

LA ESTABILIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Por PEDRO LÓPEZ AGUIRREBENGOA

CONSIDERACIONES GENERALES POLÍTICO-ESTRATÉGICAS

La situación del Mediterráneo ha continuado durante 1998 sin modificaciones sustanciales en su entorno general, con pautas muy similares a las del año anterior, que fueron objeto de análisis en el Panorama Estratégico 1997-98.

En una geopolítica mediterránea es preciso tener presente las realidades que confluyen en este espacio, desde su continuidad a través del Mar Negro, la periferia del Golfo y del resto del mundo árabe. También la presencia de fuerzas estratégicas globales que trascienden la región.

En este plano, los Estados Unidos son la potencia militar más importante del área, en la que tienen intereses que consideran vitales. Su postura resulta clave para cualquier negociación global sobre desarme y seguridad en la región, así como con respecto a los recursos estratégicos del Oriente Medio, donde tienen una influencia dominante en el proceso de paz. Se puede decir que es también el caso de Rusia, aunque con presencia y potencial temporalmente menguados.

Los Estados Unidos vienen mostrando un mayor interés por el proceso euro-mediterráneo y en este sentido cabe recordar la visita realizada en junio de 1998 por el Secretario de Estado Adjunto para Asuntos Económicos, Sr. Eizenstat a Túnez y Marruecos, en la que formuló la propuesta de una asociación económico-comercial con países del área. Sin embargo, su esquema parece por el momento limitado y en el enfoque pesa más la

visión horizontal que tiene Washington de sus relaciones con la zona, básicamente bilaterales, con puntos fuertes como Israel y Egipto, que la dimensión vertical y multilateral que caracteriza la percepción europea. La distancia física de los EEUU hace que su problemática en el área sea distinta a la que tiene Europa por su vecindad, aunque ambos coincidan en las grandes líneas del encuadre occidental.

Por su parte, la Federación Rusa sigue con atención dicho proceso y ha expresado el deseo de ver mejorado su papel de invitado a las Conferencias Ministeriales Euromed.

En términos globales, los conflictos y tensiones aún persistentes en el área permanecen activos o larvados y los procesos de solución de los mismos no acaban de encauzarse hacia una solución definitiva.

El proceso de paz en el Oriente Medio (PPOM) ha permanecido estancado en los últimos 18 meses, a pesar de los esfuerzos desplegados por los EEUU, secundados por la Unión Europea y con el apoyo de Egipto y otros países del área. Sólo en la banda israelo-palestina se ha logrado finalmente, con las conversaciones de Wye Plantation (15-23 octubre) y la firma del Memorándum de Entendimiento y otros documentos asociados, un relanzamiento importante, aunque objeto de distintas valoraciones en los ámbitos internos israelí, palestino y árabe. Su trascendencia real vendrá dada por la capacidad de aplicación y cumplimiento de las partes.

Algo parecido ocurre con la cuestión de Chipre y persiste la volatilidad en los Balcanes, como lo ha evidenciado la crisis de Kosovo, a la postre afortunadamente contenida por la acción de la OTAN, y la aparición de tensiones en Albania, que parecen haber encontrado un cauce de solución con la Conferencia Internacional allí celebrada el 30 de octubre.

En el Magreb, la Unión del Magreb Árabe (UMA) sigue paralizada en su desarrollo. La situación argelina y las subyacentes tensiones con Marruecos, junto con el aislamiento de Libia, no auguran un pronto relanzamiento, aunque Túnez y Mauritania se muestran particularmente interesados en ello. El proceso sobre el Sahara Occidental, como veremos, mantiene su frágil andadura en la aplicación del Plan de Arreglo de las Naciones Unidas, revitalizado con la acción mediadora del ex-Secretario de Estado norteamericano, James Baker. Se ha avanzado en la identificación de votantes, cara a la realización del previsto referéndum, pero todo el proceso acusa un preocupante retraso y son muchas las incógnitas que todavía se ciernen sobre el mismo.

En el plano político-económico, un factor a tener en cuenta es que la baja de los precios del petróleo crea problemas presupuestarios a los países productores del área.

En los aledaños mediterráneos, la cuestión de Irak sigue generando tensión y controvertidas posturas, aunque el mundo árabe se muestra cada vez más inclinado a desvincular los aspectos derivados de la invasión de Kuwait y subsiguiente conflicto, es decir, el cumplimiento por Irak de las resoluciones adoptadas por las Naciones Unidas, en lo que el consenso de base se mantiene, de la política de contención aplicada por los Estados Unidos con relación a Irak, Libia e Irán.

La ausencia de avances decisivos en el PPOM ha avivado la desconfianza árabe e islámica hacia los Estados Unidos y el sentimiento de que practica una política de doble rasero, que mira en primer término a los intereses de Israel. Esto, en cierto grado modificado por los logros de Wye Plantation, es particularmente percibido por lo que se refiere a las posturas de las Cámaras norteamericanas. En todo caso, persiste el convencimiento de que el papel de los EEUU continúa siendo clave, tanto por su condición de única superpotencia actual como porque se supone que es el único capaz de persuadir a Israel.

El clima de impaciencia árabe ante este estado de cosas ha acentuado la petición de una mayor y más decidida implicación política de la Unión Europea en el PPOM, que ya es el mayor contribuyente en la asistencia económica a los palestinos. Pero, y en esto hay un realismo árabe a la vez que una cierta paradoja, el sentimiento dominante es que debe de hacerlo colaborando con las iniciativas norteamericanas y su papel rector del proceso. La Unión Europea, vinculada a los EEUU por los fuertes lazos de la relación Transatlántica, apoya este esquema, aunque desearía un papel político más en consonancia con sus intereses y esfuerzo en el proceso de paz. Washington e Israel, cada uno por sus razones, quieren la aportación europea, incluso incrementada, en lo económico y en las bandas multilaterales del proceso, pero pervive su reticencia a un mayor protagonismo político.

Otro foco larvado de tensión, que ha sufrido un recalentamiento, es el de las relaciones entre Siria y Turquía. Junto a factores históricos y el sentimiento sirio por la amputación en favor de Turquía de la provincia de Iskenderut, realizada en 1939 bajo mandato francés en un polémico referéndum, pesan todavía elementos del reciente pasado político en la época de la bipolaridad — Turquía como avanzada de la OTAN versus el bloque

del Este en cuya afinidad se apoyaba Siria en su lucha frente a Israel— e intereses estratégicos fundamentales, como lo es para Siria el suministro de agua del Eúfrates. En lo más inmediato, el acercamiento de Turquía a Israel, que se plasmó en el Acuerdo de cooperación militar de 1996, ha avivado los recelos de Siria, y en buena parte del mundo árabe e islámico. Jordania, que se esfuerza en mantener unas relaciones satisfactorias con Israel tras la firma del Acuerdo de Paz, ha tenido sin embargo que tomar distancias, tras un inicial aparente decantamiento en favor de participar en el trazado de ese nuevo eje regional, que se supone inspirado también por los EEUU y que recuerda el CENTO, pero ésta vez no con el objetivo de cerco de la ex-URSS, sino mirando hacia el Este islámico y el Sur árabe. También, probablemente, a los intereses energéticos derivados de la salida del crudo del Caspio.

Con este trasfondo, Turquía acusa a Siria de dar cobijo y apoyo material a los rebeldes kurdos del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK). Similar imputación ha hecho Ankara en el pasado a Grecia, cuyo gobierno socialista del PASOK ha tenido siempre, desde los primeros tiempos del difunto Papandreu, una relación de afinidad con Siria. Se supone que en ambos casos se instrumentaliza el tema kurdo como elemento de presión sobre Ankara.

El Presidente Demirel lanzó el 2 de octubre pasado una seria advertencia a Damasco, sin excluir el “derecho de represalia”, acusando a Siria de incitar a los países árabes contra Turquía y de apoyar activamente al PKK. Esta tensión afloraba en un momento en que la cuestión kurda vuelve a la actualidad tras el acuerdo suscrito por los dirigentes de la oposición iraquí, Barzani y Talibani, en Washington, donde, por otra parte, se presentaba y aprobaba en el Congreso una proposición de ley (“Iraq liberation act”) con claros propósitos de inducir el derrocamiento de Saddam Hussein. La reacción siria hacia Turquía ha sido de moderación contemporizadora, con un llamamiento al diálogo para resolver las cuestiones bilaterales pendientes y reiterando su deseo de mantener buenas relaciones con Ankara, a la que sin embargo sigue pidiendo reconsidere sus lazos estratégicos con Israel. La firma del Acuerdo sirio-turco de Adanha (20 de octubre), facilitado por Egipto e Irán y en el que Damasco da satisfacción a las demandas de Ankara, sobre todo en lo relativo al PKK, ha puesto fin, al menos de momento, a la peligrosa tensión, cuyo estallido violento hubiese acarreado graves consecuencias para toda la región.

Por lo que respecta a Irán, en cambio, el nuevo liderazgo parece confirmar una mayor moderación y una actitud más positiva en sus relaciones

con el mundo occidental, aunque la tensión con los talibanes afganos podría acabar abriendo una nueva y peligrosa brecha en la estabilidad del área.

No cabe tampoco ignorar el factor introducido por las iniciativas nucleares de Pakistán e India que, si miran hacia la paridad entre ellos y el equilibrio estratégico de esta última con respecto a China, también deben ser vistos desde el prisma del panorama del Oriente Medio, donde la necesidad de llegar a acuerdos efectivos para crear una zona libre de armas nucleares y de destrucción masiva resulta cada vez más urgente. La actitud israelí es en este aspecto determinante, pues su supuesto potencial, real o utilizado como instrumento de disuasión, así como su doctrina defensiva, apoyada por los EEUU, de mantenimiento de una superioridad estratégica militar sobre sus vecinos, constituye un elemento que favorece la proliferación de armamentos convencionales y no convencionales en la región. Así, aunque haya tenido que renunciar a ello al desaparecer el apoyo material que le daba la ex-URSS, la política armamentista de Siria buscaba la paridad, en la probablemente justificada creencia de que sin ella cualquier negociación con Israel estaría desequilibrada. El riesgo del eventual acceso de grupos radicales a armamento no convencional agrava la amenaza terrorista y la preocupación que el futuro inspira.

Con todo, puede decirse que aunque no se ha avanzado mucho en la estabilización del entorno mediterráneo, tampoco se ha deteriorado en forma significativa ni, por el momento, han aparecido riesgos de nuevos conflictos armados entre Estados. Los riesgos de seguridad se centran, sobre todo, en los focos de tensión que perviven y en las relaciones Sur-Sur, así como la situación interna de algunos países del área, mientras que no se aprecia posibilidad de amenazas graves y directas, de carácter militar, para Europa.

Cabe concluir que el Mediterráneo, como espacio unitario que abarca a las dos riberas, continua requiriendo un marco de estabilización que contemple la seguridad de una forma global, tomando en cuenta los elementos políticos, económicos y sociales necesarios para encarar los riesgos que se derivan del carácter interactivo de todos ellos y que permitan profundizar en la senda de creación de confianza y gradual construcción de una seguridad cooperativa y de un desarrollo conjunto.

El proceso de Barcelona y los principios incorporados a su Declaración constituyen un innovativo marco cuya revitalización, como veremos, ofrece renovadas esperanzas a largo plazo. Al mismo tiempo, los diversos diálo-

gos mediterráneos abiertos por la OTAN, la OSCE, la UEO y otras instituciones como el mismo Consejo de Europa, ofrecen cauces paralelos coadyuvantes, cada uno desde su propia identidad y perspectivas específicas, que pueden complementarse aportando su experiencia. El Mediterráneo es, por otra parte, un espacio inmediato y cuenta entre las prioridades para la construcción de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, aunque de momento no haya logrado alcanzar la consistencia y determinación necesarias. Los países ribereños de la Unión, y entre ellos España, tienen, por vocación histórica, vecindad e intereses compartidos, un importante papel promotor, como ya lo hicieron en el alumbramiento del proceso de Barcelona.

Por su parte, la OSCE, en sus operaciones en Bosnia, Herzegovina y Albania, así como en su labor en Croacia, ha mostrado su capacidad para responder efectivamente a retos políticos a gran escala, mientras que la OTAN ha asumido un importante papel instrumental en las operaciones destinadas a contener el enfrentamiento balcánico y restaurar la paz.

El Consejo Europeo de Luxemburgo (12-13 diciembre 1997) adoptó decisiones de magnitud sin precedente para el futuro del continente europeo, lanzando el proceso de adhesión de 11 candidatos, entre ellos los mediterráneos Bulgaria y Eslovenia, lo que previsiblemente ampliará en un porvenir el ámbito del proceso de Barcelona.

EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL Y EL MAGREB

Al constituir parte del inmediato entorno de España, el interés por su estabilidad ha sido una constante de nuestra política en el área, como ocurre con Francia e Italia, lo que ha llevado a un creciente diálogo y colaboración con los vecinos norteafricanos, que estuvo en la raíz del proceso que finalmente condujo al marco más amplio de la Declaración de Barcelona.

Nuestra histórica polarización en el Magreb ha perdido exclusividad, aunque haya aumentado sustancialmente en entidad; nuestra cooperación global se ha extendido igualmente al Mediterráneo oriental y a los Balcanes; y nuestra potencialidad política, en toda la cuenca, sin duda alcanzó patente virtualidad y dimensión de futuro en la Conferencia de Madrid de 1991.

Hoy, el Magreb está colectivamente inmerso en un proceso de rápidos cambios que requieren urgentes adaptaciones en los planos político, eco-

nómico y social. Se ha abierto así una etapa en la que las esperanzas van parejas con las incertidumbres propias de toda transición. Confiamos se impongan pronto las primeras y el desvanecimiento de las segundas, si en ambas riberas demostramos encontrarnos a la altura del desafío.

LA UNIÓN DEL MAGREB ARABE (UMA)

Llamada a recoger y traducir en realidades las aspiraciones de todos los pueblos magrebíes, la UMA (Unión del Magreb Árabe) posee el potencial necesario para realizar una valiosísima aportación a la Asociación Euromediterránea si, gracias a la voluntad de sus miembros, lleva a cabo la integración en su dimensión meridional.

En la actualidad, este esquema de integración regional que incluye a Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania, se encuentra paralizado, por las circunstancias ya apuntadas. Esta parálisis no es buena para los países magrebíes ni para los socios europeos, habida cuenta del potencial integrador que dicha organización podría ofrecer con vistas a la Asociación Euromediterránea, en la que la dimensión sur-sur resulta imprescindible. La integración de las economías del sur es un imperativo insoslayable, por lo que parece deseable que se lleve a efecto por impulso de los países firmantes del Tratado de Marrakech, completado por la dinámica de la Asociación en la que cada uno de ellos se relaciona a título individual con la U.E.

Las relaciones entre Marruecos y Argelia atraviesan un momento bajo desde 1994, tras el incidente del atentado de Marrakech y las sospechas de implicación argelina. Rabat impuso la exigencia de visados para los nacionales argelinos. Argel respondió inmediatamente cerrando las fronteras terrestres con Marruecos, situación que se mantiene en la actualidad.

MARRUECOS

Marruecos ha iniciado resueltamente en los años 90 una nueva y prometedora fase de su historia, ampliando sus instituciones para dar mejor cabida a una sociedad crecientemente plural en la manifestación de sus aspiraciones, para asentar el régimen político sobre bases más amplias e institucionalizadas. Un elemento fundamental de este proceso fue la reforma constitucional, aprobada en referéndum el 13 de septiembre de 1996, que introdujo el sistema bicameral. La reforma también instaura un

Estado descentralizado, sobre todo a través de la Región como entidad administrativa. La Ley sobre la Región, de abril de 1997, crea los Consejos Regionales, especie de Parlamentos en ese ámbito, con importantes atribuciones, entre otras, en materia financiera, de las dieciséis regiones en que ha quedado dividido Marruecos, incluyendo en tres de ellas el Territorio del Sáhara Occidental. Otro de los objetivos fundamentales de la reforma constitucional es la incorporación de la oposición a las tareas de gobierno. Las elecciones a la Cámara de Representantes de 14 de noviembre de 1997 dieron la victoria a la Unión Socialista de Fuerzas Populares. Por bloques, la Kutla ganó los comicios, seguida por la Wifaq y el Centro, aunque por escaso margen. En las elecciones a Consejeros de la Cámara Alta del día 5 de diciembre, el triunfo fue para el Centro. Sin embargo, la complejidad del proceso electoral y la falta de suficiente cultura política siguen propiciando una dispersión del voto, con lo que el panorama político se presenta sensiblemente atomizado.

El Rey dio encargo para formar gobierno al líder de la USFP y antiguo opositor y exiliado político, Abderramán Yussufi. El resultado ha sido un Gobierno de coalición articulado fundamentalmente en torno a la Kutla (USFP, Istiqlal, PPS y los partidos próximos a dicha coalición FFD y PSD), con el refuerzo de dos partidos de centro (RNI y MNP). En la primera reunión del Gabinete, el día 25 de marzo de 1998, se fijaron los criterios de actuación prioritarios de la acción gubernamental: refuerzo de las bases del Estado de Derecho y de la práctica democrática con una mayor atención a los derechos humanos; actuación con parámetros éticos; búsqueda de la eficacia de la administración pública; y adopción de una política de desarrollo basada en la promoción del empleo, el incremento de las inversiones y la instauración de una auténtica solidaridad social. También se percibe un componente nacionalista más marcado, que se manifiesta prioritariamente en la cuestión del Sáhara.

La Ley de Presupuestos, aprobada en agosto de 1998, es un instrumento de transición inspirado en criterios de austeridad. Sus previsiones son que el límite del déficit público se situará en el 3 por ciento del PIB, el crecimiento para 1998 se estima en un 6,8 por ciento y del 7 por ciento en el 99, siempre que la cosecha lo permita, fijando el objetivo de inflación en el 2 por ciento. Aunque la citada Ley manifiesta privilegiar y subrayar la lucha contra el paro y las desigualdades sociales, para lo que aumentan del 10 al 50 por ciento las partidas correspondientes a los Ministerios sociales, de hecho se mantiene en la ortodoxia monetaria de anteriores ejercicios.

CEUTA Y MELILLA

La celebración del V Centenario de Melilla incrementó en 1997 el nivel de reivindicaciones públicas marroquíes respecto a las dos ciudades autónomas españolas con diversas manifestaciones que, sin embargo, no tuvieron carácter oficial ni excesivo apoyo popular. La moderación del Rey Hassan II atemperó considerablemente las reacciones de los partidos políticos.

Las declaraciones del nuevo Gobierno marroquí sobre Ceuta y Melilla podrían constituir un indicio de reactivación del tema en el futuro. En la 53 Asamblea General de las Naciones Unidas la representación marroquí, como es usual, insistió en sus argumentos en favor de la apertura de un proceso de reflexión conjunta con España.

La conocida postura española de principio se combina con la idea de que, en el marco de las fundamentales, positivas e intensas relaciones bilaterales, complementadas con su pertenencia conjunta al proceso de Barcelona y otras iniciativas en el marco mediterráneo, las dos ciudades autónomas españolas de Ceuta y de Melilla no deben ser un factor de conflicto entre ambos países, sino todo lo contrario, un factor de cooperación. Existen numerosos contactos entre ambas ciudades españolas y las marroquíes próximas que permiten su desarrollo.

ARGELIA

El proceso de edificación institucional desarrollado por las autoridades del país ha venido desenvolviéndose en un clima de violencia insoportable que conmueve a la opinión pública internacional, ensombreciendo la puesta en práctica del proyecto político que España y la UE apoyan y que ha cristalizado, por primera vez, en un Parlamento donde comparten espacio islamistas, laicos y representantes de la clase política tradicional argelina. Paralelamente, el gobierno de ese país se ha esforzado en cumplir sus compromisos con el Fondo Monetario Internacional, promoviendo una apertura de su economía y una liberalización cuyos resultados justifican cierto optimismo a la hora de contemplar el futuro a medio y largo plazo.

Sin embargo, el largo problema interno de Argelia ha continuado su zigzagante curso sin que se acabe de ver una salida fruto del consenso interno. Su raíz es compleja y a lo largo de los pasados años de crisis ha sido objeto de muy diversas y contrapuestas interpretaciones.

En síntesis, tiene un fondo común con la crisis de identidad que ha afectado a buena parte del mundo árabe en la estela de la etapa post-colonial. Ya en 1975, Anouar Abdel el Malek señalaba en su obra sobre el pensamiento árabe contemporáneo que todas las retóricas de la emancipación, penosamente elaboradas tras las independencias nacionales, se habían visto deslegitimadas. La consiguiente desarticulación social trascendió a la política y muchas capas marginadas recurrieron al islamismo como vía para encauzar sus reivindicaciones y restaurar el perdido sentimiento de comunidad.

En el caso de Argelia, puede aducirse que su menor vertebración histórica como Estado, en comparación con sus dos vecinos magrebies, unida a las características de una ocupación francesa que acabó desembocando a principios de este siglo en su anexión como departamento, sin por ello integrar a la población musulmana en plano de igualdad ciudadana, contribuyó a ahondar ese vacío de identidad. La unión creada con la guerra de independencia en torno al FLN y su doctrina política nacionalista, de marcado tono laico al principio, acabó diluyéndose con el cambio del entorno internacional en que se movía y su incapacidad de dar una respuesta estructurada y eficaz al reto del desarrollo. Un retorno a la referencia religiosa, en una sociedad donde tiene un destacado papel, fue dominando el comportamiento político de amplios sectores de población. Sin embargo, esta utilización de la religión por grupos políticos que luchan por el poder ha menguado su valor. De hecho, desde mediados de los años 80 la descomposición del poder político en Argelia habría de seguir una espiral.

El Frente Islámico de Salvación (FIS), que inicialmente era apoyado por el gobierno como forma de debilitar a otras fuerzas, se volvió en su contra. Las elecciones de 1991 dieron la victoria a los islamistas, pero los militares no la aceptaron y el proceso de transición democrática quedó comprometido, reforzándose el integrismo. Ello dió paso a una espiral de violencia, en la que se enfrentaron dos formas de autoritarismo, incapaces de encarrilar un reparto democrático del poder.

En una visión retrospectiva puede pensarse que el único poder real que ha existido en Argelia desde su independencia ha sido la cúpula militar, que en la actual crisis se ha mostrado contraria al compromiso con los grupos radicales. Su política erradicadora de los mismos ha sido respondida con acciones cada vez más espectaculares del GIA. Las negociaciones entre poder militar y FIS —organización con prestigio en amplios sectores

de población— buscaban cortar la justificación política de la acción del primero. El GIA se ha atomizado como consecuencia de las disensiones surgidas en su seno a partir de 1996. Su impotencia para atacar instalaciones militares o para tender emboscadas a fuerzas del orden, como ocurría en el pasado, le ha llevado a centrar su acción en la población civil, tratando de aterrorizarla.

Cabe preguntarse si la situación argelina ha podido beneficiar políticamente la posición relativa de otros países del área, al disminuir la capacidad de acción exterior y liderazgo que tenía antaño el gobierno de Argel. Pero aunque esto fuera así, preocupa fuertemente la dificultad de controlarla a corto plazo y la amenaza de que, incluso, conduzca a una desestabilización más amplia, si no se encara una solución interna negociada con los sectores que reniegan de la violencia. Al mismo tiempo, impide el funcionamiento de la cooperación subregional a través de la Unión del Magreb Árabe (UMA).

La cierta normalidad a que había vuelto Argelia este año, tras un sangriento mes de Ramadán, se vió de nuevo alterada al principio del verano por acciones de violencia indiscriminada en núcleos urbanos. Ello refleja que, pese a la efectividad de las acciones policiales y las ofensivas del Ejército en zonas rurales, los grupos terroristas, aunque cada vez más aislados y fragmentados, conservan todavía suficiente capacidad operativa.

Las nuevas instituciones parlamentarias argelinas deberán dar prueba de su talante democrático con los debates que se avecinan en torno a temas tan importantes como el Código de la familia o el de la información, cuya reforma demanda una sociedad en rápida mutación y que espera respuestas de unas instituciones que, por primera vez, tuvieron ocasión de elegir.

Un paso nuevo y significativo en el proceso de reforma política y económica puesto en marcha por el Gobierno argelino ha sido, este año, la decisión del Presidente Zeroual de acortar su mandato, convocar elecciones presidenciales para principios de 1999 y de no presentarse a las mismas. El propósito gubernamental de dotarlas de mayor transparencia, sin excluir la concurrencia de observadores internacionales y entablando un diálogo al respecto con representantes de diferentes partidos políticos, es un signo positivo, pese al desconcierto inicial causado por el anuncio del Presidente.

El diálogo entre Argelia y la UE ha registrado un cierto estancamiento hasta el verano, por variadas razones, entre ellas el tratamiento en Gine-

bra por la Comisión de Derechos Humanos de la situación argelina al respecto, tema que despierta una fuerte sensibilidad. Si por un lado la búsqueda de una solución a la violencia en Argelia debería asentarse en el diálogo con todas las fuerzas políticas que la rechacen, por otro requiere el evitar tomas de posición que deslegitimen a las autoridades argelinas en su lucha contra el terrorismo. Argelia participa activamente en el marco del proceso de Barcelona, estando en curso de negociación el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

A los efectos propios de la larga crisis interna se han venido a añadir factores circunstanciales o exteriores que dificultan el panorama económico. Parece que la economía argelina —el dato varía según las fuentes—, habría registrado en 1997, en contra de lo que se esperaba, un crecimiento solo próximo al 0.5 por ciento o negativo de hasta un -1 por ciento, mientras que el paro sigue situado, según cifras oficiales, en un 28-29 por ciento. La producción agrícola disminuyó en 1997 en un 24 por ciento, lo que se atribuye a la sequía que afectó al país. La producción industrial registró una caída, en 1997, del 7,2 por ciento, salvo en el sector del gas e hidrocarburos, donde se ha registrado un crecimiento. Sin embargo, la evolución a la baja del precio del petróleo, como ocurre con otros países productores, hace que la situación futura pueda verse afectada, dificultando ulteriormente el proceso de transición económica.

TÚNEZ

Con la perspectiva de las elecciones Presidenciales y Legislativas en 1999, nada hace prever que dichas consultas electorales vayan a traer cambios o sobresaltos de importancia en la vida política tunecina. Formalmente, existe un pluralismo político y el régimen ha puesto en marcha reformas constitucionales para aumentar el número de escaños de la oposición.

Los derechos de carácter económico y social priman sobre los de índole política, respecto de los cuales la actitud del régimen está muy condicionada por la estrategia de estabilidad para hacer frente al integrismo islámico. Por ello, la situación de los Derechos Humanos en el país sigue siendo el principal motivo de fricción con la UE. La actitud de Túnez es de no abordar, en el marco del diálogo político regular derivado del Acuerdo de Asociación con la UE, sino las líneas generales relativas a los DDHH y no casos individuales, que estima son asuntos internos en los que no cabe injerencia externa.

Con una estructura económica crecientemente diversificada y coordinadas macroeconómicas razonablemente satisfactorias, Túnez es un importante socio comercial para la UE en el Magreb y a ella se dirigen la mayor parte de los flujos comerciales del país norteafricano. Además, Túnez cuenta con una amplia clase media y la renta per cápita más alta del Norte de África, a excepción de Libia. Todo ello hace de Túnez un país con buenas expectativas y una estabilidad política y económica muy valiosa en el contexto magrebí. Túnez, junto con Marruecos, es el único país del Magreb que ha firmado de momento un Acuerdo de Asociación con la UE (1995), que entró en vigor el primero de marzo de 1998.

La consolidación del pluralismo político y de los valores democráticos debería permitir continuar, con perspectivas favorables, su proceso de desarrollo.

Las relaciones hispano-tunecinas están enmarcadas en el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación, firmado en 1995 y fijada en sólidos anclajes forjados por la historia, la presente comunidad de intereses y una representación similar del porvenir.

La República Tunecina ha puesto rumbo a la asociación euromediterránea con una encomiable determinación, que no deja lugar a dudas con respecto a la posición que desea ocupar en la comunidad internacional del siglo XXI.

LIBIA

Un esquema global para la región mediterránea debe contar con el apoyo y el concurso de todos los países ribereños. A largo plazo resultarán evidentes las carencias que cualquier mecanismo de integración que no incluya el componente libio. Su cooperación con las Naciones Unidas en aras de una resolución de los conflictos pendientes y fin de las sanciones internacionales, lo que motivó que Libia no pudiese participar en el proceso de Barcelona, permitiría una pronta reincorporación de Libia a todos los foros en los que se decide la suerte de nuestra región.

Mediante la Resolución del Consejo de Seguridad 1192, de 27 de agosto, Naciones Unidas aceptó la propuesta formulada en su día por la Liga Árabe y por la propia Libia de que los dos sospechosos de haber perpetrado el atentado del avión de la Pan-Am sobre Lockerby sean entregados a un tercer país y juzgados en él por un tribunal escocés bajo el imperio de la ley escocesa.

La posibilidad de llegar a un acuerdo para la celebración de un juicio a los sospechosos del caso LOCKERBY en un tercer país supone un giro considerable de la política mantenida en relación con este asunto, tanto por Washington como por Londres en los últimos años. Supone una sustancial flexibilización de las exigencias, probablemente inducida por la falta de resultados de la política mantenida hasta hoy y las crecientes dificultades para mantener el régimen de sanciones del CSNU dada la cada vez más extendida oposición a las mismas entre los países árabes y africanos y la mayor flexibilidad mostrada por otras capitales occidentales, aunque en el marco del pleno respeto a las decisiones del CSNU.

El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Liga Árabe (El Cairo, 15 y 16 de septiembre) endosó con menos contundencia de lo esperado la demanda libia de mayores presiones sobre los EEUU y el Reino Unido. En todo caso, los socios árabes del proceso de Barcelona vienen reiterando con insistencia la incorporación de Libia al mismo en cuanto su situación internacional lo permita.

SAHARA OCCIDENTAL

De acuerdo con el Plan de Arreglo de NNUU para el Sahara Occidental y los Acuerdos de Houston (16 de septiembre 1997) el proceso de identificación de votantes se completó el pasado 2 septiembre, con el resultado de 147.350 censados, con excepción de los solicitantes pertenecientes a los grupos tribales controvertidos y varios centenares de residentes en extranjero. Se confía que se avance en la identificación de estos últimos así como, simultáneamente, en la tramitación de los recursos de los identificados pertenecientes a las tribus no controvertidas. En Houston se llegó a un compromiso: los individuos pertenecientes a las agrupaciones tribales controvertidas (identificados con las claves H41, H61 y J51/52) podrían presentarse individualmente para la identificación sin que ninguna de las dos partes (Marruecos y Frente Polisario) pudiesen patrocinarlos, pero tampoco impedir activamente su presentación ante la Comisión de Identificación de la MINURSO. También hay que tener en cuenta que un solicitante identificado no adquiere automáticamente la condición de votante, sino que es interrogado por la Comisión de Identificación competente para determinar su elegibilidad para participar en referéndum.

La cuestión de los controvertidos sigue estancada. La exigencia marroquí de identificar a los 65.000 miembros de estas agrupaciones tribales es

interpretado por el Polisario, que desconfía, como una vía para ganar tiempo y perpetuar el status quo, ya que obligaría a un ejercicio poco menos que imposible de encuadrar las agrupaciones en centenares de subfracciones. El Secretario General de la ONU ha expresado su preocupación en torno a este extremo en sus últimos informes al Consejo de Seguridad, por el riesgo de bloqueo del proceso si esta cuestión no se soluciona.

La conclusión del proceso de identificación de votantes acercará el momento más delicado para las partes de encarar las siguientes etapas de la preparación del referéndum.

En el caso de que se superen las dificultades en torno a la identificación de los conflictivos, las fases siguientes tampoco resultan sencillas. El ACNUR prosigue con los trabajos preparatorios para repatriación de refugiados según el Plan de Arreglo, aunque no sin dificultades en su misión. La operación de repatriación, cuya duración inicial se estimaba en 15 semanas, se podría prolongar por espacio de varios meses. Tampoco se ha resuelto la cuestión del asentamiento de los refugiados una vez repatriados. Todo ello hace previsible una ulterior demora en los plazos contemplados para la realización del referéndum.

En relación con el conflicto del Sahara Occidental, España siempre ha mantenido que se trata de un problema derivado de la descolonización, que sólo se resolverá de manera definitiva cuando el pueblo saharaui pueda pronunciarse sobre su destino en un referéndum de autodeterminación libre, justo y con las debidas garantías internacionales. España mantiene su postura de total neutralidad y de apoyo sin reservas a la labor de la ONU. Esta neutralidad no quiere decir indiferencia, y por ello España sigue dispuesta a colaborar con la ONU en todo aquello que se nos solicite, siempre que cuente con la conformidad de las partes.

Ya se han concretado varias vías de colaboración (envío de dos expertos en las tareas de identificación en misión de carácter exclusivamente técnico el pasado mes de mayo, y la puesta a disposición del Hospital Militar de Las Palmas a los miembros de la MINURSO). Además, España ha dado 4 millones de dólares al ACNUR para contribuir a las tareas de repatriación en el marco del Plan de Arreglo de NNUU.

En cualquier caso, lo importante es la aplicación íntegra del Plan de Arreglo para que pueda por fin celebrarse el referéndum en condiciones de libertad, transparencia y justicia. La mediación del Enviado Personal del

Secretario General de la ONU, James Baker, sólo tendrá sentido si es capaz de persuadir a las partes, con el apoyo de la comunidad internacional, para proseguir con la aplicación del Plan de Arreglo y los Acuerdos de Houston.

GIBRALTAR

A pesar de las razonables propuestas españolas, la situación de este contencioso permanece virtualmente estancada. La postura española es bien conocida. La situación de Gibraltar constituye un anacronismo colonial, una situación anacrónica surgida de las guerras dinásticas de principios del siglo XVIII, al que debe ponerse fin. La descolonización sólo puede realizarse, de acuerdo con Utrecht y la doctrina de Naciones Unidas, mediante la retrocesión del territorio a España. Ello es particularmente relevante ante los recientes intentos unilaterales por alterar el status actual de Gibraltar mediante una modificación de su Constitución otorgada de 1969. Por ello, Gibraltar supone un elemento desestabilizador, no sólo en las relaciones bilaterales entre el Reino Unido y España, sino dentro de la propia UE, en este último plano debido al continuo intento de las autoridades locales de la Colonia por asumir competencias que no les corresponden en virtud del Art. 227.40 del Tratado de las Comunidades Europeas, y pretender convertirse en un cuasi Estado miembro; y al negarse incluso a aplicar acuerdos a los que han llegado el Reino Unido y España, por ejemplo, sobre la utilización conjunta del aeropuerto.

En diciembre de 1997, y dentro del Proceso de Bruselas, España realizó una propuesta de contenido político para la solución del contencioso. Las autoridades locales gibraltareñas la han rechazado sin más. Para Londres, sin embargo, continúa en estudio y sigue siendo válida como elemento de negociación.

En su intervención ante la 53 Asamblea General de las Naciones Unidas, el Ministro español de Asuntos Exteriores recordaba que la histórica labor de la Organización en materia de descolonización no podrá considerarse completa mientras persistan situaciones como la de Gibraltar. Todos los años la Asamblea General renueva sus llamamientos a España y al Reino Unido para que continúen sus negociaciones con vistas a poner término a la situación colonial de Gibraltar. El actual proceso negociador parte de la llamada Declaración de Bruselas de 1984, en la que los Gobiernos de España y el Reino Unido se comprometieron a establecer un proceso

negociador. Durante la ronda de negociaciones de 1997 se presentó por parte española una propuesta que permitiría a España recuperar la soberanía sobre Gibraltar, manteniendo las actuales ventajas de sus habitantes, otorgándoles un grado de autonomía política en el marco del Estado Autónomo español mayor de la que actualmente disfrutan, y aceptando, como garantía adicional de la buena fe española, el mantenimiento de una soberanía compartida por el Reino Unido y España durante un largo período transitorio. Esa propuesta debería poder constituir la base de un Acuerdo que, de una vez por todas, resolviese este doloroso conflicto para España.

EL ORIENTE MEDIO

El proceso de paz

En la Conferencia de Paz de Madrid de 1991 se sentaron los principios en los que debe inspirarse el Proceso de Paz, entre los que destacan las Resoluciones 242 y 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que prevén la retirada israelí de los Territorios Ocupados a raíz de la Guerra de los Seis Días, en 1967, y que, en definitiva, vienen a consagrar el principio de "paz por territorios". Asimismo, se creó la arquitectura del Proceso de Paz, mediante el establecimiento de negociaciones bilaterales directas entre Israel y cada uno de los Estados árabes (Jordania, Siria y Líbano) y entre israelíes y palestinos.

Paralelamente, se ideó una estructura de negociaciones multilaterales para abordar cuestiones de interés regional en cinco grupos de trabajo (seguridad y desarme, refugiados, desarrollo económico regional, agua y medio ambiente).

Se combinaba así la exigencia israelí de un cauce bilateral, con la cobertura internacional. Aunque el núcleo central de los acuerdos de paz debe ser alcanzado por las partes, el papel de los copatrocinadores y otros contribuidores internacionales, así como de la labor en la banda multilateral, actuando como catalizadores, es esencial. Cabe pensar que habría sido muy difícil para las partes, por sí solas, asumir tan complejo reto y mantener su impulso.

La filosofía de Madrid partía de un enfoque gradual que permitiera ir avanzando hacia una solución final del problema palestino y que, entretanto, fomentara la confianza entre las partes. Así nacen los denominados

“Acuerdos de Oslo” (Declaración de Principios de 1993 y Acuerdo Interino de 1995), que establecen una fase provisional o de autonomía para los Territorios Palestinos, durante la que se llevará a cabo la retirada de tropas israelíes de estos Territorios y se transferirán las competencias en materia civil a la Autoridad Palestina. Según los Acuerdos, esta fase provisional tendrá cinco años de duración y, después, se negociará el Estatuto Final, en el que se abordarán temas como el futuro de Jerusalén, los refugiados, los asentamientos y las fronteras.

El Proceso de Paz en Oriente Medio avanzó con rapidez durante los cinco primeros años, a pesar de sus dificultades intrínsecas, gracias a la determinación de muchos de los dirigentes políticos de la región, incluido el Primer Ministro israelí, Yizhak Rabin, que pagó con su vida su valiente apuesta por la paz.

Desde que en mayo de 1996 llegara al poder la coalición del Partido del Likud con partidos nacionalistas y religiosos, el gobierno dirigido por el Primer Ministro, Benjamín Netanyahu, ha adoptado una política más rígida e intransigente que, hasta el reciente Memorandum de Wye, había impedido progresos en el Proceso de Paz más allá de la retirada de tropas de Hebrón efectuada en enero del pasado año. El actual Primer Ministro israelí insiste en la absoluta prioridad de garantizar la seguridad de Israel, sobre una base en la que prima el componente territorial, a la par que su coalición rechaza la posibilidad de un Estado palestino, opción que la plataforma laborista israelí no excluye desde el pasado año.

En 1998 la UE ha continuado expresando su profunda preocupación por la falta de progreso en el proceso de paz en el Oriente Medio y la amenaza que ello supone para la paz y la estabilidad en la región. A través de los esfuerzos desplegados por su Enviado Especial para Oriente Medio, el diplomático español Miguel Angel Moratinos, así como a través de sus relaciones diplomáticas con las partes implicadas e interesadas y su contribución económica, la UE se ha esforzado en contribuir al relanzamiento del proceso, aportando ideas y propuestas. Los contactos con los Estados Unidos y el apoyo a su iniciativa, cuyos sucesivos pasos ha seguido con atención, han sido significativos. Entre otros datos cabe recordar la reunión de Londres en mayo y las visitas al Oriente Medio de los Presidentes del Consejo y de la Comisión.

Paralelamente al papel político que desempeña la UE (Unión Europea), hay que destacar su esencial contribución económica y financiera al Proceso de Paz, como principal donante de ayuda al pueblo palestino (aprox.

1437 millones de dólares USA en los últimos cinco años). Esa ayuda tiene un importante cometido político en el caso de los palestinos, cual es permitirles disminuir la desigualdad intrínseca que, como parte, tienen con respecto a Israel, facilitando así una mayor capacidad de negociación.

El Consejo Europeo de Cardiff (15-16 junio 1998) formuló un apremiante llamamiento a Israel para que reconociese el derecho de los Palestinos al ejercicio de la libre determinación, sin excluir la opción de un Estado, a la par que solicitaba del pueblo palestino la reafirmación de su compromiso con el legítimo derecho de Israel de vivir dentro de fronteras seguras y reconocidas. Recordaba también la oposición de la UE a los asentamientos israelíes en los territorios ocupados y su compromiso con la cooperación en materia de seguridad, que debe ser total, constante y sin reservas. Igualmente, expresaba su preocupación por la falta de avances en las bandas siria y libanesa del proceso de paz, insistiendo en la necesidad de su reactivación para lograr una paz global basada en el principio de paz por territorio y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Aún dando la bienvenida a la aceptación israelí de la Resolución 425 del Consejo de Seguridad, renovaba su llamamiento para una retirada plena e incondicional de las fuerzas israelíes del Sur del Líbano. Finalmente, reafirmaba su intención de continuar colaborando, a través de su Enviado Especial, sus relaciones diplomáticas e implicación económica y a través de sus relaciones de amistad con las partes interesadas, tanto dentro como fuera de la región, para restaurar la confianza y reforzar el proceso de paz.

Los ojos están ahora puestos en el cumplimiento de lo acordado en Wye, con la esperanza de que se genere también un avance en las otras bandas del proceso.

CHIPRE Y TURQUÍA

El contencioso chipriota no solamente afecta a las relaciones de la Unión Europea con ese país, sino también a las relaciones de la Unión Europea con Turquía, a las relaciones greco-turcas y a la estabilidad del Mediterráneo Oriental. Por ello, Chipre se presenta con frecuencia más como objeto que como sujeto de los contenciosos que polarizan su entorno. Los factores históricos y anímicos que concurren, que a veces se presentan con tintes apasionados que dejan poco margen a la lógica política, no hacen sino acentuar los perfiles de divergencia.

La Unión Europea sigue firmemente comprometida con el objetivo de lograr un arreglo político y pacífico de la cuestión de Chipre, sobre la base de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de la ONU, a fin de que se pueda poner término a la división de la isla. La postura de la UE es que se debe conseguir la federación bicomunitaria y bizonal de dos entidades políticamente iguales. La adhesión de Chipre se contempla desde esa perspectiva de paz civil y reconciliación, como lo indicó el Consejo Europeo de Luxemburgo. Sin embargo, en el momento del inicio de las negociaciones de adhesión de Chipre, en marzo de 1998, la UE hubo de tomar nota con sentimiento de que no se había podido lograr un acercamiento a una solución política mutuamente aceptable. La comunidad turcochipriota respondió negativamente a la invitación del Gobierno de Chipre para que enviase representantes a las negociaciones, aunque el ofrecimiento permanece abierto. Al mismo tiempo continuaba la preocupación por el excesivo nivel de armamentos en Chipre, lo que contribuye a aumentar la tensión en la región. En consecuencia, deben redoblar los esfuerzos para que todas las partes implicadas entiendan y aprecien los beneficios que obtendría la Isla unificada con su ingreso en la Unión Europea. Del mismo modo, no cabe duda de que para contribuir a la solución del contencioso chipriota se requiere seguir impulsando las relaciones entre la Unión Europea y Turquía.

De Turquía se espera por muchos que decida entre las opciones europea o asiática, laica o islámica, oriental u occidental. Sin embargo, es preciso valorar su carácter específico como puente entre diversas culturas, que constituye una de sus mayores riquezas en todos los ámbitos y respetar y alentar sus opciones dirigidas a la consolidación de su sistema democrático, condición necesaria para su integración progresiva en Europa, de la que es aliado en la OTAN. Su doble condición europea y asiática le da un valor estratégico difícilmente igualable. Turquía puede desempeñar el papel de lugar de encuentro entre Europa y Oriente Próximo, el Cáucaso y el Asia Central y de centro irradiador de estabilidad y prosperidad, en unos momentos en los que el interés energético en la zona del Caspio cobra una señalada importancia internacional.

Estas primeras expresiones se fueron matizando en las semanas siguientes, sin que por ello deba considerarse que la situación se ha recompuesto.

La UE ha reiterado su marcado interés por la estabilidad política, económica y social de Turquía, a la que considera como un factor de estabili-

zación en toda el área. El Consejo Europeo de Luxemburgo (14 de diciembre 1997) confirmó la elegibilidad de Turquía para ser miembro de la Unión, en base a los mismos criterios aplicados a otros candidatos, elaborando una estrategia al efecto. En parte es comprensible la decepción que mostró Ankara, que anunció que “no habrá más diálogo político entre Turquía y la Unión Europea”, según declaró el Primer Ministro Yilmaz, al tiempo que añadía que se seguiría adelante con el proceso de integración del norte de Chipre en Turquía en paralelo a las negociaciones de adhesión de la República de Chipre a la Unión.

En marzo de 1998, la Comisión formuló diversas propuestas para promover el desarrollo de las relaciones sobre una base sólida y evolutiva. A pesar de las diferencias surgidas en cuanto a la futura adhesión y el hecho de que Ankara declinó participar en la Conferencia de Londres, a la que se invitó a asistir a todos los candidatos, existe una manifiesta voluntad de mejorar las relaciones bilaterales en beneficio mutuo, aunque ello requiere también una cooperación activa por parte de Ankara y una positiva actitud de acercamiento en cuanto a la cuestión de Chipre. Permanece la esperanza de que Turquía acepte asistir a la II Conferencia que debe desarrollarse bajo la actual presidencia de Austria y reactive su diálogo con la UE.

LOS BALCANES

Ex-Yugoslavia

Si por un lado se va consolidando el proceso de separación e independencia de Croacia, Serbia y Eslovenia, la paz en Bosnia-Herzegovina avanza con lentitud en el marco de los Acuerdos de Dayton, incluso con incertidumbres preocupantes. Las elecciones del pasado mes de septiembre se han saldado con un reforzamiento de los partidos políticos ultranacionalistas dirigidos por Radovan Karadzic. Sin embargo, la reelección de Alija Izetbegovic como representante bosnio en la presidencia colegiada, que permite contemplar una continuidad en la aplicación de los acuerdos de Dayton, y la elección del moderado Zivko Radisic como representante serbobosnio en la misma, junto con la ausencia de Momcilo Krajisnik, son datos positivos.

La Consolidación de la paz en la ex-Yugoslavia y su desarrollo institucional, reconstrucción y retorno de los refugiados ha constituido una de las prioridades de la UE durante el pasado año, continuando con una asistencia por un importe de más de 250 millones ECU. El papel de la UE

como primer contribuyente a la asistencia internacional quedó ratificado en la cuarta Conferencia de Donantes para Bosnia y Herzegovina (Bruselas 7-8 mayo 1998). La asistencia humanitaria ha sido objeto de especial atención. Sin embargo, a pesar de algunas mejoras, los acontecimientos en la región y en especial la crisis de Kosovo pueden conducir a más graves retos.

En términos generales, las relaciones de la UE con los países de la zona (Bosnia y Herzegovina, Croacia, RF de Yugoslavia, ex-República Yugoslava de Macedonia y Albania) han continuado en las directrices de las Conclusiones del Consejo de abril de 1997, ratificadas el 28 de abril de 1998. A finales del presente año se decidirá respecto a la continuación en 1999 del régimen comercial, teniendo en cuenta el cumplimiento de los condicionantes políticos establecidos. Las relaciones con la RFY han estado dominadas por el desarrollo de la crisis de Kosovo y las sucesivas gestiones cerca del Presidente Milosevic para poner fin al uso indiscriminado de la violencia, junto con los similares llamamientos al liderazgo albanés de Kosovo. En junio de 1998, el Consejo Europeo de Cardiff requirió al Presidente Milosevic para que: pusiese fin a las operaciones de las fuerzas de seguridad contra la población civil y retirase las fuerzas de seguridad utilizadas para la represión; facilitase la supervisión internacional en Kosovo, el retorno de los refugiados y el libre acceso de las organizaciones humanitarias; y avanzase en el diálogo político con el liderazgo albanés de Kosovo. En otro caso, se advertía, la comunidad internacional tendría que optar por una acción mucho más contundente. Al mismo tiempo, se adoptaban una serie de medidas complementarias (embargo de armas y material, denegación de visados, congelación de créditos de exportación y prohibición de nuevas inversiones, así como prohibición de vuelos entre la RFY y la UE). La UE se opone a la independencia de Kosovo, pero está en favor de un status especial, con amplia autonomía, dentro de la RFY. En cuanto a Croacia, la postura de la UE continua basándose en el Acuerdo de Paz Dayton/París, y respecto a Bosnia Herzegovina, en los objetivos establecidos en el Consejo de Aplicación de la Paz de Bonn (diciembre 1997).

ALBANIA

Por lo que atañe a Albania, la UE ha reactivado su diálogo político con Tirana y ha continuado prestando ayuda para superar la crisis política, económica y financiera del pasado año.

MALTA

Tras la suspensión por Malta de su solicitud de adhesión a la UE en 1996, lo que ha impedido su probable inclusión en el paquete de candidaturas prioritarias adoptado en Luxemburgo, se celebró un Consejo de Asociación en abril de 1998, en el cual ambas partes acordaron continuar el futuro desarrollo de sus relaciones (Declaración Conjunta sobre Diálogo Político). Posteriormente, las elecciones generales de Malta han dado paso a un nuevo Gobierno que ha vuelto a situar entre los objetivos el relanzamiento de la solicitud de adhesión.

LA SEGURIDAD DE EUROPA Y LA ESTABILIDAD Y SEGURIDAD DEL MEDITERRÁNEO

Por lo que se refiere al potencial de conflicto en el Mediterráneo, los análisis coinciden en que, como ocurre en otras partes del mundo, en esta nueva era que ha sucedido a la guerra fría y la bipolaridad se ha producido un sensible cambio de pautas. El riesgo de conflictos armados entre Estados ha decrecido, también en el Oriente Medio desde los Acuerdos de Camp David de 1979 y el Tratado de Paz entre Israel y Egipto, así como el más reciente con Jordania y los Acuerdos suscritos con los palestinos, aunque el peligro es todavía comparativamente elevado ante el bloqueo del Proceso de Paz. En cambio, existe un riesgo aumentado de conflictos internos que, casi siempre, tienen repercusiones internacionales de mayor o menor alcance. Esto representa un complejo reto de seguridad.

En las sociedades en transición, como ocurre en la ribera Sur del Mediterráneo, las viejas fuentes de conflicto, como los antagonismos culturales, étnicos o religiosos se ven potenciadas por factores nuevos como la falta de adecuado gobierno, los problemas demográficos, la escasez o mal uso de los recursos naturales, la degradación medio ambiental o la proliferación de armamentos. Los remedios ante esta problemática son tan complejos como sus causas. Implican la necesidad de un esfuerzo continuado que combine una variedad de instrumentos. Se trata de una tarea que requiere la participación de organizaciones internacionales, así como la cooperación multilateral y bilateral entre los Estados. La dimensión preventiva, encaminada a desactivar la tensión, detener la violencia inmediata, o aplicar políticas preventivas que encaren las causas subyacentes de conflicto (construcción de la paz) es una cuestión clave. Una vez que han eclosionado, los conflictos son mucho más difíciles de resolver.

La construcción a largo plazo de la estabilidad y la seguridad incluye, además del diálogo político reforzado y de medios clásicos de seguridad, elementos como la cooperación, el comercio, el apoyo a la democratización, el buen gobierno, y el reforzamiento de la sociedad civil. La diversidad de instrumentos subraya la necesidad de enfoques coherentes y globales que integren esos varios elementos en una perspectiva global y a largo plazo.

La prevención de conflictos a corto plazo puede incluir medidas que van desde la mediación/negociación a las presiones diplomáticas o económicas, apoyadas en caso necesario por la disposición a recurrir a medios militares (p.e. la estrategia aplicada en la ex-Yugoslavia). Por otra parte, la prevención y posibilidad de acciones en plazos breves presupone una adecuada alerta temprana. Ello implica el análisis de las tendencias a largo plazo y de los factores de violencia subyacentes, así como el seguimiento de eventos a corto plazo, desencadenadores de la misma.

Desde su responsabilidad como uno de los actores fundamentales para la estabilidad internacional y por evidentes razones, incluida la proximidad, la Unión Europea está llamada a jugar un papel activo en el Mediterráneo, ayudando a prevenir o gestionar las crisis. Esto tiene que ser realizado en estrecho contacto con otros países de la región, con la ONU, con otras organizaciones internacionales o regionales competentes que tienen una dimensión mediterránea o han establecido un diálogo en la zona (Consejo de Europa, OSCE, UEO, OTAN, pero también la Liga Árabe o la UMA en el Magreb). Una estrecha concertación con los Estados Unidos, según lo establecido en el Plan de Acción Transatlántico, es esencial.

A título de síntesis, puede decirse que la mayor dificultad para los países a ambos lados del Mediterráneo es cómo asegurar una solución pacífica y negociada de sus diferencias, basada en la cooperación y en la necesidad de encuadrar un destino común, en un período de transición que, con diferente extensión y contenido, les afecta a nivel individual como Estados así como a nivel regional y subregional.

El interés por la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo se ha incrementado considerablemente a lo largo de los pasados años, dando lugar a diversas iniciativas europeo-occidentales. Todas ellas tratan de buscar los medios para aportar una contribución específica a la estabilidad de las regiones vecinas.

Se trata de una aproximación gradual que debe tener en cuenta las sensibilidades de los países de la ribera Sur, que manifiestan recelos ante

lo que pudiera presentarse como un intento por parte europea de proyectar en ese ámbito sus propios esquemas y desean que tales iniciativas desemboquen en un verdadero diálogo, para construir conjuntamente un sistema de estabilidad y seguridad en la zona, teniendo en cuenta también sus intereses y sus compromisos en el contexto de otras instituciones regionales a las que algunos pertenecen, como la Liga Árabe o la OUA.

La globalidad con la que los países de la ribera Sur contemplan la estabilidad y seguridad del área debe de ser valorada y entendida. Para muchos de ellos, como se refleja en su postura en el marco de los diversos diálogos mediterráneos en curso, los factores socio-económicos, culturales o ambientales, por ejemplo, constituyen duras realidades que tienen que encarar y consiguientes riesgos de seguridad interna o en el contexto de las relaciones subregionales, tan o más importantes en lo inmediato como los de la seguridad en sentido tradicional. Se pide con insistencia no sólo que Europa lo tenga suficientemente en cuenta en tales diálogos y en la cooperación global con ellos sino igualmente en su propio esquema de seguridad a nivel europeo.

EL PROCESO DE BARCELONA COMO INICIATIVA INNOVADORA PARA LA CREACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO DE UNA ZONA DE ESTABILIDAD Y PROSPERIDAD COMPARTIDA

En el "Panorama Estratégico 1997-98" elaborado por este Instituto se realizaba un análisis más pormenorizado del proceso euro-mediterráneo que condujo a la Conferencia y Declaración de Barcelona de 27 de noviembre de 1995. Partiendo de ese análisis, corresponde ahora, en esta nueva edición, realizar, sobre todo, una evaluación y prospectiva de sus desarrollos inmediatos.

Como síntesis y recordatorio cabe señalar que en el proceso de Barcelona, los países mediterráneos europeos de la UE, y entre ellos no cabe pasar por alto la acción española, jugaron un papel promotor clave. Fue la consecuencia de la maduración desde los años setenta y ochenta, al filo de la incipiente cooperación política europea (hoy Política Europea de Seguridad y Cooperación, más conocida por las siglas PESC), de la necesidad de una relación global y multilateral que completase el tradicional marco de relaciones bilaterales entre los países de la UE y sus asociados del Sur. Su ventana de oportunidad política llegó con los profundos cambios en la política mundial y el escenario europeo registrados en la primera

mitad de esta década, seguidos de la crisis de Kuwait y los avances en el Proceso de Paz en el Oriente Medio (PPOM) tras la Conferencia de Madrid de 1991 y los Acuerdos de Oslo entre israelíes y palestinos. El objetivo era promover la paz y la estabilidad en el Mediterráneo, en la estela de los mencionados cambios geopolíticos y de los nuevos retos emergentes, a través de una asociación innovadora capaz de contribuir decisivamente a resolver las muchas y complejas cuestiones de la región. Su lógica estribaba en que la cooperación política, económica y social, conducente al desarrollo, la modernización y la creación de un espacio de prosperidad compartida, serían los sillares de la estabilidad y lograrían la paz en la zona.

Desde esta filosofía, Barcelona era concebida en relación con el Oriente Medio como un proceso "post pacem", en un momento en el que el PPOM parecía estar encauzado y con solución al alcance de la mano. Barcelona pretendía ayudar, a través de la creación de una sinergia positiva, a la resolución de los conflictos y tensiones en la región, pero no trataba de sustituirse a los procesos ya existentes en la misma. Al mismo tiempo se suponía que la globalidad del proceso de Barcelona era, a largo plazo, de tal envergadura e importancia para todos sus miembros que ello lo colocaría, de alguna forma, supra partes.

Los efectos negativos sobre el proceso de Barcelona del estancamiento del Proceso de Paz en el OM se hicieron claramente visibles, especialmente en el capítulo político de Barcelona, pero también en otros aspectos, como la posibilidad de desarrollar la cooperación subregional. La lógica de la postura de los miembros árabes de Barcelona era que su aceptación de participar con Israel en el mismo era una consecuencia del avance del PPOM y la cooperación que entrañaba constituía una compensación. Detenido el PPOM, no era lógico que Israel obtuviese dicho beneficio. Esa misma lógica se aplicaba a los cauces propios del PPOM, en su banda multilateral, como la Conferencia Económica MENA.

La II Conferencia Ministerial Euromed en Malta (1997) fue por ello, y por haberse tratado erróneamente de aprovecharla para relanzar el PPOM, un punto álgido pero, a pesar de sus dificultades, constituyó igualmente una ocasión de reflexión. Se empezó a desarrollar a ambos lados del Mediterráneo la conciencia de los peligros que se derivaban de convertir el proceso de Barcelona en un rehén permanente del PPOM, cuando sin ignorar la inevitable conexión, su globalidad y alcance deberían situarlo en otro plano, para que pudiese desarrollar los principios y objetivos com-

partidos formulados en la Declaración y el Programa de Trabajo. La Conferencia Ministerial ad hoc de Palermo, celebrada en junio de 1998 y encargada de evaluar la andadura del proceso, evidenció una clara y compartida voluntad política de mantener sus avances y llevarlo a ulteriores desarrollos. Los intereses comunes, globales y a largo plazo dan al proceso un fundamento de renovada solidez.

La lógica de Barcelona combina el amplio abanico de elementos incorporados a sus tres Capítulos y su Programa de Trabajo. Son dimensiones interdependientes y que se deben reforzar mutuamente. En conjunto, deben proveer una mayor confianza, una gradual convergencia y la base para construir entre todos sus miembros, gradualmente, un sistema específico euromediterráneo de estabilidad y seguridad multilateral o colectiva que puede beneficiarse de otras experiencias previas positivas, como las derivadas del proceso europeo, y de un nuevo concepto para la relación inter-regional.

En ese sentido, los mismos Acuerdos de Asociación entre la UE y los países del Sur, que Barcelona pretende complementar con una cooperación multilateral, constituyen un poderoso instrumento para promover dicha convergencia.

Las incertidumbres y dificultades son todavía importantes y el camino largo, pero se puede decir que el proceso de Barcelona es, para sus miembros, la mejor opción disponible. Durante décadas de inestabilidad en la región nunca se había intentado o sido posible algo similar.

El objetivo es promover no sólo una relación integral Norte-Sur, cuyo ambicioso propósito inmediato está en la creación para el 2010 de una zona de libre comercio —como instrumento clave de esa construcción euromediterránea de un área de prosperidad compartida pero no como su objetivo último—, sino también una asociación subregional, que es más necesaria en la medida de la asimetría existente en este respecto en relación con Europa, su evolución y nuevas realidades. Una de ellas es la conciencia de la indivisibilidad esencial de los procesos políticos, la seguridad y el desarrollo socio-económico, tanto a nivel nacional como internacional.

Para hacer frente a este reto, las ideas de base incorporadas a la Declaración de Barcelona requieren:

- Un suficiente grado de consenso sobre la universalización y consolidación de los valores democráticos.

- Un nuevo concepto global de la seguridad en la región basado en relaciones pacíficas, cooperación, y un sistema de garantías y controles recíprocos.
- Una política social orientada al aperturismo y la tolerancia de los valores de los demás, junto con la búsqueda de un común denominador.
- La reducción de la asimetría existente entre los niveles de integración y desarrollo socio-económico en los ejes Norte-Sur y Sur-Sur.
- Una sinergia positiva y convergencia entre los procesos existentes en el área, trabajando para lograr una mayor cooperación y la integración de las políticas en los diversos campos.

El concepto de estabilidad invocado en Barcelona no tiene un sentido estático sino dinámico, asociado al desarrollo de las directrices incorporadas a la misma. Entre ellas, cabe recordarlo, se incluyen: el respeto mutuo y de las obligaciones derivadas del derecho internacional y de los instrumentos regionales de los que los miembros son parte; la igualdad soberana, integridad territorial y no intervención en asuntos internos; la igualdad de derechos de los pueblos, incluyendo el derecho a la autodeterminación; el Estado de derecho y los principios democráticos esenciales así como las libertades fundamentales políticas y civiles, que no pueden disociarse de un modelo de desarrollo más equilibrado para la región; la diversidad, pluralismo y tolerancia; la solución pacífica de conflictos.

Desde esta perspectiva, el Capítulo I de la Declaración de Barcelona incorpora importantes objetivos y medios para el reforzamiento del diálogo político y el logro de la estabilidad y la paz. Sin embargo, falta todavía un lenguaje estratégico común en la región, por lo que es preciso desarrollar una base conceptual conjunta que aborde los principales elementos.

El proyecto/objetivo de una Carta de seguridad y estabilidad debe ser concebido como un marco flexible, basado en una percepción compartida de los principios y fines acordados en Barcelona que constituya un instrumento político voluntario y de carácter evolutivo y que, sin obligar jurídicamente, implique un compromiso moral destinado al desarrollo de dichos principios, proporcionando la estructura apropiada para la contrucción progresiva de la asociación en este ámbito.

La tarea no es fácil por diversas circunstancias, que van desde la pluralidad conceptual a las situaciones políticas o los conflictos que todavía perviven en la zona, cuya solución requiere una reconciliación.

Otros obstáculos tienen raíces históricas, anímicas, socio-económicas y culturales que precisan de la gradual construcción de la asociación, buscando una confluencia de percepciones sobre los principales riesgos para la estabilidad y la creación de una seguridad común, teniendo en cuenta la diversidad de tradiciones y valores que conforman la respectiva identidad. Entre estos riesgos figuran: el terrorismo, el crimen organizado, la violencia política y social, los problemas económicos, los conflictos culturales — incluidas las cuestiones religiosas— y las tensiones migratorias. En algunos aspectos habrá que esperar a que concurran las condiciones políticas necesarias para que la convergencia pueda producirse. Será también necesario compatibilizar los compromisos que se derivan de la pertenencia de los países miembros de Barcelona a diversas organizaciones regionales con proyección en la materia. Finalmente, se precisa una mayor transparencia, intercambio de información y creación de confianza, ya que pervive a veces en el Sur la sospecha de que Europa trata de proyectar e imponer sus propios esquemas de seguridad, más que construir conjuntamente uno nuevo, adaptado a las circunstancias y necesidades específicas de la región euro-mediterránea.

Sólo desde esa perspectiva, participativa y colectiva, que proporciona el marco multilateral, es posible concebir con cierto optimismo el futuro del Mediterráneo, que por supuesto deseamos pacífico y armónico. Sólo a través de él cabe augurar con cierta confianza la necesaria convergencia de los diversos sistemas ideológicos, atenuar en lo posible las importantes disparidades socioeconómicas, atemperar los excesos de los nacionalismos exaltados y sus secuelas y, en definitiva, hacer frente a la múltiple conflictividad que pone en entredicho la paz, la estabilidad y la prosperidad de toda la región.

Después del momento crítico representado por la Segunda Conferencia Ministerial Euromed (Malta, abril de 1997), el Proceso de Barcelona ha quedado revitalizado en la Conferencia Ministerial ad-hoc de Palermo del pasado mes de junio, que, como consideran todos los países miembros, europeos y árabes, reafirmó el espíritu de Barcelona y dió un nuevo impulso al Partenariado.

En Palermo se han logrado enfocar los conceptos de seguridad y estabilidad desde un punto de vista global, incluyendo en los mismos las ideas de estabilidad económica y social. Asimismo se ha vuelto a aclarar la complementariedad del Proceso de Barcelona y del PPOM, que han de ser considerados paralelos pero interactivos con una positiva influencia del primero, pero sin quedar como rehén del segundo.

Palermo supo concretar decisiones específicas que han sido unánimemente consideradas como alentadoras (diálogos sobre migraciones y terrorismo, avances en los trabajos para redactar la Carta para la Paz y la Estabilidad, aprobación del proyecto español de Conferencia sobre la Cooperación Regional, entre otros temas) tanto por parte de los Asociados del Sur como de los países europeos más involucrados e interesados en un eficaz desarrollo de la Asociación Euromediterránea.

Por lo que se refiere a las perspectivas inmediatas, en abril de 1999 tendrá lugar en Stuttgart la III Conferencia Ministerial Euromed —de gran importancia también por coincidir con la renovación de los presupuestos MEDA— que, según las prioridades hasta ahora fijadas, deberá reforzar el concepto global de seguridad y estabilidad, desarrollando ulteriormente el contenido sustantivo de la Asociación Euromed.

A la confirmación y consolidación de un clima general positivo emanado de la Conferencia ad hoc de Palermo, para lograr el objetivo propuesto de que empuje un mayor y equilibrado e interactivo desarrollo del proceso de Barcelona en sus tres Capítulos, se une un renovado espíritu de participación y menos desconfianza de los asociados, unidos a una mayor disposición de verdadero diálogo y sensibilidad hacia los planteamientos de los anteriores por parte europea. Se aprecia una actitud árabe más pragmática y flexible en la que, sin renunciar a la conexión del proceso de Barcelona con el PPOM ni a mantener su postura al respecto, pesa más el convencimiento de la necesidad de preservar la globalidad de perspectivas e intereses comunes que se desprenden del primero.

EL FORO MEDITERRÁNEO

Precursor, a menor escala, del proceso de Barcelona, agrupa a 11 países (España, Italia, Francia, Grecia, Portugal, Malta, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto y Turquía). La Sesión Ministerial de Ravello (1996), seguida de la de Argel (1997), confirmaron la importancia de su mantenimiento como foro informal y flexible, laboratorio de ideas mediterráneas, orientado especialmente, desde entonces, sin merma de su carácter específico, hacia una aportación más sustantiva al proceso Euromediterráneo de Barcelona. Desde Argel y hasta la Sesión Ministerial de Palma de Mallorca (20-21 de abril de 1998) ha correspondido a España la presidencia del Foro. Durante ese período se ha logrado llevar a cabo una labor importante dentro de esa línea conductora, que ha ayudado a trasladar al marco

de Barcelona iniciativas como el inicio de sendos diálogos sobre terrorismo, migraciones y circulación de personas, así como aportaciones conceptuales a las tareas relativas a la seguridad, la estabilidad y diversas áreas de cooperación en los capítulos económico y socio-cultural. Esa aportación, en último término reflejada en las Conclusiones de Palma de Mallorca, quedó proyectada en la reunión ministerial ad hoc Euromed de Palermo a que ya se ha hecho referencia y continua, bajo la actual presidencia maltesa del Foro, cara a la III Conferencia Ministerial Euromed de Stuttgart.

LOS OTROS “DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS”

La mayoría de los miembros de la Unión Europea lo son a su vez de la OTAN que, junto con la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, el Consejo de Europa y la Unión Europea Occidental, tienen dimensiones de diálogo mediterráneo de mayor o menor entidad. Por el Sur no podemos olvidar las instituciones a que pertenecen sus ribereños: Liga Árabe y Unión del Magreb Árabe sobre todo, aunque esta última esté en un letargo por las razones políticas conocidas. Finalmente, en el marco específico del proceso del Oriente Medio está, en lo económico, la Conferencia Económica para el Norte de África y Oriente Medio (MENA). En el de la seguridad regional no hay que olvidar las conexiones con acuerdos de control de armamentos y desarme TNP (Tratado de No Proliferación), CWC (Tratado de Armas Químicas), BWC (Tratado de Armas Biológicas Tóxicas) y el CTBT (Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares).

Esto plantea la pregunta de cuál ha de ser la aportación de éstas y otras entidades u organizaciones internacionales (UNESCO o Unión Interparlamentaria, por ejemplo) al diálogo mediterráneo y su conexión con el Proceso de Barcelona, teniendo en cuenta las diversas características y contenidos de tales instancias.

Desde la perspectiva de la Unión Europea, es este último el que centra y debe centrar, por su globalidad, el esfuerzo de diálogo euromediterráneo. Sin embargo, todas las aportaciones pueden coadyuvar, si se mantiene el principio de complementariedad y coherencia entre iniciativas que a veces tienen contenidos similares pero componentes y cometidos institucionales distintos, de tal forma que se apoyen mutuamente, sin interferirse.

En este sentido, la misma España ha inspirado con fuerza el diálogo mediterráneo de la Nueva OTAN, desde el Concepto Estratégico de la

Alianza, aprobado en la Cumbre de Roma de 1991 y la Declaración de la Cumbre de Bruselas de 1994 hasta el acuerdo al respecto adoptado en el Consejo ministerial de Sintra, refrendado en la Cumbre de Madrid. Se ha elevado dicho diálogo con la creación del Grupo de Cooperación Mediterráneo. Sus primeros contactos con los seis países (Egipto, Marruecos, Túnez, Jordania, Israel y Mauritania) que participan actualmente en el diálogo 16+1 son alentadores.

Sin embargo, es preciso tener presente las sensibilidades que, por diversas razones, perduran en los países árabes con respecto a las iniciativas mediterráneas de las organizaciones europeo-occidentales de seguridad. En este sentido y para menguar esas desconfianzas, por parte europea se ha venido desarrollando una labor explicatoria sobre aspectos como las EUROFOR, EUROMARFOR, o la fuerza anfibia hispano-italiana creada en la Cumbre bilateral del 10 de septiembre de 1997.

EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OSCE

El establecimiento de relaciones de la OSCE con los países no miembros es incluso anterior al Acta Final de Helsinki de 1975, ya que las recomendaciones de las consultas de Helsinki de 1973 establecían que la CSCE debía conocer los puntos de vista de "los Estados situados en las regiones vecinas, en particular los Estados mediterráneos". Desde el fin de la bipolaridad en Europa, la OSCE ha dedicado considerables esfuerzos al desarrollo de sus relaciones con tres categorías de países no europeos, entre ellos el grupo de los Países Mediterráneos Socios para la Cooperación (PMSC), que incluye a Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania. Los otros dos grupos son el asiático y el que abarca a países del Próximo y Medio Oriente.

Las directrices de la Reunión Ministerial de Copenhague, que forman la base de los trabajos sobre la Carta, evocaron nuevamente las relaciones con los Países Socios para la Cooperación reiterando su conciencia de la invisibilidad de la seguridad y afirmando que el reforzamiento de la seguridad y la cooperación en las regiones vecinas, especialmente en la del Mediterráneo, es un factor importante para la estabilidad de la región de la OSCE, por lo que contempla una cooperación más estrecha "a fin de promover las normas y valores compartidos por los Estados miembros de la OSCE".

Desde la visión de la Unión Europea, las actividades desarrolladas en el seno del Grupo de Contacto con los PMSC, creado al efecto en la Cum-

bre de la OSCE de Budapest de 1994, la acción de la OSCE se enfoca como un complemento específico, de acuerdo con la Plataforma de seguridad cooperativa, como foro de diálogo sobre la seguridad en Europa. El Grupo no tiene un carácter cerrado y es susceptible de ampliación futura, como ha ocurrido con la decisión adoptada este año de incorporar a Jordania.

Se contempla por ello dar más sustancia al Grupo de Contacto, por ejemplo aprovechando la experiencia de la OSCE en los mecanismos de prevención de conflictos, dimensión humana, cooperación regional, o medidas de confianza y seguridad en el ámbito político-militar (i.e. Oficina de Instituciones Democráticas y de Derechos del Hombre o el Centro de Prevención de Conflictos). Desde un enfoque de verdadero diálogo, es importante promover un mejor conocimiento de la OSCE y su labor a nivel de dirigentes y opinión, aumentar el intercambio de información e incentivar a los Asociados a presentar temas de análisis y participar en determinadas reuniones o actividades concretas de la Organización.