia, más allá del mar territorial de las Islas Canarias frente al litoral marroquí*”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV (2002), 501-505; y CASADO RAIGÓN, R., y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “*Marruecos y España: la delimitación de sus espacios marítimos*”, en MARIÑO MENÉNDEZ, F. M., “*El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*”, Madrid 2002, 85-106, pp. 100-105.

(85)

Privilegiemos la cooperación cultural con el Magreb, y con Marruecos en particular, tanto como con América, potenciando el conocimiento riguroso de esta realidad tan próxima (86). Una generosa oferta de becas de estudios universitarios y de postgrado ayudaría a hacer más atractivo el aprendizaje del español entre la clase urbana y las elites dirigentes del país vecino. Hagamos todo lo posible por alejar a la juventud marroquí más capaz y comprometida de cualquier tentación fundamentalista, como reacción a la incapacidad del régimen actual para responder a los retos de una sociedad con dosis insoportables de injusticia social.

Asumamos y fomentemos la realidad pluricultural de Marruecos en lo que atañe a la minoría bereber (un tercio de la población marroquí). Demos ejemplo actuando en consecuencia con la población bereber de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, protegiéndola como una minoría nacional en el seno de nuestro Estado y dedicando los esfuerzos y recursos necesarios para hacer realidad sus derechos sobre todo en el terreno educativo, esencial para su integración socioeconómica; poco mérito supone esto en un Estado autonómico como el diseñado por la Constitución de 1978 y por nuestra práctica política posterior (87). Recordemos que no hay una respuesta viable a la reivindicación marroquí de ambas Ciudades que no pase por un largo e imaginativo proceso de acomodo y cooperación entre ambos Estados, un proceso imposible sin un Marruecos democrático (88).

Pongamos en fin a nuestras Administraciones Públicas, incluidas las autonómicas con especial interés en este caso (89), a disposición de nuestros vecinos no sólo para la cooperación al desarrollo sino para toda clase de asistencia técnica que ayude al proceso democratizador,

-
- (86) Como los recursos son escasos, las decisiones deben ser drásticas. Los presupuestos, por un lado, y la historia y la geopolítica por otro, imponen concentrar todo nuestro principal esfuerzo económico y humano en el Magreb y en América. Excepción hecha de la labor del Instituto Cervantes, de vocación planetaria aunque también con obvias prioridades estratégicas, otros esfuerzos exteriores no pasan de ser brindis al sol.
- (87) Ver el conjunto de trabajos contenidos en GARCÍA RODRÍGUEZ, I., (Ed.), *“Las ciudades de soberanía española: respuestas para una sociedad multicultural”*, Madrid 1999; en particular, JIMÉNEZ PIERNAS, C., *“El Convenio marco para la protección de las minorías nacionales (número 157 del Consejo de Europa), de 1 de febrero de 1995, y su aplicación en España”*, 105-130, pp. 117-127. Y también en GARCÍA RODRÍGUEZ, I., (Ed.), *“Las minorías en una sociedad democrática y pluricultural”*, Madrid 2001; en particular, JIMÉNEZ PIERNAS, C., *“Minorías nacionales en España: la población bereber de Ceuta y Melilla”*, 209-231, pp. 220-229.
- (88) Ver la lúcida reflexión personal que sobre ambas Ciudades y su futuro ofrece DE LA SERNA, A., *“Al sur de Tarifa. Marruecos-España: un malentendido histórico”*, Madrid 2001, Cap. XI, sobre todo pp. 306-319.
- (89) Ver la *“Declaración de Intenciones para la Cooperación entre la Administración de la Junta de Andalucía y la Administración del Reino de Marruecos”*, de 19 de marzo de 2003, y el *“Programa de Desarrollo Transfronterizo de Andalucía y el Norte de Marruecos”* anexo a dicha Declaración, cuya área geográfica de actuación prioritaria es el Norte de Marruecos. Cfr. *Diálogo Mediterráneo*, nº 29 (Junio 2003), número monográfico sobre Marruecos, pp. 20-21. Llama la atención en estos documentos la pobreza de la cooperación en el ámbito institucional, con un plan muy escueto de formación de funcionarios de la

asumiendo con entusiasmo los compromisos presupuestarios que esta política conlleve. Las posibilidades de colaboración son casi infinitas; caso, por ejemplo, del lanzamiento de campañas de información sanitaria (vacunación, hábitos alimenticios, planificación familiar...) con el fin de influir en la población e ir creando una atmósfera propicia en el ámbito de la salud pública; de la cooperación en la formación profesional; la organización y formación de cuadros policiales; o la formación cualificada de funcionarios a todos los niveles (Administración local, regional y central). Las Administraciones Públicas deberían favorecer paralelamente la inversión privada española en ciertos sectores económicos cuyo desarrollo podría aliviar la tasa de paro local; apoyar a las pymes marroquíes que presenten proyectos viables y favorecer la ejecución de proyectos de desarrollo por parte de organizaciones privadas solventes (ONGs).

En cuanto a los agentes sociales (*last but not least*), hagámosles partícipes de estos objetivos políticos. Demos oportunidad a la sociedad civil para que desempeñe algún papel en las relaciones bilaterales, abriendo vías libres y directas de contacto entre las dos sociedades no mediatizadas por los poderes públicos, como ha sucedido desgraciadamente con el Comité Averroes. En especial, de acuerdo con los contenidos y jerarquías de este nuevo programa político, las empresas españolas que trabajen en Marruecos no podrán velar sólo por sus beneficios y por crear valor para sus accionistas; deberán asumir como propia y respetar en todos sus términos esta política de Estado. Los principales agentes sociales (empresas y sindicatos) de nuestro país con intereses en Marruecos podrían contribuir decisivamente al éxito de esta nueva apuesta de muchas formas; por ejemplo, cuidando el desarrollo de asociaciones patronales y sindicales independientes y responsables tanto en el tejido empresarial como en el mercado de trabajo; nuestra Administración Central podría auspiciar y facilitar esta tarea.

No nos hemos olvidado del Sahara Occidental. ¿Hace falta añadir que sólo la democratización y la descentralización efectiva de Marruecos, así como la aceptación de su realidad pluricultural, harían creíble y factible la propuesta de concesión de una generosa autonomía (autogobierno) al pueblo saharauí dentro de un reformado y eficiente Estado marroquí? Subrayemos que ese es el espíritu de la propuesta recién aprobada en el Consejo de Seguridad, a la que se ha opuesto radicalmente el régimen marroquí (90). Es evidente que a un

Administración local y regional (cfr. art. 2 de la “Declaración” y apartados V.5 y VI.5 del “Programa”. Si bien hay que alabar esta clase de iniciativas y animar a que se profundice en ellas.

(90) Cfr. OJEDA GARCÍA, R., “*Políticas de descentralización en Marruecos: el proceso de regionalización*”, Sevilla 2002, pp. 141-143; Informe INCIPE 2003, op. cit., p. 125; y la opinión de LÓPEZ GARCÍA, B., “*Statu quo*” y “*Difícil reconciliación en el Sahara*”, en El País, 29-I-2003, pp. 13-14, y 23-VII-2003, pp. 11-12, respectivamente.

régimen no democrático le cuesta asumir procedimientos democráticos para resolver una controversia que ha llegado muy lejos en su evolución y que considera vital para su supervivencia; de modo que la democratización interna de Marruecos se convierte así en la condición necesaria para una solución del conflicto sobre el Sahara Occidental como la que ahora mismo apoya la Res. 1495 (2003) del C. de S.

Desde la perspectiva comunitaria, desde Bruselas, hay que aportar coherencia y rigor a la política euro-mediterránea en el fomento de la democracia y los derechos humanos en el Magreb, por encima de las cínicas y miopes conveniencias políticas y empresariales de aquellos que viven permanente y lucrativamente instalados en la coyuntura y el corto plazo. Hay que promocionar también una auténtica política exterior, de seguridad y defensa europea, cuya ausencia o insignificancia (no sabríamos qué es peor) ha puesto de nuevo en evidencia el conflicto sobre el islote de Perejil. Hay que advertir en Bruselas, hay que convencer a nuestros socios que el tiempo se acaba. Los atentados terroristas de 16 de mayo de 2003 en Casablanca son una señal de alarma. La respuesta a los mismos no puede ser sólo represiva. Marruecos, como Turquía, se encuentra en una encrucijada y necesita avanzar con decisión por la senda de la democratización, idealmente pactada entre Palacio y los islamistas moderados del PJD como partido aglutinante de una coalición reformista lo más amplia posible. El callejón sin salida de Argelia, sumida en una grave situación de violencia interna desde el golpe de Estado militar que impidió en 1991 el triunfo electoral del Frente Islámico de Salvación (FIS) (91), debería bastar para desechar las soluciones cómplices con el actual *statu quo*. En cualquier caso, la apuesta europea por la democratización de Marruecos debería ofrecer como contrapartida una relación política estratégica con el Magreb que sólo excluya la adhesión, facilitando a estos países la solidaridad, estabilidad y seguridad de un gran espacio político compartido, y en particular la ayuda financiera que vienen recibiendo los Estados que se adhieren a la UE (92). Parece que este es el fin de la nueva Política de Vecindad de la UE, aprobada en el Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, que ha repescado en la etapa final de su redacción a los países del sur del Mediterráneo y que será plenamente operativa en 2006 (93).

(91) Ver JIMÉNEZ PIERNAS, C., “La calificación y regulación jurídica internacional de las situaciones de violencia interna”, en Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional, vol. XIV (1999), 33-75, pp. 42-51.

(92) Esto es lo que desea la clase dirigente marroquí: ver la conferencia de AZOULAY, A., “Le Maroc et l’Espagne dans l’espace euroméditerranéen: défis et enjeux d’un partenariat toujours en devenir”, en Tribuna Mediterrània, nº 3, 5-19, pp. 12-13.

(93) Ver el ARI de 20/11/2003 de MARTÍN, I., “La nueva Política de Vecindad de la Unión Europea: ¿una oportunidad para relanzar las relaciones España-Marruecos?”, en <http://www.realinstitutoelcano.org>

Esta iniciativa, en lo que se refiere al Mediterráneo, propone un fortalecimiento del Proceso de Barcelona mediante pactos individuales con los vecinos del Sur interesados (por ahora sólo cumplirían las condiciones para participar los siguientes: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridad Palestina y Túnez), a los que se ofrece unas relaciones económicas preferenciales y una estrecha cooperación política, condicionando los incentivos y beneficios a los avances habidos en el calendario de reformas políticas y económicas previamente acordado con cada socio. Sólo se excluye del menú la adhesión. El programa de reformas buscará la adaptación de sus legislaciones al acervo comunitario, sobre todo en el ámbito del principio de democracia y derechos humanos. Las contrapartidas serían participar en el mercado interior y acceder a las cuatro libertades (libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales). Es evidente que esta política en ciernes de Nueva Vecindad traduce una prioridad estratégica europea, como expresamente lo reconoce el documento “Una Europa segura en un mundo mejor”, al propugnar un anillo de seguridad de Estados bien gobernados al este y al sur de la UE, recordar su compromiso con los socios mediterráneos e insistir en el principio de democracia y derechos humanos como directriz inspiradora de la política exterior y de seguridad de la UE (94).

Por todo ello, una vez más, el advenimiento de la democracia debe ser el principal objetivo, tanto de nuestra política exterior y de seguridad como de la europea, en el Magreb en general y en Marruecos en particular. La homogeneidad de códigos de conducta facilitará las relaciones bilateral y multilateral, las hará más fluidas y estables, menos conflictivas, y alejará el riesgo de crisis y conflictos sorpresivos como el de Perejil. Permitirá así una atmósfera de confianza sobre la que será posible construir una relación no viciada por agravios y resquemores superficiales ni por la tentación del uso de métodos (como el de los hechos consumados) poco democráticos, a cuyo calor encuentren solución algunas de las diferencias que vienen entorpeciendo dicha relación (como es el caso principal del Sahara Occidental). Sobre todo se pondría fin a la cómoda inclinación instrumental del régimen marroquí por reducir todas sus diferencias con España a conflictos territoriales (el Sahara Occidental, la plataforma continental y la zona económica exclusiva de Canarias o las posesiones norteafricanas), alentando un nacionalismo territorial muy atractivo para el régimen por los sentimientos de adhesión y simpatía que despierta en una opinión pública desinformada y manipulable.

(94) Ver la segunda parte del trabajo de SENDAGORTA, loc. cit. “*La credibilidad y alcance de esta iniciativa, no obstante, se establecerá cuando se negocien en el seno de la UE las perspectivas financieras para el 2007-*

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Sería una gran desgracia que el 11-S nos devolviera a los conceptos y prácticas de la guerra fría por el atajo del choque de civilizaciones (95). El problema no es tanto esa ocurrencia del choque de civilizaciones (96) sino la ausencia de un entendimiento democrático del orden internacional. La hipocresía y el desprecio de las potencias occidentales hacia la dignidad, los derechos y las libertades de las grandes masas desposeídas del mundo musulmán, contribuyen a desestabilizar el sistema internacional. Porque en plena globalización no podemos defender la democracia en casa mientras consentimos su ausencia en la del prójimo, al menos mientras nos sirva; esa es una política miope y sin futuro. Lo que tampoco significa que debemos dar ahora carta blanca a los nuevos conversos del principio de democracia universal, de repente dispuestos a redimir por la fuerza incluso a pueblos que se niegan en rotundo a ser salvados.

Tan malo es el abismo entre ricos y pobres como el que hoy existe entre democracia y autocracia. Economía y política van aquí de la mano; reconocer esta evidencia es la mejor prueba de realismo. Así lo hace hasta el Banco Mundial cuando recomienda la reforma y eficiencia del Estado como el mejor instrumento para el desarrollo económico. Si se aplaude la globalización económica a causa, entre otras razones, de la erosión de la soberanía estatal y el desvanecimiento de las fronteras nacionales que acarrea, en beneficio de la libre circulación de capitales y de mano de obra, no podemos mantener el mismo respeto reverencial a esas soberanías y fronteras cuando lo que está en juego no es el negocio sino el régimen político de turno. Apostemos también por los derechos humanos y las libertades públicas, es decir, por el regreso de los militares a los cuarteles y de los clérigos a sus lugares de culto, por el fortalecimiento de la sociedad civil, por la apertura política y la democracia (97). Esto es lo que propugnamos *mutatis mutandis* para nuestra relación bilateral y para las relaciones de la UE con el Magreb y con

2014”.

- (95) Ver al respecto HUNTINGTON, S. P., *“El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial”*, trad. de J. P. TOSAUS Abadía, Barcelona 1997, pp. 249-260; y del mismo autor, *“¿Choque de civilizaciones?”*, trad. de C. GARCÍA TREVIANO, Madrid 2002, acompañado de un texto crítico de P. MARTÍNEZ MONTÁVEZ, pp. 49-54 y ss.
- (96) Sin que ello signifique despreciar la tradiciones integristas y sus afanes belicistas, muy presentes tanto en el mundo islámico como en el occidental. Ver para el mundo islámico la útil aproximación de ELORZA, A., *“Umma. El integrismo en el Islam”*, Madrid 2002, pp. 387-405.
- (97) Este es el argumento principal del importante discurso sobre Iraq y Oriente Medio pronunciado el día 6 de noviembre de 2003 en Washington, por el presidente George W. Bush (*“Remarks by the President at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy United States Chamber of Commerce”*), cuyo contenido programático nos parecería aceptable si no fuera por el retraso con que se ha acordado esa política

Marruecos (98), con el mayor respeto hacia la Monarquía alauí y nuestra sincera simpatía por el pueblo marroquí.

El objetivo concreto es impulsar sin más retrasos en todo el Magreb, si bien dando prioridad a Marruecos, un proceso de profundas reformas políticas que tienda a medio plazo a la vertebración democrática de esas sociedades y la consolidación del Estado de Derecho en la región. Sin las condiciones políticas idóneas, la ayuda y la cooperación bilateral y de la UE serán ineficaces para el desarrollo socioeconómico de estos países y para la estabilidad intra y extra-regional. La mejor fórmula es la propuesta de una relación privilegiada que vaya mucho más lejos de los actuales Acuerdos de Asociación, bajo el principio de “todo salvo las instituciones” y una generosa financiación sometida a la consecución de objetivos y similar a la que gozan los países pendientes de adherirse a la UE. En este sentido, es imprescindible un pacto estratégico entre la UE y Estados Unidos sobre una posición común en la región, que lleve a un nítido reparto de papeles entre ambos actores, resuelva el conflicto del Sahara Occidental y favorezca la colaboración entre los dos Estados principales de la región (Marruecos y Argelia), cuya frontera permanece cerrada desde hace ocho años.

España debe reservar los mejores esfuerzos de su política exterior, de seguridad y defensa, tanto en el seno de la UE (convenciendo a Francia) como bilateralmente (persuadiendo a Estados Unidos), para impulsar este objetivo a corto y medio plazo, teniendo muy en cuenta que la heterogeneidad de regímenes políticos a uno y otro lado del Estrecho, además de las desigualdades socio-económicas, constituye un factor desestabilizador de primer orden para nuestras relaciones con el Magreb en general y con Marruecos en especial.

(se han perdido una docena de años), así como el doble rasero y los medios sumarios empleados (tanto en el orden interno como en el internacional) para llevarla a la práctica de forma unilateral.

(98) Lo propugna también, por cierto, el presidente G.W. Bush, en el discurso recién citado, elogiando “*the diverse new parliament*” marroquí y el anuncio reciente por parte de Mohamed VI de una reforma legislativa del estatuto jurídico de la mujer en el Reino vecino, animando al monarca a proseguir sus reformas.

CAPÍTULO SEXTO

**EL ISLAM POLÍTICO EN TURQUÍA: UNA
APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE SOBRE EL
DECLIVE DEL ISLAMISMO**

EL ISLAM POLÍTICO EN TURQUÍA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE SOBRE EL DECLIVE DEL ISLAMISMO

Por Laura Feliu Martínez

INTRODUCCIÓN

El debate sobre el declive del islamismo es un debate que se desarrolla básicamente en la academia francesa, y que sólo de forma subsidiaria es recogido por las fuentes anglosajonas para apoyar o refutar las visiones de unos u otros estudiosos sobre el estadio actual del islamismo. La controversia sobre el supuesto declive del islamismo se desarrolla en los años noventa, y no es casual que lo haga tras la sangrienta guerra fratricida que ha sacudido a Argelia —que ha tenido en un partido islamista, el Frente Islámico de Salvación (FIS), uno de sus principales protagonistas— y que produce un profundo impacto en Francia.

Este debate, si bien no se ha desarrollado más allá de las teorías propuestas por media decena de autores, lo considero interesante y útil por dos motivos:

En primer lugar, porque se propone identificar una serie de procesos comunes al conjunto del mundo islámico. Si bien esto es casi imposible de realizar, dada la diversidad de contextos geopolíticos, socioeconómicos e incluso culturales, las Ciencias Sociales aspiran a identificar una serie de constantes, de tendencias generales que afectan de una u otra manera a los actores a nivel local. El proceso de globalización y las facilidades comunicativas facilitan los procesos de exportación de ideologías, de emulación de victorias (como la revolución iraní), de disuasión (por fracasos como el del FIS en Argelia) o de ejemplificación (experiencias a la espera de convertirse en modelos, como es el caso del gobierno islamista en Turquía).

En segundo lugar, por el hecho de identificar aquellos elementos que servirán para determinar la evolución de los movimientos islamistas. De esta manera, el debate dibuja una especie de “guía para el estudio”, que debe facilitar una perspectiva comparativa. Entre estos elementos destaca:

- La adscripción del islam político a la modernidad.
- Los objetivos de los diferentes grupos, tanto en lo que respecta al campo político (“ganar” el Estado para poder convertirlo en un Estado islámico), legal (introducción de la charía) y moral (reislamización de valores y costumbres). Es decir, su agenda y la prioridad de unos puntos sobre otros, la jerarquización de temas. ¿Han conseguido estos grupos sus objetivos? ¿Cómo ha influido su consecución o renuncia a ellos en la reformulación de sus programas?
- Las estrategias, especialmente en lo que respecta a la participación o no en el juego político, y la aceptación de las reglas democráticas.
- La composición social del movimiento, especialmente las alianzas entre diferentes grupos sociales.
- La influencia de todos estos factores en la aparición del neofundamentalismo.

Lo que autores como Gilles Kepel o Olivier Roy denominan declive del islamismo es más bien una transformación de estos grupos, que les lleva a perder aquello que era su esencia (Roy 1992, 2003, Kepel 2001) (1). La secuencia de esta evolución se inicia con un primer período de formación de grupos radicales, que en los años setenta y ochenta establecen alianzas con la juventud desheredada y la burguesía piadosa. Estas alianzas se desmoronan en los años noventa, fundamentalmente por el miedo de las clases medias a los excesos de los sectores más extremistas. Aquí radica para estos autores la principal causa del declive del conjunto del movimiento. A ello se unen las necesidades de la lógica democrática y de la participación política, que comportan necesariamente una moderación del movimiento. Los grupos islamistas, para estos autores, están entrando de pleno en la modernidad, y han renunciado a la toma del poder y a la constitución de un Estado islámico, aspectos que habían formado hasta hace poco el núcleo duro de sus programas

políticos. Tras los fracasos de los años ochenta y primeros noventa, estos grupos participan allí donde pueden en las elecciones como un partido más, se centran en aspectos morales y han modificado sus alianzas con grupos sociales, viéndose obligados a frecuentar a la burguesía laica, lo que también implica una transformación y moderación de su ideario.

Otro autor que se manifiesta también en estos términos es el profesor de la Universidad hebrea de Jerusalén, Emmanuel Sivan, que afirma que los grupos islamistas han triunfado en el campo socio-cultural pero han fracasado en lo político (Sivan 1998). El discurso islámico es hegemónico en el debate público y ha reemplazado al panarabismo o al marxismo, pero los movimientos radicales islámicos han sido incapaces de convertirse en actores políticos importantes. Para este autor, tanto si han optado por la vía de la violencia, por la “infiltración cultural” o *dawa*, o por la participación parlamentaria, el fracaso es patente (2). Si bien Sivan advierte que sería equivocado considerar que estos grupos están abocados al fracaso de forma permanente.

En contra de estas tesis, François Burgat (2001) o Baudouin Dupret (2000), entre otros autores, consideran que algunos de estos rasgos presentados como novedosos (la reapropiación cultural de la modernidad descrita por Roy (1985) con respecto a Afganistán, las alianzas con sectores laicos de la clase media, o el discurso en términos nacionales y no internacionalistas) datan ya de períodos anteriores. El uso de expresiones como declive o fracaso para referirse a la evolución de algunos de estos movimientos puede resultar muy efectista pero no refleja la importancia que tienen hoy en día. La evolución del movimiento depende en cada caso de los respectivos contextos socio-políticos, tan diferentes de uno a otro extremo del mundo musulmán. Para estos autores, en realidad, la visión “declivista” sobre la defunción de los movimientos más literalistas y su conversión en postislamismos deriva del hecho de que antes estos autores se habían fijado casi exclusivamente en la actividad de las franjas más radicales del fenómeno. Aunque resulta evidente que los islamistas no han conseguido el poder y que los sectores más radicales son marginales, estas circunstancias ya se daban tiempo atrás y, en palabras de Burgat, los autores

-
- (1) ROY en “*El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización*” sintetiza su obra de 1992, en la que formula los principios básicos de su tesis. Kepel (2001) de hecho retoma buena parte de las ideas de Roy sobre la emergencia de un postislamismo y las reinterpreta, aplicándolas a diferentes estudios de caso.
 - (2) SIVAN plantea que son varios los motivos por los que los grupos islamistas rechazan la participación en los parlamentos: va en contra de su ideología, a los grupos más radicales no se les es permitido participar, no hay ejemplos en los que la oposición haya ganado elecciones en países árabes y cuando lo hizo (en Argelia) intervino el Ejército, cuando participan en Parlamentos o gobiernos se tienen que limitar a puestos secundarios. Todo esto le sirve a Sivan para decir que se trata de una cuestión controvertida para los islamistas. En realidad lo que está mostrando con estas casuísticas es que son sobre todo los regímenes los que están bloqueando el uso de este instrumento.

“declivistas” “otorgan a la superioridad policial y militar de los regímenes el estatuto de victoria ideológica sobre sus opositores” (Burgat 2001: 5). Si en el día de hoy hay grupos islamistas que sobreviven en la sombra, es sobre todo debido a la intensidad de la represión, provocada ésta a su vez por el aumento de la influencia de los islamistas. Mientras no se celebren elecciones transparentes en estos países resultará imposible evaluar el supuesto miedo de la burguesía piadosa a las tesis islamistas. Así pues, los defensores del fracaso afirman con respecto a los islamistas que: “Ellos no son hoy lo que habíamos dicho que eran”. Pero Burgat duda que estos grupos hayan sido substituidos por otros de carácter diferente, ya que la reconciliación del léxico musulmán con la modernización social y la liberalización política empezaron mucho antes de lo que se afirma y han sido características propias del movimiento desde tiempo atrás (3).

Y aquí sin duda radica el núcleo de la discusión. ¿Hasta qué punto es diferente, por ejemplo, el *Refah Partisi* (RP) y el *Adalet ve Kalkınma Partisi* (AKP)? ¿En qué medida las características del AKP, actualmente en el gobierno, son el resultado del fracaso de su antecesor? Si el AKP testimonia el fin del islamismo tal y como se definió en los años setenta, ¿qué nombre debe darse al tipo de movimiento político que representa? (si es que debe dársele uno diferente).

El debate me sirve para analizar estos elementos en el caso de Turquía, aunque reconociendo que se trata de un país con particularismos que dificultan la comparación. ¿Han tenido lugar allí los procesos apuntados por los autores que participan en el debate? La aplicación de esta guía de investigación al caso turco debe servir para situar el de este país en una evolución más general. Para el desarrollo de este estudio utilizo básicamente la argumentación de Roy y Kepel para luego analizar su pertinencia en este estudio de caso a través de algunos de los trabajos de los estudiosos del caso turco.

EL LEGADO KEMALISTA, MODERNIDAD Y SECULARIZACIÓN

El estudio del proceso de laicización en Turquía desvela una experiencia única en el mundo islámico, un experimento de construcción social, política y religiosa que ha sido denigrado por unos y alabado por otros, pero que constituye una referencia insalvable cuando se habla de la relación

(3) DUPREZ y BURGAT concluyen que el llamado fracaso del islamismo testimonia en realidad el fracaso de la Ciencia Política en la interpretación de los fenómenos. La mayor parte de los grupos islamistas de los años setenta no eran “revolucionarios”, y además es lógico que la utopía proyectada en el futuro se convierte en ideología que debe a su vez volverse hacia un pasado necesariamente conservador e institucionalizado.

entre política y religión. Pero el modelo turco también nos muestra la complejidad de procesos que no son unidireccionales.

Del Imperio Otomano a la República Turca

La República de Turquía fue proclamada en octubre de 1923 como sucesora del Imperio Otomano, derrotado durante la Primera Guerra Mundial tras su alianza con Alemania. Desde ese momento, el kemalismo ha sido la ideología que ha dirigido la edificación del Estado moderno turco y su política exterior. Sus principios fueron formulados por Mustafá Kemal Atatürk, el líder carismático que evitó la culminación del desmembramiento de los restos del Imperio Otomano y que marcó un punto y aparte en la historia de la península de Anatolia. Atatürk pretendió con dichos principios presentar al mundo un nuevo Estado, totalmente diferente al sistema que caracterizó el período osmanlí. “*El Imperio Otomano, de quienes somos herederos, no tenía valor, ni méritos, ni autoridad a los ojos del mundo*” (citado en Vali 1971 : 54). Los principios-base sobre los que se levantó el nuevo Estado representaron una voluntad de ruptura con el pasado y pueden ser recogidos en seis conceptos-clave (Sahinler 1995): populismo (4), estatismo (5), secularismo, republicanismo (6), revolucionismo (7) y nacionalismo.

De entre todos estos principios deben destacarse dos. En primer lugar el nacionalismo, que es sinónimo de turquismo. Históricamente en el Imperio Otomano, donde cohabitaban unas dieciocho etnias de religiones distintas, el nacionalismo propiamente dicho no se había manifestado; el discurso otomano propugnó la formación de una gran comunidad (*umma*) en consonancia con las nociones del Islam. Los dirigentes kemalistas propusieron un nacionalismo destinado “a todos los turcos de la nación”.

-
- (4) El objetivo del populismo era aportar educación y “civilización” al pueblo en su conjunto, sin distinción de clases.
 - (5) En cuanto al estatismo, éste consiste en la necesidad de intervención y orientación de la actividad del país por parte del Estado con la finalidad de favorecer su desarrollo en los campos cultural, social y económico. Los kemalistas, para enderezar la economía del país, necesitaban asociarse con los pequeños comerciantes y propietarios de tierras; sin embargo no querían crear una clase privilegiada y adoptaron un sistema de economía mixta.
 - (6) El republicanismo se refiere a la necesidad de impedir un restablecimiento del sultanato y el califato.
 - (7) El revolucionismo o reformismo propugnan la evolución de la sociedad y el Estado turco hacia su modernización; se trata de fomentar una verdadera revolución que, sobre la base de especificidades turcas, deje atrás el pasado.

En segundo lugar, el secularismo, que ha centrado el debate durante la segunda mitad del presente siglo, es uno de los aspectos más rupturistas de la reforma kemalista. En la práctica, Atatürk introdujo una forma de laicismo que no pretendió la separación radical de la esfera religiosa y política (tal y como se entiende en el mundo occidental) sino que buscó un cambio en el equilibrio de fuerzas entre religión y Estado a favor del segundo.

Este proceso, realizado a través de medidas radicales inéditas por su traumatismo en el ámbito musulmán, no era totalmente antagónico con la tradición otomana. En el Imperio Otomano el Islam dominó la vida social en su conjunto: estaba presente en todas las decisiones políticas, jurídicas, culturales y sociales; el sultán era la máxima manifestación de esta estrecha imbricación a través de su papel terrenal y espiritual. Ahora bien, retomando la expresión de Olivier Carré (1993), el Imperio Otomano ya había realizado cierta secularización de la vida política (especialmente durante el período modernizador del *Tanzimat*) y en él se manifiesta la “gran tradición laica” del Islam. Como explica Besson (1995), el Islam y los estamentos que lo rodeaban no constituían una fuerza paralela al Estado. A pesar de que los dirigentes políticos estaban sometidos al imperio de la charía, el Estado poseía múltiples canales de manipulación de lo religioso. La máxima autoridad islámica, el jeque *ul- Islam* (superior jerárquicamente al mismo califa en el ámbito de la fe) era sin embargo un funcionario, nombrado pues por la autoridad temporal, y las autoridades otomanas habían establecido un control muy completo sobre cada uno de los actores religiosos, otorgándoles a cambio una visibilidad notable en la vida política osmanlí.

El proceso de laicización: objetivos y políticas

Tras la guerra de liberación nacional, los nuevos dirigentes no atacaron los principios religiosos sino que tendieron a hacer desaparecer el poder y la autoridad del Islam en la vida política. Las explicaciones sobre el por qué de esta política varían de unos autores a otros. Para algunos, el campo religioso no constituía en la época un movimiento articulado que pudiese desafiar el poder del kemalismo, pero el kemalismo “desea inventar un enemigo histórico a su altura cuya eliminación constituirá el punto cero de una nueva experiencia política” (Bozarslan 1996: 10). En general los diferentes argumentos que intentan explicar las medidas introducidas por Mustafá Kemal subrayan el convencimiento personal de éste de que determinados aspectos de la religión musulmana podían ser contradictorios con un proceso de modernización (Kinross 1996). Kemal declaró que la República turca no tenían una religión oficial y que la separación de

las ideas religiosas de los actos de Estado era un factor primordial para el éxito y el progreso de la nación. El laicismo resultaba imprescindible para garantizar la libertad de pensamiento y creencia. La ley de 3 de marzo de 1924 suprimió el califato, el párrafo de la Constitución que mencionaba el Islam como religión del Estado lo fue en 1928, y a partir de 1937 se declaró el carácter laico de la república (art. 2 de la Constitución). Las cofradías religiosas y las escuelas coránicas fueron prohibidas (Bozdemir 1996). Estas medidas se acompañaron de una profunda reforma legislativa, por la que el Islam deja de ser la fuente privilegiada del derecho turco (Besson 1995). Los sectores más conservadores se opusieron a esta política; la supresión de escuelas religiosas y de lugares de culto fue considerada un atentado a la libertad de pensamiento, y la concepción kemalista de la libertad de creencia se tildó de atea.

Pero la religión nunca desapareció totalmente de la esfera político-social. Tanto durante el mandato de Atatürk como posteriormente, las esferas política y religiosa continuarán estrechamente relacionadas a pesar de que el laicismo es establecido explícitamente por ley. Incluso para autores como Bayart (1994), fue en la era kemalista cuando culminó el proceso de islamización de Turquía, ya que el kemalismo hizo del Islam una fuente de legitimación de su poder. Sin llegar a este extremo, en realidad lo que se realizó fue un proceso de control (que no eliminación) de los centros de producción religiosa. La edificación de un Islam oficial es uno de los principales objetivos del Estado, mientras que se intenta acabar con el Islam popular, posible foco de contestación u oposición a través de sus complejas redes de influencia que se extienden más allá del control gubernamental. Estado e Islam no se separan totalmente en la nueva república, a pesar de que el discurso oficial pretende circunscribir la religión a la esfera privada (Kramer 1999: 57).

Este Islam oficial se articula alrededor del Directorio de Asuntos Religiosos (DRA), dependiente del primer Ministro (*Diyanet*), que se encarga de controlar las instituciones religiosas, especialmente las mezquitas, y de hacer compatible el Islam con la construcción de un Estado moderno (8), y de la Dirección General de Fundaciones Religiosas, que en 1932 sustituyen al Ministerio de la Charía.

(8) KRAMER (1999: 60-61) considera que el propio DRA se desvió en su práctica de los principios kemalistas, especialmente en el ámbito local. Este autor ofrece unas cifras verdaderamente importantes que muestran la expansión del Directorio a lo largo de los años: oficinas en todas las provincias y subprovincias, y más de 63.000 predicadores en las casi 70.000 mezquitas bajo su control.

Una vez muerto Atatürk, y tras la Segunda Guerra Mundial, el sistema político turco se vio privado de la legitimidad carismática derivada de su líder supremo (Besson se refiere a él como el “profeta laico”) y aparece la necesidad de renovar el consenso nacional a través de una serie de principios comunes a la mayor parte de la población del país. Como se verá más adelante, a partir de aquel momento el control sobre aquellos sectores religiosos que se deseaba eliminar se fue flexibilizando de manera intermitente siguiendo el ritmo crítico de los acontecimientos políticos. Muchas de las medidas instauradas por Atatürk respecto al campo religioso se modificaron mucho antes de que apareciera un movimiento islamista activo.

Desde la década de los años cincuenta el doble proceso, no contradictorio en sí, de ampliación de la estructura del Islam oficial y de presencia creciente de actores religiosos autónomos ha sido imparable. Este doble proceso conlleva un intento por parte de las autoridades de hacerse con las redes de influencia y legitimación en manos de agentes religiosos en la frontera del sistema; el mecanismo de recuperación del Islam de las cofradías es por ejemplo visible en las estrechas relaciones de algunas de ellas con partidos políticos. La década de los cincuenta —nada es nuevo bajo el sol— será calificada por numerosos autores como la década del despertar del Islam (Lewis 1952, Reed 1954). Este hecho no se tradujo en una islamización significativa de la política turca, y las elites políticas siguieron mostrándose fieles al modelo de Estado kemalista.

En 1949 se volvió a establecer la enseñanza religiosa oficial a través de una completa red de escuelas coránicas para formar predicadores (escuelas *İmam hatip*) o de Facultades de Teología (9). El elemento religioso fue igualmente integrado en el discurso de los partidos políticos, especialmente del Partido Demócrata que obtuvo la victoria en las elecciones de 1950 (Xavier-Cot 1982). En este caso el objetivo era movilizar a las elites rurales. Para Besson (1995: 219): “A partir de los años sesenta se produce un cambio perceptible en la relación de fuerzas religión-Estado: se equilibra y deja de tener una única dirección”. Los actores religiosos se diversificaron y empezaron a tener un papel autónomo con resonancias políticas, y no meramente religiosas y sociales.

Este proceso tuvo lugar ante la mirada vigilante de los “guardianes del kemalismo”. Ya en los años sesenta la emergencia del factor religioso fue esgrimida por los estamentos militares como justificación para sus golpes de mano (10).

(9) Las cifras ofrecidas por DUMONT (1985) son: 45 escuelas de *İmam hatip* en 1963 con poco más de 9.000 estudiantes que pasan a ser 135.000 alumnos en 1978. El extraordinario auge de estas instituciones lleva a superar en algunos períodos al número de establecimientos de educación no religiosa.

(10) La Constitución de 1961 (redactada bajo gobierno militar) incluye un “recordatorio” de los principios kemalistas

PARTICIPACIÓN EN EL CAMPO POLÍTICO Y ALIANZAS

El caso turco presenta una serie de rasgos que lo diferencian de otros países islámicos. Estos rasgos derivan de las características del campo político-religioso turco, excepcional en dos aspectos: la declaración del carácter laico del Estado, a la que ya se ha hecho referencia, y, en segundo lugar, una experiencia multipartidista ya consolidada que permite la alternancia entre partidos.

Siguiendo el modelo establecido por Gilles Kepel, la era islamista ha atravesado tres etapas distintas. La primera fase, de oscilación, se inicia tras la guerra del 73 y se cierra con la revolución islámica de 1979. En la segunda etapa, a principios de los ochenta el islamismo se extiende y se agudizan sus contradicciones. A ello se une el esfuerzo de los regímenes en el poder para separar a los diversos componentes del movimiento islamista, especialmente para apartar a la burguesía piadosa de las capas populares. Para ello aumentan las concesiones en el ámbito cultural y moral, lo que contribuye a esa reislamización conservadora patente allá donde se vaya. En la tercera etapa el mundo musulmán entra de lleno en la modernidad, impulsada ésta por fenómenos tan variados como las emigraciones o la democratización de las comunicaciones. Pero es en esta etapa cuando resulta ya evidente que los islamistas ya no pueden mantener las promesas de la década anterior. La violencia y la disgregación dominan el panorama de esos años. Como se va a ver a continuación, esta progresión es aplicable sólo en parte al caso turco. Si bien es verdad que se ha producido una moderación en el lenguaje y programa del movimiento, en el caso turco no se ha cuestionado la alianza con las clases medias piadosas y en todo caso se han ampliado las bases para atraer a nuevos sectores laicos hasta ahora alejados del movimiento. En esta evolución han contribuido tanto aspectos vinculados con la reforma del movimiento (cambio de liderazgo, adaptación del programa a la agenda nacional e internacional) como con el contexto político turco (el voto islamista como voto de protesta ante la situación socio-económica y política de los años noventa).

La aceptación de las reglas democráticas

con especial énfasis en el laicismo del Estado: el art. 2 afirma que el laicismo es el fundamento del Estado, y el

El islamismo turco aparece formalizado como movimiento político en los años setenta. Si bien la fecha coincide con la creación de otros movimientos parecidos en la región, el caso turco muestra la disposición del islamismo a inscribirse en el juego democrático, algo que los autores declivistas niegan que fuera deseado por los movimientos islamistas en aquella época. Además, como se verá, los sectores dominantes del islamismo hasta el día de hoy han sido sectores de carácter moderado y conservador, aliados a sectores de la burguesía en una alianza que perdura hasta la actualidad. Lo que los autores declivistas muestran como una característica de los años noventa (los grandes movimientos buscan la apertura política, las alianzas electorales, la integración en el juego político nacional) se da ya en Turquía desde el primer momento de formulación del movimiento.

Kepel (2001: 543) aborda esta evidencia afirmando que el islamismo turco anticipó la evolución que siguieron la mayor parte de estos grupos en el mundo islámico, ya que se convierte en un componente más de la vida parlamentaria, y los retos pragmáticos desempeñan un papel tan importante como las bases ideológicas o doctrinales. Esta supuesta mayor madurez del islamismo turco con respecto a movimientos en otros países carece de fundamento cuando se observa que en países como Túnez o Jordania el discurso democrático ya se plantea a finales de los setenta y principios de los ochenta, y que son más bien factores contextuales ajenos al movimiento los que impiden una evolución en la dirección señalada y vinculados con el bloqueo del acceso de nuevas elites al poder.

El origen del movimiento islamista debe buscarse en la creación por Necmettin Erbakán de la asociación *Milli Görüs* (Visión nacional) a su vuelta de su estancia en Suiza a finales de los años sesenta. Esta organización busca el apoyo de la inmigración turca en Europa, bajo el lema de compaginar la tecnología con los valores tradicionales. El primer partido islamista de la historia turca aparece poco después, en la década de los setenta (11), se trata del Partido de Salvación Nacional (PSN, *Milli Selamet Partisi*). El PSN jugó un papel de partido-bisagra como integrante de diferentes coaliciones gubernamentales durante el período 1974-1977 (12). Aunque esta participación fue modesta, permitió introducir algunas medidas de islamización de la sociedad, y algunos de sus integrantes fueron nombrados en puestos clave del gobierno, especialmente en el

art. 19 prohíbe el uso de la religión para cambiar ciertos aspectos del Estado.

(11) En 1970 una plataforma de componente islamista participa ya en el Parlamento, el Partido del Orden Nacional (*Milli Nizam Partisi*), prohibida durante un breve período por “atentar contra el contenido de la Constitución”.

(12) Entre 1974 y 1977 el partido de Erbakán participa modestamente, gracias a una política de alianzas, en tres gobiernos, lo que le permite una primera aproximación a la experiencia de poder.

Ministerio del Interior y de Educación, y de la administración (Karmon 1998). La aparición de un partido islamista fue acogida entonces con satisfacción por ciertos medios conservadores ya que — al igual que sucede en otros países musulmanes donde la división derecha- izquierda domina el campo político— se esperaba que sus actividades contrarrestasen las de la extrema izquierda.

La estrategia del PSN fue una estrategia a largo plazo, que buscaba la reintroducción del Islam en la vida política desde una posición de moralización de la sociedad y de aceptación de los desafíos de la modernidad (énfasis en la necesidad de continuar el proceso de industrialización e introducción de las últimas tecnologías). La idea del Estado islámico tal y como es planteada por los estudios que se realizan sobre los movimientos islamistas en general, no aparece reflejada en el programa del partido ni en las declaraciones de sus dirigentes (la idea de acercar el Estado al modelo de teocracia y convertir el Islam en un programa político que abarque todo el espectro político y social desde una aproximación literalista). Hay que tener en cuenta aquí que el ideario kemalista sin duda constriñe las opciones posibles, pero de ello no se puede inferir directamente que ésta sea la principal explicación a la ausencia de este objetivo en el programa islamista.

El golpe de estado militar de septiembre de 1980 favoreció paradójicamente al movimiento islamista con la ya mencionada opción por alentar la islamización de la vida política a fin de contrarrestar el peso de la extrema izquierda. La llegada de Torgut Özal al gobierno en 1983 intensificó esta tendencia. A finales de los años ochenta, bajo el ministro del Interior Abdulkadir Aksu, parte del aparato de seguridad fue penetrado por simpatizantes del islamismo, hasta que a principios de los noventa se inició una purga en su interior (13). Para Kepel (2001: 550), es en los años ochenta cuando se producen los cambios decisivos que facilitan la penetración de los ideales democráticos entre sus adeptos.

Desde las elecciones locales de 1984, el RP se convirtió en el único partido que mejoró constantemente sus resultados, a pesar de la competencia directa con otros partidos de centro derecha como el Partido de la Madre Patria de Torgut Özal (*Anavatan Partisi*, ANAP), que también atrae a la clase media piadosa. En las elecciones de 1987 el RP —que se presentaba en alianza con la derecha radical, lo que le valió un voto de castigo de gran parte de su electorado potencial— obtuvo un 7,2% de los votos. Cuatro años más tarde, en las elecciones de 1991 el porcentaje conseguido es ya del 16,9%. No es hasta las elecciones locales del 27 de marzo de

(13) Zubaida (1996: 12) afirma que 700 de los 1.600 altos cargos de ministerios, gobernadores provinciales y otros altos funcionarios son simpatizantes del RP.

1994 cuando el RP consiguió doblar el porcentaje obtenido en las elecciones también locales de 1989 y se convirtió en el partido clave en las importantes alcaldías de Estambul y Ankara. Un hecho poco conocido es el apoyo que recibió por parte de la minoría kurda debido a su imagen de formación política fuera del sistema. En las elecciones municipales de 1994 consiguió la práctica totalidad del Kurdistán (Bozarslan 1996: 20).

La victoria efímera: del RP al *Fazilet Partisi* (FP, Partido de la Virtud)

Kepel centra buena parte de su argumentación sobre el declive del islamismo en la evolución de sus alianzas. Para este autor, en los años ochenta una parte la juventud urbana pobre que por primera vez accede a la educación se une a la burguesía y las clases medias piadosas, herederas de las familias de comerciantes tradicionales marginadas con la descolonización y la lógica económica moderna. La Universidad se convierte también en un importante foco de adoctrinamiento. Pero la expansión de estos años se realiza sobre bases sociales frágiles.

La alianza entre la juventud urbana pobre y las clases medias piadosas, sellada por los intelectuales que elaboraron la doctrina islamista, resistía mal los enfrentamientos de largo alcance contra el poder establecido (Kepel 2001: 21).

El islamismo como amalgama de grupos sociales diferentes aunados por una ideología común, empieza a desmembrarse, según Kepel, en los años noventa. La aparición entonces de grupos radicales provoca el pánico entre las clases medias piadosas y en muchos países: “La búsqueda de un nuevo pacto social con las clases medias laicas, antaño satanizadas, empezó a substituir a la ideología en declive de aquellos”. Es en este pacto donde aparece la aspiración a una forma musulmana de democracia (Kepel 2001: 24).

La distinción entre clases media piadosas y clases medias laicas centra buena parte de la argumentación kepeliana. Cuando se refiere al caso de Turquía, este autor reconoce que no se produce esta ruptura y que durante el año en el que Erbakán estuvo en el poder (1996-97) se aceleró el acuerdo al que habían llegado las clases medias y la juventud urbana pobre bajo el paraguas común islamista (Kepel 2001: 23). Efectivamente, en Turquía debe justificarse el hecho de que las bases del partido hayan ido en aumento a pesar de las dificultades que ha encontrado el islamismo para seguir participando en el juego político.

Las Fuerzas Armadas turcas poseen un importante papel en la dirección de la política y en la vigilancia de los grandes principios que guían el Estado. Los principios kemalistas antes nombrados han sobrevivido más allá del primer tercio de siglo hasta convertirse en un dogma estrechamente vigilado por una de las instituciones clave en la política turca actual: el Ejército. Este papel relevante de dicha institución deriva en parte de varias circunstancias históricas que le han otorgado una especial legitimidad a los ojos de la población, algunas de ellas aparentemente de carácter opuesto (14). La relevancia del factor militar se ha visto favorecida por el papel de punta de lanza de Turquía dentro de la OTAN desde su ingreso en 1952, y por la alta conflictividad tanto interna (levantamiento armado del PKK en 1984) como externa (entorno regional inestable: la guerra fría ha dejado paso a conflictos de diferente intensidad en sus mismas fronteras, casos de la guerra en Nagorno-Karabaj, situación interna en Georgia y en todo el Cáucaso, transnacionalización del conflicto kurdo, las sucesivas guerras del Golfo, el conflicto palestino).

Los militares poseen un historial golpista muy elevado: en tres ocasiones se han hecho con el poder (1960, 1971 y 1980). En todos estos casos su objetivo manifiesto ha sido “redirigir” el Estado hacia sus principios fundadores y restablecer el orden en el conjunto del territorio, sacudido por una elevada conflictividad político-social. Estos períodos mostraron la tensión entre la consciencia del Ejército de ser los garantes de las reformas kemalistas y la aceptación de la primacía del gobierno civil. Después de permanecer un cierto tiempo en el poder se devolvía la dirección visible del Estado a los civiles; pero a pesar de esta retirada táctica, el Ejército conserva el papel de garante de una determinada concepción del Estado.

En la actualidad, este control se realiza fundamentalmente a través del Consejo Nacional de Seguridad (CNS), que tiene la función de aconsejar al Presidente y a su Gabinete. Las directivas de este Consejo —integrado por algunas de las principales figuras políticas, pero sobre todo por los cinco comandantes en jefe del Ejército— han sido seguidas fielmente hasta el momento por el Ejecutivo. Además de su ascendente sobre el conjunto del sistema político, se ha de recordar igualmente el hecho de que su funcionamiento es prácticamente autónomo, viéndose totalmente libre de un proceso de control por parte de la justicia civil (irresponsabilidad jurídica).

(14) En primer lugar, el hecho de que las Fuerzas Armadas han sido asociadas tradicionalmente con la figura del Estado, imagen derivada del período otomano. En segundo lugar, desde el siglo XIX, en el período de formación de la Turquía moderna, los militares tuvieron un papel modernizador y de aproximación a los principales avances tecnológicos e ideológicos que venían de “la otra Europa”. Su imagen pues, ha estado asociada a la idea de progreso. Por último, su papel en la guerra de liberación nacional y su posterior posición de vigilantes del legado kemalista (el mismo Atatürk era militar) les hace partícipes del mito de la edificación nacional (Hale 1994).

¿Cuál es la reacción del Ejército frente al imparable ascenso de los sectores islamistas en los diferentes comicios turcos y su ulterior acceso al poder? El Ejército muestra la preocupación frente a la desviación de los principios kemalistas, tal y como muestra el enrarecimiento del clima político a medida que avanza el primer mandato islamista del RP a mediados de los noventa. Esto se produce a pesar de sus gestos conciliadores, que no consiguen aplacar la desconfianza de los militares. En los meses de febrero y marzo de 1997 la crisis es ya imparable, entre rumores de un inminente golpe de estado militar. El CNS elabora una lista de medidas para asegurar el respeto del principio laico del Estado. Esta lista incluye medidas concretas como la prohibición a los funcionarios públicos de llevar vestimenta islámica o la conversión de las escuelas coránicas en centros de Formación Profesional (15). La resistencia del gobierno a aplicar algunas de las directrices de los militares o las acciones que son contempladas como provocadoras (convocatoria de reuniones en Turquía con importantes líderes islámicos, o declaraciones incendiarias de algunos miembros, no claves, del partido) llevan a un callejón sin salida.

El Ejército a través del CNS recuerda que ha de cumplir el mandato constitucional de preservar el secularismo turco y acusa al RP de fomentar el islamismo radical y de querer infiltrar partidarios en los puestos claves del Estado —práctica, por otra parte, común a todos los anteriores gobiernos turcos (16). La presión ejercida por los militares (más soterrada que en anteriores ocasiones, pero igual de decisiva) busca el deterioro de la coalición gubernamental y fuerza un goteo de deserciones entre las filas islamistas que obliga al Presidente Demirel a dar por concluido el actual gobierno. Erbakán se ve forzado a dimitir el 18 de junio de 1997 y el Presidente Demirel encarga a Mesut Yilmaz del ANAP, segundo partido más votado después del RP, que forme un nuevo gobierno. Esto último se consigue a través de una alianza con una serie de pequeños partidos, entre ellos el Partido de la Izquierda Democrática (DSP) de Bülent Ecevit de centro izquierda y el nuevo partido de centro-derecha, Partido Democrático de Turquía, de İsmet Sezgin. En expresión de Yilmaz (2002: 131), se trata de un golpe de estado “postmoderno”.

Estos hechos se benefician de la connivencia de las elites occidentalizadas y partidarias del mantenimiento de un Estado secular. La lucha contra el protagonismo de los islamistas continúa en el ámbito judicial, y el RP debe disolverse tras una sentencia en este sentido del Tribunal

(15) Como muestra del enfrentamiento entre los dos sectores, el Primer Ministro islamista sometió por primera vez las directivas del Ejército a la Asamblea General, con la esperanza de obtener su apoyo frente a la injerencia militar, sin éxito.

(16) La expulsión de 43 oficiales del Ejército en diciembre de 1995 por los vínculos mantenidos con una importante cofradía siguen la línea de depuración de unos 300 cargos presuntamente vinculados con sectores islamistas en los últimos cinco años.

Constitucional el 16 de enero de 1998 sobre la base de sus “actividades antiseculares”. Posteriormente se inicia un proceso judicial contra Erbakán por la misma causa. Con estas medidas y aquellas dirigidas a reconquistar el terreno ganado por el islam en la vida pública (17) se puede considerar que la campaña kemalista consigue frenar la deriva islamizante del campo político, pero la división de los partidos seculares y su pérdida de peso en los últimos años sigue dejando abierto el interrogante sobre cuál será la evolución de la república turca.

Estos acontecimientos en Turquía responden a una pugna por la conquista de ciertos símbolos, que permita la apropiación de la legitimidad emanada de la religión. El principal objetivo del Ejército es evitar que ningún actor político se alce como detentor exclusivo de dicha legitimidad.

La victoria inesperada: Del Partido de la Virtud (FP, *Fazilet Partisi*) al Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, *Adalet ve Kalkınma Partisi*) (18)

Los partidos liderados por Erbakán han pasado por múltiples vicisitudes. Tras la ilegalización del RP, de nuevo hay que rehacer el partido y buscarle una nueva identidad. En este caso se crea el Partido de la Virtud (FP), de corta vida, ya que en junio de 2001 de nuevo se decreta su prohibición.

Desde tiempo atrás se ha ido constituyendo en el interior del movimiento islamista una corriente que integra a los reformistas (*yenilikçiler*) enfrentados a los sectores tradicionalistas (*gelenekçiler*) que han controlado hasta el momento el partido. En el Congreso celebrado en el año 2000, uno de los líderes reformistas, A. Gül, concurre a la presidencia frente a la mano derecha de Erbakán, Kutan (19). Estos acontecimientos finalizan en la escisión del partido en dos. Por un lado se crea el Partido de la Felicidad (*Saadet Partisi*, SP) que aglutina alrededor de la vieja guardia tradicionalista, y que cuenta con Erbakán entre sus dirigentes, si bien el liderazgo visible debe ser ejercido por Rehai Kutan. Por otro lado se crea el Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP,

(17) Prohibición en las Universidades de llevar atuendos islamistas, procesos contra los directivos de una de las mayores empresas turcas con importantes vínculos con el RP, MUSIAD, que compite con la gran patronal turca, el TUSIAD; la obligación de que toda nueva mezquita debe construirse bajo el control del Diyanet, etc.

(18) Sobre este período ver la presentación realizada por ESTHER BARBÉ y EDUARD SOLER en el completo dossier electrónico dedicado a Turquía en la página web del Institut d'Estudis Europeus (IEE) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB) (www.uab.es).

(19) Gül recibe 521 votos frente a los 633 de Kutan (Yeşilada 2002: 68). La pugna continúa entre los dos grupos; tras un encuentro de Gül con el dirigente del CHP, Baykal, el FP le abre un dossier disciplinario.

Adalet ve Kalkınma Partisi) en agosto de 2001, dirigido por el carismático alcalde de Estambul, Recep Tayyip Erdoğan (20). Este partido supone una renovación generacional importante.

En las elecciones generales y locales de 18 de abril de 1999 el *Fazilet* pierde votos con respecto a su antecesor. Las elecciones generales de 3 de noviembre de 2002 muestran un panorama muy diferente. Los meses anteriores han estado marcados por la inestabilidad política, dado el colapso del DSP, dirigido por el primer ministro Bülent Ecevit, que se convierte en el partido con menos representación en el Parlamento (21). Los resultados rompen con la fragmentación que ha caracterizado el campo político turco. Sólo dos partidos superan el 10% mínimo para obtener representación parlamentaria: el AKP con el 34,2% de los votos y 363 escaños (de entre 550), y el Partido Republicano Kemalista (CHP) de Deniz Baykal con el 19,3% y 178 asientos. Se puede considerar pues que el islamismo turco ha experimentado una importante progresión en las últimas décadas, desde que en octubre de 1973 el Partido de Salvación Nacional de Erbakán obtuviera el 12% de los sufragios y el RP obtuviera un 21,4 % en las legislativas de diciembre de 1995, convirtiéndose entonces, y por primera vez en el partido más votado. Desde 1987 ningún partido había logrado gobernar en solitario y desde 1946 no se vivía la situación de dos únicas formaciones representadas en el hemiciclo (Rodríguez 2003). Sin duda el partido se ha beneficiado tanto del voto de protesta que representa y que atrae a diferentes sectores por diferentes motivos —hay que recordar que el país se encuentra inmerso en una grave crisis económica y los casos de corrupción han sido recurrentes durante los últimos años—, como de la fama de buenos gestores que se han ganado sus dirigentes tras su paso por las alcaldías de las grandes urbes como Estambul y Ankara. En este sentido considero que el AKP continúa siendo un representante del islamismo turco, a pesar de la transformación de su programa, una transformación que ya se realiza en su antecesor, el FP, es decir, cuando el partido seguía controlado por los sectores tradicionalistas.

El segundo de abordo del AKP, Abdulá Gül, se convierte en el nuevo primer ministro. Esta situación se mantiene hasta marzo de 2003, cuando finalmente Erdoğan puede ocupar el cargo tras haber sido elegido diputado por la provincia de Siirt.

(20) Al igual que Erbakán, su continuación en la política será precaria y deberá sortear los diferentes procesos judiciales planteados contra él. En 1999 es inhabilitado durante tres años para ejercer cualquier tipo de actividad política, lo que le obliga a dimitir como miembro fundacional del RP.

(21) De las elecciones generales de 1999 surge una coalición gubernamental integrada por el DSP de Ecevit, el ANAP de Mesut Yılmaz, de centro-izquierda y centro-derecha respectivamente, y el ultranacionalista MHP de Devlet Bahçeli.

La composición social del movimiento

Hasta hace poco, la mayoría de estudios sobre el islamismo en Turquía se habían centrado en la fractura entre Estado y sociedad, y en la pugna alrededor de la secularización. Esto ha empezado a cambiar con algunas aportaciones interesantes en la segunda mitad de los noventa, ya que a la pugna entre los principios kemalistas (defendidos desde los cuarteles) y el radicalismo islámico se le superpone una lucha de poder entre fuerzas que representan sectores totalmente diferenciados de la sociedad turca.

Desde un inicio el RP integra en su interior (y recibe apoyo de) aquellos sectores situados en una posición periférica. A su electorado inicial, formado por sectores tradicionalistas de extracción rural, se han añadido nuevos grupos que habitan las grandes ciudades y que tanto incluyen a los marginados (los impulsados por el éxodo rural que se establecen en los grandes *gecekondu*, los barrios periféricos de edificios “construidos en un día”) como a una nueva burguesía emergente procedente del Este del país (que compite económicamente con la burguesía urbana sin compartir su modo de vida y que teme los efectos de una apertura económica hacia Occidente). El electorado del RP se consigue a través de una extensa red de grupos que actúan como organizaciones de base (que tienen su origen en los *akıncılar*). A ello se une el apoyo procedente de ciertas cofradías religiosas, especialmente de la *nakşibendî* (el sector *nurjû* abandona de forma mayoritaria el partido para acercarse al AP de Demirel o al MHP). Igualmente no se puede entender el auge de los diferentes partidos creados por Erbakán si no se considera la influencia que adquiere la organización *Millî Görüş* en Europa, especialmente en Alemania, con la creación de centros educativos en más de 250 ciudades, y la importante ayuda económica procedente de esta diáspora. El impulso dado por el presidente Özal a la banca islámica desde 1983 ha influido en la creación de un capital islámico que contribuye a impulsar a una burguesía piadosa que construye sus propias redes de influencia.

Para Kepel, la transformación progresiva del programa islamista (aceptación de los principios democráticos, renuncia a la creación de un Estado islámico, europeísmo) priva a estos sectores del apoyo de la juventud urbana pobre, lo que representa la pérdida de un elemento esencial en sus negociaciones con los núcleos de poder turcos (el libro de Kepel que se muestra pesimista sobre las posibilidades futuras del islamismo está escrito antes de las elecciones de 2002). Pero aquí debe buscarse una explicación al paso de los 180.000 miembros que tiene el RP en 1991, a los cuatro

millones de mediados de los noventa y al éxito electoral del AKP en el 2002 que sólo puede conseguirse a través de una amplia base de apoyo al partido (Yeşilada 2002: 70).

Los excelentes resultados obtenidos por el AKP en las elecciones de 2002 muestran que sigue en buena forma la alianza con la clase media piadosa, tanto de medio urbano como rural. En este punto tienen razón los autores declivistas cuando se refieren a la ampliación hacia sectores laicos. Pero también conserva el apoyo de pequeños grupos económicos integrados en el sistema capitalista pero preocupada por el mantenimiento de lazos tradicionales con un discurso religioso. Y a ello se une también la capacidad para seguir simbolizando una opción reivindicativa radical. El AKP conserva la imagen de partido que debe oponerse a las directrices que han marcado la política turca en las últimas décadas debido a la persecución política de sus líderes. Asimismo conserva un discurso sobre el cambio, sobre las desventajas económico-sociales de ciertos grupos, que tanto moviliza a una clase emergente de pequeños empresarios y otros grupos de clase media como a profesionales e intelectuales islámicos, y a otros de marginados, las más de las veces emigrantes a la ciudad desde medios rurales.

Algunos estudios pueden ofrecer información complementaria sobre los aspectos analizados, Ayşe Buğra ha analizado dos asociaciones que proveen de bases al islamismo del AKP. Se trata de la confederación de sindicatos Hak-İş y de la asociación de negocios MÜSİAD (Asociación de industriales independientes y hombres de negocios) (22). La respuesta de ambas a las problemáticas económicas y sociales es muy diferente, y en ello ve Buğra el impacto de las diferentes posiciones sociales de los protagonistas (23). Lo interesante del estudio es que muestra que las relaciones de ambas asociaciones con el islamismo no comportan la adscripción a un modelo único. La función de MÜSİAD tiene mucho que ver con la legitimación de ganancias, el establecimiento de vínculos personales de confianza. En cuanto a Hak-İş, el discurso se opone al de otros sindicatos que, se acusa, han sido cómplices de la represión pasada o de prácticas corruptas, y se propone una vuelta a valores tradicionales, si bien se advierte que el Islam no provee de soluciones específicas para muchas problemáticas contemporáneas. Ambas asociaciones han chocado en diferentes ocasiones sobre estrategias concretas, pero también con respecto a la

(22) MÜSİAD pasa de representar a cinco empresas en el año 1990 a integrar más de 2300 en el año 2000 (Yeşilada 2002).

(23) Ambas critican el modelo económico turco estatista del pasado, al igual que una economía pura de mercado; pero mientras que para MÜSİAD la idea de reciprocidad (solidaridad) es vital, Hak-İş opta por un modelo redistributivo/asociativo (monopolio) más europeo. Como afirma Buğra, parece que trabajadores y hombres de negocios tienen diferentes ideas sobre como debe ser el orden económico guiado por principios islámicos.

posición de Turquía en la economía internacional (24). Resulta evidente que bajo una misma aspiración moralizadora y bajo un paraguas común islamista se albergan concepciones muy plurales del modelo político, social y económico a construir.

¿POR QUÉ HABLAR DE FRACASO?

Kepel afirma en su obra: *“Hemos llegado, en efecto, al final de un ciclo histórico: los movimientos islamistas [...] han entrado en una fase de declive que se ha ido acelerando desde mediados de la década de los noventa”* (Kepel 2001: 16). Se trata del agotamiento de la ideología y de la movilización islamistas.

Tanto Kepel como Roy sitúan este fracaso en la incapacidad para crear un estado islámico. Según este último autor, para los islamistas el islam funciona como una ideología política que permitirá crear una sociedad islámica a partir de un Estado. Éste pues, es un punto especialmente importante en el ideario de estos grupos, que Roy antepone al cumplimiento y adecuación a la charía. Pero para Roy, el concepto de Estado islámico es contradictorio: *“Si hay estado es que existe primacía de lo político y, por tanto, una forma de secularización”*. Este fracaso se ha producido a pesar de que la reislamización está en su apogeo y que se está produciendo una reconstrucción identitaria en torno a la religión. *“[...] El islam político es un fracaso: el campo político se disocia de lo religioso y, paralelamente a la secularización política, asistimos al retorno de lo religioso en lo social”*. La cuestión del Estado islámico debe ser soslayada por un movimiento de reislamización y de reconstrucción identitaria. Para Roy, una de las formas es recrear una comunidad que no puede encarnarse en un territorio dado, sino de una forma virtual e ilusoria. La consecuencia es una individualización y una desterritorialización. Es la globalización del islam que se manifiesta en múltiples formas. Los movimientos de reislamización son de una gran complejidad, pero *“[...] han desarrollado un activismo que no se preocupa en absoluto de atacar al Estado, sino que apunta más bien a atacar los símbolos mismos de lo que consideran el reino de la impiedad [...]”*. Como ya se ha dicho, en el caso turco la consecución de un Estado islámico nunca ha sido un punto central en el programa de los grupos estudiados. Sí que en cambio lo ha sido de grupos extremistas islámicos.

(24) MŪSĪAD posee un discurso más anti-occidental y en cambio propugna estrechas vínculos con países islámicos y con del sudeste asiático, mientras que la posición de Hak-İş es más matizada.

El neofundamentalismo

Bajo la categoría de islamistas se sitúan grupos muy dispares. La referencia general al islam, un sistema de normas y valores muy amplio que se presta a múltiples interpretaciones e instrumentalizaciones, parece envolverlo todo con su capa de determinismo y a veces no deja ver la complejidad, pero también normalidad, de los procesos políticos y sociales en tierras islámicas. En los años noventa se nos llama la atención sobre la aparición de un nuevo fundamentalismo radical islámico, transnacionalizado, del que los atentados en Estambul en noviembre de 2003 parecen dejar constancia de su presencia también en Turquía (25). Ya sean denominados “neofundamentalistas salafistas” por Roy, o “salafistas yihadistas” por Kepel, parecen ser grupos de nuevo cuño. Para Roy, la presión islamista combinada con la voluntad de los regímenes de legitimarse han impulsado la reislamización de la sociedad bajo formas conservadoras (derecho y costumbres), y ésta reislamización ha propiciado la aparición de nuevos movimientos que no se inscriben en la gestión del poder estatal (notables, predicadores, terroristas). Es el postislamismo, se lleva a cabo al margen de la toma del poder.

Este autor distingue entre islamistas y neofundamentalistas. Los islamistas tienen al islam como ideología política, la islamización de la sociedad pasa por un Estado islámico y no sólo por la charía. Para él, se ha desarrollado un neofundamentalismo: “[...] *los grandes movimientos islamistas han abandonado el internacionalismo, se han desideologizado, y han entrado en el juego político como una fuerza nacional [...]*”. La radicalización islámica y el terrorismo se han desplazado a los confines del mundo musulmán (geográficamente y sociológicamente) bajo la forma de un fundamentalismo sunní ideológicamente conservador pero políticamente radical.

Para Kepel, la imposibilidad por el islamismo de cumplir con sus promesas y su atomización está relacionada con la deriva yihadista observable en Bosnia, Argelia o Afganistán desde mediados de los noventa.

Esta separación entre el extremismo de los yihadistas, que les alejaba de la realidad, y las aspiraciones sociales, políticas y culturales que había creado el

(25) El periódico *Al Quds* recibe un e-mail de las Brigadas Abu Hafz al-Masri, un grupo vinculado con Al Qaeda, que se responsabilizan del atentado. Éste es reivindicado también por un grupo extremista turco: el Frente Islámico de los Combatientes del Gran Oriente.

progreso regular del islamismo a lo largo de los años ochenta, provocó un frenado de éste (Kepel 2001: 23).

Aquí de nuevo hay que plantearse hasta qué punto estos grupos son los mismos que actuaban desde los años setenta en Turquía, pero que impulsados por un contexto cambiante y sobre todo por las nuevas oportunidades de transnacionalización y cooperación con otros grupos de características parecidas de otras nacionalidades, utilizan tácticas transnacionalizadas diferentes en un mundo globalizado, pero dentro de una misma estrategia: el uso del terrorismo y la desestabilización.

En el interior del país, el islamismo radical turco, aunque menos conocido que el moderado al que se ha hecho referencia, ha estado especialmente activo desde finales de los años sesenta a través de la actividad del Partido de Liberación Islámico (*Hizb al-Tahrir*), pero sobre todo desde los años ochenta con los atentados cometidos por la Jihad Islámica. Como se ha indicado, esta década supone la emergencia de todo tipo de grupos que hacen del islam el centro de sus actividades, pero desde ópticas muy diferentes. En 1984 salió a la luz pública el movimiento islamista que bajo el nombre genérico de “Musulmanes de Hezbolá” y la influencia del pakistaní Kalim Siddiqui agrupa sectores hasta entonces dispersos.

Un hecho importante en la evolución del movimiento se produce con la conversión al Islam de algunos miembros prominentes del Movimiento Nacionalista (MHP) de extrema izquierda. 1992 representó un punto de inflexión en la historia del islamismo radical, momento en el que por primera vez las autoridades iniciaron una política de contención y represión de estos grupos (Karmon 1998). Su proliferación fue permitida por las autoridades, que veían en el islamismo un instrumento para contener el nacionalismo kurdo y los grupos de extrema izquierda. El asesinato en enero de 1993 del conocido periodista Ugur Mumcu conmocionó a la opinión pública turca; este asesinato parece ser que fue obra del Frente Islámico de Los Combatientes del Gran Oriente (IBDA-C) —que había empezado a actuar en los setenta y sigue activo hasta hoy como muestran los últimos atentados— y de la Organización para la Liberación Islámica (26). En julio de 1993 un total de 37 intelectuales alauitas perecieron en un incendio

(26) Un informe de la Organización de Inteligencia Nacional turca (MIT) y del Directorio de Seguridad Nacional de la Policía fechado en octubre de 1991 menciona más de 10 organizaciones islámicas violentas que están activas en el territorio turco (*Cumhuriyet*, 30 de octubre de 1991).

provocado en un festival cultural en Sivas (27). En estos años son detenidos centenares de simpatizantes de estos grupos y por primera vez se hace mención a sus vínculos con Irán. En marzo de 1996 se apresó al dirigente de Acción Islámica, Irfan Cagarici.

Estos grupos muy minoritarios han tenido un cierto impacto en la vida política turca, especialmente en el Este del país, si bien su actividad había decrecido en los últimos años. En su caso, sí que cumplen la caracterización del islamismo radical presentada por los autores declivistas en cuanto a reivindicación de un Estado islámico y aplicación de la charía, pero no dejan de ser sectores muy marginales.

Islamismo y nacionalismo

Para Roy (2003: 40), los movimientos islamistas se han vuelto más nacionalistas que islamistas y este proceso corre parejo con: *“la renuncia a un elemento clave: la exigencia del monopolio de la representación de lo religioso en lo político, reemplazada por la aceptación de un espacio político autónomo respecto a lo religioso”*. El mensaje social revolucionario de los islamistas desaparece poco a poco en beneficio de la insistencia en la charía (prudencia con el tema de la justicia social, en las relaciones patronos–obreros, o defensa de las privatizaciones).

Uno de los principios argumentales de Olivier Roy es que la entrada de los movimientos islamistas en el juego político de ámbito nacional en los años noventa ha posibilitado la creación de lo que él denomina los grupos “islamo-nacionalistas” (28). Los islamistas se ven obligados a reformular su ideología para poder acceder al juego político (siempre que se permita un mínimo de liberalización política) y entre los temas principales incluidos en los programas islamistas se encuentra la lucha contra la corrupción, el conservadurismo o el nacionalismo (29).

(27) El Islam en Turquía es mayoritariamente sunní, pero también existe una importante minoría chiíta alauita, que representa en la actualidad prácticamente una cuarta parte de la población. Los sectores alauitas son partidarios en términos generales de la política de laicización que les preserva de posibles discriminaciones de la mayoría sunnita.

(28) Para Burgat (2001: 8), el componente nacionalista ha estado siempre presente en el discurso político, y ha sido incluso su base, utilizando el discurso religioso como “carburante” para su difusión.

(29) Kepel (2001), al igual que otros autores, centra su explicación del islamismo en la suplantación que hace del nacionalismo dominante en los períodos anteriores, si bien este autor reconoce que el discurso político conserva parte de su legado, lo que posibilita su mayor protagonismo en la actualidad.

En este ámbito, Turquía tampoco cumple el requisito de “novedad” en cuanto a la conversión del islamismo en grupos más nacionalistas. Como explican Cetinsaya (1999: 351) y Toprak (1990) en sus estudios sobre la “síntesis turco-islámica”, históricamente no ha habido contradicción entre religión (Islam) y nacionalismo (turquismo). Esta síntesis tiene como objetivo hacer compatible el Islam y el nacionalismo fortaleciendo la unidad territorial turca frente a cualquier intento de separatismo y contrarrestando el peso de la izquierda más radical (30). Para Cetinsaya, ambos elementos han estado íntimamente unidos desde el inicio de la moderna Turquía, los sectores que rechazaban uno de los dos componentes han sido siempre la excepción y, por último, aquellos islamistas y turquistas que hacen suya hoy la síntesis turco-islámica están influidos por las mismas fuentes. Para el autor, la acomodación actual entre Islam y nacionalismo no es ninguna sorpresa.

Otros estudios sobre pequeños grupos islamistas parecen apuntar hacia la misma dirección. Fulya Atacan (2001: 111) en su análisis sobre Med-Zahra (un grupo islamista de base kurda) afirma que “*desde la formación de los estados-nación en Oriente Medio, el nacionalismo se ha convertido en un componente latente o manifiesto del discurso islámico*”, y que en el caso kurdo, etnicidad y religión se han reforzado mutuamente y que las raíces del islam nacionalista kurdo pueden ser trazadas hasta principios del s.XX, aunque la guerra que estalla en los años ochenta intensifica la redefinición de la identidad islámica. No parece contradictorio tampoco con esto el hecho de que uno de los grupos islamistas violentos más activos en el Kurdistán, Hezbolá, hubiera declarado la guerra al PKK (los miembros de este grupo nacionalista sufrieron decenas de atentados) acusándole de ser enemigo del islam, de tratar de crear una comunidad atea, de dividir el pueblo a través de actividades chovinistas y de presionar a los musulmanes. Karmon describe como uno de los principales dirigentes del grupo declara que el objetivo es “Establecer un estado islámico kurdo en Turquía” (Karmon 1998: 6) (31).

(30) El origen de esta síntesis debe buscarse en la segunda mitad del s.XIX cuando grupos de intelectuales cuestionan los fundamentos de la política de reformas, el *Tanzimat*. Las elites estatales, partidarias de este proyecto, no querían que ni el Islam ni los nacionalismos alternativos al otomanismo emergieran. Los jóvenes otomanos fueron muy críticos con esta política y trataron de establecer un nuevo eje que realzara el papel de los musulmanes y turcos en el Imperio, por lo que intentaron realizar una síntesis entre modernización e Islam y resaltar este segundo componente del estado otomano (Cetinsaya 1999, p. 352).

(31) En marzo de 1993 los dos grupos firman un protocolo de cooperación con el fin de encontrar medios para llevar a cabo una lucha conjunta contra el estado turco. Hezbolá

Podría ser que esta estrecha imbricación entre nacionalismo e islamismo que se da en el caso turco desde los inicios del movimiento fuera una característica propia y no generalizable a otros países, pero aunque no es el objeto de este estudio, los trabajos sobre movimientos islamistas en el Magreb no parecen apuntar en esta dirección. De todas maneras, hay autores como Zubaida que consideran que el rasgo distintivo del islamismo turco que lo diferencia precisamente de otros movimientos fundamentalistas en Oriente Medio es precisamente sus estrechos lazos con el nacionalismo turco, si bien este nacionalismo es formulado de forma diferente al kemalismo oficial (Zubaida 1996).

La reislamización de la sociedad

Algunos de los datos ofrecidos en las anteriores páginas muestran como la pervivencia de la religión en el campo político y social se debe a factores que no sólo están vinculados con la aparición del islamismo. Como afirma Roy, la reislamización de los países islámicos no debe atribuirse exclusivamente a los islamistas, aunque hayan contribuido de forma importante a ella. Como se ha visto, la República turca creada en los años veinte hizo suyo el objetivo de la modernización y el cambio cultural, partiendo de la base de que estos se pueden imponer desde la cúspide del poder, principalmente a través de medidas legislativas y políticas de acompañamiento.

El proceso de reislamización es visible en varios ámbitos. Ya se han visto algunos aspectos del discurso oficial. En la década de los ochenta el Islam era ya una fuente de legitimación privilegiada del gobierno en el poder. Tanto el general Evren como el Presidente Özal efectuaban continuas alusiones a los valores musulmanes de la sociedad. El corsé kemalista se había flexibilizado: las cofradías y escuelas religiosas podían llevar a cabo sus actividades religioso-culturales con libertad sobre todo a partir de mediados de la década, permitiéndose el acceso de estos sectores a la Universidad o la estratégica Escuela de Administración. El neoliberalismo económico emprendido en este período, y las severas reformas estructurales que comporta,

reconoce que ha sido explotado por los “colonialistas” y que los enfrentamientos llevan perjuicio a la causa del islam.

aconsejaban abrir todas las válvulas de escape posibles de una sociedad que sufría con dureza sus efectos.

Es en este período cuando se formula la “síntesis turco-islámica” por parte de ciertos sectores de la extrema derecha que integran también a representantes del Ejército. Asimismo, el protagonismo adquirido por los movimientos islamistas en el conjunto de la región obligó a las elites a enfatizar su propio compromiso con la ortodoxia islámica con la finalidad de restar legitimidad a los actores más radicales. Esto conlleva que al discurso se une una práctica de institucionalización del islam. El resultado fue que en los años ochenta se construyeron unas 1500 mezquitas por año y las escuelas de *İmam hatip* pasaron de 374 en 1980 a 467 en 1992 y a mediados de los años noventa cuentan con medio millón de alumnos.

Es en el ámbito legislativo donde esta reislamización ha encontrado la resistencia más profunda. El sistema legal turco fue totalmente secularizado en la primera mitad del siglo XX. A pesar de ello, los estudios sobre prácticas locales y leyes consuetudinarias de inspiración islámica presentes en el territorio antes de la promulgación de las leyes seculares muestran como éstas han pervivido con gran fuerza a lo largo de los años, tanto en medio rural como urbano (32).

Otro tema que puede servir para ilustrar esta presencia de la religión y sus intrincados lazos con la política es el de las cofradías. Las cofradías turcas tuvieron y siguen teniendo una presencia de gran relevancia en la vida social y religiosa turca a pesar de la persecución que sufrieron en las primeras décadas de la nueva República (33). Algunas de las principales *tarikats* desaparecieron durante este período negro (como el bektashismo o los derviches girantes, grupos estrechamente vinculados con conventos y que se vieron muy afectados por su supresión) mientras que otras pudieron mantener sus actividades. Kemal Atatürk declaraba en agosto de 1923: “*La república turca no puede ser el país de los jeques, los derviches y los miembros de las cofradías*” (citado en Veinstein y Clayer 1997: 420) (34). Lo cierto es que tras la sublevación del

(32) Sobre este aspecto ver Yilmaz (2002). El ejemplo más claro de ello es todo lo relativo a la institución del matrimonio, pero Yilmaz hace referencia igualmente a prácticas como los negocios, las finanzas y la banca.

(33) La relación entre las cofradías y las autoridades otomanas es compleja y varía según el período y según la cofradía. Sí se puede afirmar que en todo momento se podía encontrar alguna cofradía especialmente cercana al poder, y que éstas tenían una influencia notable en el ámbito social y cultural, y especialmente a nivel local. A pesar de ello, las cofradías no estuvieron exentas de polémica, especialmente por su carácter heterodoxo y hasta hereje. Un ejemplo especialmente significativo de ello fue la polémica que opuso a una de las cofradías más cercanas al poder en el s. XVI, la Halvetiye, con el grupo fundamentalista de los qadizadelíes que seguían las enseñanzas de Ibn Taymiya (Veinstein y Clayer 1997).

(34) La mayor parte de autores destacan la identificación hecha por Atatürk entre un antiguo régimen incapaz de llevar a Turquía hacia el desarrollo y unas cofradías ancladas en el pasado y la superstición, y por lo tanto

jeque Said Nursi del movimiento nurjuluk poco después de que se proclamara la república, las órdenes derviches fueron prohibidas en 1925 y sus bienes confiscados. Todos aquellos que practicaban las letanías en común (*dhkir*) eran detenidos. Estas medidas afectaron de manera principal al medio urbano, donde el control fue mucho más férreo, mientras que en el campo se actuó con mucha más flexibilidad. Este dato es de especial importancia para comprender el resurgimiento de las cofradías a partir de los años setenta, en el momento en que se produce el gran éxodo rural del campo a la ciudad (Zarcone 1997: 457).

A partir de la década de los años cincuenta, las *tarikats* pudieron seguir con sus actividades gracias a las medidas de flexibilización del campo políticos dictadas por el Partido Demócrata en 1949 (35). A pesar de su relativo alejamiento de la política más activa, no debe despreciarse por una parte el hecho de que abogan por una mayor adecuación del Estado a los principios islámicos, lo que equivale a solicitar una reforma del modelo kemalista y, por otra, sus lazos estrechos con algunos de los principales partidos políticos. Una rama de la cofradía nakşibendî se desarrolló bajo la importante influencia del jeque Mehmed Zahid Kotku hasta su muerte en 1980, y a partir de esta fecha experimentó un espectacular crecimiento. Puede establecerse cierta vinculación entre esta cofradía y el surgimiento de los primeros movimientos islamistas. Zarcone (1997: 460) considera que el Partido de Salvación Nacional de Erbakán fue una de las formas de la cofradía de salir a la vida pública. Estos vínculos no se limitan a la constelación islamista, sino que pueden encontrarse miembros de la cofradía en otros partidos políticos, principalmente en el de la Madre Patria (ANAP, *Anavatan Partisi*) (36). Debe recordarse que en los años ochenta las cofradías adoptaron la apariencia de organizaciones piadosas y de caridad (en muchos casos como *vakif*, que gestionan bienes inalienables) con denominaciones que ocultan su verdadera naturaleza (37). Es interesante señalar también la importancia de las cofradías en el este de Anatolia, la región del Kurdistán, cuya presencia ha influido de manera importante en la evolución del conflicto armado. Las órdenes rufai

freno de la modernización. Este antagonismo se vio apoyado por hechos más apremiantes y amenazadores y relacionados con los vínculos de ciertas cofradías con sectores opuestos a la política kemalista (Besson 1995: 212). Este autor recuerda el papel jugado por las cofradías y los ulemas en la llamada guerra de la independencia (1920-1922) y el esfuerzo ulterior de este dirigente por debilitar a aquellos sectores “a los que debía demasiado”.

- (35) Las cofradías aunque seguían prohibidas empezaban a ser toleradas. En Estambul reaparecieron conventos de las cofradías rufai, halveti-cerrahi y qadiri. En la actualidad son especialmente influyentes las órdenes religiosas nakşibendî, Suleymaniyya y Qadiriyya, y el movimiento nurjû, cuyas estructuras se confunden con las estructuras de poder en el ámbito local de naturaleza clientelar, pero que tienen un carácter predominantemente religioso y no público, siendo su objetivo hacer que la vida de los turcos se adecue a los principios islámicos (Kramer 1997: 59).
- (36) Su fundador, Torgut Özal —primer ministro desde 1983 y posteriormente presidente de la república— tenía fuertes lazos con la cofradía y fue clave en la relajación de las medidas secularizadoras (Ahmad 1993: 219-222).
- (37) ZARCONI (1997: 459) da como ejemplos la cofradía halveti-cerrahi que recibe el nombre en 1981 de “Asociación para la investigación y conservación de la música sufi turca y del folclore”, o de la rama

y qadirí tienen allí una implantación considerable, si bien, como en el resto del país, la nakşibendî sigue siendo la principal.

Resulta evidente que la elite kemalista no ha conseguido confinar la religión en el ámbito de lo privado. El islam nunca se fue, pero ahora resulta más visible. El resultado es un elevado pluralismo legal, de costumbres, de mensaje político, en el que algunas de las iniciativas que suelen ser presentadas como muestra del empuje del islamismo, en realidad aglutinan a sectores muy diferentes concernidos por la reislamización de la sociedad, como es el caso de la banca islámica libre de intereses o las demandas por parte de grupos tan diferentes como maoístas o asociaciones de empresarios para que se prohíba el uso del dólar en las transacciones comerciales (Yilmaz 2002: 128). Frente a las imágenes de rigidez iraní o saudí, diferentes actores político-sociales en Turquía afirman su adscripción a la modernidad haciendo uso de una simbología islámica muy plural y que se adapta a una gran variedad de circunstancias (38). La realidad social y legal aparece pues, muy variada y poco propicia a las clasificaciones taxativas.

ESTADO ISLÁMICO, CHARÍA Y REISLAMIZACIÓN: EL PROGRAMA ISLAMISTA

Como ya he dicho, el programa político actual del islamismo turco coinciden con el dibujado por los autores declivistas. En los años noventa, los rasgos son: nacionalización, banalización del mensaje y primacía de lo político sobre lo religioso. Tal y como afirman estos autores, cuando se dan oportunidades al islamismo para que se integre en el juego político, los islamistas tienden a ocupar el espacio de centro derecha. De aquí que no sea tan descabellado comparar al AKP con la democracia cristiana.

El programa islamista turco: del RP al AKP

En julio de 1996 el RP (Partido del Bienestar) accede al poder dentro de una coalición con el Partido de la Recta Vía (DYP) de la anterior Primer Ministro, Tansu Çiller, a pesar del marcado

nakşibendî dirigida por Kotku que se autodenomina “*Asociación para la educación, la ayuda mutua y la amistad*”.

(38) Un estudio realizado por el Instituto TESEV (Fundación para los Estudios Económicos y Sociales) muestra que los turcos se ven a si mismos como buenos creyentes y practicantes (un 46% afirma que ora 5 veces al día), pero que al mismo tiempo se sienten también identificados con el sistema secular. Ver informe en www.turkeyupdate.com/tesev.htm.

tono antiislamista de esta dirigente y de su formación. La concreción de esta alianza “antinatura” es facilitada por el hecho de que el espectro político turco se encuentra muy fragmentado y radicalizado. Efectivamente, la tendencia general desde la década de los ochenta ha sido la incapacidad de todos los partidos de hacerse con la mayoría de los escaños (para gobernar en solitario se tendrían que conseguir 276 de los 550 asientos totales). Desde que se inició el proceso de democratización a principios de los ochenta ningún partido ha conseguido obtener la mayoría en las elecciones legislativas. La historia política de estos últimos años ha consistido en una sucesión de diferentes coaliciones que se han mostrado altamente inestables, debido principalmente al elevado personalismo de sus dirigentes, al antagonismo entre sus líderes y a las propias reglas impuestas por el estamento militar (39). Esta circunstancia permite que el RP de Erbakán, que ha sido el partido más votado en las elecciones generales de diciembre de 1995 con un 21,4% de los votos, pueda acceder finalmente al poder.

Como ya se ha dicho, también en las elecciones generales de 2002 un partido islamista (el AKP) resulta ser el partido más votado, y de nuevo puede formar gobierno. Ambos períodos de gobierno islamista son quizás excesivamente breves como para poder extraer conclusiones sobre su programa y agenda políticas, pero permiten establecer ya algunas primeras hipótesis en cuanto a la relación entre intereses y retos pragmáticos con respecto a las bases ideológicas o doctrinales de carácter religioso, tanto en lo que respecta a la política interna como exterior.

La política interna

El ascenso al poder de un partido religioso es interpretado como una vuelta del Islam a la vida pública turca. Más que una vuelta, quizás sería más adecuado hacer referencia a la novedad que supone el hecho de que las referencias religiosas ya no son potestad exclusiva de un determinado estamento oficial (Bozarslan 1996: 13). El multipartidismo y la apertura del campo político han permitido el acceso a la legitimidad religiosa de nuevos actores. Esta visibilización de los actores islamistas —muchos de ellos integrados en los grandes partidos o con experiencias de participación minoritaria en el gobierno— ha repercutido en los programas de otros partidos diferentes a los islamistas, que se han tenido que adaptar a las necesidades de la competencia política.

(39) Tras las elecciones de diciembre de 1995, el DYP y el partido de la Madre Patria (ANAP) de Yılmaz se asocian para gobernar. En mayo de 1996 el DYP se retira de la coalición por los fuertes desacuerdos entre sus dos

Al igual que otros partidos islamistas de la región, los primeros partidos islamistas fundados por Erbakán no poseían un programa de gobierno bien delimitado. Gran parte del programa islamista está vinculado con el cuestionamiento de la posición tradicional del Estado en la sociedad (Buğra 2002: 189). Los elementos que centran el mensaje político son el *milli görüs* (visión nacional) y su corolario económico, el *adil düzen* (orden justo). Este marco —muy general y ambiguo— se concreta en la práctica a través de estrategias muy variadas en cuya formulación intervienen tendencias muy diversas e, incluso, enfrentadas (Besson 1995: 231). Sin duda uno de los aspectos que marca diferencias entre partidos islamistas es hasta qué punto se reivindica el cambio social y se denuncia un orden injusto. El islamismo se enmarca más bien en una perspectiva de moralización pero sin una propuesta de cambio social radical, lo que le sitúa en el espectro de la derecha. Los eslóganes se dirigen más hacia propugnar la industrialización o la industria pesada que a denunciar la acumulación de riquezas; las cuestiones socio-económicas están muy presentes en el programa islamista.

El programa del RP en el gobierno se centra en la propagación de los valores religiosos tradicionales. Frente a la expectativa que rodea la llegada del RP al poder, los dirigentes islamistas hacen declaraciones conciliadoras que intentan situar su programa político en consonancia con los valores kemalistas. Erbakán llega a declarar que: “*Si viviese aún [Ataturk], se habría adherido sin duda al Refah*” (citado en Bozarslan 1996: 20-21). Sin duda uno de los puntos más controvertidos del mandato de Erbakán fue el relativo a la educación, tema especialmente delicado en cuanto responde a la estrategia de hacer avanzar una determinada visión de la sociedad. La negativa del RP a secularizar por completo la educación secundaria (tal y como exigían los militares) fue una de las principales causas del enfrentamiento entre estos dos sectores (40). Hay que recordar sin embargo que fueron los generales quienes en 1982 introdujeron la obligatoriedad de la enseñanza religiosa en la escuela para poder controlar la “versión” ofrecida. El campo simbólico alrededor del laicismo se convierte en el principal caballo de batalla (41). Las medidas bastante modestas de hacer más visible el Islam —como levantar la prohibición de llevar velo para las funcionarias del Estado, el cambio de horarios para adaptarse al Ramadán, entre otras— no tuvieron más éxito y Erbakán no tuvo tiempo de llevarlas a cabo, ya que se fueron postergando debido a las críticas que suscitaban.

líderes. Es poco después cuando se forma un nuevo gobierno, esta vez integrado por el DYP y el RP.

(40) Una vez el RP abandone el gobierno, una de las primeras medidas del nuevo primer ministro M. Yılmaz fue la abolición de las escuelas *İmam hatip* que cubrían la enseñanza secundaria, con lo que la educación religiosa se inicia a partir de los catorce años (Kramer 1999: 62).

Uno de los temas que más réditos otorga al islamismo en todos los rincones del mundo musulmán es el discurso sobre la moralización de la vida política, la lucha contra la corrupción y las prebendas. La información sobre algunos casos especialmente graves de corrupción (42), aunada a las crisis financieras que ha vivido el Estado en los últimos años han realzado la presencia del tema en el programa político. A través del control de ministerios como el de Justicia o el de Cultura, el RP propone medidas de alto valor simbólico que provocan también la respuesta de los medios laicistas (como la edificación de una gran mezquita en el centro de la emblemática plaza Taksim en Estambul).

Durante el gobierno del AKP se observan algunas novedades interesantes en el islamismo moderado. En primer lugar, el fuerte interés en desvincularse de la propia etiqueta islamista. El AKP se presenta a si mismo como un partido de centro derecha equiparable a la democracia cristiana europea, es decir, un partido islamo-demócrata. Para ello no ha dudado en solicitar ser incluido en el grupo de los Populares Europeos, ni en renunciar a los viejos símbolos islámicos (color verde, medias lunas) para adoptar de más neutros (una lámpara sobre fondo amarillo). Los cambios sustanciales en el programa islamista datan ya de los tiempos del Fazilet Partisi (FP), cuando el partido se decanta cada vez más hacia un ideario liberal que incluye la economía de mercado, o la integración de la economía turca en la economía internacional. El estado productivo propugnado por Erbakán es sustituido por un Estado que debe limitarse a supervisar la libre competencia, y que debe proveer seguridad y justicia (Caha 2003: 6). También debe destacarse la gran importancia otorgada a temas como los derechos humanos, la descentralización o la economía de mercado. La opción secular es defendida con energía. El programa pues perfila un estilo de vida conservador y unos objetivos económicos y políticos liberales. Pero aquí radica la diferencia fundamental con respecto a períodos anteriores: la prioridad de las problemáticas económicas y sociales sobre las de carácter religioso.

La importancia de la transformación del programa político hace inevitable plantearse hasta qué punto el AKP puede ser considerado heredero de la idea de Milli Görüs y, sobre todo, hasta qué punto puede ser incluido dentro del espectro islamista. Dos hechos aunque parezcan antagónicos coexisten: por un lado el AKP es tanto por la procedencia de sus líderes como por composición sociológica el heredero del RP (herencia reconocida por los dirigentes del AKP),

(41) En mayo de 1997 varios centenares de militares son expulsados de la institución por supuestas simpatías con el islamismo, el CNS extiende la educación pública obligatoria de cinco a ocho años lo que supone la reintegración de las escuelas de *İmam hatip* en la enseñanza controlada.

por otro lado, testimonia el triunfo de la vertiente reformista, que ya estaba presente en el partido desde tiempo atrás. Con ello volvemos al principio, a la afirmación de Burgat conforme a la cual lo que se presenta como una novedad ya existía en los años setenta. En este punto estaríamos en parte de acuerdo, en el caso de Turquía, la tradición modernista entre aquellos que hacen un uso político del islam puede remontarse hasta el movimiento de los jóvenes otomanos de finales del s.XIX (Caha 2003). Y al mismo tiempo, la evolución del islamismo turco sigue una tendencia parecida a la experimentada en otros países del mundo (entre ellos los europeos), en los que el declive de los partidos tradicionales de centro-derecha mueve a los partidos de la extrema derecha a buscar el espacio de centro, si bien en Turquía esta tendencia es más pronunciada (43).

La política exterior

La evolución del programa islamista es también visible en los temas de política exterior. En algunos temas los islamistas adoptan en parte el discurso de la izquierda nacionalista (como puede contemplarse en el apoyo a la causa Palestina, el rechazo a la intervención estadounidense en Iraq o la negativa a que se envíen tropas turcas a este país), mientras que en otros adoptan un programa modernizador y liberal (el ingreso en la Unión Europea).

Durante el breve período de gobierno del RP se puede afirmar que la política exterior se basó en intereses nacionales ya determinados, y los aspectos ideológicos debieron dejarse, más por obligación que por voluntad propia, para el discurso y para gestos aislados. En esta esfera la pugna entre conservadores y liberales no se mostró tan virulenta como en los temas de política interna. Las iniciativas llevadas a cabo por el Primer Ministro Erbakán no lograron modificar de forma general la posición prudente de la diplomacia turca tras la muerte del Presidente Torgut Özal. En este campo se realiza una cierta división de funciones entre Erbakán (desarrollo de una política exterior islámica) y Tansu Çiller (relaciones con Europa y países occidentales). A pesar de algunas medidas espectaculares que causan desconcierto y preocupación tanto en el interior como en el exterior, la debilidad de la coalición gubernamental no les otorga mucho margen de maniobra. La opción por una política exterior de componente islámica —que hubiese supuesto un importante viraje para la política turca que siempre ha dejado en segundo término los elementos religiosos— no

(42) Internet ha contribuido de forma importante a la difusión de información y consignas. La página web www.haberturk.com incluye información muy crítica sobre las elites gubernamentales.

(43) El auge del RP/FP/AKP y del MHP se hace a expensas de otros partidos que han dominado el espectro político hasta entonces (ANAP, DYP) (Yeşilada 2002: 74).

se confirmó durante el breve mandato de Erbakán, y en el ámbito de la defensa siguió los dictados del Ejército. En los primeros meses de gobierno la llamada a la fraternidad musulmana, uno de los ejes fundamentales del programa de política exterior, se concretó en una serie de gestos hacia países como Iraq, Irán, Indonesia o Malasia, o en acciones como la visita del líder islamista tunecino Rachid Ghannuchi (con las consiguientes protestas airadas del gobierno tunecino) o un polémico viaje a Libia (durante el cual Erbakán tendrá que escuchar impertérrito un alegato de Gaddafi a favor de la creación de un Estado kurdo en la zona). El proyecto de creación de un mercado común islámico bajo liderazgo turco quedó sobre el papel. Las acciones iniciadas pueden ser consideradas más gestos simbólicos que un verdadero viraje en la política exterior, a pesar de que la aplicación al pie de la letra del programa del RP hubiese significado un cambio notable de ésta. Erbakán tendrá que aceptar la anulación de su viaje a Sudán impuesta por Çiller, los acuerdos militares con Israel (44) o la continuación de la política de colaboración estrecha con la Unión Europea (a pesar de la virulenta campaña del RP en contra de la firma de la Unión Aduanera de enero de 1996).

En términos generales, la acción exterior se mostró más como continuación que como ruptura de la política exterior iniciada por los anteriores gobiernos debido al propio reparto de competencias en el interior del Gobierno y al constreñimiento que supone la “vigilancia” ejercida por los militares.

Por otra parte, a pesar de la moderación de la que ha hecho gala el RP, ésta no es capaz de borrar el fantasma ni la desconfianza con la que es percibido tanto por sectores seculares como desde Occidente. Su uso, aunque sea simbólico, de un lenguaje excesivamente enfrentado al ideal kemalista y sus reivindicaciones sobre la reislamización de la sociedad chocan con el ideal kemalista. Sin duda, por el hecho de tratarse de un partido islamista, muchas de sus acciones son percibidas de manera diferente a si hubiesen sido realizadas por otro actor político con un discurso tradicionalista. Una guerra de símbolos pareció reemplazar al debate intelectual y político, e incluso al propio análisis objetivo de los hechos.

También en política exterior los cambios que introduce el AKP son significativos con respecto al gobierno del RP. En primer lugar, debe destacarse su apuesta europeísta, que rompe con la vocación eminentemente oriental del RP (45). De hecho, el FP ya había expresado su

(44) Diferentes acuerdos de cooperación militar son firmados por estos dos países a lo largo de 1996, previendo el entrenamiento conjunto de tropas y el uso del espacio marítimo y aéreo turco por parte israelí.

(45) Algunos trabajos interesantes como el de Ihlán Ugzel cuestionan la imagen extendida de que los islamistas son los principales detractores del ingreso en la UE, mientras que los militares son sus principales defensores. Para este autor, en realidad y a pesar de que los segundos formalmente suscriben el discurso europeísta, en realidad comparte una visión de Europa como amenaza, y su imagen de ésta es cada vez más securitaria (el

apoyo a la adhesión a la UE. El programa de gobierno del AKP afirma que la adhesión a la UE es un objetivo prioritario y que *“los estándares económicos y democráticos, los cambios legales e institucionales concretados por la UE serán apoyados independientemente de la incorporación de Turquía”* (Rodríguez 2003: 3) (46). Los líderes del AKP, Erdoğan, Gül y Yalık, inician una gira europea juntamente con el presidente Sezer para reforzar su candidatura.

Los gestos conciliadores lanzados por el AKP para tranquilizar sobre todo a las cancillerías occidentales se combinan con otros más agresivos. Por un lado se muestra la voluntad de mejorar las relaciones con Grecia (47), siempre conflictivas, pero por otra se rechazan las propuestas que están sobre la mesa sobre una solución negociada en Chipre (48). Pero sin duda el principal test para la política turca es la intervención armada estadounidense y británica en Iraq. El Parlamento turco rechaza la presencia de tropas de EEUU en su suelo (se preveía la llegada de 62.000 soldados), lo que comporta la pérdida de una ayuda de 30.000 millones de dólares. Hay que tener en cuenta que un 90% de la opinión pública turca está en contra de la colaboración con ellos. En esta temática se muestra la división de las propias filas islamistas, mientras Erdoğan estaba dispuesto a aceptar esta participación, Gül y el presidente del Parlamento, Arınç, se muestran totalmente contrarios.

Varias observaciones pueden ser derivadas del análisis de estas experiencias. Los constreñimientos al desarrollo de una política islamista amplia y ambiciosa son numerosos, la práctica desarrollada por el RP no difiere excesivamente de la de otras formaciones políticas, para bien y para mal. El test democrático obtiene los mismos resultados que en relación con otros partidos: por una parte debe refutarse su demonización como encarnación de las fuerzas antidemocráticas, pero al mismo tiempo se pueden observar las mismas muestras de ausencia de una verdadera cultura democrática de la que adolecen también otras muchas fuerzas políticas turcas.

autor para argumentar esto se refiere al “síndrome de Sèvres”, a las actividades del PKK en algunos países europeos, a las críticas de la UE sobre el papel excesivamente intervencionista del estamento militar en la política turca o a las críticas desde el Parlamento Europeo a la situación de los derechos humanos en el país). UGZEL (2003: 4) es contundente en sus conclusiones: *“Los militares no quieren ser tachados de ser una institución que impide la vocación turca de pertenecer a la UE, pero ha sido la principal institución que ha ralentizado este proceso”*.

- (46) No hay que desdeñar la influencia que puede tener en este cambio de posición del islamismo turco el hecho de que el ingreso en la UE suponga una garantía para la expresión de forma pública del sentimiento religioso.
- (47) El primer viaje oficial del primer ministro islamista se realiza a Grecia y se invita a destacados dirigentes políticos de este país al Congreso del partido en el mes de noviembre de 2003.
- (48) El gobierno rechaza el plan de Paz presentado por Kofi Annan a pesar de su apoyo inicial y acusa a Grecia de no implicarse de forma seria en el proceso. En este punto se alinea con el Ejército y con el líder turco-chipriota Denktaş.

Es cierto que en el programa del partido y entre las políticas que el RP intenta implementar se encuentra la profundización del papel del islam en la vida pública. Este punto, especialmente lo que toca a la educación religiosa, sí que supone un desafío al modelo kemalista. De todas maneras se debe recordar que el aumento espectacular del número de mezquitas o de las escuelas *İmam hatip* se produjo en las décadas anteriores, bajo gobiernos dirigidos por partidos seculares. Como bien apunta Heinz Kramer (1999), a pesar del protagonismo del factor religioso en la política turca, el verdadero debate hoy en día gira alrededor de la opción democratizadora frente a la continuación de las prácticas autoritarias y represivas. En este sentido, debe realizarse una profunda transformación de los partidos políticos existentes y de su cultura política.

Sin duda, tanto los constreñimientos ideológico-simbólicos como las consideraciones estratégicas influyen en las políticas aplicadas. Si bien durante el breve gobierno del RP la capacidad de maniobra era baja, el AKP podrá llevar adelante su programa político con menos trabas, a no ser que vuelva a hacer su aparición el Ejército.

La evolución del programa político del AKP es una historia de adaptación del partido tanto a un contexto internacional cambiante como a los constreñimientos y oportunidades del juego político interno. La amenaza continua de prohibición del partido que se hizo realidad con respecto a sus antecesores tiene sin duda su parte de responsabilidad, al igual que la dinámica propia del juego competitivo democrático. Al mismo tiempo, el tema siempre pendiente del ingreso a la UE exige una reforma general del sistema político y económico turcos frente a los cuales el AKP reacciona, y opta por convertirse en un partido más dentro del sistema.

BIBLIOGRAFÍA

AHMAD, F. (1993). *"The making of modern Turkey"*. Londres: Routledge.

ALFORD, J. (ed.) (1984). *"Greece and Turkey: Adversity in Alliance"*. Aldershot: Gower for the IISS.

ATACAN, F. (julio 2001). *"A Kurdish Islamist Group in Modern Turkey: Shifting Identities"*, Middle Eastern Studies 37 (3), pp. 111-144.

BARKEY, H. (1996). *"Turkey, Islamic politics, and the kurdish question"*, World Policy Journal pp. 43-52.

- BAYART, J. F. (1994). "*Les trajectoires de la République en Iran et en Turquie: un essai de lecture tocquevillienne*" en G. SALAMÉ (dir.), *Démocraties sans démocrates: Politiques d'ouverture dans le monde arabe et islamique*. París: Fayard, pp. 373-398.
- BESSON, F. J. (1995). "*La montée de l'islamisme en Turquie: Dysfonctionnement de la laïcité à la turque?*", *Hérodote* (77), pp. 209-233.
- BOZARSLAN, H. (1996). "*Boire la coupe jusqu'à la lie: le Parti de la Prospérité en Turquie*" en H. BOZARSLAN; M. BENNANI-CHRAÏBI y R. LEVEAU, "*Acteurs et espaces politiques au Maroc et en Turquie*". Berlín: Marc Bloch, pp. 5-46.
- BOZDEMIR, M. (1996). "*Islam et laïcité en Turquie*" en M. BOZDEMIR (dir.), "*Islam et laïcité. Approches globales et régionales*". París: l'Harmattan, pp. pp. 191-214.
- BROWN, J. F. (1995). "*The Turkish imbroglio: its kurds*", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* (541), pp. 116-129.
- BUĞRA, A. (abril 2002). "*Labour, Capital, and Religion: Harmony and Conflict among the Constituency of Political Islam in Turkey*", *Middle Eastern Studies* 38 (2), pp. 187-204.
- BURGAT, F. (2001). "*Les non-dits du `déclin islamiste`*", *Esprit* 21 (21).
- CAHA, O. (2003). "*Turkish election of november 2002*", *Alternatives* 2 (1), 12 p.
- CARRÉ, O. (1993). "*L'Islam laïque ou le retour à la grande tradition*". París: A. Collin.
- CETINSAYA, G. (julio-octubre 1998). "*Rethinking nationalism and Islam: some preliminary notes on the roots of 'Turkish- islamic synthesis' in modern turkish political thought*", *The Muslim World* LXXXIX (3-4), pp. 350-376.
- CIZRE-SAKALLIOUGLU, Ü. (1995). "*State and religion in a secular setting: the Turkish experience*", *History of European Ideas* 20 (4-6), pp. 751-757.
- DUMONT, PAUL (1985). "*Les «disciples de la lumière». Le mouvement nourdjou en Turquie*" en CARRÉ, O. y SUMONT, PAUL; dirs. "*Radicalismes islamiques I*". París: L'Harmattan, pp. 215-255.
- DUPRET, B. (2000). "*Au nom de quel droit. Répertoires juridiques et référence religieuse dans la société égyptienne musulmane contemporaine*". París: Maison des sciences de l'homme.
- FULLER, G. E. (1993). "*Turkey's New Eastern Orientation*" en G. E. FULLER y I. O. LESSER, "*Turkey's New Geopolitics: From the Balkans to Western China*". Boulder: Westview Press, pp. 37-98.
- HALE, W. (1994). "*Turkish Politics and the Military*". Londres, Nueva York: Routledge.
- KARMON, E. (1998). "*Radical Islamic Political Groups in Turkey*", *Middle East Review of International Affairs (MERIA) Journal* 1, Enero.
- KEPEL, G., "*La Yihad: expansión y declive del islamismo*", Barcelona, Península, 2001.

- KINROSS, P. (1996). *"Atatürk: The rebirth of a nation"*. Londres: Phoenix.
- KRAMER, H. (1999). *"The Revival of Political Islam"* en H. KRAMER, *"A Changing Turkey: The Challenge to Europe and the United States"*. Washington, DC: Brookings Institution, pp. 55-84.
- LEWIS, B. (1952). *"Islamic Revival in Turkey"*, International Affairs (28), pp. 38-48.
- MASTNY, V. y NATION, R. C. (eds.)(1996). *"Turkey between East and West: New Challenges for a Rising Regional Power"*. Boulder: Westview Press.
- PAMIR, P. (1993). *"Turkey, the Transcaucasus and Central Asia"*, Security Dialogue 24 (1), pp. 49-54.
- ROY, O. (1985). *"Afghanistan. Islam et modernité politique"*. París: Seuil.
- ROY, O. (1992). *"L'échec de l'Islam politique"*. París: Eds. du Seuil, 1992.
- ROY, O. (2003). *"El Islam mundializado. Los musulmanes en la era de la globalización"*. Barcelona: Bellaterra [ed. Fr. 2002].
- ROY, O. *"Le post-islamisme"*, Revue du Monde musulman et de la Méditerranée, vol. 9-10, n.º 85-86, pp. 11-30.
- REED, H. A. (1954). *"Revival of Islam in a Secular Turkey"*, The Middle East Journal (8), pp. 267-282.
- RODRÍGUEZ, C. (2003), *"AKP y CHP ante el desafío europeo"*, EU-Turkish Relations Dossier, Institut d'Estudis Europeus (UAB), www.
- SAHINLER, M. (1995). *"Origine, influence et actualité du kémalisme"*. París: Publisud.
- SCHUMACHER, T. (2003), *"From player to bystander? Turkish Foreign Policy in the wake of the war in Iraq"*, EU-Turkish Relations Dossier, Institut d'Estudis Europeus (UAB), www.
- SIVAN, E. (mayo de 1998). *"Why radical muslims aren't taking over governments"*, Middle East Quaterly 2 (2).
- TOPRAK, B. (1990). *"Religion as State Ideology in a Secular Setting: The Turkish-Islamic Synthesis"* en M. WAGSTAFF (dir.), *"Aspects of Religion in Secular Turkey"*. Durham: University of Durham. Center for Middle Eastern and Islamic Studies, pp. 10- 15.
- UGZEL, I. (2003), *"The Paradox of Modernisation and Securitisation: The Turkish Military vs the European Union"*, EU-Turkish Relations Dossier, Institut d'Estudis Europeus (UAB), www.
- VALI, F.A. (1971). *"Bridge Across the Bosphorus: The Foreign Policy of Turkey"*. Baltimore, Londres: Johns Hopkins Press.

- VEINSTEIN, G. y CLAYER, N. (1997). "*El imperio otomano*" en A. POPOVIC y G. VEINSTEIN (coords.), "*Las sendas de Allah: las cofradías musulmanas desde sus orígenes hasta la actualidad*". Barcelona: Bellaterra, pp. 397-420.
- XAVIER-COT, P. (1982). "*L'Enseignement religieux dans la Turquie moderne*". París: Belin.
- YEŞILADA, B.A. (2002). "*The Virtur Party*" en RUBIN, B.; HEPER, M.; "*Political parties in Turkey*". Londres: Frank Cass, pp. 62-81.
- YILMAZ, I. (invierno de 2002). "*Secular Law and the Emergence of Unnofficial Turkish Islamic Law*", Middle East Journal 56 (1), pp. 113-131.
- ZARCONI, T. (1997). "*La Turquía republicana (1923-1993)*" en A. POPOVIC y G. VEINSTEIN (coords.), "*Las sendas de Allah: las cofradías musulmanas desde sus orígenes hasta la actualidad*". Barcelona: Bellaterra, pp. 457-466.
- ZUBAIDA, S. (abril-junio 1996). "*Turkish Islam and National Identity*", Middle East Report, pp. 10-15.
- ZÜRCHER, E. J. (1994). "*Turkey: A Modern History*". Londres, Nueva York: I.B. Tauris.

CAPÍTULO SÉPTIMO

**TURQUÍA Y EL DIÁLOGO DE CULTURAS EN EL
MEDITERRÁNEO**

TURQUÍA Y EL DIÁLOGO DE CULTURAS EN EL MEDITERRÁNEO

POR M^a DOLORES ALGORA WEBER

Después del 11-S la “Teoría del Choque de Civilizaciones” desarrollada por Samuel Huntington se convirtió en el tema central de los debates en torno al orden internacional. En un primer momento, los atentados de Nueva York parecían confirmar los temores que se habían vaticinado en la doctrina mencionada. Sin embargo, dos años después, superado el impacto inicial, al menos en Europa se ha tomado conciencia de la necesidad de reforzar el diálogo que ya se había emprendido en la última década. Los acontecimientos sucedidos en este margen de tiempo han demostrado que quizás sea más necesario que nunca el acercamiento cultural entre dos mundos, que no son ni desconocidos ni lejanos por su historia.

En el Mediterráneo, más que en ningún otro lugar, el binomio “fascinación-rechazo” ha encontrado su máxima expresión. Una relación que no constituye una novedad ni para la tradición occidental ni para la oriental.

EI DIÁLOGO CULTURAL EN EL MEDITERRÁNEO

La Conferencia de Valencia celebrada en abril de 2002 (1) estuvo claramente determinada por los efectos de los atentados del 11-S. Este foro, a pesar de las dificultades con las que contó para su celebración, subrayó la firme convicción de reforzar el diálogo y la cooperación entre los países del Mediterráneo. Por tanto, la conferencia concluyó expresando la voluntad de no

(1) V Conferencia Ministerial Euromeditarránea de Proceso de Barcelona.

retroceder en el encuentro entre culturas, que a través del Proceso de Barcelona se viene realizando desde mitad de los años noventa.

En mayo de 2003 (2) tuvo lugar la Conferencia de Creta, dedicada a la revisión de los progresos alcanzados en el Plan de Acción de Valencia y a la discusión de las acciones futuras para su aplicación. Dentro del apartado dedicado al Partenariado Social, Cultural y Humanitario se hizo especial hincapié en el “Diálogo entre Culturas y Civilizaciones”. En este sentido se establecieron unos principios dirigidos al mantenimiento del diálogo, se promovió una fundación con este fin y se elaboró una lista de iniciativas concretas.

El diálogo entre civilizaciones, según lo describe el texto (3), debe tener como objetivo primordial vivir “con el otro” pacíficamente, no consiste en cambiar “al otro”. Debe estar basado en la comprensión mutua y en el respeto al pluralismo y la diversidad cultural, pues cada pueblo tiene sus propios valores, su lengua y sus creencias. El diálogo aparece como el mejor instrumento para alcanzar la cooperación entre los Estados, pues no existe mayor barrera en el Mediterráneo que la ignorancia entre los pueblos de sus orillas. El desconocimiento mutuo es fuente de prejuicios, intolerancia y racismo. Por tanto, es el mejor camino hacia el tan temido “choque de civilizaciones”.

Precisamente con la idea de evitar el distanciamiento cultural y, por el contrario, alentar los aspectos más humanos del partenariado, se va a proceder a la creación de un instrumento intergubernamental: la Fundación Euromediterránea para el Diálogo entre Culturas.

El proceso está previsto que se realice paso a paso. De momento, la futura fundación además de los criterios de las reuniones de Euromed deberá estar asesorada por un grupo de expertos en el campo intelectual, cultural y artístico. En ese sentido, en 2003, en el periodo de Presidencia de la Unión Europea ejercido por Romano Prodi, se ha reunido un “Comité de Sabios” (4) que ha presentado un documento en el que se recoge una amplia reflexión sobre el diálogo en el Mediterráneo a finales de noviembre. En éste se propone una lista con una veintena de actividades destinadas a su implantación, dichas sugerencias se concentran en tres líneas de acción: 1) Hacer de la Educación un instrumento para el aprendizaje de la diversidad; 2)

(2) Conferencia Euromediterránea Intermedia.

(3) “*Mid-Term Euro-Mediterranean Conference of Crete*”, Euromed Report, Issue N° 59, 28 May 2003. Web site: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/publication.htm

Promover la movilidad e intercambios sociales y 3) Convertir estas medidas en un instrumento para el conocimiento recíproco.

Dentro de este marco concreto, Turquía juega un papel esencial como cultura intermedia entre lo europeo —lo occidental— y lo islámico. Hemos de tener en cuenta su participación en el Proceso de Barcelona, conferencias en las cuales tiene la posibilidad de influir de forma directa sobre los Estados árabes. Al mismo tiempo, recordemos que con estos países comparte otros foros como la Organización de la Conferencia Islámica.

Este contexto de relaciones y diálogo entre culturas es lo que marca el objetivo de nuestro estudio, pues nuestra intención es descifrar hasta qué punto esta visión del Estado turco puede servir para consolidar su papel de interlocutor internacional. Para ello nos detendremos en cuál es la proyección exterior del gobierno de Ankara, siempre considerando las características de esa cultura simbiótica y las posibilidades de concebir el “fenómeno turco” auténticamente como ejemplificador y trasladable a otras sociedades musulmanas del Mediterráneo, y muy concretamente, de su vecino mundo árabe.

Por otra parte, en unos momentos en los que se debe resolver la ampliación de la Unión Europea, se debe abordar el debate de la identidad de la futura Europa, la reflexión sobre Turquía adquiere enorme importancia y actualidad.

CIVILIZACIÓN ISLÁMICA, CIVILIZACIÓN EUROPEA

Aunque pudiera resultar interesante distinguir el término de “cultura” del de “civilización” no es el objeto de nuestro trabajo. Aquí utilizaremos el término indistintamente, como lo hacen la mayoría de los estudiosos de estos temas, incluido el propio Huntington. Sí conviene establecer qué entendemos cómo “civilización” o al menos por qué nos referimos aquí a la “civilización europea” o a la “civilización islámica”.

(4) El documento completo se puede consultar en la página web: http://europa.eu.int/comm/dgs/policy_advisers/index_es.htm

Autores como Juan Díez-Nicolás (5), ponen en tela de juicio las teorías de Huntington precisamente cuestionando la validez de su concepto de “civilización”. Según su explicación, en el mundo globalizado que veremos en el siglo XXI, este concepto resultará cada vez más difuso, pues las civilizaciones están abocadas a perder su homogeneidad. No obstante, aunque esta realidad parece cada vez más evidente, intentaremos definir este término.

Siguiendo lo tratado por el profesor turco Yilmaz Esmer (6), llamamos la atención sobre el hecho de que con frecuencia se defina una civilización por el elemento religioso. No es el único elemento de un conjunto social que conforma una cultura común, pero sí se entiende como el elemento más relevante, pues determina los valores de esa sociedad. De tal manera que las normas de comportamiento, las instituciones y las formas de pensar estarán claramente establecidas en función de esa confesión.

Al mismo tiempo, es evidente que en todas las civilizaciones existen minorías que no pertenecen a ese gran conjunto religioso determinante, pero sus diferencias son muy poco significativas en comparación con otros grupos similares que pertenezcan a otra civilización. Por ejemplo, es muy probable, que un palestino musulmán y un palestino cristiano compartan muchos más valores y elementos en común al pertenecer a la misma sociedad y tradición, que los que puedan compartir dos cristianos, uno palestino y otro francés. Es por este motivo, que podemos utilizar el rasgo religioso como el distintivo de una civilización, y que en nuestro caso concreto, podamos usar el término de “civilización islámica” refiriéndonos a un amplio conjunto cultural, a pesar de su diversidad interna. Por tanto, según lo dicho incluiremos en dicho rasgo, no sólo las diferentes minorías sociales, sino además las diferentes realidades políticas que producen esas sociedades heterogéneas, por ejemplo los casos de Turquía, Bosnia, Egipto, Argelia o Arabia Saudí. Todo es parte integrante de ese gran conjunto denominado “civilización islámica”, a pesar de que ésta sea susceptible de amplios matices que en su momento será necesario recordar.

En el caso del término “civilización europea”, queremos dejar patente el hecho de la secularización que ha caracterizado a la cultura de Europa durante siglos de su historia. Es de sobra conocido, que los valores del mundo europeo han sido determinados por la religión

(5) DÍEZ-NICOLÁS, JUAN: “*Two contradictory Hypotheses on Globalization: social convergence or civilization differentiation and clash*”, *Comparative Sociology*, vol. I, nº 3-4, 2002. Pgs. 465-493.

(6) ESMER, YILMAZ: “*Is there an Islamic Civilization?*”, *Comparative Sociology*, vol. I, nº 3-4, 2002. Pg. 267-268.

cristiana y su evolución a través de los tiempos. En ese sentido podríamos referirnos a la “civilización cristiana”. Sin embargo a nadie se le escapa, que tal concepto, por una parte limitaría y acotaría el término religioso a una extensión geográfica a la que no responde en exclusividad la realidad del cristianismo; y, por otra, no quedarían reflejados en ella, el laicismo y el multiculturalismo que determinan los valores europeos.

Estas circunstancias son diferentes a las del mundo musulmán en el que la religión es una experiencia global, que afecta a todos los ámbitos de la sociedad. Además se concibe como parte esencial de la cultura nacional que se trasmite en los centros de educación y en los medios de comunicación. Por estas razones, a partir de ahora, nos referiremos a la “civilización islámica” por su descripción religiosa, mientras que hablaremos de la “civilización europea” (7) por su descripción geográfico-cultural, sin que ello lleve a equívocos en cuanto a la diversidad que cada uno de estos términos puede implicar, y mucho menos, pretenda homogeneizar lo que obviamente comporta diferencias en el conjunto social.

Quizás una vez aclarado este aspecto, que responde a un concepto mucho más amplio que el simplemente terminológico, estemos en disposición para abordar el objetivo principal de este estudio. Tendremos que plantearnos dónde se encuentra esa línea de separación entre la “civilización europea” y la “civilización islámica”, si es que realmente existe esa diferenciación tan nítida entre las dos culturas, que por su posición geográfica y por su historia siempre han estado en contacto a lo largo de un límite muy permeable que ha permitido intercambiar valores. Si hay algún ejemplo que parece especialmente digno de atención al tratar de resolver esta cuestión, es el caso de Turquía. Pasemos pues, a analizar lo que podemos aceptar como una doble identidad y el papel de puente o de barrera que puede representar entre la “civilización islámica” y la “civilización europea”.

TURQUÍA ENTRE DOS MUNDOS

Hay aspectos de Turquía que han permanecido inmutables durante siglos. Cualquiera que desde las aguas del Bósforo mire hacia Estambul seguirá apreciando los minaretes y cúpulas que sin duda le recordarán la presencia del Islam. Sin embargo, esa imagen del mundo musulmán se

(7) Realmente sería más adecuado hablar de “civilización occidental”, pero dado el objetivo concreto de nuestro estudio reduciremos la expresión a “civilización europea”.

verá muy matizada en el momento en que ponga pie en la orilla y se adentre en los barrios multiculturales llenos de centros comerciales, restaurantes y hoteles, entremezclados con multitud de mezquitas modernas y escuelas coránicas. Esta puede resultar una imagen muy simplificada de Turquía, pero refleja la forma de vida de la nación turca. No se trata de una diferencia entre lo occidental y lo oriental, ni siquiera de la tradición y el progreso, sino de una combinación de las dos culturas (8).

En Turquía el estilo de vida secular convive con el religioso. Como en todas las sociedades islámicas, el aspecto en el que más notoria es la separación cultural es en lo referente a la mujer y a la familia (9). Así, mientras una mujer turca puede llegar a ser primer ministro, al mismo tiempo crece el número de chicas jóvenes que optan por vestir con sus velos. Sin embargo, no se aprecian diferencias significativas en cuanto a los valores políticos que tienen unos sectores u otros.

Estas características son propias de la sociedad turca desde la época de Mustafá Kemal Atatürk, quien con su proyecto nacionalista intentó occidentalizar el país. Por entonces, el control de la participación de líderes religiosos en la vida política fue muy estricto. Al término de la Segunda Guerra Mundial se impuso un régimen más democrático que accedió al sistema multipartidista. En las dos últimas décadas, ese sistema se ha vuelto más tolerante permitiendo los partidos islámicos en la arena política, dando lugar a diferentes versiones de ese “proceso de occidentalización” turco.

Esta evolución política está relacionada con una explicación social. En los años ochenta se produjo una fuerte y rápida inmigración del campo a la ciudad. Los turcos procedentes del medio rural conservaban los valores religiosos con mayor rigor que los sectores ciudadanos mucho menos confesionales. Esto ha producido un cambio importante: las clases más populares han abandonado poco a poco las opciones políticas que ofrecían los partidos de izquierda para ampararse en las organizaciones y partidos islámicos. Al mismo tiempo, esos sectores rurales cada vez más integrados en las ciudades se han transformado en una amplia clase media que ha mejorado su formación, convirtiéndose en intelectuales y hombres de negocios capaces de

(8) Howe, Marvin: *“Turkey today. A nation divided over islam’s revival”*. Colorado, Westview Press, 2000. Pgs. 1-10.

(9) En un estudio reciente, dos profesores norteamericanos señalan la confusión de Huntington al considerar que el choque entre el mundo occidental y el islámico se centra en la democracia. Para ellos la verdadera barrera se encuentra en las diferencias de género, es decir, en la situación de la mujer y su papel en la sociedad.

satisfacer plenamente las pretensiones islamistas de gran parte de la población turca, que todavía sigue contando con un importante número de campesinos.

En este sentido, el pluralismo religioso se ha incorporado al multipartidismo laico. Frente a estas opciones políticas, los viejos partidos intentan reaccionar. Quizás el sector que vive el ascenso islamista con más preocupación sea el estamento militar, el cual durante décadas ha sido el defensor y propagador de los principios del kemalismo y el responsable de la secularización del juego político.

Hoy en día, Turquía puede convertirse en el mejor ejemplo de lo que podríamos llamar una “democracia islámica”, al estilo de lo que fue en el mundo europeo la “democracia cristiana” en el poder. Todavía queda mucho por ver antes de asegurar que esta opción funciona. El interrogante acerca de los objetivos del Partido Islámico a largo plazo no ha desaparecido. Queda la duda acerca de si su fortalecimiento en el gobierno turco llevará a la imposición de la sharia, aunque no parece lo más probable de momento. Junto a esta cuestión, aparece otra sin contestar hasta ahora: cabría preguntarse hacia dónde se dirigen las aspiraciones de la población turca y cómo ha sentido esta sociedad el 11-S y la reacción occidental (10).

Es evidente que algo se ha estado moviendo en Turquía durante las dos últimas décadas y probablemente el siglo XXI nos depare un Estado distinto al tradicional. Los turcos reflejan dos mundos, que quizás entren en pugna, pero quizás encuentren vías para conservar su vivencia común. De este resultado dependerá el papel de puente entre Europa y el mundo islámico, que promueven los sectores laicos de la sociedad turca. En este sentido, el cambio interno debe estar presente en este análisis, pero lo que nosotros pretendemos es ver cómo puede afectar a las relaciones exteriores de Turquía.

TURQUÍA Y EUROPA

NORRIS, PIPPA & INGLEHART, RONALD: *“Islamic culture and democracy: testing the Clash of Civilisations. Thesis”*. Comparative Sociology, vol. I, nº 3-4, 2002. Pgs. 235-263.

- (10) Precisamente en estos días en los que cerramos la redacción de este artículo, se están produciendo acontecimientos en Turquía, que aunque todavía lleguemos a tiempo de mencionar, no podremos analizar sin saber a dónde nos llevará su desenlace. Los atentados terroristas en Estambul, las manifestaciones antiamericanas de la población, la reacción del gobierno islamista de Ankara... son síntomas de los cambios que se avecinan y de los que de momento sólo podremos incluir algunos comentarios en este trabajo.

Mientras las elites turcas siempre se han considerado vinculadas a Europa, esta percepción no ha coincidido con la que los europeos hemos tenido de nuestros vecinos turcos. Ello se debe a dos hechos, uno histórico y otro geopolítico. El primero nos ha llevado a ver a Turquía como una república musulmana, a pesar del esfuerzo de laicización emprendido por Atatürk y los difusores del kemalismo. El segundo está relacionado con la situación geográfica del Estado turco, no sólo vinculada al control de los estrechos de los Dardanelos, sino que en su parte asiática está en contacto con el mundo ex-soviético, el mundo árabe e Irán.

Estas dos condiciones han determinado que Turquía se aprecie como un Estado próximo y lejano al mismo tiempo. En los distintos momentos de la historia y del presente, aparece a veces como un puente y otras como una barrera. En este sentido, aunque los turcos siempre han intentado favorecer su imagen de puente cultural, los europeos frecuentemente hemos cultivado aquellos aspectos que hacen crecer la barrera entre ambas culturas. No muy distinta a ésta ha sido la posición de los países árabes respecto a sus vecinos turcos. Cabría preguntarse incluso ¿a quién le interesa ver a Turquía como un interlocutor? Tratemos de averiguar si ésta es una pretensión turca propiamente dicha, que responde a sus intereses nacionales; o bien, si este papel procede de sus vecinos europeos y árabes, que ven en Turquía una zona de paso hacia sus intereses geoestratégicos.

En los últimos años, superado el periodo de la Guerra Fría, la percepción de los valores de la república turca se ha centrado en las posibilidades que ofrece respecto al nuevo espacio que se abre en torno al Mar Negro y el Oriente Próximo y Medio. No obstante, a pesar de ello, la realidad es que en lo que se refiere al caso de Europa, esto no se ha traducido en una aceptación inmediata de Turquía. Es más, el hecho de pertenecer a organizaciones como la OTAN o el Consejo de Europa no ha servido a los turcos como aval en su papel de intermediarios entre el Este y el Oeste. Ni siquiera les ha permitido el acceso directo a la Unión Europea en su última ampliación. Ello nos permite entender que la visión estratégica de Turquía responde en mayor medida a los criterios norteamericanos que a los europeos. Para estos los factores culturales, políticos y religiosos demuestran tener mucho más peso.

En cuanto a la región del Mar Negro, Turquía ha aparecido como una nueva fuerza tendente a equilibrar la influencia que Irán pueda ejercer sobre las antiguas repúblicas soviéticas

(11). Ya en los últimos tiempos de la URSS, los presidentes Ozal, Bush y Gorbachov pusieron en marcha un Proyecto de Cooperación Económica, acogido por Rumania y Bulgaria y al que, posteriormente, se sumaron otras seis nuevas repúblicas independientes ex-soviéticas. Desde 1992, esta iniciativa basada en la expansión del comercio y de las inversiones turcas en la zona euroasiática, ha sido vista muy positivamente por los sucesivos gobiernos de Moscú, pues supone para los rusos una alternativa al modelo islámico que ofrece Irán.

Este aspecto se ha convertido en uno de los principales objetivos de la política exterior turca en la década de los años noventa y, aunque su éxito no esté determinado por sus relaciones europeas o trasatlánticas, lo cierto es que desde Ankara se ha entendido como una baza a favor en sus aspiraciones como futuro Estado miembro de la Unión Europea. Sin embargo, no dejemos de lado que, a su vez, la consolidación de esta acción supone el fortalecimiento de la influencia regional turca al margen de Europa y Estados Unidos. En el futuro este hecho permitirá a Turquía jugar un papel más independiente en el escenario medio oriental, si llega a interesarle. Por tanto, puede ser un puente entre el Mediterráneo y la región caucásica, pero también puede ser una barrera.

En lo que se refiere a la relación directa con la Unión Europea, las aspiraciones del actual gobierno de Recept Tayeb Erdogan, al igual que le sucedió a su predecesor Bulent Ecevit, no han recibido el espaldarazo esperado del “club de los quince”. Ante el rechazo europeo, la primera cuestión que se presenta es un planteamiento de carácter cultural. La posible incorporación de la república turca al seno comunitario aparece en unos momentos, en los que en la propia Europa, se debate —de cara a un proyecto de Constitución— la conveniencia o no de mencionar las raíces cristianas de nuestra civilización. La subida al poder de Erdogan, líder islamista del Partido Justicia y Desarrollo, coincidiendo con este dilema, ha despertado los fantasmas del choque de civilizaciones tan acentuados desde el 11-S y con ello la impresión de que el freno a la candidatura turca se argumenta en este concepto religioso y cultural.

No se puede negar la existencia en Europa de sectores de población y grupos políticos tradicionales que pretenden crear un “club de cristianos”, aunque este argumento se niegue en la mayoría de las ocasiones por su impopularidad. Esta versión tan conservadora actúa en dirección contraria al ritmo de los tiempos que viviremos en el siglo XXI, dado que el proceso de

(11) FULLER, GRAHAM E. & LESSER, IAN O.: *Turkey's new geopolitics: From the Balkans to Western China*. Colorado, Westview Press, 1993. Pgs. 103-104.

globalización afectará a todos los ámbitos, incluido el cultural. El crecimiento de los movimientos migratorios hacia el ámbito europeo hará cada vez más difícil mantener una versión monolítica de la civilización europea. Profundizaremos más adelante en este aspecto.

Ahora bien, siendo cierto este debate interno ideológico y cultural, no es ni el único argumento ante la “cuestión turca”, ni siquiera el más importante. Ésta no es más que una impresión superficial y condicionada por el actual contexto internacional, pues las verdaderas causas del rechazo al gobierno turco son de tipo económico, político, social, e incluso relativo a los efectos que sobre las instituciones comunitarias supondría la unión con Turquía. Estos no son problemas nuevos, Ankara ya encontró la puerta cerrada en 1989, dos años después de presentar por primera vez su candidatura al Consejo de Ministros europeo. Los efectos psicológicos del 11-S, lo único que han hecho ha sido concentrar los argumentos en el plano religioso, pero la realidad es otra.

En un repaso de las relaciones de Turquía con Europa en los últimos tiempos, nos encontramos con múltiples factores que juegan en contra de los turcos y muy pocos a favor. Para paliar los aspectos negativos que implican los primeros, el Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003, tomó la decisión de crear una Asociación para la Adhesión, al objeto de apoyar al gobierno turco en sus esfuerzos por cumplir los criterios establecidos en la Cumbre de Copenhague. Sin embargo, a pesar de ello, con frecuencia surgen circunstancias que apuntan a dejar a la república turca fuera de la Unión Europea.

Para empezar se da ya un hecho inamovible. La población turca asciende a 67,6 millones de habitantes con un crecimiento medio anual superior al 1,3% (12). Esto haría de Turquía el país más poblado de la Unión Europea después de Alemania, la que a su vez recibe un porcentaje elevado de inmigración turca. Estas cifras permitirían a Turquía concentrar un elevado número de escaños en el Parlamento Europeo, al tiempo que aparecería en la distribución ideológica europea una nueva fuerza como sería la que agrupase a los sectores islamistas.

En cuanto al nivel económico de Turquía, ya no es tan importante la crisis interna como la gestión financiera por parte del Estado. La crisis traducida en términos de renta per cápita convierten a este Estado en un país todavía bastante por debajo de los criterios marcados por la Unión Europea. Ahora bien, si este desequilibrio económico pudiera encontrar una solución por

(12) Datos tomados de “*El estado del mundo, 2003*”. Madrid, Ed. Akal, 2002.

los programas específicos de preadhesión contemplados por la Comisión, en lo que hacen hincapié sus futuros socios comunitarios, es la corrupción y politización de la economía estatal.

En el plano político, a pesar de los enormes esfuerzos hechos por el gobierno turco en aras de la normalización legislativa y de la abolición de la pena de muerte, siguen quedando pendientes importantes temas relativos a los derechos humanos. Entre estos últimos, uno de los más importantes es el tratamiento que recibe la población del Kurdistán turco. Como ejemplo, citemos el reciente pronunciamiento del Tribunal de Estrasburgo, condenando la detención y maltrato de dieciséis abogados turcos que actuaron a favor de los derechos del PKK (13).

Tampoco olvidemos, la situación generada con el apoyo que ha prestado Turquía al nacimiento de la República Turca de Chipre del Norte y su posterior reconocimiento. Estos hechos implican un grave contencioso, no sólo hacia el interior de la República de Chipre, sino hacia la candidatura de ésta como miembro de la Unión Europea (14). En este asunto ya se han definido tanto Naciones Unidas como la Unión Europea, reconociendo la validez del gobierno greco-chipriota de Nicosia y recomendando la unificación de la isla. El mes de diciembre de 2003 resultará clave en este sentido, puesto que se celebrarán unas elecciones en la República Turca del Norte, que pudieran traer el relevo en el gobierno y permitir el acceso al poder de los partidarios de la unificación. Mientras eso sucede, ya se ha resuelto el futuro ingreso de la parte del sur de Chipre en la Unión Europea, sin contar con el norte. Grecia ya se comprometió a no obstaculizar el ingreso de Turquía, si rectificaba su posición en este contencioso, pero hasta el momento, lo cierto es que si la situación se mantiene en el norte, es gracias al respaldo de Ankara.

Otro aspecto más, sería el relativo a las fronteras turcas. El ingreso de Turquía llevaría a extender el “concepto de Europa” hasta el continente asiático y, más importante que la ampliación territorial en sí, nos encontraríamos con el hecho de tener que hacer frente a un amplio abanico de conflictos fronterizos y nacionalistas en las regiones inmediatas a las nuevas fronteras europeas. Precisamente es en este aspecto en el que algunos autores (15) — injustificadamente— argumentan la falta de aplicación de los derechos humanos en Turquía,

(13) GREFFE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME. “*Arrêt de Chambre dans l'affaire Elci et autres c. Turquie*”. (565/ 13.11.2003).

(14) ALGORA WEBER, M^a DOLORES: “*El conflicto de Chipre en perspectiva histórica*”, en el Boletín del CESEDEN, año 2002, n^o 273. Pgs. 27-46.

(15) KINZER, STEPHEN: “*Crescent and Star: Turkey between two worlds*”. New York, Farrar, Straus and Giroux, 2002. Pg. 145.

puesto que países como Irán, Iraq o Siria en sus fronteras pueden actuar en contra de la democracia turca, provocando la debilidad del Estado y la división social. En otras palabras, mientras los países europeos pueden gozar de la estabilidad y seguridad que les proporciona el hecho de estar rodeados de aliados, permitiendo a sus sociedades un sinfín de libertades, por el contrario el gobierno turco tiene que permanecer en constante tensión y atender a la acción directa o indirecta que pueden ocasionar sus vecinos.

Argumentos que jugarían a favor del ingreso de Turquía en la Unión Europea serían todos los relacionados con el sector energético, por su posición geográfica en la encrucijada de las principales explotaciones de hidrocarburos del Cáucaso y del Oriente Medio. En otras palabras, su función como garante en el acceso a estas fuentes de energía en el caso de conflictos regionales, es uno de los puntales más fuertes en su candidatura.

Por otro lado, el tema de la seguridad y defensa de Europa. Sin duda, es una contradicción que Turquía sea un país clave en la OTAN mientras no se le permite el ingreso en el Unión Europea, la que en gran medida sigue confiando su seguridad a dicha organización internacional. En los últimos años este argumento ha perdido peso, pues la excepción turca, ya no es tal. Éste era un planteamiento al que se recurría con frecuencia para explicar la necesidad de anexión a la Unión Europea. Sin embargo, actualmente, países como Bulgaria y Rumania, que tampoco han visto cumplido su objetivo de adhesión a la comunidad europea, en cambio sí han entrado en la OTAN.

Por tanto, son muchos argumentos los que suscita la candidatura turca como miembro de la Unión Europea. No obstante, tampoco sería realista negar la importancia del hecho religioso por completo. Éste quizás sea el elemento en el que mejor se vea reflejada la opinión de los pueblos frente a la de los gobiernos. Los ministros europeos podrán tener argumentos muy serios de otra índole, pero la desconfianza hacia el Islam generada a raíz del 11-S en la población occidental se percibe en la polémica surgida a nivel social acerca de la posible adhesión de Turquía a la Unión Europea. El Estado turco y su población han sido unas víctimas más de la estigmatización que padece todo lo que proceda del mundo islámico.

Éste es un debate no resuelto, al que afecta de forma muy directa la imagen que se tiene del crecimiento del islamismo desde la sociedad europea. Hay que tener en consideración, que la población del sur y del este de Europa se enfrenta al crecimiento progresivo y acelerado de una

inmigración, en gran medida originaria de países islámicos, ya sean inmigrantes árabes, africanos o turcos. Si a este hecho, que despierta el recelo de amplios sectores europeos, se le añade la posible presencia de casi setenta millones de turcos en un espacio de libre circulación de mercancías y personas —con su pensamiento, ideología y religión—, entenderemos la reacción psicológica que se está produciendo en Europa. En este contexto, el hecho de que un partido islamista se haya instalado en el gobierno de Ankara a finales de 2002, no ha ayudado a despejar los temores sobre el islamismo. La presentación de una “democracia musulmana” es un aspecto que llega al ámbito de los gobiernos, pero no de los pueblos que se muestran mucho más recelosos.

De ahí que crezca ese temor a la pérdida de una identidad europea definida por siglos de historia. A la vez, se muestra poco a poco más complicada la respuesta al interrogante de por cuánto tiempo podremos mantener la versión de la unidad cultural de Europa. Quizás la realidad multicultural, ya sea mucho mayor de lo que muchos sectores están dispuestos a aceptar. En este sentido, recordemos todo el debate surgido ya en esta línea a través de los planteamientos de Giovanni Sartori (16).

A pesar de lo dicho, el tema también se puede abordar desde otros ángulos: ¿quién puede asegurar que la presencia de Turquía en la Unión Europea no serviría para amortiguar los efectos de la presión islámica, que ya se percibe dentro y fuera de nuestras fronteras? Así, el ejemplo del gobierno de Ankara bajo el ordenamiento comunitario podría utilizarse de modelo para otros gobiernos, que probablemente en el futuro tengan que resolver la existencia cada vez más pujante de minorías islámicas en el interior de sus Estados.

No obstante, ésta no es la opción más difundida. La opción contraria sería la de afianzar la identidad de la “civilización europea”. Esta opción no debería ser incompatible con la aceptación de un futuro multicultural, dado que por razones económicas y sociales es necesario una población para asegurar el crecimiento y mantenimiento de Europa. Esa población no procede de una alta tasa de nacimientos, sino de la llegada de inmigración. Aunque lo que prima es lo contrario, es cierto que esa “europeización” de la Unión Europea sólo se podrá conseguir a base del endurecimiento de las políticas migratorias, el fortalecimiento de las fronteras definidas por los Acuerdos de Schengen y, por supuesto, la exclusión de Turquía. Lo que habría que resolver

(16) SARTORI, GIOVANNI: *“La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros”*. Madrid, Taurus, 2001.

es hasta dónde nos puede llevar esa protección de la “civilización europea”, a base de un aislamiento que nos preservara de toda influencia del modelo islámico, y hasta qué punto, las fuerzas sociales que actúan desde el interior de Europa hacen eso posible.

En definitiva, el debate ideológico se centra en un hecho: el mundo occidental ha pasado de ser el exportador de cultura al mundo a la necesidad de redefinirse para no perder su identidad. Quizás por ello, la apuesta por Turquía cada vez se hace más complicada de cara al mundo europeo.

TURQUÍA Y EL MUNDO ISLÁMICO

Hasta aquí constantemente hemos hablado de Turquía como cultura entre dos mundos y su papel como interlocutor entre la “civilización europea” y la “civilización islámica”. La posible función mediadora que se deriva de este rasgo aparece de forma muy concreta enfocada hacia el mundo árabe del Oriente Próximo. De hecho esta cualidad es uno de los aspectos que el gobierno de Ankara hace valer ante sus posibles socios europeos. Sin embargo, como ya hemos comentado, habría que analizar hasta qué punto ésta es una misión que se ha autoasignado Turquía sin contar con sus vecinos regionales.

La afinidad religiosa constituye el principal punto de acercamiento entre árabes y turcos, pero más allá de ello la confianza entre ambos pueblos está muy condicionada por los recelos mutuos. La historia lo que nos ofrece es la imposición del Imperio Otomano sobre el Imperio Árabe. Otomanizados unos e islamizados los otros, han logrado compartir el acervo cultural, pero a su vez no han dejado de verse como invasores e invadidos. En las épocas más recientes, los intereses turcos han estado enfrente de los intereses árabes. Por tanto, ya sea por el pasado como por el presente, la imagen que los árabes tienen de los turcos no es precisamente la más deseada para desarrollar su papel de intermediario (17). No obstante, es conveniente aclarar, que esta imagen quedaría muy matizada a través de un estudio pormenorizado de las relaciones bilaterales de Turquía con cada Estado árabe en las diferentes fases de la historia. Asimismo, esa imagen tampoco resultaría tan dura, si tenemos en cuenta la presencia de Turquía en

(17) BENGIO, OFRA & ÖZCAN, GENCER: “*Arab perceptions of Turkey and its alignment with Israel*”, *Mideast Security and Policy Studies*, nº 48, junio 2001. Pg. 54.

organizaciones como la Conferencia Islámica. En cualquier caso, como visión de conjunto, esa visión cargada de desconfianza es válida y es la que mejor refleja la actualidad. Veamos por qué.

Las percepciones mutuas están basadas en estereotipos, que son difíciles de superar. Respecto al pasado, por referirnos tan sólo al siglo XX, los árabes han acusado a los turcos de impositivos y militaristas, mientras que los turcos acusan a los árabes de traidores por su actuación en la Primera Guerra Mundial. A raíz de estos hechos, esta es la imagen que ha pesado sobre unos y otros durante décadas. Aunque sí es cierto, que ni siquiera en los peores momentos, se ha producido un enfrentamiento abierto entre árabes y turcos desde la creación de la república en 1923.

En la actualidad, las relaciones de Turquía con los Estados árabes del Oriente Próximo son complejas. Precisamente son los partidos islamistas turcos los que promueven esta inclinación exterior, intentando estrechar estas relaciones y encontrando en su objetivo la reticencia de las elites de militares y empresarios, mucho más occidentalizados. Como acabamos de señalar, el Islam sería el principal elemento de conexión cultural, pero al mismo tiempo, el crecimiento del islamismo provoca el recelo en las esferas de poder turcas (18). Los sectores laicos militares ven con temor, que mientras Estados como Egipto, Siria o Iraq evitan el ascenso de los partidos islamistas en su propio escenario político, sin embargo han respaldado a los partidos de este tipo en Turquía, donde se han llegado a hacer con el poder.

Los Estados árabes no tienden a imitar el esfuerzo por la instauración de valores y derechos democráticos que está haciendo el gobierno de Ankara. Esta democratización podría actuar de vínculo cultural en todos los aspectos, especialmente los políticos y sociales. Además este modelo podría contribuir al progreso del mundo árabe.

Las relaciones económicas también encierran importantes tensiones. Turquía depende del petróleo árabe, sin embargo tiene capacidad para controlar los oleoductos que desde Iraq atraviesan su territorio hacia el Mediterráneo. Por otra parte, Iraq y Siria dependen del agua de Turquía. En caso de conflictos, estos factores se convierten en armas de guerra de enorme valor estratégico.

(18) BENGIO, OFRA & ÖZCAN, GENCER: Opus cit. Pg. 56-59.

Otro factor de rivalidad territorial es la causa kurda, en lo que se apreció un cambio considerable después de la Segunda Guerra del Golfo. Las relaciones con Siria e Iraq se habían mantenido fuertes y firmes, a pesar de los problemas de Mosul y el Kurdistán, pero el afloramiento nacionalista que surgió después de la guerra complicó la situación. El Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK) fue respaldado por Siria y la OLP. Estas circunstancias llevaron a los partidos de izquierda turcos a solicitar un estrechamiento de las relaciones con Israel.

Los árabes siempre entendieron el reconocimiento del Estado de Israel por parte de la república turca en 1949, como un gesto de hostilidad hacia ellos. Lo mismo sucedió con el ingreso de Turquía en la OTAN, y mucho más recelo suscitó, en 1996, el Tratado de Alineamiento Estratégico entre Israel y Turquía. A mediados de los noventa, cuando el mundo árabe vivía las consecuencias de la Guerra del Golfo y el Proceso de Paz para Oriente Próximo había entrado en una fase de incertidumbre y decepción, el acercamiento entre israelíes y turcos fue visto como una alianza anti-árabe. Los Estados de la región del Oriente Próximo vieron en este pacto una amenaza estratégica sobre aquellos Estados más vulnerables como Iraq o Siria. Vieron también la posible fragmentación de la “nación árabe” —hecho que despertó una enorme sensibilidad entre los árabes después de la guerra—, si lograban que Estados como Jordania se unieran a la alianza. Vieron en ello un fortalecimiento de Israel en el Proceso de Paz y la posible marginación del mundo árabe en el escenario regional.

A estas circunstancias, unidas a los temas de seguridad y defensa, hay que añadir la valoración que los árabes hacen de la política turca hacia la Unión Europea. Los Estados árabes entienden la candidatura de Turquía a la adhesión, como un alejamiento de los intereses del Oriente Próximo. Difícil es para los gobiernos árabes aceptar las relaciones entre Turquía y Estados Unidos, pero no mucho mejor se perciben las que se mantienen con Europa sobre todo entre los sectores más radicales.

Quizás esta percepción proceda del contexto en el que se desarrollan estas relaciones, puesto que el alto grado de sensibilidad existente en la zona, consagra un enorme valor a cualquier gesto en el panorama internacional. Si los atentados del 11-S produjeron una sensación de vulnerabilidad en Occidente, la misma impresión han causado sobre los pueblos árabes los ataques de Estados Unidos a Afganistán, a Iraq, las amenazas contra Siria y la impunidad de Israel sobre los Territorios de la Autoridad Palestina. Esa escalada de violencia ha acentuado la

reacción defensiva del mundo árabe, desatando la suspicacia hacia todos los elementos que puedan alterar el equilibrio en la región.

En ese sentido, no debe pasar desapercibida la posición que Turquía ha mantenido durante la última guerra contra Iraq en la primavera de 2003. Los turcos, muy conscientes de la sensibilidad árabe y de la imagen que pueden ofrecer a los Estados de la región, han pretendido desmarcarse de la política norteamericana en el Oriente Próximo. Su oposición a los planes de Washington —lo que provocó una crisis interna en la OTAN— y su posterior reticencia al envío de tropas en la posguerra, está favoreciendo un cambio de imagen de cara a los gobiernos árabes. Sin embargo, esta opción exterior pone a las autoridades turcas en una encrucijada de difícil solución, pues su pertenencia a la OTAN es el mejor sistema para garantizar su seguridad, aunque ello implica unas relaciones muy estrechas con Estados Unidos. Por el contrario, una actuación exterior más independiente podría abrir las puertas a un cierto colchón de intereses comunes regionales. Por tanto, si el gobierno de Erdogan lograra deshacerse de la imagen que proporciona su línea de actuación acorde a los intereses norteamericanos e israelíes, es probable que alcanzara un peso mayor entre los Estados árabes. Este objetivo no parece estar muy lejos de las intenciones de Ankara, a juzgar por la llamativa posición internacional que está tomando en el último año.

En cualquier caso, esta situación no invita a la rápida desaparición de recelos. Recordemos que, todavía en un panorama internacional completamente incierto, quedan asuntos pendientes como es la situación del Kurdistán, que afecta a varios Estados regionales y a Turquía. Ello sin dejar a un lado el futuro iraquí y el desarrollo de los acontecimientos en Palestina. Sí es cierto, que si la república turca lograra ganarse la confianza que pretende entre sus vecinos árabes, ello podría tener efectos ventajosos en su pretensión de aparecer como interlocutor en el diálogo cultural del Mediterráneo.

Una vez más, muestra de todas las dificultades y obstáculos reales que implica este papel de mediador, ha sido la reciente oleada de atentados que se han vivido en Estambul en el otoño de 2003. Estos actos terroristas, posiblemente vinculados a la red de Al-Qaeda, han puesto al gobierno turco en una situación muy comprometida. Ahora tendremos que esperar a ver cual será la reacción de un partido islamista en el poder, que tenga que actuar con contundencia ante la violencia provocada por el integrismo islámico. La debilidad de Ankara ante estos hechos pudiera ser aprovechada por los sectores militares kemalistas para presionar directamente sobre

la “democracia islámica” como ya ha pasado en otras ocasiones recientes (19), incluso podría derivar en un golpe de fuerza contra el poder. En este caso, otra vez nos veríamos ante la falta de un partido fuerte y legitimado, que pudiera servir para encauzar y fortalecer la política interna turca. Por otra parte, la represión islamista puede desencadenar una amplia protesta social, que llevara a Turquía a una radicalización religiosa que nunca ha sido característica de este Estado, pero que en el contexto actual de la política internacional pudiera ser factible.

CONCLUSIÓN

A la luz de los hechos repasados, podemos concluir que el papel de Turquía es enormemente ambivalente. Nos enfrentamos ante la dificultad de definir la identidad turca, su carácter de “cultura intermedia”, no sólo complica su propia autoconcepción desde las fuerzas del interior, sino que además hace confusa su percepción desde sus vecinos del exterior.

En cuanto a los aspectos internos, los turcos tendrán que resolver sus propios dilemas, pues ni el Estado podrá seguir fundamentándose en la tradición kemalista, incapaz de resolver las nuevas demandas sociales, ni el Islam podrá ser ignorado en Turquía como fuerza, no sólo social sino también política. Quizás esa síntesis interna que debe abordar Turquía de forma urgente, sea el mejor instrumento para afrontar su política exterior.

Fuera de sus fronteras esa imagen de Estado entre lo occidental y lo oriental puede utilizarse como una ventaja o desventaja al mismo tiempo. En todos los escenarios internacionales en los que la república turca puede proyectarse tiene la capacidad de convertirse en un puente o en una barrera. Hoy por hoy, el gobierno de Ankara insiste en su voluntad de diálogo y la revalorización de su papel como interlocutor internacional. Ante los Estados árabes pesa la desconfianza, por mucho que los turcos traten de mitigar, de un pasado histórico lejano y reciente, pero ante Europa es distinto.

Los europeos todavía tienen la oportunidad de otorgar a Turquía el papel que busca en el orden mundial. La Unión Europea tiene en sus manos la decisión de que Turquía se convierta en la receptora de un colchón de intereses comunes, que pueden compartir los países árabes y

(19) En 1997, los militares lanzaron un ultimatum al gobierno de Erbakan con el fin de que evitara la propagación del fundamentalismo islámico y evitar la sustitución del orden republicano. KRAMER, HEINZ: “*A changing*

Europeos en el Mediterráneo y Oriente Medio. Desde Europa se puede evitar, que Turquía emprenda la búsqueda de nuevos aliados entre las potencias ascendentes del mundo islámico, lo que llevaría a la creación de un frente islámico en los bordes más inmediatos de las fronteras europeas. Un hecho es evidente, la república turca no aspira a la “soledad internacional”, si no es Europa, será Irán, Pakistán o Indonesia, a lo que se suma su pretensión de ser modelo para las nuevas repúblicas independientes caucásicas.

Como conclusión, podríamos decir que la Europa de los Quince, o la próxima de los Veinticinco, tiene la “cuestión turca” como un tema pendiente de carácter urgente. La solución a la incorporación o el aislamiento de Turquía va a constituir en un futuro no muy lejano, una de las claves para el mantenimiento de la paz y seguridad, no sólo en el orden europeo mediterráneo, sino en el ámbito mundial.

BIBLIOGRAFÍA

ALGORA WEBER, M^a DOLORES: “*El conflicto de Chipre en perspectiva histórica*”, en el Boletín del CESEDEN, nº 273, año 2002.

BENGIO, OFRA & ÖZCAN, GENCER: “*Arab perceptions of Turkey and its alignment with Israel*”, *Mideast Security and Policy Studies*, nº48, junio 2001.

DÍEZ-NICOLÁS, JUAN: “*Two contradictory Hypotheses on Globalization: social convergence or civilization differentiation and clash*”, *Comparative Sociology*, vol. I, nº 3-4, 2002.

“*El estado del mundo, 2003*”. Madrid, Ed. Akal, 2002.

ESMER, YILMAZ: “*Is there an Islamic Civilization?*”, *Comparative Sociology*, vol. I, nº 3-4, 2002.

FULLER, GRAHAM E. & LESSER, IAN O.: “*Turkey’s new geopolitics: From the Balkans to Western China*”. Colorado, Westview Press, 1993.

HOWE, MARVINE: “*Turkey today. A nation divided over islam’s revival*”. Colorado, Westview Press, 2000.

KINZER, STEPHEN: “*Crescent and Star: Turkey between two worlds*”. New York, Farrar, Straus and Giroux, 2002.

KRAMER, HEINZ: “*Achanging Turkey. The Challenge to Europe and the United States*”. Washington D.C., Brookings Institution Press, 2000.

Turkey. The Challenge to Europe and the United States. Washington DC, Brookings Institution Press, 2000. Pg.73-78.

NORRIS, PIPPA & INGLEHART, RONALD: “*Islamic culture and democracy: testing the Clash of Civilisations Thesis*”. *Comparative Sociology*, vol. I, nº 3-4, 2002.

SARTORI, GIOVANNI: “*La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjero*”. Madrid, Taurus, 2001.

CAPÍTULO OCTAVO

LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD: LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA

LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD: LA DIMENSIÓN MEDITERRÁNEA

POR FIDEL SENDAGORTA

INTRODUCCIÓN

¿Es Europa una realidad geográficamente delimitable? El problema es que si bien lo es hacia el Oeste y hacia el Sur, sus fronteras son mucho más imprecisas hacia el Este y Sudeste. A falta de una definición final, probablemente imposible de realizar, se va abriendo paso la convicción de que tras la primera ola de ampliación prevista para el 2004 y las sucesivas olas que representan el eventual ingreso de Rumania y Bulgaria y más adelante Turquía y los países balcánicos, la capacidad de absorción de la U.E. queda cubierta para una generación.

Si, aparte de los actuales candidatos, la U.E. no puede plantearse nuevas peticiones de adhesión, había que diseñar una estrategia para aquellos vecinos al Este y al Sur de la Europa ampliada que deseen establecer una relación más estrecha con la U.E. Este es el razonamiento que inspira la iniciativa para una Nueva Vecindad. Por parte europea se ofrece lo que el Presidente Prodi ha expresado gráficamente como “todo salvo las instituciones”. A cambio, la U.E. exige una voluntad de reformas políticas y económicas por parte de los países que deseen acogerse a esa iniciativa. Esta voluntad debe demostrarse con resultados a obtener en cada campo dentro de un calendario pactado por ambas partes.

Dentro del arsenal de *poder suave* a disposición de la U.E, el arma más potente ha resultado ser la candidatura para la adhesión. Sólo ésta ha permitido que los candidatos emprendan reformas dolorosas sabiendo que los costes serían a fin de cuentas inferiores a los

beneficios esperados por adquirir la condición de miembro. Por parte europea, este trabajo de persuasión a favor de los cambios se ha hecho utilizando los incentivos positivos antes que los negativos. “*Speak softly and carry a big carrot*” parecía ser el lema de los funcionarios de la Comisión. Una vez finalizada con éxito la primera fase de la operación de ampliación al Este, la U.E. se plantea como seguir exportando estabilidad en su entorno inmediato, favoreciendo las reformas necesarias sin ese incentivo máximo que es la pertenencia al club europeo. Como señala Antonio Missiroli (1), si la adhesión es la *zanahoria de oro* habría que analizar que zanahorias de plata o bronce podrían ofrecerse para que la U.E. pueda desarrollar una eficaz política regional en su vecindario más próximo. Aquí radica la cuestión clave de la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

Por otra parte, para comprender el contexto internacional y regional en el que se produce esta iniciativa, resulta imprescindible analizar la nueva visión estratégica de EE.UU. tras los atentados del 11 de Septiembre. Esta visión está basada en el convencimiento por parte de Washington de que el status quo en la región ha permitido la aparición de un terrorismo especialmente letal, que pudiera resultar aún más peligroso en combinación con armas de destrucción masiva. Por tanto, solamente un cambio en profundidad de la relación de fuerzas regionales y una implicación mucho más decidida de EE.UU, incluido el uso de la fuerza, pueden permitir afrontar debidamente estas nuevas amenazas. Las intervenciones armadas en Afganistán y en Iraq, el anuncio de la retirada de las tropas norteamericanas de Arabia Saudí y el respaldo personal de Bush a la Hoja de Ruta constituyen elementos de esta nueva estrategia.

Desde el punto de vista europeo, el documento presentado por Javier Solana en el Consejo Europeo de Salónica, con las líneas directrices para una Estrategia Europea de Seguridad, establece como el primer objetivo estratégico de la U.E. la extensión de la zona de seguridad alrededor de Europa, promoviendo un círculo de países bien gobernados, con los que se puedan mantener relaciones más estrechas. La Iniciativa para una Nueva Vecindad se inscribe por tanto en la necesidad de utilizar a fondo todos los recursos del *poder suave* europeo, dentro de una lógica de prevención de crisis y conflictos, sin por ello cerrar la puerta a la utilización de otros medios si la situación lo requiriera.

(1) MISSIROLI, ANTONIO “*The EU and its Changing Neighbourhood : Stabilisation, Integration and Partnership: Institute for Security Studies*”. European Union, París, septiembre 2003.

Por parte de la Comisión, la Iniciativa para una Nueva Vecindad en lo que se refiere a los países mediterráneos, se diseña a partir del Proceso de Barcelona y de las lecciones aprendidas de su puesta en marcha en los últimos años. La Presidencia española del 2002 tuvo especial empeño en hacer un balance honesto de las realizaciones y también de las áreas en las que los resultados habían quedado muy por debajo de las expectativas. De ahí que la Presidencia española impulsara nuevos instrumentos e instituciones como el Banco Euromediterráneo, la Fundación para el diálogo de Culturas y la Asamblea Parlamentaria.

En concertación con la Presidencia española, la Comisión realizó paralelamente un ejercicio de identificación de todas aquellas experiencias de la ampliación que pudieran ser transferibles al Partenariado Euromediterráneo.

El caso singular de Marruecos también actuó como un laboratorio de ideas para el enfoque finalmente adoptado en la comunicación de la Comisión de 11 de marzo del 2003, que opta finalmente por un enfoque basado en el tratamiento individual de aquellos países dispuestos a llegar más lejos en sus relaciones con la U.E. En efecto, Marruecos, desde la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, viene insistiendo para que la U.E. busque un acomodo a sus ambiciones de tener un estatuto que vaya más allá de la asociación sin llegar a la adhesión.

LAS NUEVAS Y VIEJAS FRONTERAS DE EUROPA

Las consecuencias de la ampliación

El proceso de ampliación plantea a las instituciones europeas nuevos desafíos, incluidos los geográficos. En efecto, la U.E. se tiene que preparar para un desplazamiento al Este de sus fronteras como consecuencia de la incorporación de los nuevos socios de Europa Central y Oriental. La reflexión sobre como abordar estos retos hubiera tenido que producirse de todas formas pero además, los candidatos y en especial Polonia, habían venido insistiendo para que la Europa ampliada optara por una política renovada hacia sus vecinos.

El proceso comenzó a partir de una carta del Ministro británico Jack Straw a sus colegas, en marzo del 2002, en la que se propugnaba un nuevo enfoque para las relaciones de la U.E. con los vecinos del Este de Europa. El 15 de abril el Consejo de Asuntos Generales celebrado en

Luxemburgo encarga al Alto Representante para la PESC, Javier Solana y al Comisario para las Relaciones Exteriores, Chris Patten, que profundicen en esta cuestión. En septiembre, Solana y Patten intervienen en el CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) para proponer un nuevo marco de relaciones con Ucrania, Moldavia y Bielorrusia. En el Consejo Europeo de Copenhague, lo que ya se bautizó como la Iniciativa para una Nueva Vecindad, incluyó, a insistencia de Prodi, a los países del Sur del Mediterráneo, a pesar de las resistencias del Reino Unido, Países Bajos, Austria y los países escandinavos. El día 21 de Enero del 2003 el Presidente Prodi escribe a los Jefes de Gobierno de los Quince sobre la manera de potenciar la política de la U.E. en los Balcanes y el Mediterráneo. Respecto a esta última región establece que el objetivo de la U.E. debe ser el establecer relaciones especiales con estos países y compartir con ellos “todo salvo las instituciones”.

La reflexión que había comenzado en relación con el problema concreto de como abordar las relaciones con los nuevos vecinos del Este, se transforma en un debate sobre la estrategia a seguir por la U.E. con todos sus vecinos nuevos y viejos.

Desde el punto de vista de su posible adhesión a la U.E. se pueden distinguir a los actuales vecinos en las siguientes categorías:

- En primer lugar aquellos que podrían ingresar en la U.E. sin mayores dificultades para ésta y para ellos mismos. A esta categoría pertenecen: Islandia, Noruega y Suiza, ninguno de los cuales parece inclinado a esta opción, al menos por el momento.
- En segundo lugar estarían los países candidatos, como Bulgaria y Rumania, o que no lo son aún como Croacia, que podrían formar parte de la U.E. antes del 2010, si continúan con el mismo ritmo que hasta ahora su proceso de reformas.
- En tercer lugar estarían los países, sean o no candidatos, para los que existe una perspectiva de adhesión pero cuyo proceso de reformas hace poco realista contemplar su ingreso antes del 2015. A esta categoría pertenecerían tanto Turquía, que sí es candidata, como los restantes países balcánicos (Albania, Bosnia, Macedonia, y Serbia-Montenegro).
- En cuarto lugar están aquellos países que no han recibido por parte de la U.E. una perspectiva de adhesión, si bien esta podría producirse en un momento dado. Se trata de

Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, que si bien cumplen el requisito de europeidad, no cumplen ni cumplirán en un largo plazo los requisitos de Copenhague. A este grupo de países se les aplicaría la Iniciativa para una Nueva Vecindad, si bien con la puerta abierta en un futuro distante a que pueda eventualmente considerarse su candidatura a la adhesión.

- En quinto lugar están los países del Sur del Mediterráneo cuya adhesión no puede considerarse ya que no forman parte de Europa, a pesar de que alguno de ellos como Marruecos, lo ha solicitado en una ocasión y otro como Israel ha sido propuesto por Italia como futuro candidato, sin que esta idea haya tenido mucho eco entre los demás Estados miembros. Este grupo de países es objeto también, como la categoría anterior, de la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

El debate sobre los límites de Europa.

En vísperas del Consejo Europeo de Copenhague en diciembre del 2002, en el que tenía que acordarse la lista de países que entraría en la U.E. en el 2004, el Presidente de la Convención Europea Valery Giscard d'Estaing reabre el debate sobre la candidatura turca, poniendo en duda la pertenencia geográfica y cultural de Turquía a Europa y por tanto su idoneidad para formar parte de la U.E. Giscard llega a afirmar que la admisión de Turquía supondría “el fin de la U.E.”. Las declaraciones de Giscard coinciden con la elaboración de un primer borrador de Constitución europea, en la que algunos convencionales desean introducir una referencia a las raíces cristianas de Europa. El debate sobre Turquía se convierte automáticamente en una discusión sobre la propia definición de Europa. A falta de una frontera geográfica clara en el Este y Sureste de Europa que delimite, como sucede al Oeste y al Sur, los confines del continente, se plantea la necesidad de encontrar una definición de Europa en función de otros criterios.

Para algunos analistas Europa se define hoy en base a criterios políticos. Esta “Europa de la razón” estaría por tanto abierta a todos los países que adoptaran su modelo político. El peligro de esta vocación universalista de Europa es que implicaría una apertura indefinida al ingreso de nuevos miembros, que haría inviable el propio proyecto de construcción europea. El otro criterio sería el cultural, “la Europa civilización” que permitiría dotar de mayor coherencia al espacio europeo al admitir únicamente a países que compartan un mismo parentesco cultural, que incluiría también el factor religioso. Los defensores de este punto de vista argumentaban que

sería incomprensible para una mayoría de ciudadanos europeos el que Turquía, como futuro país más poblado de la U.E., fuera el socio con mayor capacidad de voto en el Consejo y mayor número de escaños en el Parlamento, siendo el menos europeo de los países europeos.

En posiciones opuestas estaban aquellos que alertaban sobre los peligros de crear una dinámica de conflicto de civilizaciones si se rechazaba la candidatura turca. En su opinión, si Turquía llegara a cumplir plenamente los criterios políticos para su ingreso en la U.E. se trataría de un país ya plenamente secularizado en el que las creencias religiosas pertenecerían en exclusiva a la esfera privada de los ciudadanos.

El historiador británico Timothy Garton Ash (2) resumió estos dilemas de la siguiente manera:

Si cuando hablamos de Europa se trata sobre todo de crear una comunidad política coherente con algunas aspiraciones a ser algún día superpotencia, debemos detenernos de este lado del Bósforo. Si por el contrario pensamos que es más urgente promover la democracia, el respeto por los derechos humanos, la prosperidad y por tanto las oportunidades para la paz en la región más peligrosa del mundo, atravesemos decididamente ese puente.

Finalmente, el Consejo Europeo de Copenhague en diciembre del 2002 estableció que en diciembre del 2004 se examinará el cumplimiento de los criterios políticos por parte de Turquía y de ser el resultado favorable, las negociaciones para la adhesión podrían abrirse en el 2005. No hay por tanto un compromiso definitivo como habría deseado el Gobierno turco, pero Turquía recibe una señal positiva por parte de los Quince y deberá demostrar ahora que utilizará el tiempo disponible para introducir y aplicar las reformas políticas pendientes.

El debate sobre la candidatura de Turquía a la adhesión tiene interés en sí mismo, pero en lo que atañe a este trabajo, resulta especialmente significativo. Conforme la U.E. se va extendiendo al Este y al Sudeste se encuentra con candidatos actuales o posibles que sólo cumplen en parte los requisitos de una definición estricta de europeidad. Se va abriendo por tanto camino en Bruselas la convicción de que los sucesivos procesos de ampliación tocan ya a su fin

(2) GARTON ASH, TIMOTHY. "A bridge too far?". The Guardian, 14-11-2002.

y que las relaciones con los Estados colindantes deben basarse en otros parámetros que no incluyan la expectativa de adhesión.

Los viejos vecinos del Sur

Un balance poco complaciente del Proceso de Barcelona

Hemos visto que la Iniciativa para una Nueva Vecindad se diseñó originalmente pensando en el Este de Europa y sólo en un segundo momento se decidió incluir también los países del Sur del Mediterráneo. Lo cierto es que paralelamente a las reflexiones sobre las relaciones de la U.E. con los nuevos vecinos del Este, se había ido difundiendo un cierto sentimiento de insatisfacción sobre el funcionamiento del Proceso de Barcelona, como marco vigente para las relaciones entre la U.E. y los países del Sur del Mediterráneo.

De hecho, la Presidencia española de la U.E. en el primer semestre del 2002, se propuso desde el primer momento abrir un debate entre los Quince y la Comisión a partir de un balance nada complaciente de los resultados del Proceso de Barcelona. En este balance se reconocían como factores positivos la voluntad de todos sus miembros de mantener este marco de diálogo, especialmente a nivel ministerial, incluso en los peores momentos de la crisis israelo-palestina. Igualmente se destacaba la creación de una masa crítica de socios del Sur que habían firmado ya los Acuerdos de Asociación. Sin embargo, se hacía una valoración claramente negativa de la evolución de los índices de convergencia entre el Norte y el Sur del Mediterráneo. En el documento de orientaciones para la Reunión Ministerial de Valencia, la Presidencia española insistió en la inclusión de un párrafo que hacía referencia a esta preocupante cuestión, señalando que los importantes incrementos demográficos en el Sur no se correspondían con tasas igualmente altas de crecimiento económico, con el resultado de que los niveles de renta a ambos lados del Mediterráneo no sólo no iban convergiendo sino que cada vez se iban distanciando más y más. Hoy en día la renta per cápita del Sur ronda los 1.200 \$ mientras que la del Norte supera los 20.000 \$.

Al mismo tiempo se constataba que el porcentaje de inversión directa europea a los países de la región seguía siendo muy bajo tanto en términos absolutos como en relación con otras regiones. De hecho la zona no atrae apenas más que un 1,5% de la inversión europea

extracomunitaria. Una vez realizado este diagnóstico, la Presidencia española concluía que un objetivo fundamental del Partenariado debía ser la mejora de las condiciones que favorecen la inversión, con objeto de crear empleo. De ahí su propuesta para la creación de un Banco Euromediterráneo de Inversiones que sería una subsidiaria del B.E.I. Ante la falta de acuerdo a Quince, finalmente se creó un Instrumento Euromediterráneo para la Inversión que podría llegar a convertirse en un Banco si lograra el acuerdo de los socios pasado un año.

Las enseñanzas de la ampliación

Otra línea de reflexión de la Presidencia española en el campo económico fue la relativa a la utilización de la experiencia acumulada en la ampliación para el Proceso de Barcelona.

El entonces Secretario de Estado de Asuntos Exteriores Miquel Nadal planteó en numerosas ocasiones esta cuestión a sus interlocutores de la Comisión, la Directora General Adjunta de Relaciones Exteriores (Relex), Catherine Day y los Comisarios de Relaciones Exteriores Chris Patten y de Asuntos Monetarios Pedro Solbes. El argumento del Sr. Nadal era que sólo una plena implicación de los servicios de la Comisión, como la que llevaban a cabo en los países candidatos, podría permitir un seguimiento y un verdadero acompañamiento de las reformas emprendidas por los países del Sur del Mediterráneo.

El Comisario Solbes fue más sensible en aquel momento a estos puntos de vista que sus colegas de Relex y encargó un estudio de aquellas actividades desarrolladas con los países candidatos que pudieran ser adaptadas a los socios euromediterráneos. El propio Pedro Solbes presentó estas ideas en el discurso pronunciado el 2 de Noviembre del 2002 en la Mesa Económica del IV Foro Formentor (3). En su opinión, se podrían considerar las siguientes ideas sobre el modo de potenciar las reformas y la estabilización en los socios mediterráneos:

- Creación de subcomités técnicos bilaterales sobre la aplicación de los Acuerdos de Asociación.

(3) SOLBES, PEDRO. *“Cooperación entre la U.E. y los países socios Mediterráneos. Lecciones a extraer del actual proceso de ampliación de la Unión”*. IV Foro Formentor, Diálogo y Desarrollo. Fundación Repsol YPF 2003.

- Elaboración de un informe periódico sobre el estado de las reformas y la estabilización. Este informe periódico, elaborado por la Comisión, podría además recoger recomendaciones específicas por países.
- Evaluación paritaria entre los socios euromediterráneos sobre la base del anterior informe periódico junto con otros informes sobre cuestiones económicas horizontales.
- Evaluación conjunta de las políticas de empleo.
- Desarrollo institucional.
- Implantación del sistema de hermanamientos, que ha dado excelentes resultados con los países candidatos. En virtud de este programa, financiado por la Comisión, se destina a funcionarios de los Estados miembros a las Administraciones nacionales de los países candidatos, con el fin de asesorarles en torno a la adaptación de sus legislaciones a la normativa comunitaria.

Como veremos más adelante, la idea de utilizar a fondo la experiencia acumulada en la ampliación para estimular los procesos de reformas en los países vecinos será una de las líneas inspiradoras de la comunicación de la Comisión sobre la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

El precedente de Marruecos

En el año 2000 entró en vigor el Acuerdo de Asociación de Marruecos con la U.E. y ya en el primer Consejo de Asociación celebrado a nivel ministerial en octubre de ese año, la parte marroquí presentó un amplio informe en el que incluía una serie de propuestas para fortalecer el marco de sus relaciones con la U.E. con vistas a crear lo que se denominó un “estatuto avanzado”. En efecto, Marruecos siempre había aspirado a mantener una relación privilegiada con Europa y de hecho, en un primer momento, fue reticente al propio enfoque del Proceso de Barcelona en el que ponía en pie de igualdad las relaciones de todos los socios del Sur del Mediterraneo con la U.E. Recientemente el nuevo Rey Mohamed VI había expresado las aspiraciones de su país con palabras que serían ampliamente citadas: “*más que la asociación, algo menos que la adhesión*”. Apuntaba en todo caso a un objetivo más realista que la petición

de adhesión presentada por Hassan II años atrás. Aunque algunos socios europeos recibieron con reticencias estas ideas marroquíes, ya que parecía que Marruecos quería superar el marco del Acuerdo de Asociación antes de empezar a aplicarlo, la Comisión y algunos socios como Francia y España acogieron positivamente estas ambiciones de Rabat de estrechar sus relaciones con la U.E.

La Comisión analizó las propuestas marroquíes, distinguiendo aquellas que podrían llevarse a cabo en el marco de la aplicación del Acuerdo de aquellas otras que implicaban una superación del Acuerdo que por tanto habría que estudiar con una visión a largo plazo. Entre estas últimas estaba la participación de Marruecos en ciertos programas comunitarios, así como la creación de una Unión Aduanera. Esta última idea había sido tomada en préstamo de Turquía pero la Comisión señaló que implicaría la asunción por parte de Marruecos de toda la política comercial de la U.E. respecto a terceros Estados, lo que sería muy gravoso para este país. El Gobierno marroquí, aún reconociendo este problema, insistía en que lo importante era discutir seriamente sobre como dar contenido a este estatuto avanzado. Sin duda la reflexión posterior en la Comisión sobre la Iniciativa para una Nueva Vecindad se benefició de estas discusiones y de hecho las primeras reacciones del Gobierno marroquí a la Iniciativa han sido francamente positivas.

EL FIN DEL STATUS QUO EN LA REGIÓN

La estrategia norteamericana

El 11 de septiembre del 2001 el mundo en general y EE.UU. en particular despiertan ante una nueva realidad: los grupos terroristas, que en décadas anteriores realizaban atentados que podían causar decenas y excepcionalmente centenares de víctimas, estaba ahora en condiciones de provocar miles de muertes en un solo ataque, que podrían convertirse en millones si tuvieran acceso a armas de destrucción masiva. Para matar a tanta gente Hitler y Stalin necesitaron todo el apoyo de un Estado totalitario. Sin embargo en la actualidad pequeños grupos terroristas podrían asesinar a millones de personas sin contar con la estructura de un Estado. Es lo que Joseph Nye llama la privatización de la guerra.

Confrontado con la gravedad de estas nuevas amenazas, el Presidente Bush se vio obligado a rectificar sobre la marcha los planteamientos estratégicos con los que había llegado a la Casa Blanca. Bush considera que EE.UU. está ante un desafío comparable con el que tras la II Guerra Mundial supuso la contención del comunismo. Su nueva visión estratégica, se elabora tras permitir un debate interno en su Administración entre el sector neoconservador, representado por Wolfowitz, los realistas “ofensivos” como Rumsfeld y los realistas “defensivos” como Powell.

El punto de partida de esta nueva estrategia es que la seguridad de EE.UU. no puede garantizarse con una actitud puramente defensiva, sino que tiene que haber una defensa adelantada que implica la utilización a fondo del poder norteamericano para reordenar la región del Gran Oriente Medio, cuyos problemas actuales estarían en el origen del terrorismo del 11 de Septiembre. En consecuencia, el status quo en esta zona, cuyo mantenimiento era hasta entonces el objetivo de la política norteamericana, se convierte ahora en inaceptable (4). En efecto, la mayoría de los terroristas que participaron en el 11 de septiembre eran de origen saudí o egipcio, dos importantes aliados de EE.UU. Se ponía por tanto en cuestión el apoyo norteamericano a regímenes represivos, que se interpreta como la causa del resentimiento y el odio hacia Occidente, que a su vez había constituido el caldo de cultivo en el que surgieron los terroristas que atentaron en Nueva York y Washington.

Hay que destacar el nacimiento de un nuevo concepto geopolítico como es el del Gran Oriente Medio, que abarcaría desde Marruecos hasta Afganistán. Esta región de regiones constituye el objeto preferente del pensamiento estratégico norteamericano, sin perjuicio de la necesaria atención que deba también prestarse a los vínculos entre fundamentalismo islámico y terrorismo en los países musulmanes de Extremo Oriente y en la comunidades musulmanas en Europa.

A efectos operativos, la estrategia norteamericana descarta una intervención directa en Egipto y en Arabia Saudí, por mucho que se identifique a estos países como el semillero principal de activistas de Al-Qaeda, si bien las relaciones con ambos países están sometidas a un proceso de revisión en profundidad. En primera instancia, la Administración norteamericana pone su punto de mira en otra de las fuentes de inestabilidad en la región que es Iraq. Los neoconservadores están convencidos que Washington cometió un grave error en 1991 al no

(4) GORDON H. PHILIP. “*Bush’s Middle East Vision*”. Survival vol.45. núm 1, primavera 2003.

llevar las tropas de la coalición hasta Bagdad. De este error se derivarían consecuencias sumamente negativas.

En primer lugar, Sadam Hussein, al mantenerse en el poder, podía alegar ante su pueblo y ante sus vecinos que había salido victorioso de la guerra. Sin embargo, sus deseos de venganza contra EE.UU. lo convertían en un régimen doblemente peligroso. En segundo lugar, el no derrocar a Sadam Hussein expuso a kurdos y chiítas a matanzas indiscriminadas. En tercer lugar, el régimen de sanciones provocó graves perjuicios a la población civil sin lograr por ello modificar la conducta del régimen. En cuarto lugar, la continuidad de la amenaza de Iraq sobre sus vecinos obligó a EE.UU. a estacionar tropas en Arabia Saudí. La presencia de tropas “infieles” en el territorio donde se encuentran los lugares santos del Islam fue considerado un sacrilegio en ciertos sectores musulmanes y contribuyó a alimentar los sentimientos antinorteamericanos que a su vez inspiraron el terrorismo del 11 de Septiembre. En quinto lugar, la posesión de armas de destrucción masiva por parte del régimen iraquí, además de constituir una amenaza potencial para sus vecinos, planteaba la hipótesis de que pudieran transferirse a grupos terroristas.

Dentro de esta visión estratégica de la Administración Bush, un cambio de régimen en Iraq podría tener igualmente consecuencias positivas para la región en cuatro direcciones:

- 1) Al permitir a Israel mejorar su posición estratégica en la zona, habría también la puerta para que el Gobierno israelí hiciera las concesiones necesarias para alcanzar un acuerdo de paz con los palestinos, eliminando así una de las causas más profundas de la inestabilidad de la región.
- 2) El derrocamiento de Sadam Hussein produciría un cambio radical en la relación de fuerzas en la zona, que a su vez tendría efectos inmediatos sobre países como Siria e Irán, forzándoles a eliminar su apoyo a grupos terroristas y debilitando a medio plazo a los regímenes que gobiernan ambos países.
- 3) La vuelta a la plena producción de Iraq, como país que detenta las segundas reservas petrolíferas del mundo, debilitaría a medio plazo la posición preponderante que ocupa Arabia Saudí en el mercado mundial.

- 4) La instauración de un régimen democrático en Iraq, que se beneficiara además de la prosperidad inducida por el petróleo, constituiría un modelo para todos los pueblos de la región.

De todo este esquema es este último punto en el que son mayores las diferencias de análisis entre los neoconservadores y los realistas que conviven en la Administración Bush. Para los primeros, herederos de la tradición neo-wilsoniana, la implantación de sistemas democráticos en la región es posible por difícil que parezca, como también lo fue en su día la democratización de la Alemania ex-nazi y del Japón imperial, y también tras el fin la Guerra Fría la extensión a Rusia y a los países del Este de sistemas democráticos.

Para los realistas, este ambicioso proyecto de democratizar la región puede exceder la capacidad de EE.UU., por hegemónico que sea su poder y también la voluntad del pueblo norteamericano de mantener un esfuerzo sostenido durante largos años. Además, a corto plazo, el objetivo de la democratización resulta contradictorio con la imperiosa necesidad para Washington de contar con la plena colaboración en materia antiterrorista de esos mismos regímenes que se pretenden cambiar. Como señala Robert Kaplan (5), destacado representante de esta corriente de pensamiento, es falso que haya siempre una mejor alternativa a dictadores como Hosni Mubarak en Egipto, la Familia Real saudí y Pervez Musharraf en Pakistán.

Por el momento, las acciones de la Administración Bush se han correspondido con el guión que dictaba la estrategia para reordenar la región: invasión de Iraq, retirada de las tropas norteamericanas de Arabia Saudí y el compromiso personal de Bush en el lanzamiento de la Hoja de Ruta. Sin embargo, en esta gran operación de modificación del status quo, es inevitable que se produzcan efectos perversos, a veces en lugares imprevisibles. Así, la crisis en las relaciones entre EE.UU. y Turquía, el mejor aliado en la zona tras Israel. Si bien es posible que paradójicamente, el modelo turco de islamismo moderado compatible con la democracia, que EE.UU. considera como un ejemplo para la región, tenga más atractivo si Turquía mantiene las distancias con su aliado norteamericano.

(5) KAPLAN, ROBERT D. "A Post-Sadam Scenario". The Atlantic Monthly. Nov. 2002.

La visión europea

Hay que empezar por constatar la dificultad de hablar de una visión europea en singular. En efecto, la crisis de Iraq ha puesto de manifiesto la existencia de serias diferencias de aproximación a los desafíos de seguridad que se plantearon a partir del 11 de septiembre del 2001.

Las disensiones se referían tanto a la propia naturaleza de las nuevas amenazas como a la manera más apropiada de lidiar con ellas. En lo fundamental, la U.E. se dividió en dos: aquellos países que aceptaban, con o sin reservas, la estrategia norteamericana y aquellos que la rechazaban. Entre estos últimos, las objeciones hacia EE.UU. no provenían únicamente de la voluntad de este país de llevar a cabo su agenda en la región con o sin aliados. La posición difería así mismo en cuanto a la conveniencia de utilizar la fuerza militar para introducir una nueva dinámica en la región. En opinión de los Gobiernos de Francia y Alemania esta nueva dinámica lejos de presentar perspectivas favorables, podría alimentar las corrientes más negativas de la región, de resentimiento y rechazo a Occidente, resultando en un perjuicio para los intereses, no sólo de EE.UU. sino también de Europa. El propio Ministro Villepin subrayó que la invasión de Iraq alimentaría el conflicto de civilizaciones con el mundo islámico. Para Francia se trata no sólo de un riesgo potencial en el área exterior, sino también internamente, teniendo en cuenta la presencia en su territorio de seis millones de musulmanes.

Por el contrario, Gran Bretaña y España han considerado que su apoyo a las posiciones norteamericanas traería un aumento de influencia en Washington, tanto para encauzar la actuación de EE.UU. por la vía multilateral, como para motivar al presidente Bush para implicarse personalmente en la resolución del conflicto israelo-palestino.

En ambos casos, las posiciones europeas eran reactivas respecto a las de EE.UU., ya fuera en un sentido positivo o negativo. EE.UU. tenía un plan y los europeos se pronunciaban sobre él pero sin contar a su vez con uno propio. En efecto, las prioridades políticas en Bruselas durante el último año habían estado absorbidas con cuestiones del calado de la Unión Monetaria, la ampliación a veinticinco y últimamente la elaboración de una Constitución para Europa. La U.E. vivía momentos de introspección y no había espacio intelectual suficiente para evaluar los cambios que había traído el 11 de septiembre y generar un pensamiento estratégico para adaptarse a ellos.

El primer intento serio en esta dirección es el documento que presentó Javier Solana al Consejo Europeo de Salónica con las líneas básicas para una Estrategia Europea de Seguridad. El documento parte de la premisa de que:

La U.E., es le guste o no le guste, un actor global; deberá por tanto estar dispuesto a compartir la responsabilidad por la seguridad global.

Nótese la expresión “le guste o no le guste”, ya que apunta acertadamente a una realidad: las reticencias de muchos europeos a las cargas que conlleva la condición de potencia mundial, actitud que no pocos autores explican por el cansancio y escarmiento ante los desastres de la historia todavía recientes.

El documento continúa definiendo las nuevas amenazas, para la seguridad mundial: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, Estados fallidos y crimen organizado. Para hacer frente a esas amenazas, la U.E. debe fijarse una serie de objetivos estratégicos, el primero de los cuales es extender la zona de seguridad alrededor de Europa. Después de constatar que muchos vecinos de la U.E. se ven aquejados por graves problemas (conflictos violentos, Estados débiles, florecimiento del crimen organizado, crecimiento explosivo de la población), afirma que el objetivo debe ser promover un anillo de países bien gobernados al Este de la U.E. y en las fronteras del Mediterráneo, con los que se puedan mantener estrechas relaciones de cooperación.

¿Cómo puede la U.E. llevar a cabo este objetivo? El documento establece dos principios de actuación: En primer lugar, la U.E. debe estar dispuesta a actuar antes de que estalle una crisis, comprometiéndose plenamente en el campo de la prevención. En segundo lugar, las nuevas amenazas no son de naturaleza militar y por tanto no pueden ser afrontadas exclusivamente con medios militares. Cada una de ellas requiere una mezcla de instrumentos, políticos, económicos, de gestión civil de conflictos, de los que la U.E. está especialmente bien dotada. Ello no excluye la posibilidad de una intervención militar, cuando ello fuera necesario.

El documento presentado por Solana ha sido especialmente bien recibido en Europa, así como en Estados Unidos, a pesar de que se le reprocha su falta de concreción. El hecho de que la definición de las amenazas sea la misma que hace EE.UU., se considera como un paso

importante para recuperar la confianza en las relaciones transatlánticas. Por otra parte, la estrategia europea marca una diferencia importante con la norteamericana en cuanto a su compromiso multilateralista, en torno al cual existe un amplio consenso en la U.E., por encima de las divisiones manifestadas con motivo de la crisis de Iraq.

A los efectos de este trabajo, el documento resulta especialmente relevante por lo que se refiere a tres aspectos:

- La política de Nueva Vecindad traduce una prioridad estratégica respecto a la seguridad de Europa.
- Es necesario un pleno compromiso de la U.E. para prevenir que asciendan a la categoría de crisis o conflictos graves los factores de inseguridad que se dan ya en las fronteras de la U.E.
- La U.E. debe utilizar para ello toda la panoplia de instrumentos del *poder suave*, en el que tiene una ventaja comparativa, sin descartar por ello hipótesis de utilización del poder militar.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad se inscribe plenamente por tanto en este marco de prioridades que fija el primer esbozo de Estrategia Europea de Seguridad. Su objeto se limita sin embargo, a aquellos instrumentos civiles a disposición de la U.E.

EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD

Aunque los aspectos fundamentales de la Iniciativa para una Nueva Vecindad están recogidos en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 11 de marzo del 2003, esta debe analizarse en conjunción con otras dos comunicaciones, también de la Comisión, que guardan un estrecho vínculo con aquella y que han sido presentadas posteriormente.

Se trata de la Comunicación sobre los derechos humanos y la democratización en los socios mediterráneos y la Comunicación sobre un nuevo instrumento financiero de vecindad.

Además el Consejo ha presentado conclusiones sobre esta cuestión en reuniones del CAGRE (Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) en sus reuniones del 15 de abril del 2002, 30 de septiembre del 2002, 18 de noviembre del 2002, 24 de febrero del 2003, 18 de marzo del 2003 y especialmente del 16 de Junio del 2003. En estas últimas, el Consejo da su bienvenida a la Comunicación de la Comisión y establece una serie de orientaciones para la aplicación de esta iniciativa. A su vez, el Consejo Europeo de Salónica de 19 y 20 de Junio del 2003 endosa estas conclusiones del CAGRE y pide al Consejo y a la Comisión que trabajen conjuntamente para poner en marcha los diversos elementos de esta política.

Participantes

La Comunicación de la Comisión establece la lista de países que por ser los vecinos de la Europa ampliada tienen la posibilidad de participar en esta iniciativa: Rusia, los Nuevos Estados Independientes Occidentales (Ucrania, Moldavia y Bielorrusia) y los países del Sur del Mediterráneo (Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez). Sin embargo hay que hacer las siguientes precisiones:

- La propia Comunicación matiza que esta iniciativa cubre sólo algunos de los aspectos de la asociación estratégica global entre la U.E. y Rusia.
- Las conclusiones del Consejo de 16 de junio del 2003 establecen que el Consejo examinará en una etapa ulterior si puede aplicarse a los países del Sur del Cáucaso esta iniciativa.
- Esas mismas conclusiones, en su punto 8 excluyen por el momento la aplicación de esta iniciativa a Bielorrusia, por razones políticas, así como a Libia y a Siria, ya que ninguno de los dos han firmado aún un Acuerdo de Asociación con la U.E., el primero por no haberse incorporado de pleno derecho al Proceso de Barcelona y el segundo por estar negociando dicho Acuerdo.
- Como hipótesis de futuro cabe plantearse la situación una vez que Turquía ingresara en la U.E., ya que entonces Iraq e Irán se convertirían en nuevos vecinos de la U.E. Incluso cabría preguntarse si por razones de conveniencia política (hoy en día respecto a Iraq, pero

el día de mañana por lo que se refiere a Irán) este momento no pudiese adelantarse si Turquía logra finalmente comenzar las negociaciones para la adhesión en el 2005.

Objetivos

Una lectura cruzada de la comunicación de la Comisión y del CAGRE de Junio del 2003 ofrece la siguiente lista de objetivos:

- En términos genéricos, promover la existencia de “un anillo de amigos” con los que la U.E. mantendrá estrechas relaciones de cooperación.
- Trabajar con sus socios para reducir la pobreza y crear un área de prosperidad y valores compartidos basada en el libre comercio, una integración económica más profunda, relaciones políticas y culturales más intensas, una mayor cooperación transfronteriza y una responsabilidad compartida para la prevención y resolución de conflictos.
- Anclar la oferta de la U.E. de beneficios concretos y relaciones preferenciales dentro de un marco diferenciado que responda a los progresos realizados por los socios en áreas determinadas y en concreto por lo que se refiere a las reformas políticas y económicas, así como en los asuntos JAI.

La Comunicación subraya desde el principio que la finalidad de esta iniciativa es desarrollar un nuevo marco de relaciones que no incluyen a medio plazo la perspectiva de adhesión.

El principio de diferenciación por países

La Iniciativa de Nueva Vecindad no anula el marco existente para las relaciones de los países del Sur del Mediterráneo con la U.E.: El Proceso de Barcelona. Por el contrario, la Comunicación subraya que la aplicación de los Acuerdos de Asociación sigue siendo la prioridad y que las nuevas políticas deben complementar los mecanismos existentes. Ahora bien, la novedad de esta iniciativa es el principio de diferenciación por países. No habrá un modelo único a aplicar

a todos los socios sino que cada uno de los que estén interesados negociará con la U.E. un plan de acción en el que se establezcan los objetivos estratégicos globales y los criterios de referencia con los que se puedan evaluar los avances en un periodo de varios años, por medio de un calendario acordado entre ambas partes.

El principio de diferenciación permitirá avanzar más rápido a aquellos países que deseen establecer una relación más estrecha con la U.E., beneficiándose de los incentivos previstos, a cambio de comprometerse más firmemente en un proceso de reformas políticas y económicas.

Por el momento, los países del Sur del Mediterráneo que han mostrado su satisfacción por esta iniciativa son Israel, Marruecos y Jordania. Los demás por el momento no se han pronunciado oficialmente pero son perceptibles las reticencias hacia el enfoque de fuerte condicionalidad que implica esta iniciativa. Sin embargo cabe esperar que se produzca un cierto efecto demostración que anime a otros países, como Argelia y Túnez en el Magreb que no quieran quedarse descolgados de Marruecos y otro tanto podría suceder con Líbano respecto a Jordania.

El principio de condicionalidad

Los beneficios que la U.E. ofrece a sus vecinos se aplicarán progresivamente en función del cumplimiento por parte de estos de una serie de objetivos de reforma que, en lo fundamental consistirán en la armonización de sus legislaciones en torno al acervo comunitario.

En este aspecto, la Comunicación de la Comisión se ha inspirado en la experiencia del plan de acción JAI con Ucrania que establecía un programa de trabajo conjunto sobre la base del cumplimiento de unos criterios de referencia, que serían revisados periódicamente. A su vez, este enfoque de los planes de acción procede directamente de la metodología utilizada en el proceso de adhesión.

La aproximación al acervo comunitario constituye el objetivo para la extensión a los países vecinos de los beneficios del mercado interior mediante la aplicación de normas compartidas en materias tales como la protección del medio ambiente y de los consumidores. Para las cuestiones JAI existen ya precedentes, tanto a nivel regional en el Proceso de Barcelona

como en el plano bilateral, sobre como profundizar la cooperación en materias como la prevención de la inmigración ilegal, la lucha contra el crimen organizado o el fortalecimiento del Estado de Derecho. Sin embargo el sector donde se plantean mayores dificultades para aplicar el criterio de condicionalidad es en materia de derechos humanos.

En la Comunicación de la Comisión sobre acciones de la U.E. para promover los derechos humanos y la democratización en los socios mediterráneos, se establece que su contenido trata de desarrollar la nueva visión de la Iniciativa para una Nueva Vecindad. Por ello, cuando la comunicación en su punto núm. 4.2 establece que la Comisión deberá desarrollar planes de acción nacionales en materia de derechos humanos y democracia con aquellos socios dispuestos a comprometerse en esta vía, hay que entender que este ejercicio sería inútil si no se incluye en el contexto más amplio de los planes de acción previstos por la Iniciativa. Y ello porque ningún socio aceptaría compromisos en un campo tan sensible si no fuera a obtener paralelamente los beneficios ofrecidos por la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

En efecto, la citada Comunicación sobre derechos humanos establece que estos planes de acción deberían servir, entre otras cosas, para lo siguiente: analizar los derechos constitucionales y otros derechos legales y proponer reformas en la normativa vigente; analizar la posición de los derechos de la mujer en sus sociedades respectivas y proponer como implicarlas más en el desarrollo de sus países; identificar modificaciones en el marco normativo reglamentario en relación con el estatuto y las actividades de las ONG's, etc...

La intervención de la U.E. en las reformas legales, e incluso constitucionales, en este campo, define el grado más alto de condicionalidad que pueda concebirse. La limitación a la soberanía que presupone explica las reservas de fondo que algunos países, como Egipto, han expresado respecto a la Iniciativa para una Nueva Vecindad.

Los incentivos

La Comunicación de la Comisión indica en su punto 3 cual es el horizonte que ofrece la U.E. a aquellos países vecinos dispuestos a entrar en el juego de la Iniciativa para una Nueva Vecindad:

A cambio de que consigan avances concretos en la demostración de valores compartidos y de que apliquen con eficacia las reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la U.E. deberían beneficiarse de la perspectiva de una mayor integración económica con la U.E. Más concretamente, debería ofrecerse a todos los países vecinos la perspectiva de participar en el mercado interior de la UE y de continuar con la integración y la liberalización para impulsar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales (las cuatro libertades). Cuando un país haya llegado a ese punto, estará lo más cerca de la UE que puede estarse sin ser miembro. Por consiguiente, la UE deberá estar preparada para trabajar en estrecha asociación con los países vecinos que deseen continuar con las reformas y ayudarles a crear la capacidad de adaptarse a determinadas partes del acervo comunitario y de aplicarlas.

Las conclusiones del CAGRE de 16 de junio del 2003 desarrolla el alcance de los incentivos que ofrece la UE:

- Un diálogo político más efectivo.
- Una cooperación más intensa para prevenir y combatir las amenazas comunes a la seguridad.
- Una mayor cooperación en la prevención de conflictos y gestión de crisis.
- La perspectiva de participar progresivamente en el mercado interno de la U.E. y en sus estructuras reguladoras incluidas aquellas relativas al desarrollo sostenible (protección para la salud, los consumidores y la protección medioambiental), sobre la base de una aproximación de legislaciones.
- Relaciones comerciales preferenciales y una mayor apertura de mercado de acuerdo con los principios de la OMC.
- Una cooperación más estrecha en materias relacionadas con la inmigración legal.

- Una cooperación más estrecha para enfrentarse al tráfico de drogas, tráfico en seres humanos y crimen organizado, a través, de entre otros procedimientos, de un apoyo a la gestión de fronteras y a la cooperación transfronteriza.
- Una cooperación cultural más estrecha, una mayor comprensión mutua y contactos directos entre las sociedades.
- La perspectiva de la integración en las redes de transporte, energía y telecomunicaciones y en el “Área Europea de Investigación”.
- Nuevos instrumentos para promoción y protección de inversiones, preservando las competencias respectivas de la Comunidad y los Estados Miembros.
- Apoyo al ingreso en la OMC y a la integración del sistema de comercio global.
- Una mayor y mejor ayuda financiera, mejor adaptada a las necesidades, con una mayor interacción de todas las fuentes de financiación relevantes.
- Promoción de la cooperación intraregional, subregional y transfronteriza.
- Una cooperación más estrecha en el campo de la educación, la formación y la ciencia.
- Una cooperación más estrecha en el campo de la protección medioambiental.

Varios de estos puntos, se refieren a la cooperación transfronteriza. Con el fin de poder financiar acciones en este campo la Comisión ha presentado el 1 de julio una nueva Comunicación bajo el título de: “*Sentar las bases para un nuevo instrumento de vecindad*”. Este instrumento pretende superar las dificultades que se habían presentado en el pasado para financiar acciones en ambas riberas del Mediterráneo, debido a la difícil compatibilidad en términos operativos de los instrumentos financieros existentes: el programa INTERREG que financia actividades en zonas fronterizas de la U.E. pero cuyos fondos sólo pueden utilizarse en los Estados Miembros, y el programa MEDA, destinado a los socios del Sur del Mediterráneo. El resultado es que este sistema no facilitaba la puesta en marcha de verdaderos proyectos conjuntos.

La Comisión propone ahora un enfoque en dos tiempos: del 2004 al 2006, se introducirían en la programación MEDA, proyectos de vecindad, elaborados conjuntamente por ambas partes. Su contenido incluiría las infraestructuras de transporte, medio ambiente y energía, los servicios aduaneros fronterizos, las inversiones productivas, el desarrollo de los recursos humanos, la cooperación cultural y educativa, la gestión de los movimientos de poblaciones y el apoyo al refuerzo de las instituciones. Para este periodo, la Comisión propondrá un volumen de financiación de cuarenta y cinco millones de euros sólo para el área mediterránea.

En la segunda fase, prevista para las próximas Perspectivas Financieras del 2007 al 2014, la Comisión crearía un nuevo instrumento financiero destinado a este fin. Por el momento la Comisión no ha indicado cual sería el montante financiero que propondrá para este programa.

En todo caso, este nuevo instrumento financiero se refiere sólo a un aspecto concreto, si bien de indudable interés para España, como es el de las relaciones transfronterizas. La ambiciosa lista de incentivos que propone la U.E requerirá, para su aplicación un respaldo financiero de una entidad mucho mayor. En este sentido, la credibilidad de esta Iniciativa se podrá valorar ya el año que viene cuando la Comisión presente las cifras iniciales para el comienzo de la negociación de las próximas Perspectivas Financieras 2007-2014, si bien la última palabra corresponde al Consejo y al Parlamento (6).

En estos momentos se abre una reflexión sobre la posible fusión de un solo reglamento financiero de todos los instrumentos de asistencia financiera existentes dentro de la categoría 4 del Presupuesto. Una alternativa que se está estudiando es la creación de un reglamento de nueva vecindad, que estaría separado del anterior.

Procedimiento y calendario

Las conclusiones del CAGRE del 16 de Junio del 2003 incluyen ya un esbozo del programa de trabajo a seguir para la puesta en marcha de la Iniciativa para una Nueva Vecindad, que puede completarse con las orientaciones iniciales sugeridas por la Secretaria General del Consejo:

(6) RHEIN, EBERHARD. *"The EU 25 and its neighbours: What policy prescriptions?"*. Bruselas 12-07-2003.

- Del 2003 al 2006 sería la fase de elaboración. A partir del 2004, la Comisión presentará un documento general de estrategia y hará propuestas de planes de acción con aquellos países que se acojan a esta Iniciativa. Estos planes de acción estarán inspirados en los documentos de Asociación Para la Adhesión presentados a los candidatos. Sin embargo, a diferencia de éstos, la Comisión negociará el contenido de los planes de acción con los beneficiarios. Paralelamente, en esta fase deberán entrar en vigor los Acuerdos de Asociación aún pendientes.
- Del 2006 al 2013 se abriría la fase de puesta en marcha de esta iniciativa: proseguiría la adopción de planes de acción y la adaptación de la programación financiera a los objetivos de esta política.
- A partir del 2013 comenzaría la fase de realización de objetivos: los Acuerdos de Asociación continuarían su aplicación hasta la terminación del desmantelamiento arancelario previsto en ellos. A partir de entonces se negociarían nuevos Acuerdos de Vecindad con el horizonte puesto en la aplicación de las cuatro libertades, la extensión del acervo comunitario y la integración de políticas.

Desde el punto de vista organizativo, la Comisión ha creado una unidad destinada específicamente a la Iniciativa para la Nueva Vecindad. Aunque se trata de una unidad que incluye personal tanto de la Dirección General RELEX, como de la Dirección General para la Ampliación, resulta significativo que se haya puesto bajo la supervisión directa del Comisario Vergeugen, responsable de la ampliación. Sin duda habrá influido en esta decisión la disminución de su carga de trabajo a partir de la adhesión de diez nuevos socios el próximo año. Sin embargo apunta a una utilización máxima de la experiencia y los métodos de trabajo y los recursos humanos empleados en el proceso de ampliación.

PERSPECTIVAS

Repercusiones del Proceso de Barcelona

Tanto la comunicación de la Comisión como las conclusiones del Consejo dejan meridianamente claro que la Iniciativa para una Nueva Vecindad no pretende sustituir al Proceso

de Barcelona sino fortalecerlo, tratando de suplir sus carencias. En una primera valoración, la nueva Iniciativa proporcionaría un valor añadido al Proceso de Barcelona en los siguientes aspectos:

- En el campo de la voluntad política, parece indudable que la presentación de esta Iniciativa en el momento de la ampliación refuerza la credibilidad del compromiso europeo con los socios del Sur del Mediterráneo y supone además una renovación en profundidad de los objetivos estratégicos de Barcelona, que permiten contrarrestar el progresivo deterioro de las expectativas creadas en 1995. El horizonte pasa de ser la creación de una de libre comercio a una relación con la U.E. en la que se ofrece “todo salvo las Instituciones”.
- La inclusión en una misma iniciativa de los países mediterráneos y de los nuevos vecinos del Este permite un mayor equilibrio entre los intereses del Norte y del Sur de la U.E. a la hora de establecer sus prioridades en el campo exterior, con las correspondientes repercusiones financieras.
- Una novedad importante es que se permite avanzar más deprisa a aquellos socios que deseen una relación más estrecha con la U.E., consagrando por tanto un esquema de geometría variable dentro de un proceso que se había caracterizado hasta ahora por su horizontalidad.

La Iniciativa para la Nueva Vecindad es sin embargo impotente para modificar por sí sola el conflicto de Oriente Medio, que es a su vez el origen de los estrechos límites en que se mueve la cooperación política multilateral. Ahora bien, también en este campo pudiera tener efectos benéficos como se verá más adelante.

Otra cuestión que puede empezar a debatirse en los próximos meses y que guarda relación con la Iniciativa para una Nueva Vecindad se refiere a la composición del Proceso de Barcelona. En efecto, la próxima ampliación de la U.E. añade diez nuevos socios del lado europeo mientras que resta dos (Chipre y Malta) del lado sud-Mediterráneo. En este debate los deseos del grupo árabe de reforzar su presencia podrían encontrarse con los de algunos países europeos que piensan ya en la integración de Iraq como mejor manera de resolver el marco de relaciones de este país con la U.E. A favor de esta posición se argumenta que tras la adhesión de Turquía a la

U.E., Iraq (y también Irán) se convertirán en nuevos vecinos de Europa (7). Sin embargo el hecho de no ser un país geográficamente mediterráneo y los peligros de importar nuevos conflictos al Proceso de Barcelona aconsejan a primera vista, al menos desde un punto de vista español, que a Iraq se le ofrezca un marco específico de relaciones, como el que pueda tener la U.E. con Sudáfrica.

El conflicto de Oriente Medio

El efecto más previsible de la Iniciativa para una Nueva Vecindad sobre la dinámica política de Oriente Medio, se refiere al interés mostrado por Israel en acogerse a esta iniciativa proporcionando así una importante baza a la U.E. para incentivar el cumplimiento de las obligaciones de este país en el marco de la Hoja de Ruta. En efecto se trata de una iniciativa especialmente bien adaptada a las necesidades de Israel, que pudiera convertirse en poco tiempo en el socio mediterráneo que llegara más lejos en el plano de explotación de sus posibilidades. Israel es un país con un alto nivel de desarrollo, con una renta per cápita superior a la de algunos países europeos, que podría aspirar a un status en sus relaciones con la U.E. similar al que ocupan hoy en día países como Noruega o Suiza.

Israel sabe que su adhesión a la U.E., por mucho que cuente con el apoyo del Primer Ministro Berlusconi, no obtendrá nunca el consenso de los Estados miembros. Pero además, sería difícil de imaginar que Israel pudiera aceptar la pérdida de soberanía que implica la condición de miembro de la U.E., cuando este país ha hecho de su independencia política y en materia de seguridad una de las piedras angulares de su existencia como Estado. Por ello la Iniciativa para una Vecindad proporciona al Gobierno israelí una alternativa a la adhesión más realista, más flexible y mejor adaptada en definitiva a sus necesidades (8).

Ahora bien, a Israel también se le aplicaría la condicionalidad. En este sentido la Comunicación de la Comisión sobre derechos humanos señala que a pesar de su bien establecida democracia parlamentaria, su respeto a los derechos humanos queda muy por debajo de las pautas internacionales en este campo en dos áreas: en primer lugar, los derechos de las minorías no judías en Israel y en segundo lugar la violación de derechos humanos en el contexto de la

(7) NEUGART, FELIX. “*The future of European Policies in the Middle East after the Iraq war*”. Discussion paper presented by the Bertelsmann Foundation to the VIII, Kronberg Talks, 10th –12th July 2003 (pag. 22 y ss).

ocupación de los territorios palestinos. A su vez, estos dos aspectos están íntimamente relacionados con la evolución del conflicto israelo-palestino por lo que sólo cabría imaginar un pleno aprovechamiento por parte de Israel de la vía abierta por la Iniciativa para una Nueva Vecindad una vez alcanzado un acuerdo de paz entre ambas partes.

Repercusiones sobre el Magreb

Por su proximidad geográfica a Europa, los países del Magreb están llamados a tener una consideración prioritaria en la aplicación de la Iniciativa para una Nueva Vecindad. En efecto, en el Magreb están presentes todos los factores que hacen de esta región una prioridad estratégica para Europa en su conjunto, para los Estados miembros del Sur en particular y muy especialmente para España: una enorme disparidad en los niveles de renta, combinada con una práctica continuidad geográfica; la existencia de reservas importantes de petróleo y gas; niveles muy altos de crecimiento demográfico y un fuerte potencial migratorio; fenómenos de criminalidad organizada (tráfico de drogas y tráfico de seres humanos); terrorismo vinculado con manifestaciones del fundamentalismo islámico y finalmente, la existencia de amplias comunidades de emigrantes en Europa procedentes de estos países.

Desde el punto de vista político, el Magreb sufre las consecuencias de un conflicto larvado entre Argelia y Marruecos centrado en la cuestión del Sahara Occidental. La desconfianza entre ambos países ha llevado al cierre de su frontera y dificulta la integración económica de la región, que a su vez la hace menos atractiva para la inversión extranjera. La región ha sufrido igualmente un grave conflicto interno en Argelia que ha costado al país cien mil muertos en apenas una década. Si bien en la actualidad los niveles de violencia han descendido significativamente, la crisis política argelina no ha encontrado aún una salida que permita afrontar seriamente los graves problemas económicos y sociales que aquejan al país. En el caso de Túnez, el régimen ha logrado mejoras significativas en los indicadores sociales y económicos (tasa de alfabetización, cobertura sanitaria, renta per cápita, promoción de la mujer...), que sin embargo no se han visto correspondidos por la voluntad de ampliar el espacio político ni de asegurar ciertas libertades ciudadanas básicas. En Marruecos por el contrario, una situación política mucho más fluida y abierta no ha logrado mejoras sustanciales en algunos indicadores sociales que están entre los más bajos de la región. Así, la mortalidad infantil es de un 52 por

(8) PRIMOR, ADAR. “*The Leading star of Wider Europe*”. www.haretzdaily.com 21-7-2003.

1000, comparado con una media de un 35 por 1000 para toda la región de Oriente Medio y Norte de Africa y la mitad de la población sigue siendo analfabeta, en comparación con una media regional de un tercio (9). El resultado es que, en el índice de desarrollo humano elaborado por el PNUD, Marruecos ocupa el puesto 126, lo que se compara desfavorablemente con el 107 de Argelia y el 91 de Túnez.

Aunque es previsible que Túnez y Argelia no quieran verse descolgadas de las posibilidades que abre este nuevo enfoque, por el momento sólo Marruecos ha expresado claramente su interés por la Iniciativa para una Nueva Vecindad, que en gran parte responde a sus ambiciones de obtener un “estatuto avanzado”. Esto implica su disposición a entrar en el juego de una condicionalidad reforzada que sin embargo puede plantear al régimen ciertos problemas políticos en el plano interno. En efecto, los islamistas moderados constituyen hoy la primera fuerza en la oposición y muchos observadores consideran que el Partido para la Justicia y el Desarrollo sería el más votado en unas elecciones en las que pudiera competir en condiciones de igualdad con los demás partidos. La U.E. deberá dar muestras de una gran prudencia a la hora de aplicar la condicionalidad para favorecer reformas en determinados sectores sensibles. Por el contrario las prioridades europeas deberían dirigirse tanto a favorecer un aumento substancial de los niveles de inversión extranjera como a la fijación de un calendario de objetivos para la mejora de los principales indicadores sociales.

Las implicaciones en las relaciones con el mundo islámico

Independientemente de los desafíos concretos que existen en el Magreb o en el Mashrek, una cuestión general que afecta al conjunto de las relaciones de la U.E. con la región mediterránea es la dimensión cultural de la relación entre civilizaciones, especialmente en el contexto de la dinámica creada tras el 11 de septiembre del 2001. Desde entonces se han incrementado notablemente los niveles de desconfianza entre el mundo islámico y Occidente, desatando peligrosas tendencias hacia la hostilidad mutua.

Desde el punto de vista musulmán, se difunde la percepción de que existe por parte de Occidente un ataque en plena regla a su identidad. Así se interpreta el estado de opinión en Europa y Estados Unidos que atribuye a la incapacidad del Islam para modernizarse las raíces

(9) THE WORLD BANK GROUP, “*Morocco in Brief*” www.worldbank.org, junio 2003.

últimas de las actitudes que llevaron a los ataques del 11 de septiembre. Desactivar al Islam como único procedimiento para curar de su atraso al mundo islámico sería por tanto la agenda oculta de Occidente a ojos de una buena parte de los musulmanes.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad, al condicionar sus beneficios a reformas profundas en estos países, incluidos aquellos sectores de alta sensibilidad cultural y religiosa como son los derechos humanos y el estatuto de la mujer, planteará en estos países el debate sobre el intento de imposición de valores europeos, amparado en la necesidad de modernización.

Desde el punto de vista europeo y occidental esta cuestión a su vez remite hacia el debate sobre la universalidad de los derechos humanos. Así, el profesor Siedentop ha argumentado que la ideología de los derechos humanos supone una presentación secular de una visión del mundo cristiana y de esta manera es percibida desde otras civilizaciones. Samuel Huntington, en un aspecto que ha pasado desapercibido de su obra sobre el conflicto de civilizaciones, llamaba la atención sobre los peligros para Occidente de aplicar planteamientos universalistas en nuestro trato con otras civilizaciones, por la hostilidad que creaba en ellas.

Desde otro punto de vista, que tiene un creciente respaldo en la U.E., se ha señalado que los Estados miembros, tanto en sus políticas bilaterales como comunitarias han dado prioridad hasta ahora a la estabilidad de los regímenes de la región, sin querer aplicar todos los medios de presión a su disposición para favorecer las reformas. El resultado es que se ha favorecido la inmovilidad de la clase dirigente, con efectos negativos sobre los niveles de corrupción, mal gobierno e incapacidad para propiciar un desarrollo que beneficie a la mayoría de la población. Según esta corriente de pensamiento, solamente un esfuerzo de democratización puede desbloquear esta situación al situar a los gobiernos bajo un mayor control por parte de la oposición y al permitir eventualmente la alternancia en el poder. Sin embargo, la existencia de poderosos intereses económicos de algunos Estados miembros en la región, favorecen un enfoque más basado en la estabilidad de los regímenes actuales, que en su transformación.

Las perspectivas económicas

La Iniciativa para una Nueva Vecindad responde a una lógica económica que tiene en cuenta las debilidades estructurales de la economía europea y pretende corregirlas mediante un

reforzamiento del bloque económico europeo mediante una cooperación reforzada con los países situados al Este y al Sur del continente.

Recientemente, el *Institut Francais des Relations Internationales (Ifri)* (10) ha publicado un informe que bajo el título de “*El comercio mundial en el siglo XXI*” realiza un preocupante diagnóstico de las perspectivas económicas europeas en un horizonte de 50 años. De acuerdo con este informe, Europa tiene dos problemas básicos, que tendrán efectos sobre el crecimiento económico a medio plazo:

- En primer lugar, el declive demográfico. Del 2000 al 2050 las predicciones del Ifri indican que se producirá un descenso de la población activa de 331 millones a 243 millones. A su vez este hecho tendrá un efecto directo sobre las sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Actualmente hay 35 personas que se benefician de pensiones por cada 100 de personas en edad de trabajar. En el 2050, de acuerdo con las actuales tendencias demográficas, habrá 75 pensionistas por cada 100 trabajadores. En España y en Italia la relación de pensionistas y trabajadores se calcula que será de 1 a 1.
- En segundo lugar la brecha tecnológica entre Europa y América del Norte continuará agrandándose a favor de EE.UU.

En función de la evolución de estos factores el Ifri ofrece dos escenarios: en el primero de ellos, bautizado como “Crónica de un declive anunciado” la U.E. se muestra incapaz de corregir tanto las tendencias demográficas como el declive tecnológico y en el horizonte del 2050 su peso en la economía mundial pasaría a ser de un 12% frente al 22% actual. Frente a esta hipótesis a la que Europa estaría irremisiblemente condenada de mantenerse las actuales tendencias, habría un escenario favorable que implica una corrección de estos factores. Los autores del informe lo llaman alternativamente “*El poder europeo reinventado*” o bien “*Europa Rusia Mediterráneo*”. Esta última denominación anuncia por donde pueden venir las soluciones a los dilemas económicos europeos: un desarrollo integrado con los países del Sur del Mediterráneo, así como con Rusia, en un amplio número de sectores.

A su vez, este escenario favorable implicaría en primer lugar una inversión directa masiva en estas zonas adyacentes para mejorar las infraestructuras y racionalizar la producción. En

(10) IFRI, “*World Trade in the 21st Century*”. www.ifri.org, mayo 2003.

segundo lugar, la U.E. debería lanzar un minucioso programa de cooperación para la formación de científicos y técnicos, que a su vez deberían recibir los incentivos necesarios para permanecer en sus países de origen. Finalmente Europa debería corregir su declive demográfico mediante una combinación de políticas destinadas tanto al aumento de la natalidad como al estímulo de la inmigración. En este escenario la U.E. mantendría su peso en la economía mundial, en torno al 20% del total.

La Iniciativa para una Nueva Vecindad se constituye así en la estrategia para promover este segundo escenario favorable y contrarrestar así el inevitable declive que se derivaría de la continuación de las actuales tendencias. Incluso en la polémica cuestión de la inmigración, la comunicación de la Comisión deja la puerta abierta a políticas de mayor apertura al referirse a las cuatro libertades (que incluye la libertad de circulación de personas) como horizonte de futuro en las relaciones con los países vecinos. Ahora bien, no cabe subestimar las enormes dificultades políticas que subyacen a este enfoque. La OCDE estima que los niveles de inmigración tendrían que multiplicarse por cuatro o cinco, en relación con los actuales sólo para neutralizar los efectos económicos del envejecimiento de la población (11). Estos porcentajes nos llevarían a cifras de inmigrantes que no son asumibles dados los problemas de absorción que ya se plantean en los niveles actuales.

CONCLUSIONES

Desde el punto de vista europeo, la Iniciativa para una Nueva Vecindad constituye, al menos sobre el papel, la estrategia que la U.E. necesitaba para articular sus relaciones con el círculo de países que le rodean. La iniciativa se inserta en el marco más amplio de la Estrategia Europea de Seguridad a la que aporta el enorme potencial del *poder suave europeo*, sin por ello descartar la utilización de otros medios si así lo exigiera la naturaleza de las amenazas planteadas.

A su vez, la Estrategia Europea de Seguridad subraya la necesidad de trabajar conjuntamente con EE.UU., en el marco de unas nuevas relaciones transatlánticas sólidas, para poder afrontar con éxito las amenazas comunes a la seguridad, en el mundo post-11 de septiembre del 2001. La Iniciativa para una Nueva Vecindad puede concebirse en este contexto

(11) CHARLEMAGNE, "Europe's population implosion". The Economist 19-07-2003.

como la gran contribución europea a este esfuerzo común en una región que, si para Europa es prioritaria por su vecindad, para EE.UU. se ha convertido en el centro de atención estratégica. Esta complementariedad en la formulación de políticas regionales no impide la competencia en el campo económico, que puede acrecentarse con el ofrecimiento realizado por Washington de Acuerdos de libre comercio a países de la zona, que se aplicarán en paralelo con los Acuerdos de Asociación firmados por la U.E.

Desde el punto de vista de los países del Sur del Mediterráneo, la Iniciativa para una Nueva Vecindad ofrece un horizonte distinto y más positivo que el de su percepción de una Europa Fortaleza, que va erigiendo progresivamente más y más barreras a los contactos con una región que sólo se contempla en términos de amenazas. El ofrecimiento de compartir las cuatro libertades, por muy a largo plazo que sea, abre puertas que estaban cerradas y crea también expectativas que aumentarán las frustraciones si no llegan a cumplirse. En todo caso, la iniciativa llega en el momento oportuno para contribuir a disolver los temores existentes en los países del Sur respecto a que la ampliación vaya a absorber todas las energías de la U.E. en perjuicio del Mediterráneo.

Para que esta nueva política tenga credibilidad no bastaría un poco más de lo mismo. Hace falta sobre todo, una fuerte implicación de la U.E. en tiempo, energía, recursos humanos y dinero. A su vez este firme compromiso europeo, que hará más visible su presencia en los países del Sur, y que irá asociado a la aplicación de criterios de condicionalidad política, puede acabar por suscitar reacciones nacionalistas en estos pueblos. La U.E. deberá demostrar que aprendió de los errores cometidos en la época colonial en cuanto a la exportación pura y simple de sus valores e instituciones a otro contexto cultural. La promoción de un proceso de democratización exigirá, para que tenga posibilidades de éxito, que este se desarrolle de acuerdo con las bases culturales y la identidad religiosa de estos países.

A pesar de estos peligros, la U.E. tiene que apostar por la acción. La apatía no es una alternativa viable, por más que se recurra a un discurso nuevo, ya que la situación en estos países, abandonada a sus propias dinámicas internas, continuará su imparable deterioro. Europa deberá movilizar a fondo todos sus recursos para favorecer los cambios en esta región, sabiendo que su mayor poder es precisamente su poder de atracción. El antiguo director de *Foreign Affairs*, Fareed Zakaría, sostiene que la perspectiva de adhesión a la U.E. es el arma estratégica del *soft power* europeo. Prácticamente ya cerradas las posibilidades de ulteriores adhesiones, la

política para una Nueva Vecindad deberá convertirse en la nueva arma estratégica de la U.E. para exportar prosperidad y estabilidad a su entorno geográfico.

CAPÍTULO NOVENO

**CONCLUSIONES DEL
CUADERNO DE ESTRATEGIA 125**

CONCLUSIONES DEL CUADERNO DE ESTRATEGIA 125

- 1.- La evolución del orden internacional indica que a lo largo de la historia reciente han funcionado tres geoespacios, los llamados “triones”. Cada “triión” está constituido por Estados que, a su vez, están vinculados por relaciones comerciales y económicas. La Unión Europea (U.E.), junto al Norte de América y a la Asociación Asiática, representa hoy en día uno de esos “triones”.
- 2.- La particularidad del planteamiento de la U.E. en sus relaciones exteriores es que ha renunciado a la acción del dominio. Su opción por una acción de comunicación y negociación determina tanto las relaciones entre los Estados que componen este “triión” como las que mantiene con sus periferias más inmediatas.
- 3.- Esta característica del predominio de la acción de negociación ha dado lugar, entre otras, a la política de la U.E. con sus vecinos de la periferia Sur y Este, es decir, con los países mediterráneos no comunitarios. El llamado Proceso de Barcelona es, de momento, la culminación de ese enfoque y debe seguir siendo apoyado para que pueda finalmente desplegar todas sus capacidades.
- 4.- Para lograr el objetivo esencial de estabilizar sus fronteras más próximas, la U.E. entiende que la mejor vía a seguir es la promoción del desarrollo económico y de la democracia. No obstante, hasta muy recientemente, la U.E. ha desarrollado preferentemente una aproximación basada en lo que podría considerarse un silogismo económico. Según este esquema de actuación, la instauración de modelos plenamente democráticos en estos países sería, en última instancia, el resultado final de una apuesta decidida principalmente hacia el crecimiento y el desarrollo económico.

- 5.- Tras ocho años de vida del Proceso de Barcelona —con resultados que han generado un cierto escepticismo frente a la estrategia utilizada en el Mediterráneo— y, sobre todo, como influencia de la positiva experiencia registrada en las relaciones con los países del Este, la U.E. pretende ahora dar un nuevo empujón a sus relaciones con sus vecinos del Sur a través de la Iniciativa para una Nueva Vecindad (también planteada para aquellos países del Este europeo que queden fuera del proceso de integración plena en la Unión).
- 6.- La principal novedad de esta Iniciativa es la introducción de lo que cabe denominar una cláusula de condicionalidad positiva. A través de ella, la U.E. pretende crear incentivos para los países que, en todo caso no van a convertirse en Estados miembros, para que adopten reformas económicas y políticas que hagan posible alcanzar el desarrollo global. Esta política indica que el silogismo político gana importancia. Y, en consecuencia, el desarrollo político de los países mediterráneos no comunitarios pasa a ser fundamental para lograr el objetivo final de Bruselas: la creación de un espacio euro-mediterráneo de paz, estabilidad y prosperidad compartidas.
- 7.- La Iniciativa para una Nueva Vecindad se inserta, asimismo, en el marco más amplio de la Estrategia Europea de Seguridad, a la que aporta el enorme potencial del *poder suave* europeo. Desde el punto de vista de los países del Sur del Mediterráneo, la Iniciativa llega, además, en el momento oportuno para contribuir a disolver los temores existentes respecto a que la ampliación comunitaria vaya a absorber todas las energías de la U.E. en perjuicio del Mediterráneo.
- 8.- El marco definido por la Estrategia Europea de Seguridad apunta, para poder consolidar una auténtica capacidad exterior comunitaria en relación con el Mediterráneo, a la necesidad de atender previa y simultáneamente a diversos frentes. Entre ellos destacan: la concepción y desarrollo detallado de una PESC/PESD sobre bases sólidas, en el marco de una Constitución Europea; las relaciones con Estados Unidos, necesitadas de una profunda reformulación; el renovado compromiso en la búsqueda de soluciones para el conflicto árabe-israelí; la apuesta decidida por la integración de Turquía en el seno de la U.E.; y la potenciación de los vínculos con otras organizaciones internacionales.
- 9.- Sin una verdadera política exterior, de seguridad y defensa —estructurada formalmente y con suficientes recursos humanos y financieros— no será posible para la U.E. asumir su

vocación de convertirse en un actor relevante en la gestión de la globalización. En relación con sus objetivos en el Mediterráneo, como actor decisivo en la creación de un entorno de desarrollo y estabilidad de los países de la zona, sólo a partir de ahí podrá encarar de forma efectiva su cometido.

- 10.- Con respecto a Estados Unidos se parte de que la división de tareas entre Bruselas y Washington es poco útil en la actualidad para alcanzar los objetivos de seguridad y estabilidad en el área mediterránea. Estados Unidos ha realizado un uso casi exclusivo, dudosamente legítimo y poco efectivo, del instrumento militar que, con el salto cualitativo de la nueva doctrina de guerra preventiva, sólo ha conducido a un agravamiento de la situación regional. A pesar de ello, y de las desavenencias actuales, la existencia de intereses políticos, económicos y de seguridad compartidos, hace necesario que la U.E. y EE.UU. colaboren en la identificación y aplicación de las políticas e instrumentos más adecuados para resolver los graves problemas de la zona.
- 11.- Ni Estados Unidos, a pesar de su enorme potencial, es capaz de afrontar por sí solo las tareas pendientes con garantías de éxito, ni los miembros de la U.E. pueden plantearse por separado la respuesta a los riesgos y amenazas que definen el mundo de la post-Guerra Fría. En consecuencia, se trata de trabajar conjuntamente para conseguir una concertación coherente y creíble de políticas que incidan en los riesgos concretos de seguridad, pero también en las causas que los desencadenan. La Iniciativa para una Nueva Vecindad puede concebirse, en este contexto, como la contribución europea a este esfuerzo común en una región que se ha convertido en el centro de atención estratégica.
- 12.- La no solución del conflicto árabe-israelí resta efectividad al diálogo regional euro-mediterráneo e hipoteca la política mediterránea de la Unión Europea. Aunque se asuma que Estados Unidos es el principal actor externo en relación con el conflicto, es razonable exigir una mayor participación de la U.E. en la búsqueda de soluciones justas, globales y duraderas.
- 13.- Mientras se mantenga abierto este conflicto no se podrá avanzar sustancialmente en la lucha contra el terrorismo internacional ni contra la proliferación de armas de destrucción masiva, ni, por supuesto, en la mejora de la seguridad euro-mediterránea.

- 14.- La dinámica de confrontación actual en Oriente Próximo está condenada al fracaso. Sólo la negociación directa, entre israelíes y palestinos, sin olvidar a sirios o libaneses, puede rendir beneficios mutuos. Para ello, teniendo en cuenta el bloqueo actual, es necesaria la participación directa y coordinada de todos los miembros del *Cuarteto*.
- 15.- Sharon y Arafat son parte del problema pero también son parte de la solución. La desigualdad de fuerzas, con un evidente dominio israelí, lleva a considerar que tendrán que ser las autoridades de Israel las que permitan unas condiciones que faciliten la aplicación de la *Hoja de Ruta*, de manera simultánea y sin renegociaciones sobre su contenido.
- 16.- Es hora ya de asumir la necesidad de encarar los aspectos más sensibles de la negociación palestino-israelí (Jerusalén, asentamientos, refugiados, fronteras y entidad política estatal). La *Iniciativa de Ginebra* muestra que hay interlocutores válidos, un profundo cansancio de la guerra entre la ciudadanía y soluciones viables para cada uno de los asuntos pendientes.
- 17.- Cualquier aproximación comunitaria hacia la región debe asumir la importancia clave de Turquía como actor intermediario en el Mediterráneo. Más allá de los problemas inmediatos que el gobierno de Ankara sufra actualmente para consolidar el proceso de reformas económicas y políticas en el que está empeñado, la U.E. debe superar sus reticencias para confirmar definitivamente que Turquía tiene un espacio reservado en el futuro de Europa.
- 18.- A pesar de las dificultades que su ingreso pueda generar en el ámbito comunitario, su exclusión provocaría un empeoramiento de su situación interna y lanzaría a Turquía a una reorientación definitiva hacia el subdesarrollo y la inestabilidad, algo que en ningún caso debe interesar a Bruselas. Adicionalmente, perdería su capacidad para actuar como interlocutor en el diálogo cultural en el Mediterráneo.
- 19.- La aproximación a Turquía debe hacerse asumiendo la realidad y el peso del componente religioso no sólo en el ámbito individual sino también en el colectivo y en la arena política. El caso turco muestra la disposición del islamismo a inscribirse en el juego democrático ya desde los años setenta. Los sectores dominantes del islamismo, hasta el día de hoy, han sido sectores de carácter moderado y conservador, aliados a los círculos tradicionales de la burguesía en una alianza que perdura hasta la actualidad, y con una creciente capacidad

para atraer a sectores laicos hasta ahora alejados de este movimiento. En esta evolución han contribuido tanto aspectos vinculados con la reforma del movimiento (cambio de liderazgo, adaptación del programa a la agenda nacional e internacional) como con el contexto político turco (el voto islamista como voto de protesta ante la situación socio-económica y política de los años noventa).

- 20.- Los diálogos mediterráneos de las Organizaciones Internacionales de seguridad y defensa (OTAN, OSCE, U.E.) deben consolidarse como un pilar más del puente que debe unir ambos lados del Mediterráneo. La claridad de propósito, el alcance de las iniciativas y la suficiente dotación presupuestaria son los ingredientes que deben guiar las medidas prácticas de cooperación entre los países del Norte y del Sur, favoreciendo en todo momento la complementariedad e interdependencia de estos procesos.
- 21.- En la búsqueda de una mayor eficacia de estos canales de diálogo debería resultar primordial el establecimiento de una mayor coordinación entre las instituciones implicadas, otorgando a la U.E. el papel principal, por ser ésta la institución que dispone de un instrumental más variado y más ajustado al tipo de problemas que deben ser resueltos en la región.
- 22.- Sobre esa base, cada institución podrá concentrarse en aquellas actividades en las que disfruta de una ventaja comparativa innegable. En todo caso, dado el nivel de gravedad de los problemas que definen a la región, será necesario un mayor compromiso para actualizar y reforzar los mecanismos disponibles actualmente. En consecuencia, la OTAN debería elevar la importancia del Diálogo Mediterráneo, equiparándolo a otras iniciativas de cooperación dirigida hacia algunos socios europeos, elevando el nivel de los contactos con los socios mediterráneos, dotando al Diálogo de mayores recursos y ampliando, en la medida de lo posible, el número de países participantes en esta iniciativa.
- 23.- La OSCE, por su parte, debe seguir concentrando su esfuerzo en la promoción del diálogo y la cooperación entre las diversas sociedades euro-mediterráneas, así como el sentimiento de pertenencia a una misma colectividad, favoreciendo la cooperación subregional y la transparencia con otras organizaciones internacionales y no gubernamentales.

24.- España debe reservar los mejores esfuerzos de su política exterior, de seguridad y defensa, tanto en el seno de la UE como bilateralmente, para impulsar el objetivo de lograr en todo el Magreb, dando prioridad a Marruecos, las reformas estructurales necesarias que ayuden al buen gobierno, la vertebración democrática y la consolidación del Estado de Derecho de esas sociedades. Teniendo en cuenta que la heterogeneidad de regímenes políticos a uno y otro lado del Estrecho, además de las desigualdades socio-económicas, constituyen factores de riesgo importantes para nuestras relaciones con el Magreb en general y con Marruecos en particular.

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: **D. EUDALDO MIRAPEIX MARTÍNEZ**
Embajador en Misión Especial para Asuntos Mediterráneos del Ministerio de Asuntos Exteriores.

Secretario: **D. AGUSTÍN CRESPO PÉREZ**
*Coronel del Cuerpo General de las Armas del Ejército de Tierra (Ingenieros).
Master en Seguridad y Defensa por el CESEDEN-UCM.
Jefe de Área del Instituto Español de Estudios Estratégicos.*

Vocales: **D. FIDEL SENDAGORTA GÓMEZ DEL CAMPILLO**
*Diplomático.
Director del Gabinete de Análisis y Previsión de Política Exterior en el Ministerio de Asuntos Exteriores.*

DÑA. MARÍA DOLORES ALGORA WEBER
Profesora Adjunta de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Comunicación de la Universidad San Pablo-CEU.

DÑA. MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA
*Doctora en Ciencias Políticas y Sociología.
Analista Internacional de Seguridad y Defensa en el Área de Estudios del Gabinete Técnico de la Secretaría General de Política de Defensa (SEGENPOL).*

D. ALEJANDRO LORCA CORRÓNS
Profesor “Jean Monnet” de la Universidad Autónoma de Madrid.

D. JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE
*Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH).
Miembro del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS, Londres).*

D. CARLOS JIMÉNEZ PIERNAS
*Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales,
Cátedra “Jean Monnet” de la Comisión Europea. Universidad de Alcalá de Henares.
Director del Spanish Yearbook of International Law (Martinus Nijhoff Publishers).*

DÑA. LAURA FELIU MARTÍNEZ

Profesora de Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB).

DÑA. ELVIRA SÁNCHEZ MATEOS

*Doctora en Ciencias Políticas y Profesora de Relaciones Internacionales.
Fundación CIDOB.*

ÍNDICE

SUMARIO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	6
<i>Capítulo I</i>	
ESTADOS UNIDOS, EUROPA Y EL MEDITERRÁNEO.....	17
INTRODUCCIÓN.....	17
EVOLUCIÓN DE LA VISIÓN ESTADOUNIDENSE HACIA EL MEDITERRÁNEO: INTERESES Y POLÍTICAS.....	18
LA APROXIMACIÓN EUROPEA HACIA EL MEDITERRÁNEO	24
EL MEDITERRÁNEO, ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EUROPA.....	31
BIBLIOGRAFÍA	36
ANEXOS	38
<i>Capítulo II</i>	
LA PAZ ÁRABE-ISRAELÍ, CLAVE DE LA SEGURIDAD EURO-MEDITERRÁNEA	42
INTRODUCCIÓN.....	42
EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ Y LA SEGURIDAD EUROPEA.....	44
BALANCE DE SITUACIÓN.....	48
MARCO INTERNACIONAL TRAS LA CAMPAÑA DE IRAQ.....	52
OBJETIVOS Y ACTUACIÓN DE LOS ACTORES EN PRESENCIA.....	56
PERSPECTIVAS DE FUTURO	62
<i>Capítulo III</i>	
HACIA UN NUEVO ORDEN MUNDIAL BASADO EN LA GEOGRAFÍA. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES PARA LAS RELACIONES EURO-MEDITERRÁNEAS	67
INTRODUCCIÓN.....	67
ACERCAMIENTO A UN NUEVO ORDEN MUNDIAL.....	68
<i>Relación de los Triones con sus Periferias</i>	<i>70</i>
MODELO CENTRO PERIFERIA	74
EL CASO DE LA UE.....	77
<i>El Silogismo Económico y el Mediterráneo.....</i>	<i>79</i>
<i>La evolución del Centro europeo.....</i>	<i>82</i>
TRIÓN UE: CONFLICTO ENTRE CENTRO Y FRONTERA-PERIFERIA	83
<i>Las relaciones con la periferia sur: El Proceso de Barcelona</i>	<i>83</i>
<i>Las relaciones con la periferia del este</i>	<i>88</i>
CONCLUSIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA	92
<i>Capítulo IV</i>	
LOS DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS EN LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA.....	96
INTRODUCCIÓN.....	96

LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA POLÍTICA Y LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES.....	97
LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO.....	101
<i>El diálogo mediterráneo en el proceso de construcción europea.....</i>	<i>101</i>
<i>La dimensión mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa.....</i>	<i>104</i>
<i>La percepción del Sur.....</i>	<i>110</i>
LA OTAN Y SU AGENDA MEDITERRÁNEA.....	112
<i>Del diálogo a la cooperación mediterránea.....</i>	<i>113</i>
<i>La percepción del sur.....</i>	<i>117</i>
LA ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) Y LOS SOCIOS MEDITERRÁNEOS PARA LA COOPERACIÓN.....	118
<i>El diálogo político.....</i>	<i>119</i>
<i>Los seminarios paneuromediterráneos.....</i>	<i>120</i>
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	122

Capítulo V

DILEMAS DE LA PESC Y DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA: EL CASO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES.....	127
INTRODUCCIÓN: NUEVOS DESAFÍOS Y RIESGOS PARA LAS RELACIONES MEDITERRÁNEAS.....	127
EL PAPEL DE LA PESC EN EL NUEVO ENTORNO ESTRATÉGICO.....	129
<i>Políticas comunes y formas de cooperación intergubernamental.....</i>	<i>129</i>
<i>Interés nacional v. interés común: retrasos y lagunas en la definición de la doctrina estratégica común de la UE.....</i>	<i>132</i>
<i>El predominio del interés nacional: desacuerdo hispano-francés en la determinación de los objetivos de la UE en el Magreb.....</i>	<i>137</i>
<i>Limitaciones y fracasos de la PESC en el Magreb: el desencuentro hispano-francés en el conflicto sobre el islote de Perejil.....</i>	<i>139</i>
ANÁLISIS DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES A LA LUZ DE LAS LIMITACIONES Y FRACASOS DE LA PESC.....	142
<i>La crisis hispano-marroquí y los estereotipos de siempre.....</i>	<i>142</i>
<i>El paradigma de la homogeneidad v. heterogeneidad de los regímenes políticos en las relaciones internacionales.....</i>	<i>146</i>
<i>Aplicación de este paradigma a las relaciones hispano-marroquíes.....</i>	<i>149</i>
EL FUTURO DE LAS RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES: DEMOCRACIA Y NUEVA VECINDAD.....	154
<i>La gestión de crisis: el papel de la sociedad civil.....</i>	<i>154</i>
<i>La política a medio y largo plazo: el compromiso democrático.....</i>	<i>156</i>
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	164

Capítulo VI

EL ISLAM POLÍTICO EN TURQUÍA: UNA APROXIMACIÓN DESDE EL DEBATE SOBRE EL DECLIVE DEL ISLAMISMO.....	168
INTRODUCCIÓN.....	168
EL LEGADO KEMALISTA, MODERNIDAD Y SECULARIZACIÓN.....	171
<i>Del Imperio Otomano a la República Turca.....</i>	<i>172</i>
<i>El proceso de laicización: objetivos y políticas.....</i>	<i>173</i>
PARTICIPACIÓN EN EL CAMPO POLÍTICO Y ALIANZAS.....	176
<i>La aceptación de las reglas democráticas.....</i>	<i>176</i>
<i>La victoria efímera: del RP al Fazilet Partisi (FP, Partido de la Virtud).....</i>	<i>179</i>
<i>La victoria inesperada: Del Partido de la Virtud (FP, Fazilet Partisi) al Partido de la Justicia y el Desarrollo (AKP, Adalet ve Kalkınma Partisi) ().....</i>	<i>182</i>
<i>La composición social del movimiento.....</i>	<i>184</i>
¿POR QUÉ HABLAR DE FRACASO?.....	186
<i>El neofundamentalismo.....</i>	<i>187</i>
<i>Islamismo y nacionalismo.....</i>	<i>189</i>
<i>La reislamización de la sociedad.....</i>	<i>191</i>
ESTADO ISLÁMICO, CHARÍA Y REISLAMIZACIÓN: EL PROGRAMA ISLAMISTA.....	194

<i>El programa islamista turco: del RP al AKP</i>	194
<i>La política interna</i>	195
<i>La política exterior</i>	198
BIBLIOGRAFÍA	201

Capítulo VII

TURQUÍA Y EL DIÁLOGO DE CULTURAS EN EL MEDITERRÁNEO	207
EL DIÁLOGO CULTURAL EN EL MEDITERRÁNEO	207
CIVILIZACIÓN ISLÁMICA, CIVILIZACIÓN EUROPEA	209
TURQUÍA ENTRE DOS MUNDOS	211
TURQUÍA Y EUROPA	213
TURQUÍA Y EL MUNDO ISLÁMICO	220
CONCLUSIÓN	224
BIBLIOGRAFÍA	225

Capítulo VIII

LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD: MEDITERRÁNEA	LA DIMENSIÓN	228
INTRODUCCIÓN.....		228
LAS NUEVAS Y VIEJAS FRONTERAS DE EUROPA		230
<i>Las consecuencias de la ampliación</i>		230
<i>El debate sobre los límites de Europa</i>		232
<i>Los viejos vecinos del Sur</i>		234
EL FIN DEL STATUS QUO EN LA REGIÓN		237
<i>La estrategia norteamericana</i>		237
<i>La visión europea</i>		241
EL CONTENIDO DE LA INICIATIVA PARA UNA NUEVA VECINDAD		243
<i>Participantes</i>		244
<i>Objetivos</i>		245
<i>El principio de diferenciación por países</i>		245
<i>El principio de condicionalidad</i>		246
<i>Los incentivos</i>		247
<i>Procedimiento y calendario</i>		250
PERSPECTIVAS.....		251
<i>Repercusiones del Proceso de Barcelona</i>		251
<i>El conflicto de Oriente Medio</i>		253
<i>Repercusiones sobre el Magreb</i>		254
<i>Las implicaciones en las relaciones con el mundo islámico</i>		255
<i>Las perspectivas económicas</i>		256
CONCLUSIONES.....		258

Capítulo IX

CONCLUSIONES DEL CUADERNO DE ESTRATEGIA 125	263
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	269
ÍNDICE	271