



MINISTERIO DE DEFENSA

CUADERNOS
de
ESTRATEGIA

144

LA COOPERACIÓN
MULTILATERAL
EN EL MEDITERRÁNEO:
UN ENFOQUE INTEGRAL
DE LA SEGURIDAD

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS



MINISTERIO DE DEFENSA

**CUADERNOS
de
ESTRATEGIA**

144

INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

**LA COOPERACIÓN
MULTILATERAL
EN EL MEDITERRANEO:
UN ENFOQUE INTEGRAL
DE LA SEGURIDAD**

Enero 2010

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-020-4 (edición en papel)
ISBN: 978-84-9781-547-5

Depósito Legal: M-2281-2010

Imprime: Imprenta del Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: enero 2010

NIPO: 076-10-021-X (edición en línea)



DIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES INSTITUCIONALES
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Grupo de Trabajo número 03/09

**LA COOPERACIÓN MULTILATERAL
EN EL MEDITERRANEO: UN ENFOQUE INTEGRAL
DE LA SEGURIDAD**

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 Emilio Cassinello Aubán

Capítulo I

EL MEDITERRÁNEO EN LOS FOROS INTERNACIONALES: INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA.

Por Jesús Núñez Villaverde

Capítulo II

OPERACIONES EN EL MEDITERRÁNEO: LA DIMENSIÓN MILITAR INTERNACIONAL

Por José Romero Serrano

Capítulo III

LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: UN COMPROMISO DE EUROPA.

Por Rafael Calduch Cervera.

Capítulo IV

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LA CUESTIÓN IRANÍ.

Por Luciano Zaccara

Capítulo V

COOPERACIÓN ENERGÉTICA: FACTOR DE ESTABILIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Por Francis Guilès.

Capítulo VI

MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL: RETOS Y OPORTUNIDADES

Por Carlos Echeverría Jesús

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

POR EMILIO CASSINELLO AUBÁN
COORDINADOR DEL GRUPO DE TRABAJO

En un mundo crecientemente interdependiente, en el que las amenazas y las oportunidades no conocen fronteras, la cooperación constituye el camino natural y obligado para el desarrollo de las relaciones entre los diferentes Estados ribereños del Mediterráneo. Los numerosos marcos de colaboración y foros de diálogo, en sus distintas modalidades, temáticas y ámbitos geográficos, desde la Unión del Magreb Árabe hasta la Iniciativa 5+5, del Proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo, pasando por la Política de Vecindad de la Unión Europea, parecen corroborar esta afirmación. Sin embargo los conflictos existentes en la cuenca mediterránea, desde la cuestión del Sahara Occidental al omnipresente conflicto árabe-israelí, o el conflicto entre Grecia y Turquía en Chipre, así como la existencia de rivalidades de carácter comercial y económico en sus variantes norte-sur pero también sur-sur, han trabado sistemáticamente la integración y efectiva cooperación entre los diferentes países del Mediterráneo.

La falta de cooperación no es una cuestión menor y conlleva un alto coste en términos de pérdida de oportunidades, optimización de los recursos existentes (ya sean estos naturales, militares, demográficos, económicos o intelectuales), o capacidad de afrontar eficazmente las amenazas a la seguridad. Es este un mal que sin duda incide de lleno en la ribera sur del Mediterráneo pero la proximidad geográfica y la cercanía histórica entre los distintos países de la cuenca mediterránea hacen que los intereses de los países de la ribera norte se vean asimismo afectados de forma directa, en gran medida por la falta de marcos de cooperación

(1) En esta introducción he contado con la más que sustanciosa aportación de Gabriel Reyes, Coordinador de Proyectos del Programa de Oriente Medio y del Mediterráneo del CITpax.

plenamente efectivos. Unos y otros son por ello a la vez víctimas y responsables de una todavía deficiente cooperación regional en el Mediterráneo. En las manos de todos y cada uno –y en su conjunto– está la capacidad de superar los retos vigentes.

En el plano económico, es necesario recordar que la brecha de renta entre las riberas norte y sur del Mediterráneo es de 14 a 1 (llegando incluso a 20 a 1). Y en el ámbito específico del Mediterráneo Occidental, es preciso registrar que las barreras físicas que han cerrado las fronteras e impedido la libre circulación de personas y bienes – producto de los sucesivos conflictos y enfrentamientos– han dado lugar a su vez a la consolidación de barreras intangibles que entorpecen los intercambios financieros y comerciales en detrimento del desarrollo económico. Lo que, por extensión, impide la modernización social, política y de seguridad de la región. El conservadurismo inercial de las elites del Magreb –en todos los planos– y la falta de una visión estratégica clara basada en el multilateralismo, la cooperación y la complementariedad, han llevado a la fuga de capitales, de cerebros y de oportunidades (2).

En el caso del Mediterráneo Oriental, el conflicto árabe-israelí –que tensiona la región desde hace décadas, por no decir siglos– ha drenado una gigantesca cantidad de recursos económicos, humanos y militares en detrimento del desarrollo humano, e impedido todo asomo de crear un marco de cooperación regional. Un extenso y detallado estudio recientemente publicado por el Strategic Foresight Group, dedicado monográficamente al coste del conflicto en Oriente Medio, estima que el «coste de oportunidad» desde la Conferencia de Madrid de 1991 podría ascender a doce trillones (americanos) de dólares, derivado de la incapacidad de consolidar la paz y construir marcos estables de cooperación que hubieran permitido a la región alcanzar un crecimiento anual del 8% en los últimos 20 años.

(2) El precio de lo que podría llamarse el «coste del No-Magreb» fue abordado por el Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax) en mayo de 2006, en un ejercicio de «economía-ficción», organizado en colaboración con uno de los autores de esta publicación, Francis Ghilès. La iniciativa pretendía mirar hacia el futuro y plantear las potencialidades de un marco efectivo de cooperación económica entre los distintos países del Magreb, imaginando un mercado sin barreras en el terreno de las comunicaciones –una aerolínea regional–, un sistema financiero integrado, y una red y política energética coordinada. Las conclusiones de los distintos debates confirmaron que el Magreb está todavía lejos de alcanzar los niveles mínimos de cooperación necesarios para un aprovechamiento óptimo de las enormes posibilidades de la región.

Europa por su parte, si bien coopera y fomenta el desarrollo, la seguridad y los intercambios con la práctica totalidad de sus vecinos del sur, entre otros dentro del marco de la Política de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo, mantiene por otro lado prácticas financieras y comerciales que dificultan esa misma cooperación y la reducción de la brecha entre el norte y el sur. Este es el caso por ejemplo de la Política Agraria Común y los subsidios a los agricultores europeos, amén de otras prácticas proteccionistas que distorsionan los mercados en detrimento de los productores meridionales. En este sentido, es necesario puntualizar que la coexistencia de marcos de naturaleza intrínsecamente multilateral –como el Proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo– con políticas eminentemente bilaterales, como las negociaciones en el contexto de la Política de Vecindad, han contribuido a la fragmentación de la visión de conjunto, planteando serios obstáculos al proceso de cooperación regional en el Mediterráneo.

En lo referente a la cooperación en materia de seguridad, esta es un área sin duda de las más complejas o por lo menos una de las más sensibles por los efectos directos que tiene sobre las demás áreas de cooperación y en especial por su reflejo en el plano político. Los atentados del 11 de septiembre de 2001 constituyeron sin duda un revulsivo en la cooperación entre la totalidad de los países del Mediterráneo en materia de seguridad, y en especial en el eje norte-sur. EEUU y sus aliados europeos tomaron conciencia de la necesidad de reforzar los marcos existentes de cooperación en la lucha contra una amenaza generalizada de carácter islamista radical, que desde hacía décadas planeaba sobre la ribera sur del Mediterráneo y que desde entonces proyecta, más si cabe, su sombra sobre los países de la ribera norte (véanse los atentados de Madrid y Londres). En este sentido, España, por su situación geográfica, se encuentra en la primera línea de una presión fundamentalista que pretende infiltrarse a través del punto más meridional de una Europa sin fronteras internas (sea éste la costa de Algeciras o las de Canarias), lo que hace del control de la frontera marítima nacional –y por ende de los lindes externos de la UE– una prioridad de las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles, en necesaria cooperación directa con los países de la ribera sur del Mediterráneo.

No hay duda de que la lucha contra el terrorismo y otras amenazas globales a la seguridad –como el tráfico de armas, de drogas y de personas– ha propiciado un incremento y una mejora de la cooperación policial, judicial y militar en el ámbito Mediterráneo. Pero también han contribuido

a la consolidación de barreras materiales e inmateriales que han reforzado los muros de «la fortaleza Europa», poniendo así serios obstáculos al flujo de personas, capitales y bienes entre las riberas norte y sur. Así, en los últimos años hemos visto cómo la amenaza desestabilizadora del terrorismo *yihadista* ha contribuido en gran medida al desplazamiento del núcleo duro de la cooperación mediterránea norte-sur hacia cuestiones exclusivamente relacionadas con la seguridad en detrimento del desarrollo de escenarios efectivos de cooperación en otros ámbitos como el político o el económico. Una coyuntura que ha sido aprovechada por distintos regímenes con tintes autoritarios para dar más peso a sus aparatos de seguridad y reafirmar el ya de por sí fuerte control que hasta ahora ejercían sobre sus sociedades, retrasando por esta vía su pleno desarrollo político y económico. Dicho esto, ciertos marcos de cooperación como la Iniciativa 5+5 han abierto vías de diálogo y colaboración entre países mediterráneos que habrían sido impensables en otros ámbitos; y por ello merecen ser aplaudidos.

El entendimiento en materia de seguridad es sin duda clave a la hora de garantizar un proceso estable de cooperación en terrenos como el comercial o el financiero. No hay desarrollo ni prosperidad sin seguridad pero tampoco hay seguridad sin desarrollo. Esta puede ser una de las lecciones más valiosas de una nueva visión global e integrada de nuestro entorno, una visión en definitiva consecuente con los conceptos de multilateralismo y seguridad humana. Por todo ello es inexcusable desarrollar estrategias regionales de cooperación que fomenten la complementariedad efectiva y la compatibilidad –e inclusive la simultaneidad– de las agendas económicas, políticas y de seguridad, ya que sólo el desarrollo de sociedades prósperas y abiertas, incluidas las del sur del Mediterráneo, permitirá asentar las bases imprescindibles para la superación práctica de los conflictos existentes, y garantizar a largo plazo la estabilidad y la seguridad de toda la región. Se trata pues no sólo de detectar los síntomas, sino de poner en práctica soluciones a las causas subyacentes de las amenazas a la seguridad en el Mediterráneo (conflictos enquistados, enormes brechas en educación, formación y desarrollo entre países del norte y del sur, flujos migratorios provocados por la falta de oportunidades profesionales y económicas, libertades personales y políticas limitadas, entre otras).

Las circunstancias actuales pueden llamar al desaliento y a la resignación. Sin embargo, dentro de este contexto de limitada y dificultosa acción común ante los desafíos económicos y de seguridad que comparten en mayor o menor medida todos y cada uno de los países del Mediterráneo,

la convicción esperanzada y cierta tenaz dedicación de algunos países en la búsqueda de fórmulas que refuercen la cooperación regional y permitan superar las barreras y conflictos existentes, dan pie a un cierto –aunque inestable– optimismo. En este sentido fuerza es reconocer que España ha jugado históricamente un protagonismo persistente, tal como quedó de manifiesto en su papel de anfitrión de la Conferencia de Paz para Oriente Medio en 1991; como impulsor desde el origen de iniciativas y propuestas regionales como el Diálogo 5+5 y la Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, ambos en 1990; así como en el lanzamiento del Diálogo OTAN-Mediterráneo en 1994; y, sobre todo, en el arranque del Proceso de Barcelona de 1995.

Así, desde su posición de potencia media e interlocutor aceptado tanto por los países del norte como los del sur del Mediterráneo, España está presente en todos los principales foros de la región y juega en múltiples ocasiones un papel (re)conciliador y de puente pragmático. La frecuencia de las visitas de altos cargos – Exteriores, Defensa, Presidencia de Gobierno, como de otros Departamentos– a Oriente Medio, la sintonía activa entre las actuales administraciones españolas y estadounidenses, la próxima Presidencia europea de turno, que coincidirá con la asunción del mando de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano (FINUL), presentan un escenario favorable para el fortalecimiento de un papel constructivo y protagonista de España en el Mediterráneo y una oportunidad importante para el país de dejar su impronta y volver a elevar a los primeros puestos de las prioridades europeas tanto la agenda euro mediterránea como la cuestión de la cooperación regional.

Todo esto hace evidente la oportunidad del presente Cuaderno de Estrategia del Mediterráneo, que bajo el título de «La cooperación multilateral en el Mediterráneo: un enfoque integral de la seguridad» pretende contribuir, desde una visión constructiva, al análisis de las complejidades y retos que en materia de cooperación se plantean actualmente en la cuenca mediterránea, desde distintas perspectivas que van desde la seguridad hasta la energía. Es resultado de la colaboración de un equipo de excepción, variado y equilibrado en su composición. Combina autores con extenso historial académico y pedagógico, responsables de centros de pensamiento o prestigiosos laboratorios de ideas, y militares con insustituible experiencia crítica en los mundos mediterráneos. Incluye un veterano investigador en cuestiones de paz y seguridad y Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Jesús Núñez; un Coronel del Ejército con base en Canarias y gran experiencia en operaciones de paz,

José Romero Serrano; un Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la UCM, Rafael Calduch: un conocedor de primera mano de la realidad iraní, Director del Observatorio Electoral TEIM e Investigador del Departamento de Estudios Árabes e Islámicos de la UAM, Luciano Zaccara; un veterano periodista y analista de las dinámicas económicas, financieras y políticas del Magreb e investigador *sénior* del CIDOB, Francis Ghilés; y un experimentado Profesor de Relaciones Internacionales en la UNED y de Seguridad en el Mediterráneo en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), Carlos Echeverría.

El Cuaderno está dividido en seis capítulos. En el capítulo 1, Jesús Núñez, Director del IECAH, aborda la cuestión del Mediterráneo en los foros internacionales desde el ángulo de las distintas iniciativas de cooperación en materia de seguridad y defensa. El punto de partida de este detallado y bien documentado recorrido analítico de plataformas –como el Dialogo euro-árabe, la OSCE, el Grupo 5+5, la Unión Europea Occidental, la OTAN y el proceso de Barcelona entre otros– es que el multilateralismo en el Mediterráneo no es una opción sino un imperativo que converge en un objetivo común, no otro que «la creación de un espacio euro-mediterráneo de paz y prosperidad compartido». Sin embargo, el análisis constata que el balance de las distintas iniciativas hasta la fecha no es globalmente positivo y la suma de la multiplicidad de iniciativas está lejos de consolidar el objetivo previsto. Añade asimismo que la seguridad regional no ha pasado aún de la fase preparatoria, en la que se han tratado aspectos singulares de la *soft security* sin tocar cuestiones esenciales de la *hard security*, concluyendo que el planteamiento de la seguridad regional ha pecado de timidez y de excesivo acento castrense, partiendo de la errónea convicción de que la estabilidad, entendida como mantenimiento del statu quo, es sinónimo de seguridad. Ante el problema de inestabilidad y falta de desarrollo en la orilla sur y este del Mediterráneo, el énfasis para encontrar vías de salida no debe ponerse según el autor en los aparatos defensivos sino en la creación de «un tupido entramado de relaciones– tal como promueve, por ejemplo, el Proceso de Barcelona– como medio para desactivar los problemas que puedan presentarse».

El capítulo 2, del que es autor el Coronel José Romero Serrano, presenta desde su amplia experiencia en el Ejército de Tierra y su participación en misiones internacionales, un estudio de *las Operaciones en el Mediterráneo: La dimensión militar internacional*, analizando en primer lugar la geopolítica del Mediterráneo para explorar a continuación los escenarios 2010 y el estudio de la dimensión militar desde la perspectiva de las fuer-

zas y actores en presencia y los desequilibrios existentes, para concluir con una valoración de las operaciones de paz en el Mediterráneo. En este interesante texto, el autor combina descripción y prospectiva, y dibuja un ámbito Mediterráneo que en términos de seguridad se extiende hasta los límites de Irán: una región militarizada con un número tal de desequilibrios que hace que su control sea una tarea formidable. Comprueba que la situación en su conjunto no se ha deteriorado respecto a la que existía a mediados de los años 90, aunque sí se ha producido un desplazamiento muy notable de la conflictividad desde el Mediterráneo navegable al Medio Oriente continental. Partiendo de la base de que no existe una propuesta común de seguridad para el conjunto del Mediterráneo ampliado, el Coronel Romero Serrano apunta que no hay una sola estructura u organización internacional que esté dispuesta –o incluso pueda– controlar el conjunto de todas las operaciones indispensables, ni aún actuando en colaboración entre sí. Entre otras razones por cuestiones de falta de capacidad, de allí que el trabajo se base en la complementariedad y la adecuada distribución de tareas entre los actores sobre el terreno.

En el capítulo 3, titulado *La Unión por el Mediterráneo: ¿proyecto o realidad?*, Rafael Calduch, analiza en detalle el proceso de gestación y los contenidos de la propuesta de la UpM, no sin antes diagnosticar las fortalezas y debilidades del área mediterránea y hacer una valoración de los dos principales marcos multilaterales que precedieron a la actual iniciativa: el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad (PEV). En opinión del autor, tras treinta años de aplicación, el balance de estas instancias no deja de ser decepcionante. En el caso del Proceso de Barcelona, el Profesor Calduch señala la existencia de un desfase entre los objetivos establecidos en la Conferencia de Barcelona y los logros alcanzados hasta ahora, y como causas del limitado éxito de este instrumento señala su incapacidad de actuar como un foro político que pudiera aportar fórmulas de solución a los conflictos existentes en el Mediterráneo, en cierta forma minado por el desarrollo simultáneo de una estrategia unilateralmente planteada y ejecutada por la UE. En cuanto a la PEV –que se formuló para cohesionar los objetivos y criterios de las dispersas relaciones mantenidas por la UE con los países vecinos ante la ampliación a nuevos miembros– tampoco consiguió superar las deficiencias del marco anterior y privilegió las relaciones bilaterales con los países vecinos (incluidos los del área mediterránea) sobre otras opciones de carácter multilateral. Finalmente, el autor procede a un análisis pormenorizado de la Unión por el Mediterráneo. De entre los elementos novedosos de la UpM, resalta la voluntad de superación del estancamiento del Proceso de Barcelona del que

la iniciativa es heredera; la voluntad de establecimiento de un liderazgo francés –no sin suscitar reticencias por parte de más de una potencia regional; el enfoque eminentemente funcional y técnico que pretende evitar una politización que se considera que podría arruinar las oportunidades de cooperación regional; una estructura institucional representativa (aunque con carencias desde el punto de vista de las competencias ejecutivas así como de medios humanos y materiales). Concluye este capítulo singularizando los posibles conflictos entre la nueva Acción Exterior Europea y la política mediterránea de la UpM.

En el capítulo 4, titulado La comunidad internacional ante la cuestión iraní, Luciano Zaccara aborda uno de los tópicos más candentes para la seguridad mundial en general y la de Oriente Medio en particular. Si bien Irán no suele considerarse desde el punto de vista estrictamente geográfico un país mediterráneo, ha pasado a convertirse en una potencia mediterránea de facto por la influencia que juegan las relaciones con esta última en la ecuación regional, tal y como afirmaba el profesor Fred Halliday en la pasada entrega de esta misma serie de monografías del IEEE. De allí la inclusión de la cuestión iraní en el presente Cuaderno de Estrategia. Desde su amplio conocimiento y experiencia de primera mano de la realidad iraní, Luciano Zaccara hace un detallado análisis de las relaciones bilaterales y multilaterales del país de los Ayatollahs con los demás actores estatales (EEUU, Israel, Turquía, Marruecos y Egipto) y organizaciones internacionales (UE, ONU y la OIEA). De esta forma, el autor procede a un estudio minucioso desde distintas perspectivas de los posicionamientos de la comunidad internacional y de la iraní sobre el controvertido programa nuclear, así como de otros temas de interés como la posición de la República Islámica en los conflictos palestino-israelí y libanés; las mejoras en las relaciones del gobierno de Ahmadiyad con la Turquía de Tayip Erdogan; la reciente ruptura formal de relaciones con Marruecos y la tensa relación con el grupo de países UE3; la presencia iraní en Iraq y el enfrentamiento ideológico hasta hoy irresoluble con Estados Unidos.

En el capítulo 5 Francis Guilès explora un tema complejo y de creciente importancia geopolítica y geoestratégica como es el de la cooperación energética. El autor describe con meticulosa exactitud las tendencias actuales de la producción y comercio del gas, el petróleo, la electricidad, las energías renovables y la nuclear producidas en el norte de África y destinadas a los países de la ribera norte del Mediterráneo. Asimismo, analiza las posiciones de los países del norte y del sur del Mediterráneo –así como de Turquía– respecto a la cuestión energética. En el capítulo se

describe un panorama Mediterráneo en el que los países del sur detentan el 4,6% de las reservas mundiales de gas y petróleo que fluyen hacia los países de la ribera norte –cada vez más hambrientos de energía y más dependientes de sus vecinos norteafricanos– mientras los flujos sur-sur son prácticamente inexistentes pese a la evidente proximidad geográfica y la más que patente complementariedad de sus mercados. La necesaria cooperación energética norte-sur, pero sobre todo entre los países de la ribera sur del Mediterráneo, sigue siendo una realidad abstracta que el proceso de Barcelona no ha logrado concretar. Una parálisis que su sucesora, la Unión por el Mediterráneo, corre el riesgo de reproducir si no se promueve un mayor nivel de confianza en el plano político. Se seguirán firmando acuerdos comerciales pero no será posible el afianzamiento de una mayor y más profunda cooperación entre los distintos países, afirma el autor a modo de conclusión parcial, añadiendo que la ausencia de una política energética común de la UE (derivada de la primacía de los intereses estratégicos generalmente divergentes de los países del norte) obstaculiza gravemente el desarrollo de una visión común y cooperativa en el Mediterráneo.

Finalmente, Carlos Echeverría, en un interesante análisis titulado *Mediterráneo Occidental: retos y oportunidades*, nos acerca en el capítulo 6 a una región de importancia crucial para los Estados europeos del arco latino. Esta última contribución al presente Cuaderno de Estrategia explora en primer lugar el concepto de Mediterráneo Occidental como sub-región individualizada, así como los pros y los contras de una cierta fijación por el Mediterráneo Occidental por parte de las iniciativas de cooperación internacional. Procede posteriormente a analizar los desafíos internos e internacionales que afectan a los Estados de la UMA, incluidos los obstáculos a la integración magrebí y el debilitamiento de los marcos árabe, africano e islámico implícito a la aproximación magrebí a Europa. Finalmente, en un interesante ejercicio de prospectiva, examina las perspectivas de futuro de la sub-región en el contexto del conjunto de la cuenca mediterránea, partiendo del estudio de los logros (limitados) en el universo de la cooperación subregional y las posibilidades de mantener activado este espacio del Mediterráneo Occidental con la expectativa de generar beneficios para la totalidad del Mediterráneo. Precisamente una de las preguntas directoras del capítulo es sin duda la referente a si el Mediterráneo Occidental puede servir –tal como funcionó a finales de los años ochenta– como motor de arranque para mantener vivo y reforzar el marco globalizado del Mediterráneo como región de diálogo y de cooperación. El autor parte de la tesis de que darse por satisfechos con los restringidos resultados que

presentan marcos de diálogo y de cooperación como el Grupo 5+5, limitando la cooperación al ámbito restringido del Mediterráneo Occidental, es una señal poco ambiciosa, más aún cuando la pervivencia de numerosos conflictos entre los países del Magreb, y en particular entre Marruecos y Argelia (así como los problemas estructurales propios de cada uno de ellos) han entorpecido o imposibilitado la construcción de un Magreb integrado y potencialmente próspero. Asimismo, apunta a que la construcción del Mediterráneo Occidental como marco de cooperación ha actuado de coartada colateral para ignorar la responsabilidad común de buscar soluciones a conflictos enquistados como el israelí-palestino, como si las realidades del Mediterráneo Oriental no afectasen al Occidental. De esta forma, teme que las perspectivas de cara a la Presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, anticipan un escenario con una dinámica estructural que tiende a mantener –e incluso profundizar– el ‘statu quo’ actual.

Los Cuadernos de Estrategia del IEEE, del que éste es un eslabón más en una ya larga cadena, son la concreción de una nueva cultura y modos de pensar por parte de una sociedad abierta –León Felipe hablaba de una «España oreada»– que va paso a paso sustituyendo y desplazando una mentalidad de abstracciones y proyectos faltos de impulsos pragmáticos. Los diagnósticos y las propuestas de este nuevo Cuaderno de Estrategia tienen un indudable valor práctico. La visión –en este caso– de una política integral en el Mediterráneo, sin dejar fuera ninguno de sus componentes esenciales (escenario en el que tanto nos jugamos), es fiel a este patrón de modernidad. Desde esta perspectiva –en la que coincide sin apartarse un punto el Centro Internacional de Toledo para la Paz, que dirijo– no quiero dejar la ocasión de agradecer al IEEE y a su Director General Miguel Ángel Ballesteros, la oportunidad renovada de participar en la coordinación de esta nueva entrega.

CAPÍTULO PRIMERO

EL MEDITERRÁNEO EN LOS FOROS INTERNACIONALES: INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

EL MEDITERRÁNEO EN LOS FOROS INTERNACIONALES: INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

Las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo suelen definirse como de interdependencia asimétrica. La interdependencia viene marcada por su proximidad geográfica y por la acumulación histórica de una vecindad no siempre pacífica. La asimetría es un rasgo bien visible en todos los órdenes, sellada por una preocupante desigualdad tanto en el terreno social, como en el económico, político o de seguridad. A este rasgo se añade que, en términos de desarrollo y seguridad, no hay ningún otro lugar del planeta en el que se registre una brecha tan acusada entre vecinos (baste recordar que en el terreno económico se estima que la relación de renta per cápita es del orden de 14 a 1, favorable a la orilla norte). Esa realidad convierte a la región en un espacio en el que confluyen las asignaturas pendientes— sea en el terreno del bienestar y el desarrollo o en el de la paz y seguridad—, con amenazas y riesgos que exceden con mucho las capacidades individuales de cualquiera de los actores estatales y no estatales en presencia. En el Mediterráneo el multilateralismo no es una opción sino un imperativo, marcado por la insuficiencia de medios para atender a retos globales, que afectan por igual a todos sus habitantes, y por la necesidad de aunar esfuerzos en pos de un objetivo común: la creación de un espacio euro-mediterráneo de paz y prosperidad compartido.

Como resultado de la inquietud que provoca esa visión, el Mediterráneo— entendido desde la perspectiva de seguridad como el conjunto de la Unión Europea, por un lado, y Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio, por el otro— ha ido recibiendo una creciente atención en la agenda de seguridad internacional. En la región se localizan, por un lado, graves problemas de subdesarrollo— aunque mejor sería hablar de «mal desarrollo», como resultado de la gestión de unos regímenes políticos que no

logran satisfacer las necesidades básicas de su población y garantizar su seguridad física-. Por otro, es muy notable el número, la gravedad y la larga duración de focos de conflicto de diferente intensidad- entre los que destaca inevitablemente el que sigue enfrentando a Israel con sus vecinos, desplazado hoy de la atención mediática por otros como los de Irak o Afganistán, sin olvidar el que afecta al Sahara Occidental. En ninguno de ellos es fácil imaginar una pronta resolución.

A lo largo de estos últimos años se han sucedido- con desigual fortuna y con una conexión más o menos directa con la seguridad regional- iniciativas internacionales para crear foros de promoción del desarrollo social, político y económico que hagan posible una vida digna para todos sus habitantes. Desde la perspectiva de la Unión Europea- que será la referencia preferente a lo largo de estas páginas- el origen de esta aproximación estaría ya en los acuerdos comerciales impulsados por el propio Tratado de Roma (1957)- firmados principalmente a lo largo de los años sesenta con todos nuestros vecinos del sur y este del Mediterráneo, excepto Libia-, pasando sucesivamente por la Política Global Mediterránea (PGM; 1972-92), la Política Mediterránea Renovada (PMR; 1992-96) y la Asociación Euro-Mediterránea (AEM, conocida también como Proceso de Barcelona, iniciada en noviembre de 1995, y a la que se añade ahora la reciente Unión para el Mediterráneo(UpM)), sin dejar en el olvido a la Política Europea de Vecindad (1). En el terreno específico de la seguridad y defensa también se han puesto en marcha- con la misma suerte que los anteriores- distintos procesos de diálogo y negociación; unos más centrados en la resolución definitiva de los conflictos abiertos en distintos puntos de la región y otros más orientados a evitar la aparición de nuevos estallidos de violencia.

Si algo caracteriza este doble esfuerzo por el desarrollo y la seguridad- sujeto a vaivenes muy notables y que serán analizados en síntesis en las páginas que siguen- es su disparidad de objetivos, su escasa coordinación y su limitado balance en cuanto a resultados positivos. Más allá de las posibles bondades de cada uno de esos intentos por atender a los problemas de la región- y sin que quepa achacar la responsabilidad exclusiva a los actores que las han impulsado-, parece obligado concluir que, a día de hoy, el Mediterráneo no puede calificarse de ningún modo como un espacio desarrollado ni estable.

(1) Un análisis detallado de este proceso puede verse en NÚÑEZ, JESÚS A: (2005): *Las relaciones entre la Unión Europea y sus vecinos mediterráneos: entre la frustración y la esperanza*, Icaria Ed., Barcelona.

Ante ese diagnóstico de partida y en un momento en el que parece abrirse una nueva etapa en el escenario internacional— que cierre el paréntesis que ha supuesto la «guerra contra el terror»—, resulta conveniente realizar un ejercicio analítico como el que recoge el título de este texto. En esencia, y ante la imposibilidad de llevar a cabo un análisis exhaustivo en el espacio aquí disponible, el estudio propuesto se estructura con arreglo a los siguientes criterios:

- Se opta en primer lugar por caracterizar tanto el discurso de la UE sobre la seguridad de la región mediterránea, como el que sostienen nuestros vecinos del sur y este de la región.
- Se analizan con cierto detalle las iniciativas impulsadas por países europeos, tanto en el marco de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), como en el de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en la Unión Europea (UE) o en marcos subregionales.
- En un subapartado único se recogen más escuetamente otras dinámicas promovidas por actores no europeos.
- A partir de lo anterior, se establece un balance de conjunto, con la pretensión de evaluar las principales ventajas y desventajas de la estructura institucional construida hasta ahora en el área de seguridad y defensa.
- Por último, se apuntan posibles vías de desarrollo futuro, tanto en el contexto de las iniciativas ya existentes como a partir de otras que puedan surgir en el escenario político internacional.

EL DISCURSO EUROPEO DE SEGURIDAD EN RELACION CON EL MEDITERRÁNEO

Para la estructuración del planteamiento de su acción exterior en el área mediterránea, el conjunto de los Estados miembros de la UE toman en consideración tres elementos primordiales: a) sus propios intereses, no siempre definidos en términos comunitarios, sino más bien nacionales (lastrados en algunos casos por una experiencia colonial aún perceptible a día de hoy); b) la visión de Estados Unidos, conscientes de sus propias limitaciones y del hecho de que comparten la misma preocupación por el devenir de la zona con el indiscutible hegemón mundial de este arranque de siglo; y c) el parecer de los gobiernos locales, entendidos como socios de los que se espera, en general, la aceptación del liderazgo comunitario-occidental. Solo en un plano inferior, el conjunto de los países comunita-

rios parece estar dispuesto a tomar en cuenta, con criterios muy selectivos, las inquietudes y anhelos de la población de las riberas sur y este del Mediterráneo en su acción exterior.

En su formulación sobre seguridad y defensa mediterránea, la visión prioritaria de los países de la UE identifica dos elementos centrales: a) la convicción de que la seguridad nacional y europea no podrá garantizarse si no hay seguridad mediterránea (2); y b) el Mediterráneo es, sobre cualquier otra cosa, una fuente vital de aprovisionamiento de materias primas energéticas y una vía marítima principal para que esos productos lleguen a su territorio. Aunque la ecuación se ha ido haciendo cada vez más compleja con el paso del tiempo— con la emergencia de otros fenómenos como los flujos migratorios descontrolados, el terrorismo internacional o la irrupción del islamismo político— la esencia del planteamiento se mantiene prácticamente inalterable desde hace décadas.

En esa línea, la defensa de nuestros intereses en la región se ha articulado en torno a dos pilares: a) una evidente superioridad militar, con capacidad para disuadir a cualquier posible adversario de atentar contra ellos y para castigar *manu militari* a quienes se atrevan a cuestionarlos; y b) una alianza estructural con unos regímenes políticos locales que, al margen de su verdadero nivel de legitimidad y de compromiso democrático, aceptan su papel secundario en el juego geoestratégico regional y están dispuestos a contribuir en el mantenimiento de un *statu quo* favorable también a sus intereses. En ese cálculo de intereses compartidos con las élites locales se han olvidado durante demasiado tiempo las disfunciones que ha provocado un juego geoeconómico y geoestratégico desarrollado de espaldas a las necesidades y expectativas de una población en acelerado crecimiento.

En términos reales, la UE como tal solo ha comenzado a otorgar cierta importancia a su periferia sur y este a partir del lanzamiento de la AEM (1995). Hasta ese momento la región era, en todo caso, un asunto de notable preocupación para algunos países ribereños (España, Francia e Italia, sobre todo), pero sin que existiera una verdadera coordinación entre ellos y, mucho menos, sin que Bruselas fuera capaz de articular una visión y una política común en el terreno de la seguridad y la defensa para el conjunto de la región. De hecho, aún hoy ésa es una tarea pendiente, a

(2) Sobre esa base se fundamentaba ya el discurso de apertura del ministro español de exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, con ocasión del lanzamiento de la propuesta hispano-italiana de una conferencia euro-mediterránea en el marco de la Conferencia de la CSCE sobre el Mediterráneo (Palma de Mallorca, 24-9-90).

la espera de que el desbloqueo institucional comunitario— una vez que el Tratado de Lisboa ha entrado en vigor— permita dotar de un contenido más sólido a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

A grandes rasgos, y desde la puesta en marcha del proceso de construcción europea, Bruselas se ha venido comportando en la zona con tanta coherencia como falta de capacidad y, sobre todo, de voluntad política para asumir el reto que su precaria situación le plantea. Es cierto que todos los esquemas de relaciones diseñadas por Bruselas para la totalidad de los Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC) (3) han sido coherentes en la definición de los objetivos a lograr: hacer del Mediterráneo una región estable y desarrollada. La precisión de este planteamiento, sostenido inalterablemente en todos los documentos oficiales, no puede ocultar, sin embargo, que:

- En lo que atañe a la seguridad, en ningún caso puede considerarse a la zona como estable o segura. En su conjunto, los países de la orilla sur y este del Mediterráneo se caracterizan por su inestabilidad estructural con distintos, pero en todo caso altos, niveles de deterioro, que no sólo tienen una lectura nacional sino que generan un clima regional preocupante.
- Por lo que respecta al desarrollo, los países de la zona sufren unos crecientes desajustes que les han impedido alcanzar los niveles de bienestar, tanto económico como también político, de los que disfrutaban sus vecinos de la orilla norte. El agotamiento de los modelos de organización sociopolítica y económica de los PMNC viene provocando desde la segunda mitad de los años ochenta numerosos estallidos violentos que predicen, con un alto nivel de probabilidad, mayores cotas de inestabilidad en el futuro inmediato. Ninguno de los PMNC, con la notable excepción de Israel, figura bien colocado en los informes anuales del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo relativos al índice de desarrollo humano (4).

(3) Inicialmente identificados como Países Terceros Mediterráneos (PTM), pasaron a denominarse PMNC desde la puesta en marcha de la PMR. Se trata de Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y los Territorios Palestinos. Evidentemente, en función de las sucesivas ampliaciones experimentadas por la UE, tanto Chipre como Malta han dejado de formar parte de este grupo.

(4) En el informe correspondiente a 2009 (con datos de 2007), y tomando como referencia a España, que aparece en el puesto 15 de un total de 182 países, los PMNC ocupan los siguientes puestos: Israel (27), Turquía (79), Líbano (83), Jordania (96), Túnez (98), Argelia (104), Siria (107), Territorios Palestinos (110), Egipto (123) y Marruecos (130). Otros países de la zona, como Libia y Mauritania, aparecen en las posiciones 55 y 154 respectivamente.

- Hasta ahora ninguna de las fórmulas aplicadas por Bruselas ha logrado ya no cerrar sino, al menos, frenar la brecha que, en todos los órdenes, se percibe entre ambas orillas. Hoy en día son todavía más acusadas las asimetrías en términos de desarrollo social, político y económico de lo que lo eran cincuenta años atrás, cuando el conjunto de estos países comenzaba a desembarazarse de la carga que había supuesto la experiencia colonizadora europea.
- Una primera aproximación a la política comunitaria durante la totalidad de esta etapa permite determinar que el interés por la estabilidad regional –entendida como mantenimiento inalterable del *statu quo*– ha sido, por encima de cualquier otra consideración, la principal preocupación de Bruselas. La obsesión por garantizar el control de la zona, con la colaboración interesada de los regímenes políticos locales, ha llevado a relegar el desarrollo (tanto económico como sociopolítico) a una posición secundaria.
- Ese comportamiento ha terminado por anular en la práctica las aspiraciones de reforma de unos sistemas manifiestamente mejorables como los que caracterizan a nuestros vecinos del sur y este– no tanto porque así puedan calificarse desde la perspectiva occidental, sino porque ése es el sentir generalizado de las personas que malviven en esas sociedades cerradas–. La UE dispone de muchos instrumentos adecuados para contribuir decididamente a la emergencia de sociedades abiertas en sus periferias más inmediatas. Pero esa disponibilidad queda negada en la mayoría de los casos por el temor a activar dinámicas que puedan, al menos transitoriamente, poner en riesgo el control de una zona geopolítica y geoeconómicamente muy relevante para nuestros propósitos. En este contexto, la emergencia del Islam político ha acrecentado aún más dichos temores, reforzando la apuesta por consolidar la permanencia en el poder de líderes que han mostrado sobradamente su aversión al cambio.
- En líneas generales estamos atrapados en un juego dominado por la defensa de un concepto de estabilidad mal entendida. Un juego que quizás pudiera tener sentido en la época de la Guerra Fría, cuando se trataba de garantizar aliados en la confrontación bipolar para contar con puntos de apoyo que permitieran neutralizar la amenaza soviética. Pero hoy, cuando esa amenaza ha desaparecido– y cuando otras más difusas, pero no menos complejas, nos afectan tan directamente– parece llegado el momento de aceptar que es necesario moverse de los esquemas habituales, para enten-

der que solo la reforma profunda de los modelos de organización sociopolítica y económica de nuestros vecinos puede posibilitar un Mediterráneo menos problemático que el que actualmente tenemos ante nuestros ojos.

EL DISCURSO DE SEGURIDAD DESDE LA ORILLA SUR Y ESTE DEL MEDITERRÁNEO

No puede sorprender en modo alguno que la visión de la seguridad que presentan nuestros vecinos del sur y este de la región no sea coincidente con la reflejada en el apartado anterior. El primer problema para identificar esa visión es la acusada fragmentación de la región, contando con que los principales problemas de seguridad y defensa siguen siendo, hoy como ayer, de dimensión preferentemente sur-sur. Más allá del empeño baldío por enfatizar la comunidad de intereses entre los países de la zona, la realidad muestra no solo divergencias sino incluso confrontaciones derivadas de la desconfianza y de la fuerza que siguen teniendo discursos nacionalistas, sostenidos en buena medida en la oposición al vecino. Esto sirve tanto para explicar el principal conflicto de la agenda mediterránea— el que enfrenta a Israel con sus vecinos—, como para entender las dificultades que muestran las relaciones intra-árabes— cabe recordar, como ejemplos, que Marruecos y Argelia siguen manteniendo cerrada su frontera común desde 1994 y que la Liga Árabe sigue sin superar la fractura que supuso la Operación «Tormenta del Desierto» (1991)—.

La seguridad en el conjunto de los PMNC sigue siendo hoy, por encima de cualquier otra consideración, un asunto de seguridad interna. La prioridad más visible de todos los regímenes políticos de la zona es su propia supervivencia... y a ella se subordinan los demás planteamientos en materia de seguridad y defensa. Dadas sus peculiares características, dichos regímenes tienden a interpretar toda crítica o amenaza contra su poder como una amenaza al Estado. En ese contexto, el permanente rearme— por encima normalmente de sus necesidades puramente defensivas— se entiende como un intento de acallar cualquier posible amenaza interna y como una respuesta (tan clásica como equivocada) al supuesto de que la posesión de más armas implica un mayor nivel de seguridad propia. En su ceguera, no quieren comprender que ese comportamiento estimula reacciones similares en los vecinos, disparando una imparable carrera armamentística que hace del Mediterráneo la zona más militarizada (pero no más segura) del planeta.

Como derivación inmediata de esta visión se hace prácticamente imposible— al menos hasta hoy— potenciar procesos de integración regional. Si esto es directamente impensable en el contexto actual de Oriente Próximo— con el conflicto árabe-israelí muy lejos de su arreglo definitivo—, no es más fácil en Oriente Medio— donde el Consejo de Cooperación del Golfo no logra asentarse como referencia principal en ningún terreno—, ni en el Magreb— con una Unión del Magreb Árabe (UMA) absolutamente paralizada.

No es posible entrar en análisis de seguridad mediterránea sin hacer referencia obligada a la permanencia del conflicto de Oriente Próximo. Tras seis guerras árabe-israelíes y dos *Intifadas* palestinas resulta sumamente difícil evitar la contaminación que dicho enfrentamiento tiene en cualquier planteamiento emanado desde el sur de la zona. La existencia de una doble vara de medida a la hora de enjuiciar el comportamiento de unos países y otros, así como la aceptación de una desigual acumulación de armas (tanto en lo que se refiere a las de destrucción masiva como a las convencionales), son argumentos empleados reiteradamente por los regímenes árabe-musulmanes para defender posturas netamente militaristas, que en nada favorecen la construcción de la paz en el espacio euro-mediterráneo. Sin una solución real a este conflicto— que pasa invariablemente por la finalización de la ocupación israelí de los Territorios Palestinos— no cabe esperar que la seguridad mediterránea pueda mejorar en modo alguno.

Por su parte, la permanencia del conflicto del Sahara Occidental sigue lastrando de manera poderosa las relaciones intra-magrebíes. Al margen de otras lecturas no menos importantes, se ha convertido con el tiempo en un poderoso obstáculo a la integración regional, hasta el punto de arruinar por completo los planes de la Unión del Magreb Árabe, incentivando aún más las tendencias armamentísticas de la zona. Las posiciones de los actores directamente implicados en el contencioso siguen muy enfrentadas y nada apunta a una rápida solución, ni siquiera a pesar de que la relación de fuerzas sea tan desigual y los apoyos internacionales estén asimismo desigualmente repartidos— en ambos casos muy a favor de las posiciones marroquíes.

Sin embargo, frente a la evidente divergencia de posturas entre ambas orillas del Mediterráneo, es destacable la existencia de un punto de convergencia entre unos y otros (al menos cuando se hace referencia a los vigentes regímenes políticos): la apuesta por el mantenimiento del *statu quo* vigente. Aunque eso suponga aceptar de partida la supremacía innegable

de las potencias occidentales, para los regímenes árabo-musulmanes de la orilla sur y este de la zona éste sigue constituyendo un objetivo principal, en la medida en que garantiza su permanencia en el poder. Desde esa perspectiva, es inmediato comprobar cómo la emergencia imparable del Islam político ha sido identificada— tanto en el norte como en el sur y este de la región— como una amenaza común que es necesario neutralizar. Esa confluencia de intereses es contraproducente; no solo porque pretende convertir automáticamente a un actor político incomodo al sistema en un supuesto actor violento y terrorista; sino porque, además, olvida que un apoyo a ultranza de esos regímenes provoca un mayor rechazo popular contra los países occidentales y no ayuda a poner en marcha las reformas pendientes.

Esa posición no es compartida, obviamente, por otros actores en auge como los que se identifican bajo la bandera del Islam político. Se trata, en general, de grupos con una clara aspiración de conquista del poder. Cuentan a su favor, tanto con el negativo balance de la gestión de los actuales gobernantes como con la simpatía de amplios sectores de población desasistidos por el Estado en todas sus dimensiones. En su lectura de la situación actual, entienden que el mantenimiento en el poder de los gobiernos actuales solo se sustenta en su capacidad represiva y en el apoyo que reciben de las potencias occidentales. Desde esa perspectiva— y como un rasgo más de su estrategia de crítica del poder local y de sustitución del Estado en funciones que éste no quiere o no puede asumir—, orientan una parte sustancial de su actividad a denunciar la subordinación de esos líderes a intereses extranjeros, al margen de las necesidades de la población local. De la misma manera, se esfuerzan por romper los vínculos que unen a las potencias occidentales con esos gobiernos locales, calculando que si lo logran se producirá su desmoronamiento inmediato que facilitará su propio acceso al poder.

Este discurso alternativo, que choca frontalmente con el anterior, debería obligar tanto a la UE como a otros gobiernos occidentales a replantear su relación con la región. De momento no se ha producido ese cambio, sino que la apuesta por sostener a los regímenes actuales se mantiene a grandes rasgos. Seguir aferrándose a esa fórmula condena a la totalidad de Europa a un mayor nivel de inseguridad, en la medida en que la seguridad europea no podrá consolidarse mientras su periferia sur y este siga en las condiciones actuales. Parece claro, para quien aspira a ser visto como un actor de envergadura mundial, que la UE no puede quedarse a la espera de que sus vecinos arreglen sus problemas, sin implicarse activamente en su resolución.

En todo caso, interesa resaltar nuevamente que no existe una dinámica de confrontación sur-norte en el Mediterráneo, más allá de manifestaciones puntuales (incluidas las de carácter terrorista). En relación con la fuente y el espacio de plasmación de las amenazas de seguridad en la región siguen destacando hoy las de carácter interno (estabilidad del régimen, control de la población...) y las de confrontación vecinal sur-sur (lucha por la hegemonía regional, disputas territoriales...). Resulta obvio que en la orilla sur y este de la región– y con la elemental excepción del conflicto que opone a Israel con sus vecinos– la seguridad y la estabilidad de los regímenes políticos son dos elementos fundamentales de una misma ecuación.

Se puede concluir, sin exageración de ningún tipo, que no existe en la actualidad una amenaza en fuerza a la seguridad europea procedente del sur. La idea de que los problemas de esa zona deben interpretarse como una amenaza para la UE es totalmente errónea. La existencia de esos problemas, que generan principalmente un clima de inestabilidad interna, plantean un reto que compete en primer lugar a los actuales gobiernos de la zona y que afecta, dadas las insuficiencias estructurales ya mencionadas anteriormente, a los países de la UE desde una visión de corresponsabilidad histórica y de cooperación de largo alcance. Para la UE el concepto a desarrollar debería ser el de la «seguridad en cooperación» (5), que se basa en la convicción de que una seguridad real a nivel nacional e internacional se logra y se incrementa a través del diálogo, las consultas y la cooperación regional en los terrenos sociopolítico, económico, medioambiental...

Este juicio es válido también en el terreno estrictamente militar, de modo que la pretensión de inventar una amenaza de este tipo carece de toda base. Hablar de amenaza implica tener en cuenta no sólo los efectivos militares en presencia, sino también la voluntad de emplearlos en una determinada dirección (6). En relación con los efectivos es necesario distinguir entre los humanos y los materiales. Los primeros, en el caso de nuestros vecinos mediterráneos (y siempre con la excepción israelí), no se distinguen precisamente por su alto nivel operativo ni por su alta moral de combate. Por lo que respecta a los militares, sus efectivos suelen

(5) Presentado ya hace años por el ministro de exteriores de Canadá en la ONU (Oct-90), según: ANSTIS, CHRISTOPHER (1992) «Segunda parte de la Conferencia CSCE: retorno a Helsinki desde París, vía Berlín y Praga» en *Revista de la OTAN* núm. 2/92, Abr-92, pp.20/21.

(6) Canadá o México no perciben a EE UU como su principal amenaza por el simple hecho de que éste disponga de un impresionante aparato militar.

destacar por el volumen de su armamento terrestre (no siempre operativo), pero ahí terminan sus todas sus ventajas. Se trata de material que tecnológicamente no puede competir con el que equipa a los ejércitos europeos y su utilización es problemática por carecer de las cadenas de mantenimiento adecuadas y por la falta de eficientes sistemas de mando, control y comunicaciones, imprescindibles en el complejo campo de operaciones actual.

En términos generales, sus fuerzas armadas sufren unas deficiencias estructurales que limitan su operatividad y su capacidad de combate. Entre las más graves destacan: 1) la capacidad de proyección de fuerzas más allá del territorio propio, muy disminuida al no disponer de medios de transporte marítimos y aéreos suficientes; 2) su industria de armamento, prácticamente inexistente, lo que se traduce en una alta dependencia de los suministradores occidentales que se mantendrá previsiblemente en el futuro; 3) una escasa capacidad de municionamiento y unos sistemas logísticos totalmente dependientes del exterior (las reservas estratégicas son muy reducidas); y 4) una acusada falta de personal especialista y profesional suficientemente cualificado.

FOROS DE SEGURIDAD Y DEFENSA IMPULSADOS POR PAÍSES EUROPEOS

A partir de estas consideraciones podemos abordar, en lo que sigue, el análisis de los principales foros de relaciones euro-mediterráneas impulsados por países o instituciones europeas y que tienen (en todo o en parte) un componente de seguridad y defensa. En esencia, todos ellos se mueven en un difícil equilibrio entre el temor y la esperanza. Los que optan por el primer enfoque se han orientado a garantizar la estabilidad como valor fundamental, mientras que los del segundo han intentado centrarse en las ventajas de la cooperación, buscando el desarrollo de la región y la creación de una amplia red de intereses compartidos que genere confianza entre las partes y evite la aparición de nuevos conflictos.

A efectos de exposición se analizará cada uno de ellos por separado, siguiendo un recorrido cronológico por lo que han formulado las distintas instituciones de ámbito europeo, aunque en ocasiones excedan los marcos continentales, con responsabilidad en estas cuestiones. Esto permitirá determinar el alcance y características de sus aproximaciones al tema, las similitudes y discrepancias existentes y, sobre todo, las posibilidades de alcanzar el objetivo último de paz y estabilidad en la región.

El Diálogo Euro-Árabe (DEA)

Como ya se ha señalado anteriormente, la variable energética es clave en cualquier análisis de las relaciones entre la Unión Europea y los países mediterráneos. Así lo atestigua, en primer lugar, la iniciativa adoptada en 1973 por la UE y la Liga Árabe, a partir de una propuesta que los representantes de esta última organización presentaron en Copenhague, aprovechando la convocatoria del correspondiente Consejo Europeo que se celebraba en aquella ciudad. Coincidió, no por casualidad, la reunión entre las respectivas *troikas* con el momento en que se iniciaba una más de las guerras entre árabes e israelíes, la del *Yom Kippur*, o, lo que es lo mismo en términos energéticos, la primera crisis del petróleo.

Los representantes de los 22 países de la Liga, entre los que evidentemente están los principales productores mundiales de petróleo, pretendían convencer a sus colegas comunitarios de que a cambio de su respaldo político a las tesis árabes en su confrontación con el Estado de Israel, no sólo no se verían sometidos al embargo con el que comenzaban a castigar a los Estados Unidos (EE UU) y a otros países, sino que tendrían garantizado el petróleo necesario a precios razonables. Se trataba de una oferta tentadora, que combinaba factores políticos y económicos, ante la que la UE, sobradamente consciente de su dependencia energética, no podía permanecer insensible. Sin embargo, y a pesar de las expectativas iniciales que dieron lugar a la puesta en marcha de lo que desde entonces se ha denominado Diálogo Euro-Árabe (DEA), apenas llegaron a celebrarse las primeras reuniones de las casi cincuenta comisiones sectoriales que se crearon como fruto de las primeras cumbres, antes de caer en un estado de hibernación del que no despertaría hasta diciembre de 1989.

En esas fechas –coincidiendo con un clima de alta preocupación en las capitales comunitarias más próximas geográfica y anímicamente a la región, ante la creciente inestabilidad existente y la percepción de que se ampliaba peligrosamente la brecha que, en todos los órdenes, separa cada vez más a las dos orillas del Mediterráneo– el presidente francés, François Mitterrand, convocó en París una conferencia euro-mediterránea. Como una señal más de descoordinación y de afán de protagonismo, esta iniciativa parecía chocar con otras que estaban empezando a presentarse en aquellos momentos (especialmente la que españoles e italianos defendían, bajo la denominación de una Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo). En cualquier caso, sus pretensiones de relanzar el DEA– tratando de evitar que los problemas políticos bloquearan la cooperación técnica y económica, reduciendo drásticamente a

tres el número de comisiones y estableciendo un marco de diálogo regular entre las *troikas* respectivas— chocaron brutalmente con la realidad impuesta por la invasión iraquí de territorio kuwaití en el verano de 1990. En consecuencia, y hasta la actualidad, el DEA ha vuelto a desaparecer de la agenda y nada apunta a que el futuro inmediato le depare mejor suerte.

Si se pretende extraer un balance provisional del camino recorrido (7), podría afirmarse que la UE ha logrado, a lo largo de estos casi cuarenta años, seguir abasteciéndose de hidrocarburos a precios soportables para su potencial económico, tanto desde estos países como de otras fuentes, sin necesidad de tener que ceder radicalmente a las posibles imposiciones planteadas por la Liga Árabe. Sin embargo, esta última ha ido paulatinamente perdiendo peso como interlocutor válido (la II Guerra del Golfo estuvo a punto de provocar su implosión) y en ningún caso ha conseguido arrastrar a Bruselas hacia su causa, más allá de dónde han querido ir los países comunitarios. Así puede interpretarse la Declaración de Venecia (1980) que, aunque algunos consideran una aceptación comunitaria de la presión árabe, no debe ser vista más que como el resultado de un proceso de toma de decisiones interna, que ha llevado a la UE a ser la primera organización internacional que claramente optó por reconocer el derecho a la autodeterminación del pueblo palestino y a considerar a la Organización para la Liberación de Palestina como su legítimo representante. No puede afirmarse, por tanto, que la carta energética haya servido como un instrumento útil en manos de la Liga Árabe para forzar la voluntad comunitaria.

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en el Mediterráneo

En el marco de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) la única referencia explícita al Mediterráneo plasmada en el Acta Final de Helsinki (1-8-1975) figura en su capítulo tercero sobre «cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo». Se trata de una mención genérica sobre la relación que existe entre la seguridad en Europa y en el Mediterráneo, llamando al desarrollo de relaciones de buena vecindad y a la intensificación de la cooperación en diferentes campos (8).

(7) Para un análisis detallado de su desarrollo puede verse: KHADER, BICHARA (1995), **Europa y el mundo árabe**, Ed. Agencia Española de Cooperación Internacional, Madrid.

(8) El texto del Capítulo 3º del Acta Final de la CSCE puede consultarse en: «Repercusiones en la estrategia naval española, de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM dentro del proceso de la CSCE», en **Cuadernos de Estrategia del CESEDEN** núm. 33, Ministerio de Defensa, Junio-1991, pp.130/132.

Tampoco se encuentra mucho más en el documento final de la reunión de Madrid (1983), que se limita a declarar que «estas medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad abarcarán a Europa en su conjunto, así como la zona marítima y el espacio contiguo». En el capítulo tercero del Documento de Madrid (9) se reiteran las intenciones expresadas en Helsinki y se expresa la voluntad de organizar reuniones *ad hoc* con los países mediterráneos «tendientes a fortalecer la seguridad e intensificar la cooperación».

Aunque en la siguiente reunión de la CSCE sobre estas materias, celebrada en Estocolmo (1986), no se hizo más que ratificar lo acordado en Madrid, se trató de transmitir la idea de un enfoque integrador admitiendo contribuciones de Argelia, Marruecos y Túnez, junto a otros países de Oriente Medio.

En este seguimiento de los temas mediterráneos dentro del marco CSCE, la reunión de Viena (1989) entendió que era necesario incentivar la cooperación para crear confianza con el objetivo de incrementar la estabilidad, la seguridad y la paz en la zona, asumiendo que el proceso CSCE contribuía positivamente a su consecución (10). Fue en esta cumbre en la que se acordó celebrar una reunión CSCE sobre el Mediterráneo (Palma de Mallorca, 1990), en la que se presentó la propuesta hispano-italiana de la ya citada Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), auténtico embrión del futuro Proceso de Barcelona.

Posteriormente, en la Carta de París (21-11-1990) los jefes de Estado y Gobierno de los entonces 34 miembros de la CSCE fijaron su postura sobre el área haciendo hincapié en que (11): a) el esfuerzo europeo por reforzar la seguridad y la cooperación en la zona es un factor importante para la seguridad de Europa; b) la solución de los problemas existentes debe orientarse por vías de diálogo y medios pacíficos, fundamentados en los principios recogidos en el Acta Final; y c) es preciso intensificar la cooperación con los Estados de la región con el objetivo de fomentar el desarrollo económico y social de estos países y reforzar la estabilidad del Mediterráneo.

Con el final de la Guerra Fría llegó su reconversión en Organización (OSCE, 1994), pero esto no varió su escaso perfil mediterráneo. Más bien

(9) El texto completo puede verse en: Cuadernos de Estrategia del CESEDEN núm. 33 (1991), op. cit., pp. 140/141.

(10) El texto puede consultarse en: Cuadernos de Estrategia del CESEDEN núm. 33, op. cit., pp. 172/173.

(11) Un repaso a la visión de la CSCE sobre la región se recoge en: ARGUMOSA PILA, JESÚS (1992) «La CSCM, desde Europa» en Factores de riesgo en el área mediterránea, Cuadernos de Estrategia (núm. 47, Instituto Español de Estudios Estratégicos/CESEDEN, Ministerio de Defensa, Ene-92, pp. 63/75.

al contrario, la urgencia por evitar el descarrilamiento de los incipientes procesos de transición hacia la democracia de muchos de los países que habían estado bajo la órbita soviética y su ampliación hacia el Este asiático— hasta llegar a sus actuales 56 miembros— justificó, si fuera necesario, su alejamiento de la zona.

Con todo, es necesario reseñar la existencia de ciertos marcos de relaciones, entre los que destaca el grupo de Socios para la Cooperación. En su seno, junto a algunos países asiáticos, figuran Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez. En esa misma línea, hay que mencionar la creación de un Grupo de Contacto con los Socios para la Cooperación (1994), en el marco del Consejo Permanente de la OSCE. Igualmente, se han ido instituyendo reuniones anuales como los Seminarios sobre el Mediterráneo y los Foros Parlamentarios sobre el Mediterráneo, a los que lógicamente suelen asistir los países citados. El apunte más reciente en relación con la región es la convocatoria de una Conferencia OSCE para el Mediterráneo, celebrada en El Cairo (14/15-12-2009), sobre «Los Socios Mediterráneos y la OSCE: una cooperación con miras a reforzar la seguridad y la estabilidad».

En todo caso, nada de esto ha modificado la imagen de una OSCE que sigue sintiendo cierta aversión hacia los asuntos mediterráneos, en la medida en que una implicación más notoria supondría un plus de complicaciones en una agenda mucho más centrada en asuntos estrictamente europeos y, más recientemente, asiáticos. Así era ya en la etapa de la confrontación bipolar, dedicando sus principales esfuerzos a la búsqueda de mecanismos que permitieran rebajar la tensión en una Europa dividida y, en paralelo, mostrando un nulo deseo de contaminar su propia agenda con la derivada de la confrontación árabe-israelí. Y así ha continuado siendo en estos últimos años, centrándose en la consolidación de los procesos de transición democrática europeos y asiáticos. Por lo tanto, desde esta óptica, sólo cabe decir que la OSCE ha sido reacia a incluir en su agenda los problemas mediterráneos, salvo esporádicas referencias al conflicto de Oriente Próximo, todas ellas en un tono más discursivo que operativo, limitándose a realizar declaraciones de principios que llaman al diálogo y a la creación de medidas de confianza.

El Grupo 5+5

Se trata de un foro informal de diálogo circunscrito al Mediterráneo Occidental (MEDOC) y que integra, por parte de la orilla norte, a Portugal,

España, Francia, Italia y Malta y, por parte de la orilla sur, a Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia. En su máxima expresión es una iniciativa de orden político que ha logrado, solo en una ocasión, reunir a los jefes de Estado y de Gobierno de los países mencionados, y, de modo más regular, a sus respectivos ministros de Asuntos Exteriores. Estos últimos se han encontrado ya en ocho ocasiones desde su arranque en 1990 (con un paréntesis de diez años entre las dos primeras y las seis últimas, provocado por el bloqueo originado tras las sanciones internacionales al régimen libio aprobadas en 1992).

La creciente preocupación de algunos países europeos ante lo que percibían como un alto riesgo de descarrilamiento en la zona— derivado de las negativas señales que enviaba el Magreb, de la falta de expectativas sobre una solución del conflicto árabe-israelí y de la resistencia de Washington a la propuesta de la CSCM—, impulsó una respuesta subregional que desembocó en la reunión ministerial de Roma (10-10-1990) para poner en marcha lo que inicialmente fue conocido como el Grupo 4+5+1 (12). El elemento positivo que animaba a iniciar este experimento era la reciente creación de la UMA, considerando que ese foro magrebí podría facilitar una relación mejor que la lograda hasta entonces en el marco estrictamente bilateral.

La concertación política y la cooperación en algunos campos que no aumentaran las suspicacias de partida fueron desde el principio los objetivos planteados. Para ello se organizaron ocho grupos de trabajo que pronto se encontraron bloqueados, como efecto directo de las sanciones impuestas al régimen libio por su implicación en el atentado de Lockerbie (1988). Hubo que esperar al levantamiento de dichas sanciones para retomar el rumbo con la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Lisboa (25/26-1-2001). En todo caso, este nuevo intento se enfrentaba a una situación escasamente favorable: la UMA ya estaba para entonces completamente hibernada, el conflicto del Sahara Occidental seguía totalmente empantanado, la frontera entre Marruecos y Argelia ya llevaban siete años cerrada y el Proceso de Barcelona iniciado en 1995 pretendía ser reconocido— con razón— como la referencia fundamental de todas las relaciones euro-mediterráneas.

A pesar de esas dificultades, lo cierto es que el Grupo 5+5 siguió adelante con su agenda, que incluye temas de seguridad (en todo caso, identi-

(12) Cuatro países comunitarios, los cinco magrebíes y Malta, que solo asistió como observador. Fue en la segunda reunión ministerial (Argel, 26/27-10-1991) cuando Malta pasó a integrarse como miembro pleno, adoptándose a partir de entonces la denominación de Grupo 5+5.

ficados como «soft security»). La reunión en Trípoli (29/30-5-2002) tuvo un claro perfil simbólico, por lo que suponía de regreso de Libia a la escena internacional. Con ella se puede dar por consolidada esta iniciativa subregional, con la reactivación de sus grupos de trabajo en las diferentes áreas contempladas desde su arranque. Desde entonces se han sucedido distintas reuniones (13) hasta llegar a la más reciente en Córdoba (20/21-4-2009).

A día de hoy, el Grupo 5+5 ha logrado desarrollar una amplia agenda de encuentros y grupos de trabajo, hasta llegar a un total de nueve (14). Nos interesa en este punto hacer alguna mención de detalle sobre los más ligados a las cuestiones aquí analizadas– interior y defensa–. El primero de ellos– con formato de Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), desde 1995– ha desarrollado diferentes actividades y propuestas sobre lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de personas, así como asistencia técnica a fuerzas policiales y de seguridad, personal de protección civil y de administración local.

En cuanto al segundo– puesto en marcha en 2004, también con la participación directa de los Ministros de Defensa, a partir de una propuesta francesa para desarrollar una Iniciativa de Seguridad en el MEDOC–, su recorrido es más corto, pero no menos representativo de las aspiraciones de la iniciativa en su conjunto. Desde su primera convocatoria parisina ha procurado articular sus actividades en el marco de planes de acción anuales– con un Comité Director encargado de darles seguimiento–, que han incorporado temas como la vigilancia marítima, la protección civil, la seguridad aérea, la reunión de los jefes de Estado Mayor de los países socios, la búsqueda y salvamento marítimo (SAR), la lucha contra la contaminación marítima...

Entre las propuestas más recientes que se han presentado ya para su posible aprobación futura destacan la creación de un Colegio 5+5 de Defensa, de un Centro Euro-Magrebí de Investigación y Estudios Estratégicos y de un Centro de Formación en Desminado Humanitario.

(13) Sainte Maxime (9/10-4-2003)– en la que se presentó un *non paper* que aspira a adoptar en algún momento aún indeterminado un Código de Conducta sobre lucha contra el terrorismo–; Château d'Esclimont (29/30-10-2003)– una reunión extraordinaria a la que no asistieron Libia, Mauritania e Italia, encargada de preparar la primera Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno–; Túnez (5/6-12-2003)– Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los diez países–; Orán (23/24-11-2004)– con el acuerdo de entender al Grupo 5+5 como un laboratorio de ideas–; Malta (29/30-6-2005) y Rabat (20/21-1-2008)– tras la suspensión de la que tenía que haberse celebrado en 2006, contó con la participación de la Comisaria de la UE para las Relaciones Exteriores.

(14) Asuntos Exteriores, Interior, Migraciones, Transportes, Defensa, Turismo, Relaciones Parlamentarias, Educación, Medioambiente y Desarrollo Sostenible.

Con la previsión de que en 2010 se lleve a cabo la próxima reunión ministerial– y sin descartar que pueda organizarse la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno durante el mismo año– , el balance provisional del Grupo 5+5 es agrídulce. Por un lado, su propia existencia es una buena noticia, en un marco regional insuficientemente dotado de mecanismos de diálogo, de creación de confianza y de cooperación. Pero por otro, su carácter informal y el escaso peso y operatividad de sus decisiones no pueden ocultar la debilidad de un marco que probablemente ha tocado ya el techo de sus potencialidades.

La Unión Europea Occidental (UEO) y su acción mediterránea

Durante mucho tiempo– mientras la Unión Europea iba desarrollando muy lentamente una política y unas instituciones de seguridad y defensa propias– la Unión Europea Occidental (UEO) fue la única institución que pudo representar, aunque de manera imperfecta, el sentir comunitario sobre estas cuestiones. Así fue, al menos, hasta que el Tratado de Maastricht (7-2-1992) instituyó la PESC y puso en marcha un proceso que cerró el paso en términos prácticos al resurgimiento de la UEO. Aunque ése no fue el final del camino que había emprendido ya en 1949, es evidente que desde entonces su papel ha ido decreciendo hasta su práctica desaparición actual (15). En su haber queda fundamentalmente el establecimiento de las *Misiones Petersberg* (19-6-1992), que siguen constituyendo hoy el marco en el que se mueve la UE en materia de seguridad y defensa.

Otro de los ámbitos en los que cabe reseñar su activismo fue el Mediterráneo. En este sentido interesa recordar que, en su calidad de foro político intergubernamental, fue de los primeros en plantear la necesidad de establecer canales de comunicación regular con nuestros vecinos de la ribera sur y este. Con esa idea, y en lo que se entendía como «una condición necesaria para la estabilidad de Europa» (16), la UEO puso en marcha, en 1992, un Subgrupo Mediterráneo en el que se han podido discutir y evaluar algunos problemas de la agenda de seguridad de la zona. Se trata, en todo caso, de un ejercicio en el que se detecta una preocupación real por los acontecimientos de la zona, pero también una incapacidad operativa para adoptar medidas prácticas.

(15) Desde el Consejo de Ministros de Exteriores de la UEO, celebrado en Marsella (13-11-2000), formalmente ha vuelto a ser hibernada, como ocurrió en etapas anteriores durante la Guerra Fría, aunque en ningún caso desmantelada.

(16) Discurso de apertura del ministro español de exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, con ocasión de la Conferencia de la CSCE sobre el Mediterráneo (Palma de Mallorca, 24-9-90).

Junto a esa visible preocupación por la evolución de la zona, la reflexión inicial que impulsó ese acercamiento— en el que España tuvo un visible protagonismo, al igual que ocurriría casi simultáneamente en el marco de la OTAN y en el de la UE— apuntaba que no era ya una cuestión de incentivar las relaciones de buena vecindad, sino más bien de dar un estímulo activo y mutuo a la cooperación en el Mediterráneo en el marco de una nueva asociación paritaria. En realidad era un enfoque similar al que más tarde adoptaría la OTAN— como se analizará posteriormente—, que se tradujo en el mandato de diálogo, iniciado en septiembre de ese mismo año, con Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez (17). A esos países se añadirían más adelante Israel, Jordania y Mauritania.

El diálogo sobre seguridad que se desarrolló a partir de esa decisión interna se fundamentó en los principios de regularidad, de estabilidad, de transparencia, así como en el interés mutuo por crear medidas de confianza para la prevención de conflictos violentos, impulsando el arreglo pacífico de las diferencias, la limitación de armas para asegurar la defensa propia y la no proliferación de las armas de destrucción masiva.

Aunque cabe considerar positivo que un organismo como la UEO iniciara un experimento de diálogo con esos siete países mediterráneos no europeos, tratando de superar esquemas de confrontación, hay que señalar al mismo tiempo que la indefinición fue, desde su inicio, el rasgo básico de esta aproximación. A las críticas que el propio Consejo de la UEO recibió en diferentes etapas por parte de su propia Asamblea Parlamentaria— denunciando la falta de coordinación existente—, se pueden añadir la falta de autoridad y autonomía de este organismo para llevar adelante sus propuestas y las dudas sobre el alcance y sentido de esta iniciativa.

Se suponía que el reiterado objetivo de lograr un Mediterráneo pacífico, estable y desarrollado debería ser el elemento prioritario de todos los actores presentes en la zona. En esa tarea común cada institución debería centrarse en aquellas acciones para las que estuviera mejor preparada, en consonancia con su propia naturaleza. Entre ellas, la UEO estaba llamada a desarrollar una importante labor, tratando de facilitar una reducción de las tensiones y contribuyendo a crear un clima de confianza que permitiera tanto la resolución pacífica de las controversias como la aparición de

(17) Según el punto 18 de la Declaración de Petersberg «los ministros han reafirmado la importancia de los trabajos del Subgrupo Mediterráneo. Han dado un mandato a la UEO para establecer progresivamente un diálogo con los países del Magreb, teniendo en cuenta la evolución de la situación política en esos países y en la región».

otras nuevas. Sin embargo, junto a ese esfuerzo por propiciar el acercamiento, tratando de superar las reticencias iniciales por ambas partes, se fue desarrollando otro de carácter completamente contrario que debilitó enormemente la pretensión inicial.

En efecto, en el marco de la UEO algunos países miembros tomaron la decisión de activar la creación de unidades militares que, inmediatamente, fueron percibidas de manera negativa por nuestros vecinos. En esta dirección hay que encuadrar la creación por parte de algunos países mediterráneos miembros de la UEO de la Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR) y de la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) (18). La primera, con su cuartel general en Florencia, se constituía con carácter permanente, estructurada a partir de la aportación de una brigada asignada por cada uno de los firmantes. Su concepción e instrucción, en concordancia con la formulación establecida en la ya citada Declaración de Petersberg, está orientada a capacitarla para asistir y evacuar a la población en zonas de crisis y para llevar a cabo operaciones humanitarias, así como las de mantenimiento y restablecimiento de la paz. Por su parte, la EUROMARFOR era una fuerza naval no permanente con capacidad aeronaval y anfibia, que podría servir para operaciones de vigilancia, obtención de información y policía marítima.

Aunque pueda entenderse la decisión que llevó a su puesta en marcha, parece elemental comprender que este tipo de iniciativas debería, sin embargo, ir acompañada de un esfuerzo inequívoco de transparencia hacia nuestros vecinos del sur, para evitar que fueran recibidas como una nueva señal de amenaza a su propia seguridad. Más aún, sin discutir la legitimidad de los países europeos para crear fuerzas conjuntas que atiendan a la defensa de sus intereses, habría que avanzar en el sentido de agrupar, en lugar de dividir, a todos los países del Mediterráneo alrededor de estas iniciativas. La seguridad es una preocupación sentida no solamente en la orilla Norte y, por lo tanto, no basta con reforzar sus mecanismos de forma unilateral. Este comportamiento siempre irá en contra de la seguridad colectiva, incentivando la desconfianza y los recelos sobre las intenciones últimas de las naciones europeas.

Mientras que esas fuerzas militares siguen existiendo a día de hoy, el diálogo— en lo que afecta al Subgrupo Mediterráneo— ha quedado parali-

(18) Su constitución se acordó con ocasión del Consejo ministerial de la UEO, celebrado en Lisboa el 15 de mayo de 1995, por los ministros de exteriores y defensa de España, Francia e Italia. Portugal solicitó, desde el primer momento, su inclusión en ambas fuerzas.

zado a iniciativa francesa. Así se decidió en Marsella (13-11-2000) por parte de los ministros de Asuntos Exteriores de la UEO– en un momento en el que el Alto Representante de la UE para la PESC ya era también, desde el 20 de noviembre del año anterior, el Secretario General de la UEO. A partir de entonces– y nada indica que haya ninguna posibilidad de regreso a la situación anterior–, la UEO transfirió sus siempre limitadas competencias a la Unión Europea.

El Diálogo OTAN-Mediterráneo/La Iniciativa de Cooperación de Estambul

Durante la totalidad de la Guerra Fría el Mediterráneo no fue más que un teatro secundario en la confrontación Este-Oeste. Esta característica siguió siendo válida durante la última década del pasado siglo, con el Mediterráneo visto en todo caso como un subsistema cuya estabilidad se entendía ligada a lo ocurriera en otros teatros de operaciones.

En términos estratégicos la región ya había desempeñado un importante papel durante la II Guerra Mundial para asegurar la superioridad aeronaval en el Mediterráneo. Se trata de una función que siempre ha tenido, y así sigue siendo en la actualidad, dos elementos clave: la relación de la zona con el desarrollo de las operaciones en Europa y su posición de tránsito hacia Oriente Próximo y el Golfo Pérsico. En esos mismos términos se volvía a entender su papel en el Concepto Estratégico de la Alianza, adoptado en Roma (7/8-11-1991), al considerar que, en relación con el Mediterráneo, «la estabilidad y la paz de los países de la periferia sur de Europa son importantes para la seguridad de la Alianza y más aún si se tiene en cuenta el crecimiento de la potencia militar y la proliferación de la tecnología armamentística de la zona».

Aún sin desearlo, este tipo de afirmaciones de perfil netamente militarista solo contribuyeron a enrarecer aún más unas relaciones que realmente nunca habían sido fáciles. La identificación del área como un «arco de crisis», que se extendía desde Mauritania hasta Afganistán– en claro contraste con un enfoque más colaborador hacia la Europa central y oriental, que se veía en todo caso como un área necesitada de apoyo para evitar que sus problemas sociales, políticos y económicos pudieran derivar en riesgos o amenazas de seguridad– no hizo más que aumentar las suspicacias contra una OTAN que se percibía como desorientada tras la desaparición de su enemigo tradicional. Así, se explica que los países afectados por ese enfoque reaccionaran con más o menos dureza, de-

nunciando la existencia de un doble criterio de valoración que trataba de identificar al Mediterráneo como la nueva amenaza, justificadora incluso de la propia existencia de la Alianza, en su oposición a un Islam que se percibía directamente como el nuevo enemigo a batir.

Sin que esto último deje de parecer excesivo, hay que reseñar como uno más de los hechos consumados que alimentaban esta percepción la constitución una Fuerza Naval Permanente del Mediterráneo (STANAVFORMED), activada el 30-4-1992, que sustituía a la NAVACFORMED. Esta última era una fuerza naval a disposición de la OTAN, que se activaba periódicamente o en circunstancias especiales, pero que nunca estuvo dotada del carácter permanente de la STANAVFORMED (19). En definitiva, desde la ribera sur y este de la región la reorientación del centro de gravedad de la Alianza hacia el sur fue recibida con una mala noticia, afectando negativamente a cualquier aproximación atlántica a la zona.

Realmente no cabe extrañarse de esta orientación de la Alianza si se tiene en cuenta su naturaleza, los medios de que dispone y los objetivos que persigue. Un sistema de defensa colectiva como el de la OTAN, por mucho que se quiera hacer ver en ocasiones que su naturaleza no corresponde a esta definición, se justifica en función de su capacidad para defender los intereses de sus miembros con los medios de los que ha sido dotada. Unos intereses que se concretan fundamentalmente en garantizar la libertad del tráfico marítimo, vital para asegurar la corriente de suministros de todo tipo que utilizan las aguas del Mediterráneo en su ruta hacia Europa y EE UU, y en defender a los ciudadanos de sus países miembros que se encuentren localizados en la ribera sur. En este sentido, se entiende que entre sus hipótesis de trabajo se contemplen todas las opciones, frente a las que la organización debe elaborar unos planes de defensa creíbles. Éste será el modo de poder reaccionar adecuadamente si se materializa alguna de las contingencias previstas.

Otra cosa es que la naturaleza de los problemas en la zona sea de carácter preferentemente militar y que la OTAN deba ser el actor protagonista en esos temas. Por lo ya dicho hasta aquí, parece claro que el carácter de los riesgos que se manifiestan en el Mediterráneo obedece a variables que no encajan directamente en el campo de la defensa militar, de tal manera

(19) *La Revista de la OTAN*—núm. 3, Jun-92, pg. 23— la definía en su arranque como una fuerza naval de reacción inmediata, bajo control operativo del mando aliado para Europa (SA-CEUR), creada con 8 buques de guerra, con base central en Nápoles, pertenecientes a las armadas de Alemania, España, EE UU, Grecia, Holanda, Italia, Reino Unido y Turquía.

que su superación o neutralización debe orientarse por otras vías (20). La OTAN no puede liderar la gestión de los asuntos mediterráneos. Por lo tanto, ni los países europeos deben limitar su capacidad de acción en el Mediterráneo a lo que dicte la OTAN, ni pueden desarrollar su estrategia de aproximación a través de una institución que no se adecua al carácter de los retos existentes en la región.

Sin embargo, dado que existe y que la imagen de su propia labor genera un recelo generalizado entre los países del sur, puede cumplir un papel muy positivo, similar al que desarrolló con respecto a los antiguos miembros del Pacto de Varsovia en la fase final de la confrontación bipolar. La adopción de medidas de confianza, entre las que se incluye el diálogo abierto, propicia la reducción de tensiones y evita que los malentendidos y la presunción de amenazas ficticias puedan llevar a desencuentros que podrían haberse evitado. La creencia en este tipo de medidas y la necesidad de conectar en la misma onda con otras instituciones europeas llevaron finalmente a la OTAN a lanzar una iniciativa de diálogo a algunos de sus vecinos del sur. El Consejo Atlántico celebrado en Bruselas el 8-2-1995 aprobó un documento estratégico por el que se establecía un diálogo directo (conocido como Diálogo OTAN-Mediterráneo), a desarrollar en tres fases, sobre temas políticos y de seguridad con, inicialmente, cinco países del Mediterráneo (Marruecos, Túnez, Mauritania, Egipto e Israel) (21).

La selección de estos países se realizó en función de la «fluidez» inmediata de las conversaciones, por lo que se optó por dejar fuera, al menos transitoriamente, a aquellos que pudieran presentar un menor entusiasmo a la idea o que generaran rechazo en algún otro de los invitados. Se aprovechó, asimismo, la momentánea orientación favorable del Proceso de Paz en Oriente Próximo (fruto de la Conferencia de Paz de Madrid (30-10-1991) y los posteriores Acuerdos de Oslo). Si de lo que se trataba era de iniciar contactos directos con aquéllos con los que resultaba **a priori** más fácil, intentando obtener resultados que estimularan la incorporación de

(20) A este respecto la Asamblea del Atlántico Norte constituyó, en noviembre de 1990, un Subcomité de la Cuenca Mediterránea con la idea de analizar esos otros frentes de inestabilidad. Se reunió por primera vez en Madrid (20/22-2-1991) y entre los temas que ha discutido hasta el momento destacan los relacionados con la emigración, los derechos humanos y las posibilidades de establecer mayores vínculos de cooperación Norte-Sur.

(21) La decisión es el resultado final de una propuesta española, presentada con ocasión del encuentro informal de ministros de defensa de la OTAN celebrado en Sevilla (29/30-9-1994). La iniciativa española tuvo que vencer la resistencia de algunos países como Francia y EE UU, inicialmente poco favorables a este experimento que podría conducir en el futuro a la inclusión del control de armas navales entre los temas de discusión.

los demás en la medida que las circunstancias lo permitieran, el proceso podía ser adecuado. Pero no sería así si todo se redujera a conversar con los que ya de antemano existía un mayor acercamiento, puesto que los problemas de seguridad deben ser tratados precisamente con aquellos con los que las posiciones de partida son distintas.

La iniciativa establecía una primera fase «exploratoria», que llevó al Secretario General de la OTAN a realizar una ronda de conversaciones por separado con cada uno de los embajadores de los cinco países citados. Con ella se pretendió generar una confianza de partida, explicando en detalle el funcionamiento y objetivos de la Alianza y conociendo de primera mano cuáles eran las percepciones de seguridad de estos países. A través de un diálogo más estructurado en la segunda fase, se aspiraba a llegar finalmente a un nivel de relaciones que permitiera poner en marcha mecanismos concretos de reforzamiento de la estabilidad regional, sin descartar algún tipo de estructura permanente de cooperación en estas materias. En paralelo a esa fase de la iniciativa, se aprobó la incorporación al Diálogo de Jordania (noviembre de 1995) y de Argelia (en marzo de 2000).

El diálogo directo con esos países se planteaba como un ejercicio que debería contribuir globalmente a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo, mejorar el entendimiento mutuo, superar los malentendidos recíprocos y corregir las malas percepciones sobre la OTAN existentes en los países mediterráneos. Se sobreentendía, igualmente, el interés por reforzar otras iniciativas internacionales ya en marcha, como el Proceso de Barcelona y los marcos de relación impulsados por la OSCE y la UEO, intentando evitar en lo posible la duplicación de esfuerzos, pero sin plantear en ningún caso una división del trabajo entre ellas.

Conscientes de las dificultades de partida, el Diálogo adoptaba para su desarrollo los siguientes principios: a) progresividad, tanto en términos de participación como de contenido, sin cerrar la puerta a la posterior incorporación de otros países interesados y a la inclusión de nuevos campos de actividad; b) bilateralidad, como mecanismo de superación de las no siempre fáciles relaciones vecinales en la periferia sur y este de la zona; c) no discriminación, ofreciendo a todos los participantes la misma base de actividades cooperativas y dejando que cada uno de ellos determine el alcance e intensidad de su participación; d) complementariedad, con la idea de no provocar problemas con el resto de los foros ya en marcha en aquel momento; y e) autofinanciación, en la medida en que todas las actividades a realizar deben ser financiadas, en principio, por cada uno de los participantes.

Por lo que refiere a su contenido, la iniciativa se estructura en un diálogo político, en la participación en actividades específicas y la realización de actividades cooperativas de seguridad y defensa.

El diálogo político se ha ido concretando en el mantenimiento regular de encuentros bilaterales entre la OTAN y cada uno de los países del Diálogo. En ellos se ha procurado informar puntualmente sobre las actividades de la OTAN— con la intención de modificar la imagen negativa que la Alianza ha ido acumulando en la región— y tratar de generar una confianza mutua que permita igualmente conocer las percepciones de seguridad desde el sur y este del área. En su arranque, el Comité Político de la Alianza era el órgano encargado de impulsar el Diálogo, en tanto que su Estado Mayor Militar Internacional era el que se ocupaba de ampliar el debate y de mantener el intercambio de información. A partir de julio de 1997, con ocasión de la Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid, se decidió dar un nuevo ímpetu al Diálogo, considerando que la dimensión mediterránea era uno más de los componentes de la arquitectura europea de seguridad. En esa línea, se optó por crear el Grupo de Cooperación Mediterránea, que pasó a tener la responsabilidad global del Diálogo.

Las actividades específicas, recogidas en los Programas Anuales de Trabajo, han ido ampliando paulatinamente su campo de interés. Así, se han organizado seminarios, conferencias y visitas al cuartel general de la OTAN, al igual que se han dotado becas institucionales para investigadores de cualquiera de los países del Diálogo. También se han abierto las puertas a la participación de los socios en actividades científicas de la OTAN y en las reuniones organizadas por el Comité Científico de la Alianza. Del mismo modo, se han desarrollado, tanto en el centro de la OTAN en Oberammergau (Alemania) como en su Colegio de Defensa (en Roma), cursos abiertos a los países socios sobre mantenimiento de la paz, planes de emergencia civil, control de armamentos y sistemas de verificación, responsabilidad de las fuerzas militares en la protección medioambiental y cooperación en seguridad europea.

Por último, las actividades cooperativas en el terreno militar responden a la propuesta del Consejo del Atlántico Norte celebrado en Sintra (mayo de 1997), para incluir en el Diálogo algunas actividades militares. Una vez que el Comité Militar de la OTAN dio su aprobación, se ha podido avanzar también en este campo, más sensible si cabe que los anteriores. Un producto añadido de esta idea ha sido la participación de tres socios— Egipto, Jordania y Marruecos— en operaciones como la Implementation Force (IFOR) y la Stabilisation Force (SFOR), ambas en Bosnia-Herzegovina, en

colaboración con fuerzas armadas europeas y de otros países. En esa misma línea, también cabe reseñar que militares de algunos países del Diálogo han tomado parte, como observadores, en ejercicios marítimos y terrestres de la Partnership for Peace (PfP) y de la OTAN.

Diez años después de su lanzamiento, y aprovechando la Cumbre de la OTAN en Turquía (28/29-6-2004), la Alianza decidió revitalizar el Diálogo con la aprobación de la Iniciativa de Cooperación de Estambul. Su propósito, más mediático que de contenido, era hacer visible su permanente apuesta por el Mediterráneo, tratando de evitar que el Diálogo languideciera progresivamente ante la falta de resultados notables. Esto no quiere decir que el Diálogo, y posteriormente la Iniciativa de Estambul, no hayan logrado avances, sino más bien que los obtenidos no han permitido ni modificar radicalmente la imagen de la OTAN en la región, ni mucho menos mejorar la seguridad de una zona que, hoy como ayer, sigue salpicada de inestabilidad y violencia en diferentes grados.

En cualquier caso, el impulso de Estambul ha ampliado notablemente el abanico de actividades recogidas en los respectivos Programas Anuales de Trabajo. Sin ánimo ninguno de exhaustividad, interesa reflejar entre los más relevantes el control de armas y la no proliferación, la cooperación en materia armamentística, la gestión del espacio aéreo, el control y seguridad de fronteras, los desafíos de la sociedad moderna, los planes de emergencia civil, la gestión de crisis, la defensa económica, la gestión de recursos y la planificación de la defensa, la reforma del sistema de seguridad, la política de defensa, los cursos de idiomas, la logística, los servicios médicos, los servicios meteorológicos y oceanográficos, la diplomacia de la defensa, la defensa NBQ, la diplomacia pública, las operaciones de mantenimiento de la paz, la respuesta al terrorismo, los sistemas de estandarización, la realización de ejercicios militares...

El Proceso de Barcelona

Prácticamente al mismo tiempo que se iniciaba el DEA, los entonces seis países comunitarios pusieron en marcha una reforma de sus relaciones con los que entonces pasaron a ser llamados Países Terceros Mediterráneos (posteriormente denominados Países Mediterráneos No Comunitarios (PMNC), en el marco de la actual AEM). Tras una primera etapa, iniciada poco después de la firma del Tratado de Roma (1957), en la que se establecieron acuerdos estrictamente comerciales, y ante la inminencia de la primera ampliación comunitaria (con la entrada de Gran Bretaña,

Dinamarca e Irlanda), se planteó la necesidad de dar un carácter más amplio a las relaciones con estos países. Si en esa primera etapa únicamente París tenía intereses directos en sus antiguas colonias magrebíes, ahora era necesario tomar en consideración los que Londres tenía en el Próximo Oriente. Así nació la Política Global Mediterránea (PGM).

Desde un primer momento, y desafortunadamente así sigue siendo aún hoy, los temas comerciales fueron los prioritarios en el planteamiento y el desarrollo de las relaciones entre Bruselas y sus vecinos del sur y este del Mediterráneo, arrinconando cualquier otro ámbito de diálogo y cooperación a posiciones secundarias. Tanto en la PGM como en su continuación– la PMR– ya se contemplaba un capítulo de cooperación en materia política, pero éste ni logró realmente desarrollarse– pretendía crear canales regulares de comunicación a todos los niveles entre todos los gobiernos implicados– ni llegó nunca a contemplar la inclusión de una agenda de seguridad. No sería hasta la puesta en marcha de la Asociación Euro-Mediterránea (1995) cuando esos temas de seguridad quedaron recogidos como parte integral de la agenda euro-mediterránea– formando parte del capítulo de cooperación política y de seguridad, de los tres que estructuran el Proceso de Barcelona.

Como resultado de un cálculo realista de la situación de partida, la AEM no pretendía que ese capítulo de cooperación sirviera para resolver los conflictos ya existentes– el árabe-israelí, el turco-chipriota o el del Sahara Occidental, principalmente–, sino articular mecanismos que impidieran la aparición de otros nuevos. Se entendía que cada uno de los citados ya disponía de su propio marco de negociación y, por tanto, interesaba no provocar rechazo en sus promotores, creyendo que el Proceso de Barcelona podría quitarles protagonismo. Por el contrario, se optaba por poner en marcha un sistema de medidas generadoras de confianza y seguridad (CSBM, en sus siglas inglesas), basadas en el fomento de los intereses comunes. Con una modestia forzada por las circunstancias, este capítulo de cooperación se planteaba principalmente como una aproximación basada en el desarrollo de un diálogo regular a diferentes niveles. Por esta vía se pretendía evitar la aparición de nuevas crisis entre los socios, o por lo menos lograr su encauzamiento por canales pacíficos, al mismo tiempo que se trataba de generar un clima de confianza mutuamente beneficioso.

En todo caso, aunque se trató de desvincularse de la situación de partida, intentando que el conflicto árabe-israelí no bloqueara el desarrollo de Barcelona, la realidad se ha impuesto en demasiadas ocasiones. La muerte del Proceso de Paz– que se remonta ya al asesinato del primer mi-

nistro israelí, Isaac Rabin, a manos de un ciudadano israelí, en noviembre de 1995– demuestra la capacidad de este conflicto para entorpecer, hasta paralizarlo, todo intento de construir un Mediterráneo más seguro. Esa realidad se impone a cualquier otra lectura que se pueda realizar sobre los resultados de la AEM (y sus derivaciones posteriores, como la Política Europea de Vecindad y la más reciente Unión para el Mediterráneo) en el terreno de la cooperación política y de seguridad.

En términos más concretos, el esquema de Barcelona aplicado al terreno de la cooperación política y de seguridad incorpora, en primer lugar, un Acta de Principios que responde al sentimiento compartido de que «la paz, la estabilidad y la seguridad de la región del Mediterráneo constituyen un bien común». Con esta idea, el Acta consagra una serie de valores que todos los firmantes se comprometen a defender y promover. Se trata de un compromiso político, no vinculante en términos jurídicos, pero probablemente hubiera sido imposible llegar más allá en las circunstancias que le dieron origen. Los principios aquí recogidos– que toman como base el informe aprobado por el Consejo el 10-4-1995 (22)– tienen como objetivo garantizar la estabilidad interna y externa de los Estados firmantes.

En relación con la primera, destacan los referidos al respeto y promoción de los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley– por considerar que la estabilidad interna es un elemento fundamental a medio plazo para la estabilidad de la región–. En cuanto a la segunda, se hace mención expresa a la igualdad soberana entre los Estados, a la no injerencia en los asuntos internos, al respeto a la integridad territorial, a la renuncia al uso de la fuerza y a la resolución pacífica de las disputas, a la cooperación contra cualquier forma de terrorismo, crimen organizado y narcotráfico, al compromiso de cumplir de buena fe las estipulaciones de los acuerdos sobre control de armas, desarme y no proliferación, al desarrollo de relaciones de buena vecindad y al compromiso de apoyar la instauración de un proceso de creación de medidas de confianza.

Sobre esta base se aspiraba, como primer paso efectivo, a aprobar una Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo. A ese logro debería seguir la edificación de un sistema de creación de medidas de confianza que incluso permitiera, en etapas posteriores, la firma de acuerdos de control de armas y desarme, así como la planificación conjunta en materia

(22) Recogidos en el documento «Council report on relations between the European Union and the Mediterranean countries, in preparation for the Conference on 27-28 November in Barcelona», Europe Documents núm. 1930/31, 27-4-1995.

de seguridad y defensa. A pesar de los intentos para llegar a ese punto, no solo no se ha logrado la aprobación de dicha Carta, sino que incluso ha desaparecido toda mención a ella en los comunicados finales de las conferencias ministeriales de estos últimos años. Se reconoce de este modo que no se dan las circunstancias políticas favorables para ello (referidas, sobre todo, al conflicto árabe-israelí).

En términos generales, este capítulo de cooperación presenta un balance escasamente positivo, en la medida en que los conflictos se mantienen y apenas se ha logrado asentar el proceso de creación de confianza a escala regional (fuera de los círculos meramente gubernamentales). Entre esos elementos positivos, cabe destacar la existencia de un proceso de consultas y de búsqueda de posiciones comunes entre los PMNC, en un ejercicio de diálogo que resulta altamente novedoso y esperanzador. El desarrollo de este capítulo sigue siendo en cualquier caso muy difícil, dadas las diferentes sensibilidades que se perciben entre las dos orillas y los resoldos de las rivalidades vecinales. En esas condiciones parece haberse perdido el impulso inicial para ordenar adecuadamente un rompecabezas en el que la inmensa mayoría de sus piezas siguen pendientes de encajar.

Dicho de otro modo, el efecto combinado de la permanencia de los focos de conflicto ya reseñados, de las malas relaciones vecinales y de la falta de voluntad para modificar las reglas de un juego ya agotado, siguen lastrando poderosamente la potencialidad de la fórmula ideada en Barcelona para hacer del Mediterráneo un espacio de paz compartida. Si algún día este ejercicio de creación de confianza llega a buen puerto, sus efectos serán altamente positivos tanto desde el punto de vista externo como interno. En el primer caso, porque permitirá romper la cadena de razonamiento que justifica el recurso constante al rearme, intentando neutralizar las supuestas amenazas de los vecinos, a los que únicamente se tiende a ver como enemigos. En el segundo, por los efectos beneficiosos que una reducción significativa en los presupuestos de defensa tendría para unas economías como las de la ribera sur y este de la región, claramente necesitadas de financiación en sectores ligados al desarrollo y al bienestar de la población. A esto último habría que añadir que la reducción de la inestabilidad aportaría un plus de confianza que incentivaría la atención de la inversión extranjera a estos mercados y permitiría a los agentes nacionales operar en un ambiente más relajado y, probablemente, más eficaz. Una vez más interesa recordar que la seguridad y la economía van constantemente de la mano, manteniendo una relación positiva que hace que a mayor seguridad se produzca una mayor actividad económica y, como resultado, un mayor nivel general de desarrollo.

Ni el hecho de que se haya logrado dar el paso simbólico de organizar una Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno– con ocasión del décimo aniversario de su lanzamiento inicial (Barcelona, 27/28-11-2005)–, ni la aprobación de un Código de Conducta contra el Terrorismo– firmado en el marco de dicha Cumbre– cambian el tono general de una AEM que arrancó contra corriente– con el asesinato del primer ministro israelí– y que nunca ha logrado alcanzar el nivel de vuelo que sus promotores imaginaron en su día. Sus resultados– tanto en términos sociales como políticos, económicos y de seguridad– son muy limitados. Pero esto es así no porque su formulación y estructura sean inadecuadas o porque falte algún instrumento por activar, sino, básicamente, por falta de voluntad política para apostar seriamente por el desarrollo de las potencialidades que atesora.

En otras palabras, la AEM es un paso en la dirección adecuada para lograr los objetivos de paz y prosperidad compartida formulados en su inicio. La alternativa no puede ser la invención sucesiva de nuevos esquemas– sea la Política Europea de Vecindad o la Unión para el Mediterráneo– que nada sustancial añaden a lo que Barcelona plantea. Seguir por esa vía solo sirve para agotar y dispersar cada vez más los esfuerzos realizados y para– como ocurre en principio con la UpM– reducir el foco de atención a los temas económicos (comerciales, sobre todo), sin entender que los de carácter político, de seguridad y socioculturales son igualmente vitales para la consecución de un Mediterráneo seguro.

LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS INTERESES MEDITERRÁNEOS

No se agotan en el marco europeo las iniciativas sobre seguridad mediterránea, dado que otros actores están muy directamente implicados en el área y algunos de ellos han intentado también poner sobre la mesa sus propias propuestas. Entre las que se han impulsado desde el sur de la región, cabe mencionar el Foro Mediterráneo (23), con Egipto como promotor más visible. Entre las que han promovido otros actores extra mediterráneos, obviamente EE UU figura en lugar destacado.

(23) Se trata de un foro informal de diálogo y concertación política, iniciado en 1994 en Alejandría, con la participación de Argelia, Egipto, España, Francia, Italia, Grecia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía. Se establece como un laboratorio de ideas encajado en el marco del Proceso de Barcelona, en el que la ausencia de la Autoridad Palestina, Israel, Líbano y Siria permite, inicialmente, un contacto menos contaminado por el conflicto árabe-israelí. Entre sus limitados logros destaca la adopción de un Código de Conducta contra el Terrorismo (Delos, junio de 2002), que sirvió de base para el que posteriormente se aprobó en la I Cumbre Euro-Mediterránea (Barcelona, 2005).

En referencia a este último, y aunque es evidente no se trata de un país ribereño, los EE UU están implicados muy directamente en la agenda de la región por su carácter de superpotencia, con intereses muy concretos en la zona. Su interés visible por el Mediterráneo se remonta a 1801, cuando envió un escuadrón naval para combatir a los piratas que perturbaban el tráfico marítimo en el Mediterráneo Occidental; por lo tanto, no puede decirse que su presencia en la zona sea «ni un fenómeno transitorio, ni simplemente un producto de la Guerra Fría» (24). Por ello, cualquier análisis de la región debe tener en cuenta la postura norteamericana, no sólo por lo que ésta influye en la orientación de la OTAN sino también por lo que en sí misma transmite.

Desde el arranque de la Postguerra Fría, y hasta hoy, es posible identificar tres aproximaciones diferentes en el pensamiento estratégico estadounidense sobre el Mediterráneo (25). La primera, que es la predominante, lo ve «como una extensión del entorno de seguridad europeo». En la medida en que Europa ha ido dedicando más atención al Mediterráneo, los países europeos ribereños han dejado de ser periféricos y han pasado a ocupar una posición más centrada, tanto para la OTAN como para la UE. Ésta es una situación que permite a EE UU plantearse idealmente una reducción de su presencia en el área, aunque continúe interesado en ejercer algún tipo de influencia en beneficio de sus intereses globales (fundamentalmente los relacionados con la garantía del suministro de hidrocarburos y con su apoyo a Israel). Para ello cuenta fundamentalmente, al margen de su acción a través de la OTAN, con su política de ayuda económica y con la VI Flota, creada el 1-6-1948. Aunque en caso de conflicto ésta pasaría bajo dependencia de la estructura militar integrada de la Alianza, sigue siendo el instrumento más evidente de la presencia militar estadounidense en la zona. Está permanentemente integrada en la cadena de mando estadounidense y su actuación responde básicamente a los intereses de este país en el Mediterráneo (26).

La segunda define al Mediterráneo «como el lugar donde comienza el Golfo Pérsico». Se interpreta, por lo tanto, como una vía de comunicación por donde circula el petróleo y las tropas y el material estadounidense en su tránsito hacia aquella región. Las sucesivas guerras del Golfo han contribuido significativamente a dar mayor crédito a esta visión. Sin embargo,

(24) LESSER, IAN O. (1992): *Mediterranean security. New perspectives and implications for U.S. policy*, Rand Corporation, Santa Monica.

(25) Recogidas por IAN LESSER (1992), op. cit.

(26) Depende del mando norteamericano de la flota del Atlántico (USCINCLANTFLT), integrado en el mando unificado de las fuerzas norteamericanas en Europa (EUCOM).

la reacción negativa de las opiniones públicas de los países del Magreb y Oriente Próximo a la utilización de sus territorios para facilitar dichos movimientos, arroja dudas sobre la posibilidad de que se pueda mantener sin problemas en el futuro.

Por último, el Mediterráneo se entiende también desde Washington «como un área de interés estratégico por sí misma». Aunque mencionada como una tercera vía, se trata realmente de una visión más acorde con la perspectiva europea y no parece que para EE UU vaya a convertirse en la predominante. En su percepción, el Mediterráneo aparece como un frente y como una barrera contra la expansión de problemas procedentes del sur, y éste es quizás el principal elemento de separación frente a una más integradora, aunque insuficiente, óptica europea. Aparece así un Mediterráneo que, bajo la óptica de Washington, se identifica casi exclusivamente como un foco de problemas, cuya resolución deben asumir principalmente a los europeos.

Esta visión encajaría con la imagen que de sí mismo trata de proyectar EE UU, como única potencia con capacidad militar a escala planetaria. La gestión de los asuntos que afecten a la seguridad mundial debe seguir un esquema jerárquico, que asuma que la activación del hegemon es esencial sólo para acciones militares importantes, tales como la disuasión o el castigo ante amenazas vitales. Para las demás tareas, y en concreto en lo que se refiere a gran parte de las que se necesitan emprender en el área mediterránea (salvando las actuales excepciones de Irak y Afganistán/Paquistán), la Unión Europea y sus países miembros ribereños deberían ser los actores directos en la búsqueda de soluciones. Esta visión parece volver a tomar fuerza con las primeras señales que envía la nueva administración de Barack Obama, aunque el empantanamiento que sufre EE UU en los escenarios bélicos mencionados deja pendiente la plasmación de una posible división del trabajo entre ambos socios atlánticos para una etapa aún por determinar.

Lejos parecen quedar ahora propuestas impulsadas por la administración anterior, en el marco de su visión unilateralista y militarista, con un fuerte componente ideológico a favor de la imposición de sistemas democráticos de corte occidental en una zona que abarcaría idealmente de Marruecos a Paquistán (27). En todo caso, queda por conocer aún en

(27) La principal de ellas, y la más controvertida tanto en círculos europeos como islámicos, fue la **Greater Middle East Initiative**, presentada inicialmente en el marco de la reunión del G-8 en abril de 2004 celebrada en Sea Island (Georgia, EE UU).

cierto detalle el planteamiento que los responsables políticos actuales tienen en mente para articular su acción exterior en la zona. Lo que parece más probable es que mantengan su apoyo inequívoco a su principal socio en la región– Israel– y que traten de establecer algún tipo de mecanismo multilateral con sus socios europeos, que le permitan concentrar sus esfuerzos en otras áreas y temas más relevantes en su agenda.

EVALUACIÓN DE CONJUNTO

Cualquier evaluación del conjunto de las iniciativas en vigor en el área euro-mediterránea debe partir de una realidad insoslayable, ya mencionada con anterioridad: el Mediterráneo sigue siendo hoy, especialmente en lo que se refiere a su ribera sur y este, una región con profundos desajustes de desarrollo y seguridad, trufada de violencia y con altos niveles de exclusión social. Este panorama responde a factores internos y externos muy poderosos, con una responsabilidad compartida por todos cuantos tienen alguna incidencia en la zona, con los gobiernos locales en primer lugar.

Desde esa perspectiva, el análisis no puede ser globalmente positivo, en cuanto se toma en consideración las necesidades que existen en todos los rincones del área y la ambición de los objetivos planteados en el conjunto de las propuestas que se han desarrollado hasta ahora. En síntesis, el repaso de las iniciativas recogidas en las páginas anteriores permite concluir que:

- Se ha producido una gran profusión de propuestas. En términos positivos, esto puede entenderse como el resultado de una creciente toma de conciencia sobre la necesidad de atender a los asuntos mediterráneos. Pero también ofrece una imagen de descoordinación y dispersión de esfuerzos, que ha impedido activar la suficiente voluntad política para activar una acción común acorde con esa necesidad y urgencia.
- El ejercicio está geográficamente incompleto. No puede construirse nada sólido si no están integrados, como mínimo, todos los países ribereños. Libia sigue siendo un caso particular que, ni siquiera después de su reintegración a la escena internacional, ha dado el paso definitivo de incorporación al Proceso de Barcelona. Por el contrario, y aunque algunos pretenden integrar a los Balcanes como parte de la agenda euro-mediterránea, su adscripción lógica no puede ser otra más que la europea (en relación con su aspiración de formar parte del club comunitario).
- La aproximación sigue siendo prioritariamente nacional. Ninguna de las organizaciones supranacionales activas en la zona han lo-

grado imponerse a las visiones nacionales, muy centradas en la defensa de sus propios intereses. Sin comprender que los desafíos existentes superan con creces las capacidades individuales de cada Estado, se insiste permanentemente en la apuesta nacional al margen y por encima de cualquier consideración de orden superior. Este afán de protagonismo debilita la fuerza del conjunto y desvía constantemente la atención, por la necesidad de dedicar una parte no menor del esfuerzo a responder o compensar el movimiento que algún vecino realiza unilateralmente.

- La Unión Europea no ha logrado convertirse en la referencia central para todos los actores en presencia. Sus propias limitaciones como actor exterior (al menos hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) han alimentado protagonismos nacionales inadecuados. Al mismo tiempo, ha impedido que sus propias fórmulas– con el Proceso de Barcelona como la más destacada– terminen por desarrollar todas sus potencialidades. En este contexto, se promueven otras iniciativas– como la Unión para el Mediterráneo– que pecan de todos los defectos reseñados anteriormente y no añaden nada esencial a lo que Barcelona ya propone. Por el contrario, la UpM corre el riesgo de rebajar aún más la ambición del Proceso de Barcelona, en la medida en que no contempla la necesaria cooperación en materia política, de seguridad y de perfil social, cultural y humano.
- Existe un acusado sesgo económico, y más concretamente comercial, en la aproximación comunitaria hacia la región. Con ser éste un capítulo importante de las relaciones, no puede servir por sí solo para responder acertadamente a los retos detectados en sus riberas, ni puede sustituir a otros mecanismos igualmente importantes para mejorar la situación global del área.
- El conflicto árabe-israelí sigue siendo una poderosa losa que atenúa, hasta anularlas en algunos casos, cualquier desarrollo de propuestas o iniciativas por aconsejables que éstas puedan ser. Su resolución es una condición imprescindible para hacer factible un Mediterráneo estable y desarrollado.
- El contacto nunca se ha roto por completo, al menos entre gobiernos. Pero esto no cambia el balance final, en la medida en que se ha desconsiderado a otros actores sociales y políticos no alineados con los gobiernos de nuestros vecinos del sur y este de la región. Su marginación no contribuye a solucionar ningún problema, sino más bien a derivarlos hacia escenarios más conflictivos.

- El tratamiento de la seguridad regional ha pecado de timidez y de excesivo sesgo militarista. Por una parte, se ha optado principalmente por el mantenimiento del *statu quo* como escenario ideal, cuando dista mucho de serlo en la medida en que se siguen agudizando los niveles de subdesarrollo y de inseguridad. Por otra, se ha percibido a la región casi en exclusividad como una fuente de amenaza, sobre todo a partir de la emergencia del Islam político, confundido demasiado a menudo con el terrorismo internacional. En consecuencia, se ha preferido seguir apegados a esquemas de seguridad que apuntan al pasado más que al futuro y que no dan respuesta a las demandas de una población escasamente alineada con sus propios gobernantes.
- Todas las iniciativas existentes responden a decisiones adoptadas en el norte del Mediterráneo. En general, una vez dadas a conocer, se ha invitado a nuestros vecinos a incorporarse a ellas, pero concediéndoles un muy escaso margen de incidencia en su orientación y dimensiones. De este modo, se dificulta la verdadera apropiación de la idea por todos los participantes y se transmite, voluntaria o involuntariamente, una sensación de dominación-subordinación que en poco favorece a su posterior desarrollo.

EL FUTURO DE LAS RELACIONES DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

A tenor de lo analizado hasta ahora cabría decir que el proceso de seguridad regional en el Mediterráneo no ha pasado aún de la fase preparatoria. En este marco, se han desarrollado algunas ideas que solo afectan al campo de la *soft security*, entendiendo que la pervivencia de conflictos violentos impide ir más allá para abarcar algún día los que se identifican con la *hard security*. Por si sirviera de algo, conviene recordar que, como ya se demostró en su momento con el modelo de confrontación Este-Oeste, el recurso a la permanente carrera de armamentos y las respuestas puramente militares a las percepciones de riesgo y amenaza no contribuyen a una mayor seguridad del conjunto. La consecución de un nivel aceptable de seguridad en el Mediterráneo debería orientarse por otras vías que asuman que:

- La seguridad o es de todos o no es de nadie. En la larga historia de los conflictos mediterráneos ha quedado suficientemente demostrado que la acumulación de armamentos por encima de los niveles de la mera defensa no genera un mayor nivel de seguridad, sino

que, inevitablemente, conduce a una carrera de armas con una alta dosis de inestabilidad.

- Lo mismo ocurre si se desarrollan sistemas de seguridad unilaterales, en este caso referidos a los países europeos ribereños del Mediterráneo, dejando fuera a quienes deberían ser considerados como partes integrantes. Se genera de esta manera un inevitable rechazo y desconfianza sobre las intenciones reales que esconden los promotores de tales sistemas y, en definitiva, aumentan las posibilidades de que los excluidos reaccionen por la vía de la confrontación y la resistencia. Solo en la medida en que se impulsen iniciativas y proyectos globales, dirigidos a provocar la participación de todos los países del área, se estarán dando pasos efectivos hacia una seguridad real.
- La seguridad propia no puede estar basada en la inseguridad del vecino. En este sentido los países de la ribera norte tendrán que ser receptivos a las preocupaciones sentidas por sus vecinos del sur (no solo por sus gobiernos, sino por el resto de los actores locales en presencia), ante su abrumadora superioridad en armas y la preparación de fuerzas y planes de contingencia orientados en esa dirección.
- El elemento más valioso de este acercamiento es entender que, situados frente al problema de inestabilidad y falta de desarrollo en la orilla sur y este de la región, el énfasis para encontrar vías de salida no debe ponerse en los aparatos defensivos. La creación de un tupido entramado de relaciones— tal como promueve, por ejemplo, el Proceso de Barcelona— emerge como el camino más idóneo para desactivar los problemas que puedan presentarse.
- Debe lograrse una seguridad mutua al menor nivel posible de armamentos. Para ello, la confianza recíproca es el elemento básico de partida para, en una secuencia progresiva que comience por la adopción de unos principios básicos de actuación y permita posteriormente la aplicación de un sistema generalizado de medidas de confianza, se llegue a la puesta en marcha de un proceso de control de armas y desarme que englobe todas las categorías de armas existentes en el teatro mediterráneo.
- Todos los países tienen derecho a garantizar su seguridad y la defensa de sus intereses. No cabe, por tanto, aplicar dobles varas de medida a los comportamientos de unos y otros, en función de su grado de afinidad a nuestros valores o principios. Hacerlo así, en

lugar de explorar acuerdos sobre la base de intereses compartidos, solo contribuye a generar un sentimiento de oposición radical que alimenta la emergencia de nuevas amenazas.

- Al mismo nivel de atención de los factores externos, la estabilidad se fundamenta en un equilibrio interno. Las reformas políticas y económicas de tipo estructural necesarias en la práctica totalidad de los países de la zona no pueden ser retrasadas permanentemente. Probablemente su puesta en práctica generará un clima transitorio de inestabilidad, asociado a cualquier proceso de cambio, que debe ser asumido por los dirigentes de esos países, pero también por los europeos. Ésta será la clave del proceso: si Occidente reacciona de forma nerviosa (repitiendo comportamientos de temor que han llevado a apostar reiteradamente por opciones fracasadas), únicamente conseguirá retardar los cambios sin hacer nada por permitir el giro histórico que estas sociedades están reclamando, incrementando de esa forma la inestabilidad en lugar de reducirla. Por el contrario, si se entiende que ese proceso es necesario para encontrar soluciones de largo alcance a los problemas que presenta la región, asumiendo que el cambio de régimen no es desestabilizador, se estarán poniendo las bases para lograr una salida creíble y con perspectivas de éxito.
- La visión del desarrollo debe asumir que su promoción es mucho más que una apuesta de perfil económico. Incluye, al mismo nivel de importancia, la variable social y política y todas ellas deben ser impulsadas simultáneamente. Más aún, ese desarrollo global debe entenderse como la vía preferente hacia mayores cotas de seguridad compartida. En definitiva, son dos caras inseparables de la misma moneda, y no cabe imaginar una estrategia secuencial en su implementación, sino que ambas deben ser apuestas coordinadas e implementadas al unísono.

Durante demasiado tiempo hemos creído equivocadamente que estabilidad (mantenimiento del *statu quo*) era sinónimo de seguridad. Apostar por la primera, del modo como ha venido haciéndose a lo largo de décadas, solo puede, en el mejor de los casos, retardar la explosión de los problemas subyacentes en un escenario que acumula falta de bienestar y violencia en grandes dosis. Sirve en todo caso, desde una óptica cortoplacista, para gestionar los problemas existentes; pero no basta para resolverlos, si por eso entendemos la necesidad de actuar contra las raíces que explican el malestar y la propensión a las manifestaciones violentas que

se reflejan en tantos rincones de la zona. La seguridad— que en la actualidad solo puede fundamentarse en la seguridad humana, como paradigma centrado en lograr una satisfacción generalizada de las necesidades básicas y una garantía de seguridad física para cada uno de los integrantes de una sociedad determinada— exige no solo aceptar sino promover el cambio de los postulados tradicionales de partida.

Para facilitar esos imprescindibles cambios, la UE está mejor equipada que ningún otro actor. Es, en sí misma, el mejor ejemplo de la historia en prevención de conflictos, como lo demuestra el hecho de que el recurso a la violencia haya quedado descartado desde hace más de cincuenta años en el seno del club comunitario. Dispone, al mismo tiempo, de una amplia diversidad de instrumentos diplomáticos, culturales, políticos y económicos para coadyuvar a la mejora de la situación interna de esos países y para promover unas relaciones vecinales menos conflictivas. Ni siquiera su limitada entidad militar es en este caso una rémora, en la medida en que los problemas a los que nos enfrentamos en la zona son, fundamentalmente, de raíz social, política y económica. La clave no está ni en la necesidad de crear una nueva institución euro-mediterránea ni en construir nuevos instrumentos, sino en activar la voluntad política que permita emplear los medios ya disponibles para impulsar la consolidación de sociedades abiertas en nuestra vecindad mediterránea. Parte de ese esfuerzo se debe traducir en un ejercicio de reconsideración sobre los apoyos locales con los que hemos contado hasta ahora, entendiendo la necesidad de dar mayor peso a las demandas de la sociedad civil de esos países y de establecer canales de diálogo con actores políticos emergentes, incluyendo sin remedio a los de perfil islamista.

CAPÍTULO SEGUNDO

OPERACIONES EN EL MEDITERRÁNEO: LA DIMENSION MILITAR INTERNACIONAL

OPERACIONES EN EL MEDITERRÁNEO: LA DIMENSION MILITAR INTERNACIONAL

JOSÉ ROMERO SERRANO

GEOPOLITICA DEL MEDITERRÁNEO EN EL SIGLO XXI

El Mediterráneo es un solo mar, un mar singular y un mar plural. Un mar que como cita el profesor Roberto Mesa, su «signo distintivo es la diversidad (1)». Un mar que en los momentos de esplendor ha trazado líneas multidireccionales y libres. Un mar fenicio y romano, de exploración y comercio, de relaciones entre sus pueblos y, también digámoslo, de pugna por su dominio.

El Mediterráneo es un mar continuo. No obstante, su geografía marca dos cuencas bien diferenciadas, a saber, la Oriental y la Occidental. De hecho, Roma, la espina dorsal del Mediterráneo, disponía de dos puertos orientados hacia ambas cuencas en Misena y Rávena (2) para asegurar su control.

Se decía que «nada importante podía acontecer fuera del Mediterráneo» cuando Carlos I nació en Gante en 1500. El Mediterráneo era un mar aragonés, una línea de proyección de Aragón a Constantinopla.

La pugna hispano-otomana del siglo XVI vuelve a sentar las esferas de influencia oriental y occidental que la propia geografía dictamina. De ahí, el Mediterráneo, como en tiempos clásicos, se abre hacia el exterior en busca de nuevas rutas de comercio que salvarsen las zonas en conflicto.

En consecuencia, *el Mediterráneo no es un mar cerrado*; genoveses, italianos, andaluces, portugueses, abren sus líneas hacia el Atlántico y el Índico en un pulso de exploración que parte desde el centro hacia afuera.

(1) Cuaderno de Estrategia del IEEE nº 113, pág 148.

(2) «En Misena y Rávena había dos armadas con una legión cada una para que estuvieran cerca de Roma y prontas para ir sin dilación ni rodeo a cualquier parte del mundo donde conviniese enviarlas» Vegeccio, «Instituciones Militares», Publicaciones MD, 1988. Pág. 135.

El Mar Negro y el Mar Rojo son dos lóbulos adyacentes y que dan sentido e identidad al Mediterráneo (3).

En el siglo XIX el Imperio Británico se hace con su control. La línea de carboneo que define su dimensión horizontal, de comunicaciones, de tránsito, se hace efectiva en las posesiones británicas a lo largo del mismo. El Mediterráneo es un mar de ámbito global como el mismo Imperio. El Almirante Fisher, Primer Lord del Almirantazgo, decía que Inglaterra tenía las cinco llaves que cerraban el mundo y que por ende controlaban los mares(4) (siendo Gibraltar y Alejandría dos de ellas).

Los EEUU ejercen el control del mismo después de la 2ª Guerra Mundial, en pleno ambiente de Guerra Fría, impidiendo el acceso de la Flota Soviética a las templadas aguas mediterráneas. Nápoles es un punto neurálgico (lo fue para Nelson y lo es para el Almirante de la Flota Americana) para este control marítimo.

En los tiempos actuales, algunos analistas anglosajones consideran que los EEUU «is the only unifying factor in the whole Mediterranean» (Steven Metz) *El único país capaz de influir en todo su ámbito*, y gran parte de esta cualidad la da su relación privilegiada con Israel (5), la presencia de la VI Flota, y su diplomacia global como gran potencia.

La globalización y la consideración amplia de muchos aspectos de la seguridad hacen que el Mediterráneo no sólo tenga esta dimensión marítima y ribereña. Esta posición es evidente dentro de la UE cuando en su documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad (documento Solana) al referirse al área mediterránea finaliza su párrafo con la «posibilidad de trabar una relación más amplia con el mundo árabe»(6)

EEUU también está en esa idea cuando define un «Greater Middle East», una zona sin límites geográficos definidos pero con una idea central de progreso y desarrollo democrático en el mundo árabe. La propia OTAN acoge esta idea con dos mecanismos recientes: la definición de un

(3) Georgia se situaba como puesto más avanzado hacia el Este del Imperio Romano.

(4) «Cinco llaves cierran el mundo, y estas cinco llaves pertenecen a Inglaterra» (Siendo Singapur, El Cabo, Alejandría, Gibraltar y Dover) Citado por Pierre Gallois en «Geopolítica, Los Caminos del Poder» Publicaciones MD, pág. 329

(5) En términos geopolíticos, para romper la dialéctica del conflicto entre Israel y los Pueblos Árabes, «falta que los israelíes admitan en su conciencia colectiva que son un pueblo de Oriente Medio y no una sublimación de los sentimientos colectivos de la diáspora» Roberto Mesa, Cuaderno de Estrategia nº 113, pág 152. El líder libio Gadafi emplaza esta situación final deseada en la formación de un único estado, «Isratina», donde los hebreos renuncien a ser un pueblo elegido y los palestinos a considerar el territorio como tierra santa.

(6) Estrategia europea de seguridad. Diciembre de 2003, pág.16

«Broader Middle East» y la creación de una Iniciativa de Cooperación de Estambul (2004) que abre el área del Golfo Pérsico al ámbito de cooperación atlántico. En definitiva, *el ámbito mediterráneo parece extenderse hasta los límites de Irán* (como en su momento Persia tuvo sus límites en el Mediterráneo) (7)

La compartimentación de un área para su estudio resulta siempre tentadora. Muchos estudiosos, en este Instituto también, han trazado subsistemas regionales (8) siguiendo criterios lógicos de investigación. No obstante, para nuestro trabajo, los conjuntos regionales tienen que ver más por razones de conflicto que los del tipo cultural, geográfico e histórico referido en ellos, y en este sentido, las operaciones multinacionales en marcha definen unas zonas de especial atención que veremos en el apartado cuarto de este trabajo.

La geopolítica, la acción política sobre la geografía y la utilización del mapa sugestivo (por trazado o por definición, como «el bajo vientre europeo» o «el mar frontera» al referirse al Mediterráneo), han estado siempre presente en los pueblos del Mediterráneo o los que con afán dominador se han asomado a él. La propia definición de «Mare Nostrum» implica un ámbito homogéneo y único. La geopolítica, «la reflexión que precede a la acción del príncipe», ha tenido siempre una dimensión militar a lo largo de la historia.

Esta dimensión militar trasciende básicamente en unos medios de control con un carácter armado. El control del Mediterráneo tiene un componente naval y de dominio, con unos puertos desde donde garantizar la acción de la flota. El control del espacio aéreo y la presencia militar en las riberas forman *la triada del poder militar*.

Geografía física y humana.

«El Mediterráneo es un hombre disfrazado de mar» (clásica voz de J. M. Gironella), un mar humano y próximo. Como mar, tiene unas características bien definidas: sin mareas, un mar salino de profundidad muy notable, de fáciles accesos desde las orillas. Tiene una extensión de seis veces España. Es un mar dividido en dos cuencas separadas por el Canal de Sicilia (70 millas)

(7) Algunos analistas también hablan de un Mediterráneo extendido hacia el sur, más allá del Sahel. Las corrientes migratorias y la litoralización han acercado estos territorios a Europa.

(8) Laura Feliú, por ejemplo, siguiendo criterios geográficos, rasgos comunes y relaciones de especial intensidad, nominando a Turquía e Israel como de porsí subsistemas regionales propios.

Tiene 25 países ribereños y dos accesos angostos (Gibraltar y Suez) además de los Dardanelos que lo comunica con el mar Negro. Hay unas 120 ciudades importantes ribereñas y países como Portugal y Mauritania se puede decir que tienen un sabor mediterráneo y juegan un papel político y estratégico en la bocana occidental.

Es el mar de las tres religiones monoteístas, y a excepción de Israel, se dibuja una línea Este-Oeste fácilmente reconocible de diferenciación cristiano-musulmana. Esta línea deja un 60% del espacio aproximadamente de influencia arabo-musulmana. La población de la ribera norte duplica a la sur aunque en recursos la diferencia es del orden de doce veces mayor. No obstante, la población del sur se puede duplicar en 20 años, y la masa juvenil es en sí un factor clave en demografía y desarrollo. En cualquier caso, no debemos olvidar esa prolongación geopolítica ya referida hacia el este, hasta los límites de Irán, que da al Mediterráneo un sabor continental más acentuado.

Con ambas nociones, de geopolítica y geográfica física y humana, nos cabe *la pregunta de si el Mediterráneo es una unidad geopolítica*; que si un acontecimiento que ocurra en una parte del mismo tiene influencia o no en todo su entorno; y si *Irán, futura potencia regional, ejercerá un papel estabilizador o todo lo contrario en la zona.*

Sobre la primera pregunta, algunos indicadores parecen decirnos que sí. Por ejemplo, las posteriores Conferencias Euromediterráneas después de Barcelona (Stuggart, 1997 y siguientes) fueron coartadas por las circunstancias del conflicto palestino-israelí y el aislamiento de Libia, impidiendo presentar unos logros y objetivos comunes. No obstante, otros factores nos dicen que los subsistemas regionales viven desinteresados los unos de los otros. El conflicto en Balcanes no pareció incidir de forma dramática en la cuenca occidental, y el mundo del Magreb parece extraño en la península arábiga. Esta cuestión no es baladí ni solamente tiene el interés de un estudio académico. La cuestión es fundamental y radica en que si el Mediterráneo no es una unidad geopolítica, difícilmente se pueden arbitrar medidas positivas para todo el conjunto ni se pueden armonizar soluciones válidas para los problemas y conflictos regionales (9). Este hecho lo vamos a analizar en el conjunto de las misiones multinacionales.

(9) Por ejemplo, no se puede presionar a un país para que no alcance tecnología nuclear de carácter militar y ser permisivo con otro, o denunciar el terrorismo en un área y tolerarla en otra, o criticar una limpieza étnica en una zona y declararla como un movimiento legítimo de liberación en otra, o acusar a un país por rearmarse y vender cantidades ingentes a otro.

La segunda cuestión es también de gran calado. Comentaba Shlomo Ben Ami (10) que veía en Irán una potencia regional y que todos los pasos que da en su acción exterior están encaminados a encaramarse en esta posición (11); Que Irán es un enemigo de la paz árabe-israelí, pero por encima de todo, su gran enemigo es el mundo árabe-suní (12). Por otro lado, para el Islam suní, liderado por Arabia Saudita, sus enemigos principales, y siempre en la visión de Ben Ami, son el Islamismo Radical y el propio Irán.

Irán, como cita el periodista Ahmed Rashid (13) y no lo debemos olvidar, tiene también una proyección asiática: «Irán quiere llegar a ser el país más avanzado tecnológicamente en el Oriente Medio, pero además tiene esa visión de pertenecer al Asia Central (...) y busca como objetivo una relación privilegiada con todos sus vecinos».

En cualquier caso, en la primavera de 2007, con una fuerte presión internacional en la guerra de Irak, con la guerra entre Hizbollah e Israel todavía muy reciente (2006), la lucha abierta entre Hamas y Al Fatah en Palestina (14), y la nuclearización de Irán en marcha, la diplomacia saudí lanzó un ambicioso plan de entendimiento para todo el Medio Oriente basado en los siguientes puntos: Evitar el colapso de Irak (Primera Conferencia de Vecindad, junto con EEUU y Reino Unido realizada en marzo); un poder compartido entre Hamas y Al Fatah (Acuerdos de la Meca); retomar el Plan Saudí de paz para Palestina (15); romper el punto muerto político en Líbano; y, finalmente, aproximarse a Irán (visita que realizaría el líder iraní y que sellarían con ese acuerdo de «evitar que el mundo musulmán fuera dañado por sus enemigos»)

En definitiva, tenemos a los dos colosos de Oriente Medio y cabeza de las dos confesiones del Islam alcanzando un entendimiento, o en el proceso, sobre la totalidad de la zona de Medio Oriente.

(10) Ex ministro de asuntos exteriores de Israel. Conferencia en el Foro de la Nueva Sociedad, Madrid, 27 de febrero de 2007

(11) Curiosamente, aunque EEUU está posicionado en Irak y Afganistán, había eliminado también a dos de los grandes enemigos de Irán, a saber, Saddam Hussein y los Talibán.

(12) Irán es de confesión chií. Esta confesión es mayoritaria en Irán, Sur del Líbano, Sur de Irak y en Bahrén. Representa sólo el 10% del Islam pero supone el 70% en el arco del conflicto.

(13) SACEUR Conference, Bruselas (28 febrero 2008) Irán dispone de unos intercambios comerciales estimados en 16 b US\$ con China y otros 2 b US\$ con Rusia (apunte del conferenciante).

(14) El Rey Abdulá de Jordania en un discurso histórico en el Congreso Estadounidense decía que en 2007 podían llegar a verse tres guerras civiles en el Medio Oriente: Líbano, Palestina, e Irak. En su visión, Palestina es el centro de todo el problema.

(15) Plan Saudí del 2002, básicamente supone el reconocimiento de Israel conllevando la retirada de los territorios ocupados en 1967 y anteriormente, más el retorno de refugiados. Israel ve inviable este plan.

Así pues, la cuestión es que Irán como potencia regional traerá estabilidad a la zona de Oriente Medio y Mediterráneo Oriental en tanto en cuanto exista este entendimiento con Arabia Saudí primero, y con las potencias occidentales (EEUU y UE) y Rusia, después (16).

ESCENARIOS 2010.

Los estudios sobre el Mediterráneo en el horizonte del 2010 durante la última década del siglo XX han sido muy notables y como salvando una barrera de un tiempo axial y con la esperanza puesta en la superación de un siglo de guerra, los estudiosos fijaron sus impresiones en el porvenir, un tiempo que hoy ya hemos alcanzado.

Con la apertura de una nueva era en las relaciones internacionales, en la que se sustituía la confrontación por la cooperación (mensaje del Presidente Bush en la Asamblea General de NNUU en octubre de 1990) y ante el advenimiento del final del siglo, los analistas se lanzaron ansiosos hacia los estudios prospectivos pues querían ver más allá del año 2000 y vislumbrar mundos posibles (futuribles) sobre el 2010.

El entusiasmo por la cooperación se trasladó a los distintos foros de la UE y de la OTAN y se establecieron los criterios para sentar una plataforma de seguridad cooperativa en el marco de la OSCE. El Mediterráneo se erigió como un área de cooperación preferente.

No obstante, la conflictividad estaba presente a lo largo de sus riberas, y como refería Edgar Morin, «en todo el perímetro del Mediterráneo, tres conflictos preocupaban a los dirigentes del planeta: Bosnia, Oriente Próximo y Argelia(17)» Un interesante triángulo de conflictividad que repercutía de forma inevitable en todo el entorno.

La Conferencia de Madrid sobre Oriente Próximo (1991), la Conferencia de Barcelona sobre el Mediterráneo (1995), el diálogo Mediterráneo de la OTAN (1994), entre las principales iniciativas, abrieron sin embargo estos foros de cooperación y miraron hacia horizontes de 10 a 15 años para valorar los objetivos pretendidos.

(16) Israel debería observar, en principio, un papel discreto, amparado en última instancia en su política nuclear (Política Menájem Beguin, de ambigüedad como factor de disuasión y con el objetivo de la desnuclearización de Oriente Medio mediante un acuerdo regional de paz)

(17) Geopolítica del Caos. Le Monde Diplomatique, Edición Española, Temas de Debate, Madrid, 1999.

Tres estudios resultan de especial interés y suficientemente indicativos para pensar en la forma que entonces se veía el mundo de hoy:

- La Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona, que establecía el horizonte del 2010 para un área de libre comercio.
- «Scenarios Europe 2010» de la Comisión Europea desarrollado en julio de 1997, con cinco escenarios dibujados.
- Los trabajos de este Instituto, entre ellos el número 106 sobre «la percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo para el 2010.»

De ellos se obtienen una serie de consideraciones y previsiones sobre la dimensión militar y su contribución a la estabilidad del Mediterráneo que citamos a continuación.

La Conferencia Euromediterránea de Barcelona de noviembre de 1995 fue un hito histórico en la relación de los pueblos europeos, mediterráneos y ribereños. Se articuló, siguiendo el modelo exitoso de la CSCE de 1975 en tres cestos: asuntos de seguridad; el económico y de desarrollo; y el humano y cultural, básicamente.

En la Declaración de Barcelona en lo relativo a la seguridad, se postulaba lo siguiente: actuar de acuerdo con la Carta de NNUU; la no intervención en los asuntos internos de los socios y el respeto a la integridad territorial; resolver las diferencias por vía pacífica; consolidar la cooperación y combatir el terrorismo, la lucha contra la delincuencia organizada y el problema de las drogas; promover la seguridad regional mediante la no proliferación de armas nucleares, bacteriológicas y químicas; y promocionar una zona de Oriente Medio desnuclearizada y sin sistemas vectores (sistemas de lanzamiento). En definitiva, un conjunto de medidas para alcanzar el gran objetivo de un «espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo», una zona de prosperidad compartida con el objetivo para el 2010 de crear una zona de libre comercio.

Estos objetivos y medidas han sido reevaluados en cada una de las conferencias de seguimiento y han servido como una agenda valiosa para contribuir al gran objetivo de obtener la estabilidad en el Mediterráneo.

Con la certeza de un tiempo cumplido, podemos decir que se han conseguido logros en la cooperación y el desarme, aunque la Península Arábiga y el Medio Oriente tienen el mercado de armamentos más importante del mundo, está sin desnuclearizar, y se siguen produciendo ensayos con vectores de medio alcance (hasta 3000 kms). La tensión fronteriza no dis-

minuye en gran parte de los lugares del entorno sur (Líbano, por ejemplo), la circulación de terroristas es incuestionable, en especial desde el Magreb a Oriente Medio y Afganistán, y desde estos lugares hacia Europa, y existen conflictos muy importantes en Irak, Oriente Próximo y Afganistán. Irán se presenta como una potencia con ambición regional y la injerencia en los asuntos internos, mediante movimientos afines, de los países del área está a la orden del día(18).

No obstante, la situación en su conjunto no se ha deteriorado respecto a la que existía a mediados de los años 90, ya que, volviendo sobre el comentario de Morin, los procesos en Balcanes y Argelia han mejorado, aunque la situación en Oriente Próximo y Medio se ha vuelto mucho más compleja, por el momento. En definitiva, ha habido un desplazamiento muy notable de la conflictividad desde el Mediterráneo marítimo al Medio Oriente continental.

Los Escenarios de Europa 2010, fue un estudio de la Comisión Europea realizado en 1997 sobre posibles modelos de desarrollo para Europa en ese horizonte del 2010. Este estudio recoge 5 escenarios muy particulares, casi extremos, provocativos, y con un rasgo distintivo para cada uno de ellos.

Fueron bautizados como «Triumphant Markets», «The Hundred Flowers», «Shared Responsibilities», «Creative Societies», y «Turbulent Neighbourhoods». Sus propios sobrenombres nos predicen la idiosincrasia y contenido de los mismos. En cualquier caso, debemos aclarar que el objeto de estos estudios no es predecir el futuro y acertar con el escenario sino más bien proporcionar elementos de reflexión para la decisión política y el debate social.

En suma, el rasgo principal de cada uno de ellos era el siguiente: en los «Mercados Triunfantes» se produce un desarrollo espectacular del comercio, impera un único modelo económico y global a expensas de crear importantes desigualdades y la fractura del estado del bienestar.

En «Las Cien Flores» ocurre un derrumbe del estado nación y la aparición de importantes y desiguales desarrollos locales. En suma, una atomización o balcanización de Europa.

«Responsabilidades Compartidas» es un escenario de concienciación social y asociacionismo, integración y ampliación europea. Las autoridades

(18) El más notable, el de Irán sobre el Líbano y Palestina, mediante los movimientos de Hizbollah y Hamas.

des públicas facilitan la labor de los individuos y las asociaciones en beneficio de la comunidad.

«Sociedades Creativas» implica un modelo europeo agotado y una reacción popular para recuperar la dimensión humana de la sociedad europea. El resultado es una Europa revolucionaria.

«Vecinos Turbulentos» presenta un escenario de inseguridad regional y un fracaso de las políticas de vecindad de la UE. En consecuencia, Europa se arma y despliega militarmente en los conflictos que sacuden toda la periferia europea y la sensación de inseguridad interna es muy grande. Este hecho transforma profundamente la sociedad europea.

Cada escenario presenta un enfoque distinto respecto a la seguridad regional. Claramente, el de «Responsabilidades Compartidas» incide de forma positiva en la ampliación europea y el «partenariado». El de los «Vecinos Turbulentos» ha supuesto una decepción por no actuar a tiempo para detener la escalada de inestabilidad. «Sociedades Creativas» está muy interiorizado en un ambiente de revolución y cambio social; «Las Cien Flores» muy disperso y es víctima de las redes criminales y las rivalidades étnicas; los «Mercados Triunfantes» ofrecen un gran impulso económico pero ha creado a su vez un importante desapego regional y social.

Su impacto en el Mediterráneo es previsible, ofreciendo los «Mercados Triunfantes» y las «Responsabilidades Compartidas» las mejores perspectivas económicas, sociales y de estabilidad.

Ciertamente, la realidad actual nos dice que vivimos de las características de los dos escenarios más benévolos y favorables, los mencionados en el párrafo anterior, y se han descartado la atomización de Europa y el estallido revolucionario, así como tampoco se ha producido una militarización de Europa ni un fracaso en sus políticas de vecindad.

En términos de seguridad, estamos viviendo el mejor de los escenarios o al menos hemos descartado los indeseables.

Los Trabajos que ha llevado a cabo el Instituto han tenido en general una visión optimista sobre el desarrollo de los eventos en el Mediterráneo. Ha sido un tema recurrente, al que se ha vuelto con regularidad aunque con diferentes prismas. Se han estudiado factores geográficos, históricos, culturales. Se han analizado las posiciones de los países más importantes: Turquía, Francia. Ha habido un seguimiento de las Conferencias de Barcelona y un estudio anual en los panoramas estratégicos. Se ha estudiado el Islam y se le ha dado, en definitiva, una atención preferente al Magreb.

En el número 106 (19) de los Cuadernos de Estrategia, Laura Feliú hace un impecable análisis del Magreb. Expone cómo durante el período de la Guerra Fría, el Magreb, que permanece excéntrico respecto a las áreas más calientes de la pugna estratégica, no escapa sin embargo de esta rivalidad. De hecho, me parece de extraordinario interés para el desarrollo de este trabajo sus afirmaciones de que la presencia americana (con su Sexta Flota) «militariza el Mediterráneo» y que «de entre todas las potencias con presencia en la región, EEUU destacó como líder indiscutible en el ámbito político-militar».

Volviendo al Magreb, define con acierto los rasgos distintivos de los países que lo forman. Marruecos como el «aliado fiable», que declara sus compromisos con los intereses occidentales. Argelia «simboliza el socialismo revolucionario de verbo encendido y acción prudente». Libia es el «bastión de la revolución, el liberador». Túnez es el «exponente de la moderación y la búsqueda del término medio». Mauritania, finalmente, «la imagen del Estado frágil».

Resulta evidente que en términos reduccionistas y para un observador externo se ha planteado la vocación de los Estados del Magreb en dos tendencias, la pro-occidental, y la socialista y revolucionaria. En consecuencia, «según esta visión, la región se encontraba fracturada ente Marruecos y Túnez por un lado (los aliados de Occidente), y Argelia y Libia por el otro (los Estados socialistas y revolucionarios), variando la posición de Mauritania según el período.»

Esta premisa nos sitúa de lleno en el *quiz* de la cuestión, el ámbito interno de la región; esto es, el equilibrio existente entre los dos países mejor situados para ejercer como potencias regionales (20): Marruecos y Argelia. Ambos países se posicionan con un peso demográfico, militar y económico similar, y han mantenido y mantienen contenciosos importantes (21). Los otros tres países han ejercido un papel de equilibrio impidiendo que ninguno de los dos tomase una posición de predominio en el Magreb.

(19) «Magreb: Percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.»

(20) Potencia Regional y Potencia Media son dos conceptos equivalentes que se utilizan en las relaciones internacionales: Potencia Regional es la que ejerce influencia en un ámbito geográfico restringido. Potencia Media (como España se proclama), es la que posee un peso, por demografía, economía e historia, en el plano internacional (no necesariamente ceñido a un ámbito adyacente)

(21) La conocida como «Guerra de las Arenas» en 1963 por la delimitación de fronteras, y el contencioso actual del Sahara.

Con esta doble visión exterior e interior de la Región, como cita el estudio, nos hemos adentrado en los años 1990, post Guerra Fría, con una serie de acontecimientos que han influido en gran medida en la zona: la Guerra del Golfo en 1991(22), la Guerra Civil Argelina (desencadenada en 1992), el embargo sobre Libia por el asunto Lockerbie, y el contencioso del Sahara Occidental. No obstante, frente a este espectro conflictivo, la confluencia de los cinco países en la formación de la Unión del Magreb Árabe (1989) introdujo un impulso reformador y de desarrollo, a la vez que suavizó en gran medida las tensiones regionales.

El estudio del equipo preveía no obstante una evolución favorable de los acontecimientos y la edificación de un nuevo orden regional. Era, en suma, prudentemente optimista.

Por supuesto, en estos diez años que han transcurrido desde la realización del Cuaderno (2000-2010), se han desencadenado nuevos acontecimientos: Se ha producido una segunda Guerra del Golfo (2003); la Guerra Civil Argelina ha disminuido en intensidad y se han producido avances en la reconciliación, aunque el grupo más activo se ha transformado en un aliado de AQ en el Magreb(23); Libia ha restablecido sus relaciones con Occidente; el contencioso del Sahara sigue sin resolverse y presenta un perfil durmiente; Israel entró en guerra con Hizbollah en el Líbano (2006); Irán ha tensado sus relaciones con Occidente; y se ha producido el ataque terrorista del 11-S (2001) con un impacto revulsivo y devastador en todo el mundo musulmán.

En resumen, podemos hablar de un estancamiento en el Magreb, pero sobre todo, de una generalización de la tensión radical en todo el arco islámico, muy preocupante, y que sacude las retaguardias de los países occidentales.

No podemos dejar de reseñar, por último, debido a la significación estratégica y a la vez al liderazgo que protagonizó Javier Solana durante su mandato como Secretario General de la OTAN, los juicios que esta organización aventuró sobre los *cambios en el umbral del siglo XXI*. Resulta, lo primero,

(22) No sólo por la diferente respuesta de los países árabes y del Magreb respecto a Irak (Marruecos intervino incluso militarmente), sino y especialmente, por la respuesta popular y espontánea en contra del dominio tecnológico de EEUU y Occidente que provocaría a la postre un resurgir islamista en todo el mundo islámico.

(23) El Grupo Salafista de la Predicación y el Combate se alineó con AQ creando un nuevo movimiento, AQ en el Magreb, pasando de una lucha nacional en el interior a nominar Occidente como objetivo prioritario.

muy interesante ver la preocupación que la guerra en Bosnia tenía en esos momentos en todo el ámbito euroatlántico y por ende en el Mediterráneo.

Así, en los preparativos de la Cumbre de Madrid de 1997, Javier Solana nos anticipaba sus vectores de avance para el siglo XXI. Recordemos que a mediados de los 90 los dos grandes temas de la Alianza –además del operacional en los Balcanes– eran la ampliación y los nuevos riesgos, con esa deriva hacia el mal denominado flanco sur que levantó tantas suspicacias en los países de la ribera sur del Mediterráneo. Pues bien, Solana mencionaba esa ampliación prevista para 1999 como uno de los objetivos más espectaculares de esa Nueva Alianza lanzada en 1991. Junto a esta apertura a los tres países del denominado Grupo de Visegrado (Polonia, República Checa y Hungría), Solana anticipaba un nuevo mecanismo de cooperación reforzado (Consejo de Asociación Euroatlántico), una asociación con Rusia, una relación diferenciada con Ucrania, un avance en la construcción de una identidad europea de seguridad y defensa (IESD) en el seno de la Alianza y, finalmente, una intensificación del diálogo mediterráneo (24).

Ciertamente, Solana protagonizó la etapa inicial de esos cambios que poco a poco se fueron plasmando durante la siguiente década. La Alianza se ha ampliado en más de una decena de países desde entonces, los mecanismos de cooperación proliferan, las relaciones con Rusia y Ucrania tienen un formato especial, la construcción de la IESD (25) marcha despacio pero en armonía con la OTAN, y se ha conseguido un Diálogo Mediterráneo Reforzado (2004) con avances sustanciales aunque no especialmente llamativos.

En cualquier caso, a la luz de estos estudios prospectivos, se puede decir que *muchos de los cambios espectaculares en su concepción no han llegado a materializarse, aunque ha habido avances muy significativos. También señalamos que los estudios siempre tienen de por sí un elemento*

(24) «La OTAN en el umbral del siglo XXI» Javier Solana, *Política Exterior*, 57, Mayo/Junio 1997.

(25) Este atractivo horizonte del 2010 tuvo su llamada en la UE también cuando estableció ese ambicioso objetivo denominado «Headline Goal 2010», que consistía en disponer de una poderosa fuerza conjunta de proyección alrededor de un Cuerpo de 60 mil hombres. No obstante, este objetivo fue moderándose en forma de «battlegroups» –BG,s– (agrupaciones de unos 1.500 soldados en un número alrededor de 15) para las previsibles operaciones menores de la UE. Se establecían asimismo, cinco escenarios («illustrative scenarios») de actuación: separación de facciones; estabilización, reconstrucción y ayuda a la reforma de las FAS; prevención de conflictos; Extracción de residentes (NEO); y asistencia a las operaciones humanitarias. La capacidad de despliegue de estos BG,s (dos simultáneamente) hasta 6.000 kms de Bruselas y su orientación política hacia el sur (África), nos da una idea de su importancia respecto al área que nos ocupa.

llamativo de cambio que en muchos casos está llevado hasta un extremo, y sirve más como tendencia o referencia que como posibilidad.

En general, en el Mediterráneo los avances han sido discretos pero continuos, en positivo, aunque el 11-S abrió un escenario de discontinuidad creando un ámbito con tintes radicales que ha dejado al Mediterráneo engullido en el conjunto del Medio Oriente en términos de seguridad.

LA DIMENSIÓN MILITAR.

La dimensión militar en un área geográfica la proporcionan las fuerzas en presencia y los desequilibrios existentes.

La dimensión militar tiene sentido ante la posibilidad real o imaginaria de una guerra o un conflicto. La guerra (26) y el conflicto (27) son parte de la vida misma del Mediterráneo, de la rivalidad, la exploración, el comercio y la conquista, y de la relación secular entre los países ribereños.

Las Fuerzas y Actores en presencia.

La dimensión militar se materializa en la existencia de unas fuerzas armadas articuladas en unidades militares de diversa entidad y especialización, dotadas de una doctrina, orgánica y material proporcionados por sus políticas de defensa. Su eficacia se basa en la rapidez, alcance y prestigio en su actuación, en su habilidad táctica y estratégica, y en su capacidad de absorber otros contingentes o cooperar con otras fuerzas y organizaciones (28).

Las fuerzas militares en presencia constituyen ante todo un elemento de disuasión. La disuasión, básicamente, es la capacidad para evitar que un oponente ejerza una acción que vaya en contra de nuestros intereses pues considera probable una reacción por nuestra parte de al menos iguales proporciones.

(26) En la definición de Clausewitz es «un acto de fuerza para obligar al contrario al cumplimiento de nuestra voluntad»

(27) El conflicto consiste en «una confrontación de voluntades con una intención hostil (...) para romper la resistencia del otro mediante el recurso a la violencia» Juliend Freund

(28) El Imperio Romano utilizaba sus legiones y su flota para controlar el entorno amplio del Mediterráneo. Las legiones, consideradas como un cuerpo perfecto e imbatible por sus enemigos, gozaban de un alto grado de organización militar, de una capacidad de desplazamiento rápido tanto por mar como por tierra por medio de las calzadas romanas. Su estrategia en la conducción de operaciones, su táctica en combate y la castramentación, su defensa del limes, y la capacidad de absorber ejércitos auxiliares, materializaron la dimensión militar del Mediterráneo durante siglos.

La disuasión se ha ejercido de forma continuada a lo largo de la historia militar. El mero conocimiento de un sistema defensivo, de una organización militar, de una voluntad decidida de utilizar la fuerza, han sido tradicionalmente elementos de la disuasión.

La disuasión (29) es parte de la estrategia de la *no acción* y permite bajo su paraguas un desarrollo normalizado y aceptable de las relaciones internacionales. Si la disuasión fracasa, nos podemos situar en la estrategia de la acción. En este caso, una de las partes percibe que puede obtener una ventaja y alcanzar un objetivo político sustancial con el uso de la fuerza militar (30).

Tanto la acción militar como la disuasión siempre abren un rellano de negociación posible, una reconsideración estratégica, ante una situación dada (31).

Un efecto péfido de la disuasión es la desconfianza que conlleva y la frecuente carrera de armamentos que acarrea entre los países sometidos a esta dinámica (32).

La disuasión cobró un giro estratégico con la aparición del arma nuclear. La posesión del citado armamento o incluso la sola creencia o duda sobre su existencia y el posible acceso a la misma por parte de un país o una facción, crearon un sistema complejo de disuasión a nivel global. No obstante, y a pesar de la terrorífica amenaza, se aprendió, como citaba Bernard Brodie, a «vivir con la bomba» Hoy, este debate se vuelve a plantear con una nueva amenaza, el terrorismo de efectos devastadores, de impacto estratégico, con el que tenemos que convivir.

(29) Históricamente, la disuasión con medios convencionales cobró importancia con el neocolonialismo y las escuelas francesa y británica de finales del siglo XIX y principios del XX: «Los efectivos militares alternan capacidades de combate y capacidades para la administración del espacio ocupado» Alonso Baquer «En qué consiste la Estrategia», Publicaciones MoD, 2000.

(30) Un ejemplo reciente lo tenemos en la descomposición de Yugoslavia durante los años noventa. Eslovenia se lanzó a una «guerra de diez días» para expulsar el ejército federal yugoslavo de su territorio. Percibió que con esta acción armada, y resultó acertado, podía alcanzar la independencia. Croacia maniobró de forma similar. «Macedonia», no obstante, se valió de la disuasión proporcionada por un despliegue internacional preventivo para alcanzar el mismo objetivo.

(31) Las operaciones aéreas de la OTAN en Bosnia en 1995 estuvieron en todo momento dosificadas por las negociaciones políticas con los serbios para lograr un acuerdo sobre el cese de las hostilidades que culminaron en Dayton ese mismo año.

(32) Esto obliga a los países a tratar de igualar sus arsenales, tanto en calidad como en cantidad. Son muy conocidas las situaciones por las cuales si un país se dota de submarinos, o un porta aeronaves, el competidor adquiere esos mismos materiales (Brasil y Argentina, por ejemplo)

Las fuerzas en presencia han permitido que un país o una alianza pudieran ejercer de forma efectiva una determinada política sobre un área. Las fuerzas han sido susceptibles de agruparse creando zonas geográficas contiguas e incrementando su poder militar. Las alianzas han figurado siempre en la historia de las relaciones internacionales propiciando zonas de paz pero también, en su caso, desequilibrios insalvables.

Las fuerzas militares de un país tienen valor dentro del contexto de ese país, de su entorno, de su riqueza, de sus ambiciones. Como menciona Edward Luttwak, algunos países, los más desfavorecidos, sólo disponen de esas fuerzas para implementar una política de represión interna. Otros, sólo pueden ejercer una acción militar muy limitada a lo largo de sus fronteras. Los más, tienen a lo sumo una ambición local o regional que sustentan en su poder demográfico, sus riquezas, el tamaño de su ejército, y de una política dominadora basada en elementos culturales y religiosos. En el último extremo, encontramos los países ricos y con sociedades avanzadas que casi han descartado la guerra como medio de acción en las relaciones internacionales. No obstante, estos países han entrado en una dinámica de empleo en el siglo XXI en el que no descartan la utilización del poder militar en escenarios alejados que contribuyan a la estabilidad internacional o garanticen la sensación propia de seguridad.

Así pues, los países del área disponen de fuerzas armadas con unos objetivos acordes con sus políticas nacionales y con sus propias agendas de seguridad. Algunos sólo pretenden mantener un equilibrio regional (digamos aquellos del Magreb), otros necesitan grandes inversiones para mantener un alto nivel de disuasión (Oriente Medio), otros buscan el control interno (Líbano). Algún país dispone de fuerzas armadas muy poderosas por motivos históricos y de prestigio (Turquía), además de que las necesiten para contrarrestar una amenaza interna (Kurdos). Algunos países necesitan su Ejército para reafirmar su recién estrenada soberanía (países provenientes de la ex Yugoslavia). Finalmente, los países más avanzados (UE), disponen de fuerzas militares para operaciones exteriores que contribuyan a la seguridad internacional o para poder actuar en un entorno muy inmediato en operaciones de estabilización (33).

La pregunta clave, en cualquier caso es saber si el Mediterráneo está militarizado, y la respuesta, en su conjunto, con el Oriente Medio como

(33) Como dice la Estrategia Europea de Seguridad, al referirse a los objetivos estratégicos, «la geografía todavía importa»

prolongación o área común, es que sí (34), y lo es por el elevado número de fuerzas en presencia, por el mercado de armamento, por los conflictos abiertos, por la desconfianza mutua, por la dureza de muchas fronteras y por las misiones internacionales desplegadas en toda el área.

Dicho lo anterior, algunos actores están o se asoman al Mediterráneo con posturas bien definidas. Veamos los siguientes casos muy representativos.

EEUU tiene una visión global de los asuntos mundiales. En la actualidad, el entorno mediterráneo, más cercano y definido para los europeos y los pueblos ribereños, es para los EEUU un espacio de conexión entre el Atlántico y el conjunto asiático continental, un auténtico puente estratégico (35). De ahí, que en el año 2004 el presidente Bush lanzara esa iniciativa del «Greater Middle East» implicando a los países del G-8 y la Liga Árabe.

Aquí, con esta iniciativa, el entorno geográfico y su definición no son tan importantes como la idea directriz de servir como vanguardia de la libertad para promover los derechos políticos y la participación de la sociedad musulmana en la dinámica política. Un efecto deseado añadido, por supuesto, consistía en frenar el atractivo del extremismo islámico. No obstante, sí podemos pensar en un extenso arco que va desde Marruecos a Pakistán como zona prioritaria para implementar esta política democrática.

La idea, poco apoyada por los países árabes (que la veían como una injerencia) y discutida por los europeos (que hablaban más en términos de desarrollo) nunca llegó a cuajar de forma efectiva.

En su nuevo documento de «National Defence Strategy» de junio del 2008, EEUU mantiene el mismo contexto estratégico derivado del 11-S: «for the foreseeable future, this environment will be defined by a global struggle against a violent extremist ideology that seeks to overturn the International state system(36)», una matización de la anterior «global war against the terrorism» iniciada en el 2001.

Dentro de su estrategia, se marcan 5 objetivos:

1. Defender el territorio (Defend the homeland)

(34) Especialmente preocupante sería la proliferación de armas de destrucción masiva.

(35) Curiosamente, durante la Guerra Fría, el Mediterráneo fue visto como una extensión del Atlántico en la confrontación bipolar (ver Cuaderno de Estrategia 125-B, pág 30)

(36) «En el futuro próximo, este ambiente vendrá definido por una lucha global contra la ideología extremista y violenta que busca desmantelar el sistema internacional de los Estados»

2. Ganar la Guerra Prolongada (Win the Long War)
3. Promover la Seguridad (Promote Security)
4. Disuadir el Conflicto (Deter Conflict)
5. Ganar Nuestras Guerras Nacionales (Win our Nation's Wars)

Para cualquier persona que haya seguido con atención la evolución de esta doctrina durante los últimos años verá que el objetivo 5 se ha mantenido constante, en realidad el 4 y el 5. La idea era prevenir el conflicto, pero si este se presentaba, se debía vencer, ganar las guerras de la nación. No obstante, «win the Long War» (37) es algo absolutamente nuevo, que ha pasado a ser el objetivo central en la lucha contra la ideología extremista, y que está muy arraigado en las clásicas operaciones contrainsurgencia (COIN)

En todo caso, esta guerra contra el terrorismo se está desarrollando en el arco del conflicto que va desde el Cuerno de África hasta el Asia Central (Afganistán y Pakistán), pasando por Irak y Oriente Medio, y que engloba en su totalidad el Mando Central Americano (CENTCOM). Es aquí donde EEUU tiene concentrado su mayor potencial militar (sin contar el nuclear). Por lo tanto, todo parece indicar que el mar Mediterráneo es un mar pequeño en términos de seguridad y que en su entorno marítimo, *estricto senso*, debe ser un espacio de rutas libres de navegación y comercio salvaguardado de los efectos indeseables del terrorismo y las acciones hostiles.

Italia es la espina dorsal del Mediterráneo. Su sueño geopolítico ha sido dominar las dos cuencas (como en tiempos del Imperio Romano) y en su versión moderna del siglo XX, establecer un triángulo de control entre Cerdeña, Roma y Trípoli, con un eje de proyección sobre África Oriental (Etiopía) En la actualidad, la preocupación estratégica de Italia es ejercer una influencia en el Mar Adriático y Balcanes (Albania prioritariamente) y contar en la cuenca occidental del Mediterráneo junto con el resto de los países europeos ribereños (Francia, España y Portugal).

En términos militares, esta influencia se materializa en iniciativas de cooperación militar concretas, como la fuerza multinacional con Hungría y Eslovenia, su cooperación en el control del espacio aéreo esloveno, su notable participación en las distintas misiones de los Balcanes (SFOR-EUFOR y KFOR, y como parte del Grupo de Contacto) y su interés en

(37) La Lucha Prolongada, curiosamente, tiene una connotación marxista. Su concepto está unido a los escritos de Mao de «La Guerra Prolongada». En su concepción, la duración de la lucha garantiza que se alcancen los objetivos políticos de la revolución y el logro definitivo de una sociedad socialista.

establecer lazos con la Brigada del Sureste Europeo (una brigada multinacional que integra la mayor parte de los países balcánicos con Turquía)

En la cuenca occidental, la dimensión militar se plasma en las denominadas EUROFOR y EUROMARFOR, fuerzas de entidad brigada multinacional y fuerza naval de la que participan Portugal, España, Francia e Italia. Además, Italia dispone de una brigada anfibia hispano-italiana cuyo cuartel general se ubica en Tarento.

Italia sabe que es el cuarto ejército europeo –sin contar Turquía– (detrás de Francia, Reino Unido y Alemania) y ejerce esta posición desplegando unos 6.500 soldados en operaciones en el exterior.

Turquía es el país con el ejército más numeroso de Europa (se cifra en unos 800.000 hombres) El Ejército no sólo tiene una función de seguridad y defensa sino que hace una aportación reguladora a la política nacional instituida desde los tiempos de Kemal Atatürk, el padre de la Turquía moderna.

Turquía como país, y así lo reconoce en sus directrices sobre política exterior, ocupa un espacio central en un triángulo de conflictividad que sitúa sus vértices en los Balcanes, Oriente Medio y Cáucaso, y desde esta posición central trata de ejercer ante todo un papel mediador en los conflictos.

Sus prioridades defensivas, sin embargo, se centran en su guerra en el Kurdistán y en mantener el equilibrio en sus relaciones con Grecia. Esta última relación es muy delicada y repunta con los contenciosos de los islotes próximos a la costa turca y del control del espacio aéreo del Mar Egeo. La situación en Chipre refleja un micro mundo de esta rivalidad.

Francia es un país mediterráneo y atlántico. Desde el punto de vista del Sur práctica una política exterior y de seguridad basada en dos conceptos: un nuevo modelo de asociación con África (la seguridad europea está ligada a este continente) y su nueva iniciativa euromediterránea «Unión para el Mediterráneo», prolongación de la Conferencia de Barcelona.

Francia es un país que se siente más cómodo liderando que formando parte de una coalición; más cómodo liderando una actuación europea en el Chad o en RD del Congo, que participando en una coalición en Irak (1991); y siempre, se muestra conforme actuando unilateralmente, especialmente en África (su antigua zona de influencia en la denominada África Occidental Francesa), como en Mauritania, Gabón o Costa de Marfil.

En el entorno de la estabilidad internacional tiene desplegados unos 13.000 soldados en 29 misiones en el exterior situados en cinco teatros de

operaciones (principios del 2009): Costa de Marfil, Kosovo, Chad, Líbano, y Afganistán.

Sin embargo, Francia es muy consciente del desplazamiento progresivo de la atención de los asuntos mundiales hacia Asia, e incluso esta tradicional dedicación africana y mediterránea se prolonga hacia el Golfo Pérsico con el establecimiento de una base en EAU y de las fuertes inversiones de las industrias de armamento en estos países de la Península Arábiga y Medio Oriente (líder junto con RU, EEUU Rusia).

España enmarca su política mediterránea en cooperación con sus socios mediterráneos y europeos, a través de la Conferencia de Barcelona y sus foros de trabajo, las iniciativas militares (EUROFOR, EUROMARFOR y la Brigada Anfibia Hispano-Italiana), la participación en las misiones internacionales (Balcanes, Líbano) y las iniciativas particulares dentro de la UE y de la OTAN. Además tiene una atención preferente en Marruecos y Argelia, por vecindad y por recursos energéticos.

Israel y el entorno arabo-palestino constituyen un ente singular estratégico en rivalidad desde 1948. La solución probablemente está ya apuntada y el mapa de ruta ha sido trazado: dos estados y un reconocimiento por parte del mundo árabe hacia el Estado judío. Todos los estudios prospectivos y la realidad de las conferencias euromediterráneas nos indican que mientras este conflicto no esté definitivamente encaminado, no habrá paz en el Oriente Próximo ni una auténtica unión mediterránea.

Tanto los países del Magreb como del Mashrek, a pesar de su cercanía cultural y geográfica y la pertenencia a asociaciones como la Liga Árabe, la Conferencia Islámica o la Unión Africana, se mueven básicamente por intereses nacionales. Sus pobres intercambios comerciales y los escasos logros de sus iniciativas regionales nos dan a entender las limitaciones que esta orientación nacional impone a estas iniciativas de cooperación.

Los desequilibrios existentes.

Los desequilibrios pueden generarse por una desproporción de fuerzas, un enfrentamiento de voluntades (ambiciones encontradas), unos riesgos detectados (un movimiento revolucionario, terrorismo, migraciones incontroladas, corte de recursos vitales), o la posesión de un armamento o tecnología que produzca una convulsión en todo el área (un sistema de misiles de largo alcance o un arma de destrucción masiva).

En el ámbito Mediterráneo encontramos todos estos elementos.

Expone Fred Halliday (38): «Durante los próximos años, y con toda probabilidad durante las décadas venideras, la cuestión fundamental respecto a la seguridad europea será la de su relación con los conflictos de Oriente Medio, y en particular la de las sociedades y estados europeos, y sus aliados en Oriente Medio, con los grupos armados islamistas.»

Una vez más, vemos esta relación inseparable entre el Mediterráneo y el Oriente Medio en términos de seguridad.

La desproporción de fuerzas deriva frecuentemente en una tentación dominadora por parte del poderoso. Un caso muy reciente lo ha constituido la invasión iraquí de Kuwait en 1990. Otro ejemplo muy clarificador, en otro contexto, fue el jaque mate al que sometieron las fuerzas de Frente Polisario a Mauritania después de la división del territorio saharauí en 1975. Sólo la intervención francesa evitó el colapso del estado mauritano. La debilidad manifiesta, como hemos indicado, o la ausencia de control sobre una porción importante del territorio (39) (la franja de Aozu entre Libia y Chad por ejemplo) son factores que pueden favorecer el estallido de un conflicto.

El enfrentamiento de voluntades es uno de los factores más desequilibrantes porque generan conflictos prolongados, trasladados con frecuencia a las siguientes generaciones como causas irredentas. El caso más paradigmático lo constituye el conflicto palestino-israelí, aunque también encontramos estos elementos en la rivalidad greco-turca.

Dentro de los riesgos detectados, el islamismo radical y revolucionario, en su propia dialéctica entre tradición y modernidad, en su convulsa reacción hacia la pureza de sus orígenes, genera elementos de lucha frente a la que es percibida como una amenazadora modernización occidental. La corriente Wahabita del Islam(40), que tiene en Al Queda su punta de lanza, constituye la vanguardia revolucionaria frente a Occidente. La capacidad defensiva y de movilización es extraordinaria, pues un mensaje religioso sencillo y claro unido a una voluntad intrínseca de lucha forjada en la propia vida del profeta, hacen del islamismo radical un frente formidable contra la penetración occidental.

(38) Cuaderno de Estrategia 139, «Oriente Medio y su influencia en la seguridad del Mediterráneo», pág 21.

(39) En geopolítica, un espacio vacío siempre tiende a ser ocupado.

(40) Muhammad ibn Ábd al-Wahhab (1703-1792) fue un teólogo del área de Nadj en Arabia, que lanzó una campaña de renovación y purificación, de regreso a los orígenes sagrados del Islam. La casa Saudí se adhirió a este movimiento y lo tomó como bandera. Ver Bernard Lewis, «The Crisis of Islam». Ed Phoenix, Londres, 2004

Debemos entender que la mayoría de los regímenes de Mundo Islámico buscan la estabilidad y la permanencia. Los cambios son aceptados en tanto en cuanto provengan de un movimiento interno, provean de una mayor estabilidad y acaben con una afrenta percibida como injusta (Irán revolucionario). Por lo tanto, los intentos de intervención extranjera son sentidos por estas sociedades como instrumentos foráneos de sometimiento y humillación. De igual manera, los valores que estas intervenciones enarbolan, como democracia, libertad e igualdad, no tienen sentido en estas sociedades. La democracia es vivida como un instrumento sin escrúpulos de penetración occidental. La libertad no tiene sentido si no es entendida como justicia. Y la igualdad va en contra de la desigualdad originaria del propio Islam (41)

En terrorismo, como cita B. Lewis y es bien conocido, «sólo requiere de unos pocos». Uno de los aspectos básicos del Islamismo Radical es «la idea de que Dios tienen enemigos y necesita de la ayuda humana para identificarlos y erradicarlos»(42) La certeza de que hay enemigos genera una movilización espontánea entre las masas creyentes y su identificación, la creación de frentes bien definidos. El Islam identifica cuatro enemigos sobre los que es legal hacer la guerra: el infiel, el apóstata, el rebelde, y el bandido, siendo los dos primeros y por igual objeto de lucha sagrada (yihad).

Otros riesgos como las migraciones incontroladas, no sólo de sur a norte, sino también de este a oeste, y de sur a sur, producen tensiones extraordinarias en los países receptores. Se calcula que cuando este índice de inmigración supera el 15% de la población autóctona, la convivencia social puede degenerar en conflicto. Las tendencias demográficas son causas polemológicas y pueden suponer un riesgo o una amenaza más grave que otras consideraciones militares y estratégicas (43).

El corte de suministros vitales, especialmente el petróleo y el gas procedentes del norte de África, el Golfo Pérsico, Arabia, y Rusia, es una preocupación prioritaria en la ribera más rica del Mediterráneo, claramente deficitaria de fuentes de energía(44). Las prioridades se encaminan a conseguir los acuerdos de suministros y a garantizar la infraestructura para su distribución.

(41) Creyente y no creyente, libre y esclavo, hombre y mujer.

(42) Opus Cit, 22 (Lewis)

(43) En esta línea están pensadores como Gaston Bouthul, Pierre Gallois o Paul Kennedy. Es un factor de conflicto de primera magnitud; pensar, por ejemplo, en los 40 millones de pastunes que residen en Pakistán o en la diáspora Palestina y su impacto desestabilizador en Líbano y Jordania.

(44) De antiguo viene la política de seguridad del Presidente Carter de usar la fuerza para proteger los intereses vitales (petróleo) en Oriente Medio (1970).

La posesión de una tecnología o un armamento que diera una superioridad estratégica en el entorno al que la poseyera, crearía una inestabilidad muy preocupante en toda el área. Pensemos en los misiles atribuidos a Libia e Irán, o en la posible nuclearización militar de este último.

Los misiles balísticos (45) son armas estratégicas de primer orden y tuvieron su esplendor durante la Guerra Fría. Su posesión da una ventaja enorme al país que los despliega y es un medio de disuasión de primera magnitud. Libia estuvo desarrollando durante muchos años un sistema de alcance medio (Al Fatah) y estuvo interesado en la adquisición del mismo a Korea del Norte (misil No-Dong de 1000 kms de alcance) A la par, obtuvo misiles de corto alcance de la tecnología Scud (300 kms) Si los de corto alcance sólo le daban un ventaja táctica en su entorno inmediato, los de medio alcance le permitía batir objetivos en todo el área sur del mediterráneo, creando una amenaza insostenible para los países ribereños. En el caso de Irán, con una dimensión geográfica y continental mayor en el teatro del Medio Oriente, este alcance estratégico se eleva a los 2.000 kms, justo el alcance que les proporciona su sistema Shahab 3. Este alcance se solaparía con el sistema libio entre Creta y Chipre (46).

Si a estos sistemas misilísticos le sumamos una tecnología nuclear con finalidad militar, el desequilibrio que origina puede ser devastador. El gran objetivo de la política internacional es conseguir un mundo libre de armas nucleares para lo cuál se avanza en dos líneas: el Tratado de No Proliferación (TNP, que data de 1968 y fue renovado indefinidamente en 1995) y la creación de zonas libres de armas nucleares(47). Aquí está el objetivo a corto o medio plazo para la comunidad internacional en Oriente Medio.

Finalmente, si la tecnología nuclear o una simple arma de destrucción masiva llegaran a las manos de grupos terroristas, el grado de amenaza y la sensación de pánico entre la gente podría ser formidable. Como cita la Estrategia Europea de Seguridad y es generalmente aceptado y comparti-

(45) Los misiles balísticos son proyectiles impulsados por motores cohete que siguen una trayectoria parabólica. Se clasifican según su alcance en Intercontinentales (ICBM, a partir de 9.000 kms), alcance Intermedio (IRBM, a partir de los 2.500 kms), alcance Medio (MRBM, a partir de los 1.000 kms), y de Corto alcance (SRBM, hasta los 900 kms) Es relativamente fácil dotarlos de cargas nucleares.

(46) Siendo el gobierno de Irán, en la actualidad, un gobierno radical no significa, empero, que no sea racional ni previsible. Este factor es clave a la hora de sentar negociaciones o evaluar una amenaza.

(47) Los existentes Tratados de Tlatelolco, Rarotonga, Pelindaba, y Bangkok, garantizan este espacio libre de armas nucleares en América Latina y Caribe, el Pacífico Sur, África y el SE Asiático respectivamente (prácticamente el Hemisferio Sur)

do, «la adquisición de armas de destrucción masiva por grupos terroristas constituye el escenario más temible».

En definitiva, los desequilibrios presentan tantas formas y componentes, tantas mutaciones y diversidad, y están tan distribuidos geográficamente que su control resulta una tarea hercúlea y difícil de acometer.

Si la valoración de los riesgos en el conjunto del Mediterráneo ampliado se percibe como alto, sorprende, no obstante, que algunos autores cualificados lo rebajen a un nivel muy soportable: «Occidente no afronta grandes amenazas, sino más bien frustración y algunas molestias con lamentables resultados mortales (48)»

La Dimensión Militar.

La dimensión militar, en los términos aquí referidos como fuerzas en presencia y triada militar junto con los desequilibrios existentes, adopta un cariz distinto si nos aproximamos al área con una percepción realista de las relaciones internacionales, impregnadas de relaciones de poder, o si por el contrario, confiamos en una visión idealista basada en la buena voluntad de las partes orientadas a objetivos comunes.

Las fuerzas en presencia y los desequilibrios sirven al primer modelo mientras que los ámbitos de cooperación militar, contrapeso del anterior, son frecuentes en el segundo. No obstante, no podemos imaginar estos modelos puros imponiéndose el uno sobre el otro sino más bien coexistiendo en el espacio y en el tiempo.

Además, observamos cómo las iniciativas de cooperación tienen un *continuum* que va desde el establecimiento de medidas de confianza hasta la preparación de la fuerza para contribuir a las operaciones de proyección multinacionales, pasando durante el proceso por un conjunto de acciones como el diálogo, los ejercicios de interoperabilidad, compartir inteligencia, reforma del sector de seguridad, el incremento de la capacidad conjunta y combinada, y el adiestramiento multinacional en estructuras aliadas. En definitiva, la cooperación se presenta como un proceso de aprendizaje y un paso práctico para la utilización posterior de capacidades nacionales en operaciones multinacionales de estabilización.

Las percepciones mutuas, en todo caso, son determinantes a la hora de decidir la actuación o la postura de un país o coalición ante cualquier

(48) «Western countries do not face big threats; only frustration and deadly annoyances» Ralph Peters, SACEUR Conference, Feb 2008

acontecimiento relativo a la seguridad y el conflicto. Y estas percepciones enraizadas en el contexto cultural e histórico son de gran calado en el área que nos ocupa.

El intervencionismo humanitario, por otro lado, tan frecuente en los últimos 20 años e invocado en las misiones multinacionales, ha sufrido todo tipo de interpretaciones y ha sido impulsado con más o menos entusiasmo a tenor de la prevalencia de esas corrientes realista e idealista. En cuanto a las denominadas genéricamente como Operaciones de Paz, sobre la que existe mucha documentación en cuanto a tipos y generaciones, son la referencia actual de las misiones multinacionales apoyadas en Organizaciones Regionales de Seguridad para el cumplimiento de los mandatos de NNUU.

Finalmente, debemos considerar la triada del poder militar descrito (dominio del mar, control aéreo y presencia de fuerzas en las riberas) como parte fundamental de la dimensión militar.

El dominio del mar ha traído grandes ventajas a los pueblos que lo han ejercido. «El mar, no solamente protegía el territorio, sino que proporcionaba al asaltante el beneficio de la sorpresa, haciéndose su cómplice, constituyendo su ambiente y no el de sus víctimas. Cubría su fuga borrando toda huella de paso (49)». Algunos de estos pueblos se hicieron expertos en el dominio de las rutas del agua «La aventura de los vikingos es tan extraordinaria como su dominio de las cosas del agua, tanto las de los ríos como las de los mares y los océanos (50)»

Como es evidente, y así lo citan los especialistas, «las fuerzas navales combaten en el mar, únicamente, por el efecto estratégico que pueden alcanzar en tierra, donde vive la gente» Así, necesariamente, el poder naval empieza en tierra, en los puertos, con su logística y su fuerza embarcada, con su gente de mar, y aquí –en tierra– también tiene su punto final de aplicación (51).

(49) «Geopolítica, los caminos del poder» Pierre Gallois, pág.126

(50) Gallois, pág. 321

(51) Algunas definiciones nos pueden ayudar a comprender mejor la estrategia naval. El poder naval es la facultad de usar los mares y océanos con fines militares o comerciales y de negar su uso al enemigo. Se traduce, básicamente, en una fuerza naval. El dominio del mar se materializa en un control efectivo, más o menos extenso geográficamente y más o menos poroso, de las rutas marítimas relevantes. Implica el control de las comunicaciones marítimas. El control del mar es la facultad de usar el mar con razonable seguridad. (Ver Cap 1 «La pujanza del poder naval» Colin S. Gray, Publicaciones MD, Madrid, 2001)

El poder naval (*Sea Power*) superior –mediante una flota de superficie y aeronaval, submarinos, y fuerza embarcada– garantiza el dominio y el control del mar y disuade a un posible oponente de su utilización (52). Los ejemplos históricos son muy numerosos e indicativos de que una fuerza naval en inferioridad queda amarrada en sus puertos (53).

EEUU. La Sexta Flota mencionada es un conjunto formidable de poder militar con múltiples capacidades. Su capacidad es tal que trasciende el límite geográfico marino y puede alcanzar objetivos bien en el interior de la zona continental. La Flota se agrupa en «Task Forces» de entidad variable, pero muy definida en cuanto a sus características y misiones. La entidad más visible y poderosa son los grupos aeronavales, alrededor de un portaviones (54) y sus buques de escolta. La Sexta Flota puede disponer de uno o dos grupos; el radio de acción de cada uno de ellos supera las 1.000 millas. La capacidad estratégica por excelencia la proporciona la Task Force de los submarinos de propulsión nuclear capaces de portar misiles balísticos con capacidad nuclear (SSBN) (55). Estos misiles (Trident-D5) pueden tener un alcance de unos 8.000 kms. También dispone de otra unidad de submarinos nucleares de ataque (SSN) (56) y una «Task Force» logística. Su capacidad anfibia es muy notable, con una unidad de intervención inmediata y una de marines de entidad brigada («Marine Expeditionary Unit») Completa esta fuerza una última «Task Force» de aviones de patrulla, reconocimiento y antisubmarinos basados en tierra. El buque de mando de esta flota de más de 20.000 marineros, 40 barcos y casi 200 aviones es el «USS Mount Whitney» Además, la Quinta Flota opera en las aguas del Golfo Pérsico (Cuartel General en Bahrain) y en sus proximidades.

Escribía Pierre Gallois: «A partir del litoral, armas de lanzamiento a distancias precisas podían amenazar la navegación de superficie, en particular en mares estrechos. (...) En el Mediterráneo, por ejemplo, la instalación de baterías de misiles en Argelia, Bizerta, Cierne y Beirut, harían pesar una

(52) Aunque, lógicamente, no puede evitar acciones aisladas. Por ejemplo, el destructor «USS Cole» fue dañada por un atentado terrorista de una embarcación cargada de explosivos en las aguas de Yemen ocasionando 17 muertos entre la marinería en el año 2000.

(53) Citemos por ejemplo la Flota Imperial Alemana en la Primera Guerra Mundial o la Flota Italiana en el Mediterráneo en la Segunda Guerra Mundial.

(54) Un portaviones lleva un ala embarcada, entre 60 y 80 aparatos.

(55) Y también misiles de crucero.

(56) En el Conflicto de Malvinas (1982) la presencia de estos SSN en el teatro de operaciones por parte del RU fue determinante para el dominio del mar, pues hundió el crucero Belgrano y forzó la retirada a puerto del portaviones argentino «25 de Mayo»

imparable amenaza sobre la navegación de superficie.» La presencia de fuerzas militares en las riberas garantiza el control del territorio y además puede extender su acción sobre el mar, mediante esos misiles, torpederas, y otros medios de interceptación. Incluso, unos medios rudimentarios pueden realizar acciones perturbadoras muy considerables sobre las rutas de comercio y de la actividad económica y pesquera (57).

Las fuerzas terrestres cobran mayor importancia cuando el país en cuestión dispone de una importante masa continental (Turquía, por ejemplo, o Irán) La geografía y la previsión sobre el conflicto también orientan la constitución de esta fuerza terrestre (Egipto y Siria, por ejemplo, con el predominio de medios acorazados en previsión de una guerra en el desierto contra Israel, hacia mediados del siglo pasado)

La rivalidad regional no necesariamente beligeras, como ya hemos apuntado, hace que los países se armen con fuerzas equivalentes (Albania y Macedonia, por ejemplo). Por otro lado, los procesos de cooperación e integración regional facilitan la constitución de unidades multinacionales, como la ya citada Brigada del Sureste Europeo, o la Brigada Multinacional entre Italia, Eslovenia y Hungría, que consolidan los intereses estratégicos comunes. Pero sin duda, el factor más determinante de los componentes terrestres es su pertenencia a la Alianza Atlántica y/o a la UE pues hace que la mayoría de sus misiones tengan sentido dentro de estas organizaciones.

El despliegue de las fuerzas terrestres en muchos países del Mediterráneo Sur y Medio Oriente está normalmente orientado según criterios nacionales: bien hacia zonas de posible utilización (por rivalidad regional), a la cobertura de fronteras, a garantizar la presencia en todo el territorio y especialmente en la capital, o a favorecer su salida hacia instalaciones portuarias o de grandes aeropuertos para operaciones exteriores.

El control del espacio aéreo (aire-espacio) incluyendo el espacio extra atmosférico ha añadido una nueva dimensión a la seguridad que jamás pudieron pensar los antiguos. El dominio del espacio ha contribuido a difuminar las fronteras entre la tierra y el mar.

El sistema de control del aire-espacio más moderno, usado con éxito en la actualidad por la Alianza Atlántica, es el denominado NATO Integrated Air Defence System (NATINADS). Consiste en un conjunto integrado de sensores, medios de defensa antiaérea y aviones de combate, cual-

(57) Los piratas somalíes sobre lanchas, por ejemplo.

quiera que sea su nación, ejército o medio en el que se desenvuelven las operaciones, que adecuadamente dirigido, coordinado y controlado por una estructura de mando y control, ofrece cobertura defensiva al aire-espacio de interés para la Alianza. El sistema ofrece una visión en tiempo real de lo que está sucediendo en cada momento en su área de cobertura (sistema denominado técnicamente RAP, Recognised Air Picture). Este aire-espacio de interés abarca el contenido desde Islandia hasta el sureste de Turquía y desde Noruega a las Islas Canarias.

Hoy en día, el control del espacio aéreo en el Mediterráneo se realiza desde cuatro CAOC (un Combined Air Operation Center) o centro de control de las operaciones aéreas combinadas, actualmente situados en Monsanto (Portugal), Torrejón (España), Poggio Renatico (Italia) y Eskisehir (Turquía) que informan directamente a un único Mando Componente Aéreo situado en Izmir (Turquía), que controla la denominada «Región Sur» de la Alianza. Durante el período 2010-2011, está previsto reducir estos CAOC a tan sólo dos, desapareciendo los de España y Portugal, mejorando y modernizando las capacidades y herramientas disponibles.

El control del espacio aéreo junto con los medios de superioridad aérea, se pueden mostrar vitales en la resolución de situaciones de crisis o de conflicto (teoría del dominio del aire) (58) y facilitan de forma decisiva el resto de las operaciones.

En tiempo de paz constituyen herramientas de disuasión eficaces, al ser capaces de prevenir y evitar acciones terroristas similares a las ocurridas el 11-S, controlar las actividades de aviones y barcos que pudieran transportar armas o sustancias ilegales, combatir la piratería o la inmigración ilegal, así como el tráfico de drogas.

El dominio del mar y el dominio del aire-espacio son los grandes posibilitadores del éxito de las operaciones conjuntas en la actualidad, además de elementos fundamentales para la seguridad, protección, re-avituallamiento y apoyo de las fuerzas nacionales e internacionales desplegadas en misiones en el exterior.

Muy pocos países y actores (contando también las Alianzas y Organizaciones Internacionales) consiguen disponer de estas capacidades. EEUU y la Alianza Atlántica son los únicos capaces de dominar estas tres facetas del poder militar en el área de nuestro interés.

(58) La fuerza aérea, por sí sola, puede ser decisiva en un conflicto. En su reconsideración moderna, se ensayó en el conflicto de los Balcanes (1995 y 1999)

DESPLIEGUE Y MISIONES INTERNACIONALES.

Los factores de inestabilidad y los desequilibrios que se han generado en el área mediterránea han dado lugar a conflictos que han requerido la presencia de fuerzas internacionales.

Unos conflictos han tenido un marcado carácter político y étnico (Balcanes, Sudán, incluso Irak), otros hunden sus raíces en un enfrentamiento ancestral y sagrado así considerado por todos los contendientes (Arabo-Israelí), otros han tenido un origen revolucionario y visionario (Libia); también los hay que tienen un carácter bilateral antiguo (greco-turco y su proyección en Chipre); y los de engrandecimiento nacional y expansión territorial (Sahara, por parte de Marruecos); otros son el resultado de la intervención de una alianza (Operación «Active Endeavour» en el Mediterráneo) para controlar el movimiento irregular y mitigar las amenazas terroristas. Finalmente, también los hay de marcado interés económico local, como la piratería en las costas de Somalia.

Todos ellos han generado un despliegue de fuerzas internacionales bajo distintos mandatos, diferentes estructuras y contingentes, y con diferentes objetivos. La idea rectora de actuación ha sido procurar mantener los conflictos en sus estadios iniciales, cuando no han podido prevenirse, con índices reducidos de violencia, evitando la escalada y separando a las partes.

El papel de las fuerzas armadas ha sido y es de forma general contribuir a estabilizar la situación, creando normalmente un ambiente seguro donde poder implementar las medidas políticas de paz y desarrollo. En algunas operaciones, la estabilización implica no sólo la separación de las partes sino la utilización de la fuerza y la derrota militar de las fuerzas opositoras (normalmente, bajo el Capítulo VII de la Carta de NNUU,s).

Los Balcanes han visto evolucionar uno de los conflictos más complejos de la era contemporánea, pasando las fuerzas internacionales de ser meros observadores y fuerzas de interposición, a realizar acciones ofensivas decisivas (1995 en Bosnia, 1999 en Kosovo), seguidas de una operación de estabilización, de desarme, de transición hacia la integración en las estructuras de la UE y de la OTAN a través de los procesos de reforma política y del sector de seguridad.

Ante la descomposición de Yugoslavia, ningún territorio de la antigua república federal se ha visto libre de la guerra, en alguna de sus formas. La parte más brutal se ha visto en Bosnia Herzegovina (BiH) y en Kosovo, pero Croacia libró una guerra convencional de gran movilidad para ganar

su independencia, así como Eslovenia que ejerció un bloqueo sobre las unidades del ejército yugoslavo al que hostigó en su retirada. Macedonia acogió un despliegue militar multinacional preventivo para salvaguardar su independencia y Albania facilitó sus puertos y la instalación de campamentos de refugiados durante la guerra de Kosovo. No obstante, ambas, Macedonia (59) y Albania, estuvieron al borde de una guerra civil.

La misión en BiH está prácticamente finalizada, y de aquél primer despliegue en fuerza de la IFOR y SFOR, con más de 50.000 soldados y una presencia física en la totalidad del territorio, se ha pasado a un Batallón Multinacional con unos equipos desplegados a lo largo del país para vigilar y garantizar la seguridad y dar confianza local, con un total de algo más de 2.000 personas. Un giro importante en la misión fue la transición de NATO-SFOR a EUFOR (Operación «Althea») en diciembre de 2004, con la vista puesta en la futura integración de este país en la UE.

En Kosovo, la fuerza militar multinacional desplegó bajo el mandato de la Resolución 1244 (que aún continúa vigente) con la misión de establecer un entorno estable a partir del cual alcanzar un estatuto final para la provincia. La fuerza inicial también fue muy poderosa, similar a aquella desplegada en BiH. Cuando la situación mejoró, los sectores rígidos de actuación encargados a brigadas y batallones dieron paso a fuerzas designadas para la misión (Task Force), más ágiles y no constreñidas a un territorio en concreto. Se establecieron reservas fuera de zona con capacidad de reforzar tanto el teatro de BiH como el Kosovar. Finalmente, la responsabilidad de la misión se ha transferido a un gobierno provisional para Kosovo (60) auxiliado por una fuerza de la UE denominada EULEX (61). En la actualidad, la OTAN tiene desplegados unos 16.000 soldados bajo el mismo mandato de las NNUU.

Tanto en Tirana, como en Skopje, y Sarajevo, se han establecido pequeños cuarteles generales por parte de la OTAN para la reforma de sus sectores de seguridad. El incentivo de la entrada en OTAN y la UE son las mejores referencias de paz para estos nuevos países balcánicos.

(59) En el caso macedonio, debido a las guerrillas albanesas que operaban en el NO del país. Los Acuerdos de Ohrid (2001) sentaron el fin de las hostilidades.

(60) Ante la declaración unilateral de independencia (primavera del 2008) y el reconocimiento internacional de la mayor parte de la comunidad internacional.

(61) La intención primera es que esta fuerza, principalmente basada en un contingente civil, sustituyera a las de la OTAN (modelo de BiH), que centraría sus esfuerzos en la creación de unas Fuerzas de Seguridad para Kosovo. Sin embargo, el ambiente no favorable aconsejó prolongar la estancia de la OTAN en funciones de seguridad. Operan en la zona más de 2.500 personas de la UE encuadradas en esta misión.

El conflicto, de importantísimas repercusiones en todo el mundo occidental, ha tenido en el denominado Grupo de Contacto (EEUU, Rusia, la UE, Francia, Italia, Alemania y Reino Unido) su mejor postor para lograr la paz. El conflicto ha trascendido el área mediterránea de forma evidente.

Aquí, las principales Organizaciones Internacionales han trabajado juntas sobre el terreno (ONU, UE, OTAN, y OSCE) en áreas complementarias y la coordinación de todas sus facetas se presenta como el gran desafío práctico. Y como citaba el Almirante Jefe del Mando Aliado de Nápoles, en el momento de ser relevado «el mayor desafío para un comandante operacional es interactuar con todos los actores que están involucrados en el paisaje moderno de la seguridad (62)»

La actuación de fuerzas internacionales en *Oriente Próximo* ha estado centrada en la franja que separa Líbano e Israel, conocida como la Línea Azul (2000) El despliegue de esta fuerza (Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano – FINUL) reforzada a raíz del conflicto entre Hizbollah e Israel del verano del 2006 (63), tiene como misión supervisar el cese de las hostilidades, proporcionar asistencia y ayuda humanitaria a la población civil, así como facilitar el regreso de los desplazados, y apoyar a las Fuerzas Armadas Libanesas en su despliegue en el sur del país (64). El dispositivo se refuerza con una fuerza naval para evitar la entrada no autorizada de armas en el país por vía marítima. En la actualidad, esta fuerza naval (Maritime Task Force) está encuadrada por EUROMARFOR (65).

El componente terrestre se alinea de este a oeste en dos sectores de brigada con zonas de responsabilidad nacionales asignadas a batallones. El Cuartel General de la operación de entidad división, con una tercera brigada, se encuentra en la ciudad costera de Naqoura. La profundidad media del despliegue es de unos 20 kms. España, Italia y Francia son los principales contribuyentes de un total de 29 países y con casi 13.000 soldados desplegados.

El conflicto involucra directamente a cuatro países, Israel, Líbano, Siria e Irán, aunque su efecto psicológico fue mucho mayor. El espíritu de lucha de la guerrilla se expandió y fue apoyado en todo el mundo musulmán,

(62) Almirante norteamericano Ulrich (noviembre del 2007)

(63) Resolución 1701 del Consejo de Seguridad de NNUU,s de 11 de agosto de 2006. La misión data desde 1978.

(64) Para cumplir los Acuerdos de Taif de 1989 sobre el desarme de todas las fuerzas irregulares.

(65) EUROMARFOR es una fuerza naval del Mediterráneo constituida por Francia, Portugal, Italia y España, a semejanza del componente terrestre de EUROFOR.

pues una milicia chií (Hizbollah) pasó a ser concebida como un movimiento nacional de liberación triunfante frente al poderoso –y hasta entonces imbatido– estado judío.

La operación en Chipre es en la actualidad una de las más antiguas y presenta un perfil bajo. La misión consiste supervisar la Línea Verde de separación entre las dos partes de la isla a la espera de un arreglo político entre las poblaciones turco-chipriotas y greco-chipriota. No se espera que se eleve el grado de tensión en el mismo sino todo lo contrario

La misión de MINURSO en el Sahara Occidental debe ser incluida en este estudio ya que la situación final de esta antigua provincia española es de interés vital tanto para Argelia como para Marruecos, así como para los propios saharauis. Es una misión centrada en el censo electoral y la cuestión del referéndum de autodeterminación.

El censo de la población tiene grandes problemas a la hora de llevarse a cabo. Se parte del censo español de 1975 que cifraba en unos 75 mil habitantes el número de saharauis. La inclusión en el mismo de nuevos habitantes es muy compleja, y su efecto es fundamental para la cuestión relativa al resultado del referéndum. La pregunta del referéndum está sin determinar, y se debate entre si es o no vinculante y si ofrece sólo una amplia autonomía para los saharauis o la posibilidad real de independencia. En definitiva, un conflicto estancado y al que no se encuentra una solución a corto plazo que satisfaga a todas las partes.

La Operación Active Endeavour de la OTAN en el Mediterráneo es una operación del Artículo 5 del Tratado de Washington (Defensa colectiva) ante los efectos devastadores del ataque del 11-S sobre EEUU. Fue lanzada a finales de octubre del mismo año 2001.

La operación consiste en la vigilancia marítima del Mediterráneo, basada tanto en la presencia de la flota como en el uso de la inteligencia. Tiene por objeto controlar los movimientos marítimos, la inmigración clandestina, el tráfico de armas y evitar la amenaza terrorista. La operación está mantenida por más de mil hombres con buques de superficie de la Alianza, aviones de reconocimiento y submarinos y está dirigida desde Nápoles. A la operación se han sumado Ucrania y Rusia, y participan en intercambios de información otros países como Israel, Argelia, Albania y Marruecos. El aspecto de la inteligencia ampliada ha propiciado un giro de la operación hacia un incremento del «maritime situational awareness», lo que equivale a un control marítimo integral basado en las acciones de la flota (en acciones de contactos con buques, entre 80 a 90 mil y unos 155

inspecciones) más la obtención de inteligencia. En definitiva, se ha pasado de un «platform-based» a un «network-based», donde predominan los buques en alerta y la inteligencia oportuna sobre los buques en patrulla regular y aleatoria.

La lucha contra la piratería en las costas de Somalia ha puesto en juego a contingentes navales bajo bandera de la UE, la OTAN, EEUU y terceros países actuando de forma nacional.

La operación de la UE contra la piratería, para «disuadir, prevenir y reprimirla» fue autorizada en noviembre del 2008 bajo la denominación de «Atalanta». La operación, dirigida desde Northwood (Reino Unido), dispone de una base en Yubuti y de 8 a 10 buques de guerra más aviones de reconocimiento (del tipo P-3 Orión) en la zona.

La OTAN también sitúa su bandera en la zona. Inicialmente desplegó la Operación «Allied Provider» (septiembre del 2008) para escoltar los buques de la «World Food Program» y patrullar las aguas alrededor de Somalia.

Esta operación fue sustituida por la denominada «Allied Protector» en marzo del 2009, con una misión idéntica a la explicada para la UE. El mando de la operación también se sitúa en Northwood (que es a la vez un mando naval de la OTAN) y dispone para realizar la misión de una decena de buques aliados (66).

Además, una veintena de países hacen regularmente acciones de patrulla marítima en la zona.

Ambas operaciones son buenos ejemplos del control o dominio del mar.

Las acciones de vigilancia o patrulla aérea («Air Policing»), ya sean en un entorno aeronaval o exclusivamente aéreo, también son frecuentes en el área ampliada del mediterráneo. Al finalizar la Guerra del Golfo en 1991 se establecieron acciones de vigilancia aérea sobre Irak para evitar las represiones de Saddam Hussein en el norte contra los kurdos y en el sur contra los chiíes. Estas acciones de vigilancia aérea las lleva a cabo en la actualidad la OTAN en los Países Bálticos, y también ha tomado la respon-

(66) Portugal, Canadá, Países Bajos, EEUU, España, Dinamarca, Alemania y Noruega participan regularmente en dotar la fuerza naval OTAN denominada «Standing NATO Maritime Group 1» (SNMG).

La OTAN dispone de forma permanente de dos grupos de SNMG como fuerzas de acción inmediata, y además cumplen otras misiones, como mostrar la presencia aliada, o la visita a puertos como acciones de diplomacia de la defensa.

sabilidad del control del espacio aéreo de países como Eslovenia. Para determinados eventos (como fue para las Olimpiadas de Atenas), la OTAN también realiza acciones de vigilancia aérea.

Todas estas operaciones han creado auténticos subsistemas para el conflicto.

No obstante, a la vista de lo anterior, *no parece que inicialmente exista una conexión entre los diversos despliegues y sus respectivas misiones.* De hecho, llevan calendarios, apoyos, mandatos, fuerzas y organizaciones diferentes, lo que da al Mediterráneo un aire o un carácter disperso y desestructurado. De hecho, *no hay una sola estructura-organización que quiera, ni probablemente pueda, controlar el conjunto de las operaciones, ni aún actuando en colaboración (UE-Unión Africana, o UE-OTAN, por ejemplo).*

En definitiva, se mantiene la fórmula de la complementariedad y en los casos más complejos existe una distribución de tareas y cometidos entre los distintos actores y Organizaciones Internacionales –OI,s– sobre el terreno. Así, por ejemplo, una OI trata de los procesos electorales (digamos OSCE), mientras otra se enfoca en la administración del territorio y la formación policial (UE). Una lleva la dirección de la operación y otorga la legitimidad a la misma (ONU) mientras otra acarrea con el despliegue militar y garantiza la seguridad (OTAN). La reforma del sector de seguridad corre a cargo de otra (OTAN-ONU) mientras que algunos actores u organizaciones proporcionan fondos para el desarrollo. Y en todo ello, una miríada de ONG,s cubren el teatro de operaciones con cometidos específicos (67)

Todas se reúnen colegiadamente para la toma de decisiones o la implantación de medidas, a través de conferencias al uso o creando «boards» para tal efecto.

Y si bien estas OI,s no son más que la suma de los países que las componen (muchos de ellos comunes en varias) y de sus voluntades, lo cierto es que no hay una agenda convenida para los problemas comunes del Mediterráneo ampliado y el resultado de la gestión de estas crisis obedece más a criterios voluntaristas y de corto alcance que a una política de seguridad planificada a medio plazo.

Así tenemos que la solución para Kosovo no va ligada al referéndum del Sahara, ni la pacificación del Líbano y el desarme de las milicias im-

(67) A veces en número tan elevado como 300, para Afganistán.

plican una solución para Palestina. La piratería en Somalia no guarda una relación con la posibilidad de atentados terroristas sobre los estrechos, vigilados por la Operación Active Endeavour. La paz en Argelia y el desmantelamiento de AQ en Magreb no supone una solución para Irak, ni Afganistán, ni para los kurdos. La nueva actitud conciliadora de Libia y su renuncia a los vectores balísticos no tienen una correspondencia en Irán. En suma, no hay una agenda común de seguridad para todo el Mediterráneo.

En definitiva y como ejemplo, la escasa ambición para liderar una operación europea, genuinamente europea (68), en el Líbano dentro de la misión de NNUU fue una ocasión perdida y la evidencia del largo camino que queda por recorrer en la gestión de estos subsistemas del conflicto.

CONCLUSIONES

Llegado a este punto de la exposición, debemos extraer unas consideraciones finales entre las que observamos unas que son de carácter general (con un apartado sobre la prospectiva del 2010) y otras relativas a la dimensión militar.

En el primer grupo señalamos que:

- *El Mediterráneo no es un mar cerrado*; genoveses, italianos, andaluces, portugueses, y castellanos abrieron sus líneas hacia el Atlántico y el Índico durante los siglos XV y XVI.
- *En términos de seguridad, el ámbito mediterráneo parece extenderse hasta los límites de Irán* (como en su momento Persia tuvo sus límites en el Mediterráneo) (69)
- *EEUU parece ser el único país capaz de influir en todo su ámbito*, y gran parte de esta cualidad la da su relación privilegiada con Israel, la presencia de la VI Flota, y su diplomacia global como gran potencia.
- *Si el Mediterráneo no es una unidad geopolítica*, difícilmente se pueden arbitrar medidas positivas para todo el conjunto ni se pue-

(68) No obstante, es un ejemplo anticipado de los que la «cooperación estructurada permanente» de la UE puede hacer en la resolución del conflicto. Hacer más lo que más puedan con el beneplácito del resto de las naciones europeas.

(69) Algunos analistas también hablan de un Mediterráneo extendido hacia el sur, más allá del Sahel. Las corrientes migratorias y la litoralización han acercado estos territorios a Europa.

den armonizar soluciones válidas comunes para los problemas y conflictos en toda su área geográfica.

- *Irán como potencia regional traerá estabilidad* a la zona de Oriente Medio y Mediterráneo Oriental en tanto en cuanto exista un entendimiento con Arabia Saudí primero, y con las potencias occidentales (EEUU y UE) y Rusia, después.

Respecto a las previsiones de futuro que se hicieron a mediados y finales de los 90, decimos que:

- *La situación en su conjunto en el Mediterráneo no se ha deteriorado respecto a la que existía a mediados de los años 90, ya que, volviendo sobre el comentario de Morin, los procesos en Balcanes y Argelia han mejorado, aunque la situación en Oriente Próximo y Medio se ha vuelto mucho más compleja, por el momento. Ha habido un desplazamiento muy notable de la conflictividad desde el Mediterráneo marítimo al Medio Oriente continental.*
- La realidad actual nos dice que vivimos de las características de los dos escenarios más benévolos y favorables que se previeron en 1997 por la Comisión Europea, y se han descartado la atomización de Europa y el estallido revolucionario, así como tampoco se ha producido una militarización de Europa ni un fracaso en sus políticas de vecindad. *En términos de seguridad, estamos viviendo el mejor de los escenarios o al menos hemos descartado los indeseables.*
- Podemos hablar de un estancamiento en el Magreb, pero sobre todo, de una generalización de la tensión radical en todo el arco islámico, muy preocupante, y que sacude las retaguardias de los países occidentales.
- Que muchos de los cambios espectaculares en su concepción no han llegado a materializarse, aunque ha habido avances muy significativos.
- En general, en el Mediterráneo los avances han sido discretos pero continuos, en positivo, aunque el 11-S abrió un escenario de discontinuidad creando un ámbito con tintes radicales que ha dejado al Mediterráneo engullido en el conjunto del Medio Oriente en términos de seguridad.

Respecto a la dimensión militar, citamos:

- La dimensión militar en un área geográfica la proporcionan las fuerzas en presencia y los desequilibrios existentes.

- Ante la pregunta clave de saber si el Mediterráneo está militarizado o no, la respuesta, en su conjunto, con el Oriente Medio como prolongación o área común, es que sí.
- Los desequilibrios existentes presentan tantas formas y componentes, tantas mutaciones y diversidad, y están tan distribuidos geográficamente que su control resulta una tarea hercúlea y difícil de acometer.
- Muy pocos países y actores (contando también las Alianzas y Organizaciones Internacionales) consiguen disponer de las capacidades referidas como triada militar: dominio del mar, control aéreo y la presencia miliar en las riberas. EEUU y la Alianza Atlántica son los únicos capaces de dominar estas tres facetas del poder militar en el área de nuestro interés.
- No parece que inicialmente exista una conexión entre los diversos despliegues en misiones multinacionales y sus respectivas misiones, ni plazos, ni objetivos, ni fuerzas componentes, ni coordinación funcional.
- No hay una sola estructura-organización que quiera, ni probablemente pueda, controlar el conjunto de todas las operaciones, ni aún actuando en colaboración (UE-AU, UE-OTAN, por ejemplo). El trabajo se basa en la complementariedad y la distribución de tareas entre las OI,s sobre el terreno.
- Finalmente, no existe una agenda común de seguridad para el conjunto del Mediterráneo ampliado.

CAPÍTULO TERCERO

LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: ¿PROYECTO O REALIDAD?

LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: ¿PROYECTO O REALIDAD?

RAFAEL CALDUCH CERVERA

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL ÁREA MEDITERRÁNEA

La integración territorial, política, económica y cultural de los pueblos establecidos alrededor del Mediterráneo que realizó el imperio romano, constituyó un hecho histórico decisivo cuyas consecuencias permanecieron durante más de mil años. Todavía en la actualidad las élites de los países ribereños mantienen viva la aspiración de recuperar la centralidad y unidad perdidas sin que esta aspiración tenga perspectivas fundadas de cumplirse a corto o medio plazo.

La permanente tensión entre las fuerzas internas unido a las injerencias de potencias y actores no estatales externos a la región durante los últimos siglos, distorsionan y obstaculizan los intentos de alcanzar un orden regional estabilizador y pacífico, basado en la primacía de las relaciones de cooperación y surgido de un entendimiento general sobre los fundamentos y los objetivos a conseguir por la totalidad de los pueblos y estados mediterráneos. A ello se refiere Paul Balta cuando afirma que «el Mediterráneo no existe». (1)

Se impone, por tanto, una primera reflexión sobre las características estructurales de la región antes de abordar el análisis de la singularidad y las posibilidades de éxito del proyecto de la Unión para el Mediterráneo, lanzada por el Presidente francés Sarkozy.

(1) BALTA, PAUL.- «Méditerranée, défis et enjeux». Éditions L'Harmattan. Paris et Montréal, 2000.

KEPEL, GILLES.- «Fronteras políticas y religiosas en el Mediterráneo».- Tribuna Mediterránea n° 5 (2005)

(<http://www.iemed.org/publicacions/tribuna/tribuna05b.pdf>).

Proximidad geográfica, conflictividad política y discrepancias culturales

Los tradicionales tópicos sobre la unidad civilizatoria y la voluntad de entendimiento entre los estados ribereños del *Mare Nostrum*, se compadece mal con la realidad de una región dominada por conflictos armados y constantes enfrentamientos culturales no exentos de violencia. (2)

Con sus 3.800 Kms. de longitud, la limitada extensión del Mar Mediterráneo y su estratégica ubicación en la conjunción de tres continentes (Europa, África y Asia), esta región se caracteriza por la vecindad geográfica que existe entre sus países, en manifiesto contraste con el distanciamiento político, las diferencias culturales y las desigualdades económicas que imperan entre ellos.

A las reivindicaciones fronterizas, agudizadas tras la descolonización, han venido a sumarse la problemática surgida por las diferencias de regímenes políticos y la proliferación de minorías culturales surgidas como resultado de los continuos flujos migratorios y de población refugiada acaecidos durante el siglo XX.

En efecto, desde la perspectiva política el Mediterráneo acoge países con democracias bien consolidadas, donde la participación ciudadana, el estado de derecho y la protección de los derechos humanos constituyen fundamentos irrenunciables del orden político, junto con países en los que la democracia formal carece del necesario respaldo institucional y arraigo social para garantizar su eficaz consolidación y regímenes autocráticos, revestidos de una legitimidad populista o religiosa en los que el ciudadano no ha logrado todavía liberarse de la condición de súbdito, además de estados fallidos o que se encuentran en fase de constitución.

Tabla 1 – Regímenes políticos del área mediterránea

<i>Tipo de régimen político</i>	<i>Países</i>
Democracia consolidada	Eslovenia; España; Francia; Grecia; Italia; Israel, Malta; Portugal; San Marino
Democracia en proceso de consolidación	Albania; Bulgaria, Chipre; Croacia; Macedonia; Montenegro; Serbia; Turquía; Rumanía
Democracia sólo formal	Argelia; Bosnia-Herzegovina; Egipto; Túnez

(2) De los 325 conflictos armados desencadenados entre 1945 y 2009, 42 de ellos se produjeron en el área mediterráneo. MARSHALL, MONTY G. (comp.).- «Major Episodes of Political Violence 1946-2009». (<http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>)

<i>Tipo de régimen político</i>	<i>Países</i>
Autocracia de partido o líder	Jordania; Libia; Marruecos; Siria
Estado fallido o en creación	Kosovo; Líbano; Mauritania; Palestina; República Árabe Saharaui Democrática

Fuente: Elaboración propia

Una heterogénea conjugación de sistemas políticos obligados a una vecindad geográfica que al mismo tiempo que les hace interdependientes, provoca una permanente rivalidad entre ellos en la que adquiere toda su importancia la desigualdad de su poder político y militar. De este modo, junto a la presencia militar de Estados Unidos y Rusia, heredada de la etapa de bipolaridad, en esta región coexisten potencias mundiales como el Reino Unido (Gibraltar), Francia o Italia, potencias regionales como España, Israel, Egipto o Turquía, pequeñas potencias como Grecia, Siria, Argelia o Marruecos, así como pequeños países o, incluso, microestados, en una variable combinación de relaciones de poder y de intereses que hacen difícil alcanzar acuerdos políticos y mucho más lograr que se cumplan.

A ello habría que agregar la fragmentación heredada de siglos de dominación turca y que establece una clara divisoria entre las áreas occidental y oriental del Mediterráneo y sus dos riberas, norte y sur, configurándose un mosaico étnico, religioso, lingüístico y cultural en el que las diferencias alimentan una conflictividad que trasciende el marco político o económico para adentrarse en el terreno de las identidades sociales forjadas durante generaciones.

No resulta extraño, por tanto, que el fondo civilizatorio heredado de la época greco-romana haya quedado sepultado bajo el peso de unas divergencias culturales sedimentadas con posterioridad y que gravitan tanto sobre la propia construcción de los estados como sobre las oportunidades de armonizar sus relaciones en proyectos regionales de pacificación y desarrollo.

Dinamismo demográfico y desigualdad de riqueza

Otras de las características que definen el espacio mediterráneo, es el dinamismo demográfico que domina las sociedades de sus riberas sur y oriental por contraposición al estancamiento de la población en los países ribereños occidentales.

En efecto, durante el período 1960-2004 la población de países como Libia aumentó un 438 %; Siria un 404 %; Argelia un 300 %; Marruecos un 267 %; Turquía un 262 % o Egipto un 261 %, evolución que contrasta con la situación en España con un 140 % de aumento de la población, Francia con un 132 %, Portugal con un 118 % e Italia con un 116 %.

Esta presión demográfica en los países del sur y este del Mediterráneo, ha ido acompañada de un aumento sustancial de la esperanza media de vida, consecuencia de la mejora de los sistemas de salud pública y asistencia sanitaria, y de una intensa migración del campo a las grandes ciudades que ha cambiado definitivamente la estructura social de estos países, al generar una masa de población joven, poco cualificada, asentada en áreas urbanas carentes de infraestructuras y servicios básicos, que además engrosa la legión de parados debido al lento crecimiento de los sectores económicos secundario y terciario.

La bolsa de riqueza que se concentra en tres países de la ribera noroccidental (España; Francia, Italia) contrasta con la pobreza y marginación que impera en muchos países de las riberas sur y oriental donde reside la mayoría de la población. Este desequilibrio estructural entre renta y población no queda compensado por los flujos comerciales o financieros existentes entre la Unión Europea y el resto de países mediterráneos.

Tabla 2 – Desequilibrios demográficos y económicos en el Mediterráneo

Países	Población (2005) (millones)	Población menor 15 años (2005) (% del total)	PIB (2005) (miles de millones \$)	PIB per cápita PPA (2005) (\$ USA)	Economía sumergida (% Renta Nacional Bruta de 2003)
España	43,4	14,4	1.124,6	27.169	22,6
Francia	61	18,4	2.126,6	30.386	15,3
Italia	58,6	14	1.762,5	28.529	27
<i>Total parcial</i>	<i>163</i>		<i>5.013,7</i>		
Argelia	32,9	29,6	102,3	7.062	33,4
Egipto	72,8	33,3	89,4	4.337	35,1
Marruecos	30,5	30,3	51,6	4.555	36,4
Turquía	73	28,3	362,5	8.407	32,1
<i>Total parcial</i>	<i>209,2</i>		<i>605,8</i>		

Fuentes: PNUD.– «Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008»
BANCO MUNDIAL. – «Doing Business in 2004»

Por otra parte, la excesiva concentración en los mercados europeos de las exportaciones procedentes de los Balcanes, el Magreb y el Ma-chrek unido a la decisiva contribución financiera europea al crecimiento económico de estas áreas, ya sea mediante inversiones o Ayuda Oficial al Desarrollo, condiciona las oportunidades de diversificación productiva de sus economías y vincula su desarrollo socio-económico a las prioridades y los ciclos de la economía europea. (3)

Tabla nº 3 – Flujos comerciales entre la UE, los países mediterráneos y de los Balcanes occidentales

Flujos comerciales	UE (27) con MEDA y Balcanes Occidentales 2008 (% del Total)	MEDA (10 países) con UE 2008 (% del Total)	Balcanes Occidentales con UE 2008 (% del Total)
Exportaciones	12,5	44,1	69,8
Importaciones	8,4	39,8	66,3

Fuente: EUROSTAT

(<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/>)

El desequilibrio socio-económico en el Mediterráneo es la fuente de una importante y permanente tensión regional. Una tensión que se internacionaliza debido a la presión migratoria, legal e ilegal, sobre Europa Occidental. Una tensión que internamente alimenta la inestabilidad política de las democracias puramente formales o en proceso de consolidación y que, en buena medida, resulta de la pugna social entre los diversos grupos y clanes por el reparto de los reducidos incrementos que experimenta la renta de estos países. Finalmente, una tensión social que se reviste y legitima con un discurso ideológico o religioso ante la inevitable convivencia de diferentes culturas en el seno de un mismo país.

A la luz de estas consideraciones, no resulta extraño que desde el fin de la bipolaridad, se hayan multiplicado los proyectos e iniciativas por instaurar un régimen regional de estabilidad y seguridad basado en la cooperación diplomática, económica y cultural, promovido desde las cancillerías europeas sin que los resultados permitan abrigar la esperanza de cambios significativos en el horizonte de un futuro próximo.

(3) COLLADO MEDINA, JOSÉ. – «Estructura económica y problemas de desarrollo en el Mediterráneo y en el Norte de África». – GARRIDOREBOLLEDO, VICENTE, LÓPEZBUENO, JOSÉ Mª. (coords.) – La Unión Europea y el Mediterráneo. Desarrollo, comercio y política euromediterránea. – Edit. Universidad Francisco de Vitoria y FIIHMADES. Madrid, Melilla 2008, págs. 111-133.

DEL CUESTIONADO PROCESO DE BARCELONA A LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

El Proceso de Barcelona: orígenes y evolución

Han transcurrido casi tres lustros desde que a iniciativa de la UE se celebró en Barcelona la Conferencia ministerial de la que nació la denominada Asociación Euromediterránea con la declarada pretensión de convertir la región en un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad. (4)

Con una filosofía similar a la que había guiado el éxito de la CSCE pero, a diferencia de ésta, promovida por los países miembros de la UE, especialmente Francia y España, el proceso de Barcelona articuló un diálogo multilateral, complementario al que la Europa comunitaria había establecido bilateralmente, que debía desarrollarse en tres grandes áreas. política y de seguridad, económica y financiera y, por último, social, cultural y humana.

Para cada una de ellas se fijaron unos objetivos comunes y un programa de trabajo. En el terreno político y de seguridad el objetivo prioritario era lograr convertir el Mediterráneo en un área libre de armas de destrucción masiva. En el ámbito económico se aspiraba a instaurar una Zona de Libre Comercio y un incremento sustancial de las inversiones y la ayuda al desarrollo. En cuanto al área social, cultural y humana, se pretendía lograr una regulación de los flujos migratorios y la activación de un proceso de diálogo interreligioso y cultural.

El desarrollo del proceso de Barcelona contó desde sus inicios con el poderoso impulso financiero aportado por la UE a través del *Programa MEDA (I y II)* que movilizó en el período 1996 – 2006 un total de 8.774 millones de euros, aplicados en varios subprogramas: MED-URBS; MED-INVEST; MED-CAMPUS; MED-MEDIA y MED-TECHNO.

Naturalmente se establecieron una serie de instituciones para impulsarlo, organizarlo y ejecutarlo, debiendo diferenciarse entre el nivel multilateral y bilateral. En el ámbito multilateral destacan: las Conferencias periódicas

(4) En la conferencia de Barcelona participaron los quince países de la UE junto con doce países mediterráneos (Marruecos; Argelia; Túnez; Egipto; Israel; Malta, Chipre, Turquía; Líbano; Siria; Jordania y la Autoridad Nacional Palestina) y la asistencia como invitados de la Unión del Magreb Árabe (UMA); la Liga de Estados Árabes y Mauritania. Declaración de Barcelona (28 de Noviembre de 1995) (http://www.ces.es/TRESMED/docum/dec_Barcelona_1995_es.pdf)

de Ministros, principalmente los de Asuntos Exteriores, (5) pero también las de carácter sectorial; la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, integrada por parlamentarios de la UE y de los países asociados al proceso, con competencias consultivas (6) y la Fundación Euromediterránea Ana Lindh, para el diálogo entre las culturas y articulada como una red que vincula las redes nacionales de todos y cada uno de los países miembros y cuya sede se encuentra en Alejandría. Está organizada y dirigida por un Consejo de Administración, un Comité Científico integrado por 12 elegidos 6 por la UE y otros 6 de los países mediterráneos y un Director Ejecutivo. (7)

Las relaciones bilaterales se organizaron a partir de los Consejos y Comités de Asociación establecidos entre la UE y cada uno de los países mediterráneos, con la finalidad de impulsar los acuerdos de asociación. Entre 1998 y 2005 la UE estableció siete acuerdos de asociación: con Egipto; Israel; Jordania; Líbano; Marruecos, Túnez y Argelia. Dichos acuerdos regulan las bases del diálogo político, las relaciones de comerciales y financieras, además de facilitar el marco general para la cooperación social y cultural. Su progresiva implantación respondió a la *estrategia común para el Mediterráneo* adoptada por el consejo Europeo en Junio de 2000, con el fin de coordinar las iniciativas multilaterales y bilaterales del proceso de Barcelona. (8)

Tabla nº 4 – Relación de Acuerdos de Asociación UE y países mediterráneos

Acto	Entrada en vigor	Plazo de transposición en los Estados miembros	Diario Oficial
Decisión 2006/356/CE, República Libanesa	1.4.2006	-	DO L 143 de 30.5.2006
Decisión 2005/690/CE, República Argelina Democrática y Popular	1.9.2005	-	DO L 265 de 10.10.2005
Decisión 2004/635/CE, República Árabe de Egipto	1.6.2004	-	DO L 304 de 30.9.2004

(5) Además de la conferencia de Barcelona de 1995 se celebraron las conferencias de Ministros de Asuntos Exteriores de Malta, Abril de 1997; Stuttgart, Abril de 1999; Marsella, Noviembre de 2000; Valencia, Abril de 2002; Nápoles, Diciembre 2003; Luxemburgo, Mayo de 2005; Barcelona, Noviembre de 2005; Tampere, Noviembre 2006; Lisboa, Noviembre 2007, así como las reuniones informales de Palermo, Junio 1998, Creta, Junio 2003, Dublín, Mayo 2004 y La Haya, Noviembre 2004. (<http://www.euromed10.org/documents.asp?lang=ing>)

(6) Véase el texto de Reglamento actualizado de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea (http://www.europarl.europa.eu/intcoop/empa/euromedkeydocuments/17052009rop_es.pdf)

(7) Véase: <http://www.euromedalex.org/>

(8) Véase *Diario Oficial n° L 183 de 22/07/2000 p. 0005 – 0011*

(<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000E0458:ES:HTML>)

La unión para el mediterráneo: ¿proyecto o realidad?

Acto	Entrada en vigor	Plazo de transposición en los Estados miembros	Diario Oficial
Decisión 2002/357/CE, Reino Hachemí de Jordania	1.5.2002	-	DO L 129 de 15.5.2002
Decisión 2000/384/CE, Estado de Israel	1.6.2000	-	DO L 147 de 21.6.2000
Decisión 2000/204/CE, Reino de Marruecos	1.3.2000	-	DO L 138 de 9.6.2000
Decisión 98/238/CE, República de Túnez	1.3.1998	-	DO L 97 de 30.3.1998

Durante el desarrollo del proceso de Barcelona se produjo la ampliación de la UE hasta 27 miembros, además de la incorporación de nuevos países mediterráneos: Albania; Bosnia-Herzegovina; Croacia; Libia; Mauritania; Mónaco y Montenegro lo que supuso una importante ampliación de las relaciones multilaterales y bilaterales del proceso de Barcelona, pero también dificultó las negociaciones y la adopción de los acuerdos necesarios para lograr avances significativos.

Estas dificultades se apreciaron ya claramente en la VII Conferencia Euromediterránea celebrada en Barcelona en 2005, donde se apreció la necesidad de dar un nuevo impulso al proceso y se constató la incapacidad de alcanzar acuerdos efectivos en cuestiones de seguridad tan importantes como la lucha contra el terrorismo. (9) Se imponía por tanto una revisión crítica del proceso y la adopción de nuevas iniciativas que, naturalmente, debían proceder de la UE ya que resultaba evidente que los países mediterráneos carecían de la capacidad y voluntad políticas requeridas para sacar adelante el *proceso de Barcelona* del estancamiento al que había llegado. (10)

(9) Aunque se adoptó un Código de conducta contra el terrorismo, lo cierto es que dicho documento no añadía nada a los compromisos jurídicos asumidos por la mayoría de los países a través de los tratados internacionales ya vigentes. Véase el texto del código de conducta en:

(http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/summit1105/terrorism_en.pdf)

Los tratados internacionales en materia de terrorismo pueden consultarse en:

(<http://www.un.org/spanish/terrorism/instruments.shtml>)

(10) En este sentido fue revelador la ausencia de dirigentes de países mediterráneos a la Conferencia de Barcelona (2005) y la posición intransigente de Israel que bloqueó la aprobación de una Declaración Común. Para un balance de los resultados de la Cumbre de Barcelona, véase:

VASCONCELOS, ALVARO.- «Barcelona 2005: la cuestión democrática en escena».- Med.2006. El año 2005 en el espacio euromediterráneo.- Edit. IEMed / CIDOB. Barcelona, 2006; págs. 18-23.

La revisión del *Proceso de Barcelona* y la Política de Vecindad de la UE

La mayoría de los autores que han analizado el *proceso de Barcelona* tras casi década y media de existencia, coinciden en señalar el desfase entre los objetivos establecidos en la Conferencia de Barcelona de 1995 y los logros alcanzados hasta ahora. Este déficit entre expectativas y realidades es el resultado de unas causas estructurales que afectan al área mediterránea y que ya hemos analizado, pero también de una estrategia unilateralmente formulada y ejecutada por la UE que ha ignorado sistemáticamente la escasa conciencia regional de los países mediterráneos y su nula voluntad política de resolver los conflictos bilaterales, en ocasiones enquistados durante décadas, en un marco político multilateral.

En efecto, conflictos como los que enfrentan a Grecia y Turquía en Chipre; a Argelia y Marruecos por el Sáhara Occidental; a Israel y Siria por los Altos del Golán, a Líbano y Siria o a Israel y la Autoridad Nacional Palestina, son obstáculos políticos importantes para avanzar en el camino de la negociación multilateral euromediterránea, máxime cuando el propio proceso de Barcelona eludió desde el inicio, actuar de foro político para buscar soluciones a tales conflictos (11).

Por otra parte y desde la perspectiva de la UE, artífice originaria del proceso, su ampliación a 27 miembros no sólo modificó la prioridad que hasta entonces había concedido al área mediterránea, en relación con Rusia y los países de la Europa Oriental y balcánica, sino que también le ocasionó serias dificultades para avanzar en su integración y en la consolidación de sus instituciones y de la PESC.

El peso de estas realidades terminó imponiéndose al voluntarismo político y obligando a realizar una revisión crítica del proceso de Barcelona y de las relaciones de la UE con los países mediterráneos. La nueva orientación se incardinó en la encrucijada de dos iniciativas, una europea y otra francesa: la Política Europea de Vecindad y la Unión para el Mediterráneo.

La *Política Europea de Vecindad* (PEV) surgió por la necesidad de cohesionar los objetivos y criterios de las dispersas relaciones mantenidas por la UE con los países vecinos ante la ampliación a nuevos miembros

(11) MARTÍNEZ DALMAU, RUBÉN.– «La política europea de seguridad en el Mediterráneo: el primer pilar del proceso de Barcelona».– Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 49 (2004); págs. 167-182.

y la necesidad de conjugarlos con la definición de una PESC renovada y fortalecida con la puesta en marcha de la PESD. (12)

En su Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo de Marzo de 2003, la Comisión afirmaba claramente:

The EU has a duty, not only towards its citizens and those of the new member states, but also towards its present and future neighbours to ensure continuing social cohesion and economic dynamism. The EU must act to promote the regional and subregional cooperation and integration that are preconditions for political stability, economic development and the reduction of poverty and social divisions in our shared environment.

For the EU's part, the whole range of the Union's policies (foreign, security, trade, development, environment and others) will need to rise to meet this challenge. (13)

En definitiva, se trataba de establecer una nueva política que definiese con unos criterios, unos procedimientos y unos instrumentos comunes el marco de relaciones que la UE debía desarrollar con aquellos países con los que compartía fronteras terrestres y/o marítimas aunque adaptándolos a las condiciones políticas, sociales y económicas de cada uno de ellos. Quedaron exceptuados de esta política la Federación de Rusia, con la que se había establecido una asociación estratégica por el Acuerdo de 1997 reforzada con la decisión de la cumbre de San Petersburgo (2003) de constituir cuatro espacios comunes, los países candidatos al ingreso en la UE (Croacia; Antigua República Federada de Macedonia y Turquía), así como los restantes países balcánicos para los que en 2000 se había aprobado un *Proceso de Estabilización y Asociación* apoyado por el *Programa CARDS* (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation).

En una nueva Comunicación de Mayo de 2004, la Comisión formuló los principios y las líneas estratégicas de esta nueva política de vecindad que inicialmente estaba previsto aplicarla a los países de Europa Oriental (Ucrania; Bielorrusia y Moldova) y el Mediterráneo (Marruecos; Argelia; Túnez; Libia; Egipto; Jordania; Israel; Siria; Líbano y Territorios Palesti-

(12) CONSEJO EUROPEO.- Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad.- Bruselas 12/12/2003.

(<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>)

(13) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES.- Wider Europe— Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.- com (2003) 104 final. Bruselas 11/03/2003. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf)

nos Ocupados) y que más tarde se ampliaría a los países del Cáucaso sur (Georgia; Armenia y Azerbaiyán). La propuesta de la Comisión fue aprobada por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores celebrado en Luxemburgo el 14 de Junio de 2004. (14)

De acuerdo con lo establecido por la Comisión se definieron seis áreas claves en las que se deberían concentrar las relaciones de vecindad: *diálogo y reforma política; cooperación económica, social y para el desarrollo; cuestiones comerciales, de mercado y de reforma regulatoria; cooperación en justicia, libertad y seguridad; cuestiones sectoriales (transportes, energía, sociedad de la información, medioambiente, investigación, desarrollo e innovación); dimensión humana*, que incluiría aspectos como sociedad civil, educación, sanidad pública, contactos interculturales, etc.

En cuanto al desarrollo de la *política europea de vecindad* se llevaría a cabo mediante un procedimiento que incluye la elaboración por la Comisión de un *Informe del país* como base para la negociación y aprobación del *Plan de Acción* con cada uno de los países vecinos, en el que se especifican y priorizan los objetivos que deben alcanzarse en cada una de las áreas clave. De cada uno de los planes de acción se deriva el *Documento Estratégico*, adoptado para el período presupuestario de la UE (2007-2013), y su ejecución a través de un *Programa Indicativo* de carácter multianual sujeto a revisión de acuerdo con los resultados recogidos en los informes periódicos.

Para la financiación de la *política europea de vecindad* el Reglamento de la CE 1638/2006 del 24 de Octubre de 2006, creó un nuevo instrumento denominado *Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)* que refundía parte de los recursos que hasta entonces habían sido gestionados por los programas TACIS y MEDA así como los recursos gestionados por el Banco Europeo de Inversiones con una dotación total para el período presupuestario 2007-2013 de 11.181 millones de euros. (15)

En particular y con relación a la Asociación Euromediterránea, el *Programa Indicativo Regional* para la aplicación del IEVA durante el período 2007-2010 asigna una cuantía total de 343,3 millones de euros dirigidos a financiar proyectos en tres áreas prioritarias: *cooperación en política, jus-*

(14) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES.– European Neighbourhood Policy. Strategy Paper.– COM (2004) 373 final. Bruselas 12/05/2004.

(http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf)

(15) Diario Oficial de la Unión Europea L 310 del 9/11/2006. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_l310_es.pdf)

ticia, seguridad e inmigración (47 millones euros); *desarrollo económico sostenible* (197,4 millones euros) y *desarrollo social e intercambios culturales* (67 millones de euros), *asignación total adicional* que incluye medidas de apoyo de Horizonte 2020 (31,9 millones de euros). (16)

El análisis de la aplicación de la PEV evidencia que la UE, tras su ampliación a 27 países, ha optado por privilegiar de nuevo las relaciones bilaterales con los países vecinos, incluidos los del área mediterránea, sobre otras opciones de carácter multilateral. La tesis de la complementariedad entre la Asociación Euromediterránea y la PEV, mantenida en numerosos discursos oficiales y no pocos análisis, se encuentra en abierta contradicción con los hechos. En realidad, la UE aunque no podía renunciar a disponer de un foro multilateral con los países mediterráneos, como el que representaba el proceso de Barcelona, lo cierto es que desde 2006 lo había convertido en un instrumento subsidiario de la PEV.

En este contexto, el cuestionamiento del proceso de Barcelona realizado por el presidente francés Sarkozy, fue la expresión oficial de lo que oficiosamente se compartía por las cancillerías tanto de países miembros de la UE como de países mediterráneos.

LA PROPUESTA DE LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO

La gestión del proyecto y el pacto político fundacional

En Mayo de 2007, Nicolás Sarkozy ganó las elecciones a la presidencia de Francia. Dos meses más tarde la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional creaba una comisión de información para estudiar el tema: *Cómo construir la Unión Mediterránea*, cuyo informe fue entregado el 5 de Diciembre de ese mismo año. (17)

En este informe se proponían una serie de principios que deberían guiar la constitución de la Unión Mediterránea y se optaba por un sistema de

(16) Como puede constatarse fácilmente, la cuantía financiera asignada a las acciones multilaterales de la Asociación Euro-mediterránea es a todas luces muy limitada, lo que sustenta la idea de que la política europea de vecindad se orienta a priorizar las relaciones bilaterales sobre las de carácter multilateral. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euro-med_rsp_summary_es.pdf)

(17) ASSAMBLÉE NATIONALE.– Rapport d'information depose en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des affaires Étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 31 juillet 2007 (1), sur le thème «Comment construire l'Union méditerranéenne?».– n° 449 (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/rap-info/i0449.pdf>)

geometría variable integrado por un núcleo central de miembros de pleno derecho entre los que deberían figurar la UE, la Liga de Estados Árabes y aquellos países ribereños (incluidos Portugal, Mauritania y Jordania) que voluntariamente se adhiriesen, y un foro ampliado a los países miembros de la UE no mediterráneos que se incorporasen a proyectos concretos desarrollados por la Unión.

La Unión se organizaría con una estructura muy reducida integrada por la *Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno* de los miembros, denominada G-Med, a la que le correspondería decidir las áreas prioritarias de acción y aprobar los proyectos que deberían desarrollarse y gestionarse por una *Agencia del Mediterráneo*. Entre las áreas prioritarias se mencionaban tres: la gestión del agua, el medioambiente y el intercambio de conocimientos.

Expresamente se indicaba la complementariedad de la Unión para el Mediterráneo con el proceso de Barcelona, indicándose la oportunidad de adoptar un Acuerdo de Asociación entre ambos con objeto de evitar duplicidades y solapamientos.

El 23 de Octubre de 2007, el Presidente Sarkozy pronuncia un discurso en Tánger en el que lanza oficialmente la propuesta de la Unión Mediterránea en los siguientes términos:

J'appelle tous ceux qui le peuvent à s'engager dans l'Union Méditerranéenne parce qu'elle sera le pivot de l'Eurafrique, ce grand rêve capable de soulever le monde. L'Union Méditerranéenne, c'est un défi, un défi pour chacun d'entre nous, peuples de la Méditerranée. (...)

La France appelle tous les peuples de la Méditerranée à faire la même chose, avec le même objectif et avec la même méthode. (...)

Cette expérience originale, unique, c'est à nous, c'est à notre génération de l'engager, c'est à notre génération de créer les conditions de sa réussite, c'est à notre génération de rendre irréversible le projet d'Union de la Méditerranée.

Car cette Union ne se fera pas en un jour, mais nous aurons rempli notre mission historique si, après nous, plus personne ne songe à revenir en arrière et si tout le monde au contraire veut aller à partir de ce que nous aurons fait, vers davantage d'entente, de coopération, de solidarité. (...)

L'Union de la Méditerranée doit être pragmatique : elle sera à géométrie variable selon les projets. (...)

Au nom de la France qui a décidé de s'engager de toutes ses forces dans ce projet, au nom de tous les peuples de la Méditerranée dont les destins sont liés les uns aux autres, au nom de nos enfants, qui, un jour, nous demanderons compte de ce que nous avons fait, j'invite tous les chefs d'Etat et de gouvernement des pays riverains de la Méditerranée à se réunir en France en juin 2008 pour jeter les bases d'une union politique, économique et culturelle fondée sur le principe d'égalité stricte entre les nations d'une même mer, l'Union de la Méditerranée. (18)

La iniciativa francesa suscitó recelos en algunos países miembros como España, Italia o Alemania así como entre países ribereños como Turquía o Croacia que albergaban temores de que tras esta iniciativa se ocultase la intención francesa de postergar sus solicitudes de adhesión.

En efecto, Italia y España deseaban evitar que la Unión Mediterránea terminase por sustituir al proceso de Barcelona y coincidían con Alemania en defender la primacía de la UE como impulsora de la Unión, lo que implicaba abrirla a la plena participación de todos los países comunitarios y no sólo a los ribereños del Mediterráneo. (19)

El presidente francés fue consciente de que su iniciativa no podía prosperar sin el apoyo hispano-italiano, por lo que en la reunión tripartita celebrada el 20 de Diciembre de 2007 en Roma se avino a introducir modificaciones sustanciales a su propuesta inicial. Tras el compromiso de Roma, en una reunión con la canciller alemana Angela Merkel, celebrada en Hannover el 5 de Marzo de 2008, el presidente Sarkozy aceptó la plena incorporación de los 27 países miembros de la UE a la Unión, además de la vinculación con el proceso de Barcelona como marco de referencia. De este modo se desbloqueó políticamente la iniciativa francesa en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 13 y 14 de Marzo de 2008, bajo la presidencia eslovena, en el que expresamente se incluyó una declaración en los siguientes términos:

El Consejo Europeo ha aprobado el principio de la Unión por el Mediterráneo, que incluirá a los Estados miembros de la UE y a los Estados ribereños del Mediterráneo no pertenecientes a la UE.

Ha invitado a la Comisión a que presente al Consejo las propuestas necesarias para definir las modalidades de lo que se denominará «Proceso

(18) Discours de M. Nicolas Sarkozy sur le projet d'Union de la Méditerranée – Tanger 23 octobre 2007. (http://www.ambafrance-eau.org/article-imprim.php3?id_article=970)

(19) ECHEVERRÍA JESÚS, CARLOS. – «El lanzamiento de la Unión para el Mediterráneo y sus consecuencias geopolíticas». – ARI n° 128 (17/10/2008). (<http://omec.uab.cat/Documentos/81.pdf>)

de Barcelona: Unión por el Mediterráneo» con miras a la Cumbre que se celebrará en París el 13 de julio de 2008. (20)

Con posterioridad, la Comisión elaboró una Comunicación al consejo y al Parlamento Europeo, con fecha 20 de Mayo de 2008, en la que se reconocían los avances realizados gracias al proceso de Barcelona, pero también se afirmaba la necesidad de su evolución en los siguientes términos:

En résumé, le partenariat a permis de fortement encourager les relations multilatérales et bilatérales, mais il nécessite désormais une évolution qualitative et quantitative pour stimuler les investissements et la création d'emplois, et favoriser une utilisation optimale des ressources humaines. (21)

La comunicación proponía también los objetivos, la estructura, el funcionamiento de las instituciones, las características generales de los proyectos y el sistema de financiación de los mismos. En definitiva. El contenido de la comunicación de la Comisión constituyó el documento básico que sería luego recogido en la Declaración de la Cumbre de París.

Una vez despejado el camino político y aprovechando la presidencia de la UE, el Presidente francés convocó una Conferencia en la Cumbre para el Mediterráneo que se celebró en París el 13 de Julio de 2008 y en la que se aprobó una Declaración Común por la que se constituyó el denominado *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*, dejando de este modo bien patente que esta iniciativa se constituía como un instrumento de continuidad del proceso de Barcelona. (22)

Los principios, las instituciones y las áreas prioritarias de actuación

La Declaración de París sentó los principios que debían presidir la Unión para el Mediterráneo: multilateralismo; igualdad entre todos los miembros,

(20) CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.– Consejo Europeo de Bruselas 13 y 14 de Marzo de 2008. Conclusiones de la Presidencia.– 7652/1/08. Bruselas 20 de Mayo de 2008, pág. 19.

(21) COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES.– Communication de la Commission au Parlement Européen et au Conseil. Le processus de Barcelone: Union pour la Méditerranée.– COM (2008) 319/4. Bruselas, 20 Mayo 2008.

(22) A dicha conferencia asistieron los representantes de la UE y de todos sus miembros, los de todos los países ribereños del Mediterráneo y los de organizaciones tan representativas como la Liga de Estados Árabes, las Naciones Unidas, la Unión Africana, el Consejo de cooperación de Estados Árabes del Golfo, la Unión del Magreb Árabe, la Organización de la Conferencia Islámica, el Banco Africana de Desarrollo, el Banco Mundial, el banco Europeo de Inversiones, la Alianza de Civilizaciones y la Fundación Annah Lindh. *Déclaration commune du sommet de Paris pour la Méditerranée*. París, 13 julio 2008. (http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Declaratation_du_sommet_de_Paris_pour_la_Mediterranee-FR.pdf)

lo que se traduce en el principio del consenso para la adopción de las decisiones, corresponsabilidad en el desarrollo de la Unión; continuidad del acervo del proceso de Barcelona; pragmatismo en la determinación de los proyectos y complementariedad de las relaciones bilaterales de la UE con los países ribereños del Mediterráneo.

También adoptó una estructura institucional integrada por una *Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno* con periodicidad bianual y dirigida por una copresidencia integrada por el representante de la UE y un representante de los países mediterráneos elegido por consenso; una *Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores* con periodicidad anual, la *Asamblea Parlamentaria Euromediterránea*, que se incorpora como órgano consultivo; una *Secretaría* con carácter ejecutivo y técnico, además de la incorporación de la Fundación Annah Lindh y la Alianza de Civilizaciones. Para la supervisión de actividades de la Unión y la preparación de las conferencias ministeriales y de las cumbres, se establecen las *Conferencias de Altos Funcionarios* apoyadas por un *Comité Permanente Conjunto*.

Para la financiación de los proyectos aprobados por la Unión se recurrirá preferentemente a la iniciativa privada, las aportaciones de los países miembros, entidades financieras internacionales y, de modo complementario, al presupuesto de la UE.

La Declaración señala también las iniciativas prioritarias a las que deberían orientarse los proyectos regionales: *descontaminación del Mediterráneo; autopistas terrestres y marítimas; protección civil; energías de sustitución (Plan solar Mediterráneo); enseñanza superior e investigación (universidad euro-mediterránea); iniciativa mediterránea de desarrollo de empresas.*

Tras la cumbre de París, la Unión para el Mediterráneo celebró una primera reunión de Ministros de Economía y Hacienda en Luxemburgo, el 7 de Octubre de 2008, en la que se abordó la financiación de los proyectos aprobados en la Cumbre de París, a través del Fondo Euro-mediterráneo de Inversión y Asociación (FEMIP), financiado con préstamos del Banco Europeo de Inversiones. Se dedicó una especial atención al proyecto relativo a la iniciativa mediterránea de desarrollo de empresas destinada a mejorar la respuesta a las necesidades de financiación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) mediterráneas con el fin de garantizar su crecimiento, teniendo presente la decisiva importancia que las PYME poseen para el sostenimiento de la actividad económica y del empleo en los países miembros de la Unión (23).

(23) El Fondo se activó en Octubre de 2002 y en el período hasta Diciembre de 2008 invirtió 8.500 millones de euros. (<http://www.eib.org/projects/regions/med/index.htm>)

Un mes más tarde y en cumplimiento del mandato aprobado en la Cumbre de París, se celebró la primera Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores que tuvo lugar en Marsella el 3 y 4 de Noviembre de 2008, bajo la copresidencia de los Ministros francés, Bernard Kouchner, y egipcio, Ahmed Aboul Gheit. En ella se adoptaron importantes decisiones sobre el desarrollo institucional y funcional del *Proceso de Barcelona: Unión para el Mediterráneo*. En primer lugar decidió sustituir la denominación por la de *Unión para el Mediterráneo*, en una clara decisión simbólica para diferenciar la nueva iniciativa del proceso de Barcelona al tiempo que obviaba la propuesta que en su momento formuló la Comisión de la UE. (24)

También se aprobó la plena integración de la Liga de Estados Árabes como miembro de pleno derecho de la Unión y se desarrollaron los aspectos relativos a la composición y funcionamiento de la Co-Presidencia, la Secretaría y el Comité Permanente Conjunto, con sede en Bruselas, que asumirá las competencias del disuelto Comité Euromed y actuará también como instrumento de reacción rápida para dar respuesta a las crisis que se desencadenen en la región y que requieran la consulta entre los socios euro-mediterráneos.

La estructura de la Secretaría, con funciones exclusivamente técnicas y organizativas, estaría integrada por un Secretario General y cinco Secretarios Generales Adjuntos, con un mandato de 3 años susceptible de una prórroga por otros 3 años. Los costes de la Secretaría serían cubiertos por aportaciones voluntarias de los miembros y por el presupuesto comunitario, fijándose su sede en Barcelona.

Se confirmaron las grandes áreas en las que deberían presentarse los proyectos concretos y que ya se habían enunciado en la Declaración de París, apuntándose la oportunidad de establecer una secretaría adjunta para supervisar el desarrollo de cada uno de los proyectos. Para su valoración por el Consejo los proyectos deberían reunir las siguientes características: contribuir a la paz y la estabilidad en toda la región; que no hagan peligrar los legítimos intereses de los miembros de la Unión; que respondan al principio de geometría variable y que se respete la decisión de los países participantes en lo que afecte a su desarrollo.

Se aprobó un ambicioso programa de trabajo para 2009 que incluía las siguientes reuniones ministeriales:

- a) La Tercera Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre el agua;

(24) Véase el texto íntegro de la declaración en: (http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf)

b) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre proyectos de desarrollo sostenible;

c) La Sexta Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre transporte y desarrollo urbano;

d) La Segunda Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre educación superior e investigación científica;

e) La Sexta Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre energía;

f) La Cuarta Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre medioambiente;

g) La Segunda Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre la potenciación del papel de la mujer en la sociedad;

h) La Conferencia Anual Euro-mediterránea sobre la transición económica;

i) La Novena Reunión Ministerial del FEMIP;

j) La Quinta Reunión Ministerial Euro-mediterránea de ECOFIN;

k) La Octava Conferencia Ministerial Euro-mediterránea de comercio;

l) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea sobre seguridad alimenticia, agricultura y desarrollo rural;

ll) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea de justicia, libertad y seguridad;

m) La Undécima Reunión Ministerial Euro-mediterránea de asuntos exteriores;

n) La Primera Reunión Ministerial Euro-mediterránea de desarrollo humano.

Finalmente se fijaron los campos de cooperación para 2009 siguiendo una estructura de los cestos o pilares similares a las del Proceso de Barcelona:

a) Diálogo político y de seguridad;

b) Seguridad marítima;

c) Asociación económica y financiera que incluye las siguientes categorías: energía, transporte, agricultura, desarrollo urbano, agua, medioambiente, sociedad de la información, turismo, establecimiento de un área de libre comercio euro-mediterránea, diálogo económico, cooperación industrial y cooperación estadística.

d) Cooperación social, humana y cultural integrada por las siguientes áreas temáticas: desarrollo de una genuina dimensión social, salud, desarrollo humano, creación de un área euro-mediterránea de educación superior e investigación, promoción del diálogo entre las culturas y de la diversidad

cultural, justicia y derecho, promoción del papel de la mujer en la sociedad, juventud Euromed y cooperación con la sociedad civil y los actores locales.

Como se puede apreciar existe una clara voluntad de continuidad con las iniciativas puestas en marcha por el Proceso de Barcelona aunque la nueva estructura orgánica y las nuevas competencias aspiran a conferir a la Unión para el Mediterráneo un impulso político y una capacidad operativa mucho mayor mediante la conjugación del multilateralismo con los principios de libertad de participación, representatividad orgánica, capacidad ejecutiva y cooperación asimétrica, todo ello bajo el liderazgo político de Francia y con el respaldo institucional y económico de la UE. Habrá que esperar al balance que se realice en la próxima cumbre para saber la eficacia y viabilidad futura de la Unión.

CONCLUSIONES

Todavía es prematuro para anticipar el éxito o el fracaso de la Unión para el Mediterráneo, sin embargo, se pueden ya establecer algunas conclusiones preliminares:

1.^a La Unión para el Mediterráneo nace, bajo el liderazgo del presidente francés Sarkozy, como respuesta al estancamiento alcanzado en el Proceso de Barcelona y con una dimensión netamente regional. Este liderazgo ya provocó las reticencias de otras potencias regionales y de la propia Comisión de la UE y constituye, al mismo tiempo, uno de los principales activos de la Unión pero también una de las causas que puede suscitar mayores divisiones internas entre sus miembros.

2.^a Se le ha dotado de una dimensión eminentemente funcional y técnica para evitar una politización que se considera que podría arruinar las oportunidades de cooperación regional, habida cuenta de las rivalidades y tensiones entre algunos países ribereños, como ya ocurrió en el Proceso de Barcelona.

3.^a La nueva estructura institucional es mucho más representativa y participativa, pero carece de unas competencias ejecutivas claras y de unos medios humanos y materiales suficientes para garantizar la viabilidad de los proyectos que se pretenden llevar a cabo. En estas circunstancias, existe una elevada probabilidad de que el multilateralismo de la Unión para el Mediterráneo quede supeditado a los avances bilaterales alcanzados por la Política de Vecindad de la UE.

4.^a La aplicación de los nuevos instrumentos y competencias de la PESC contemplados en el Tratado de Lisboa, pueden constituir un punto

de partida cualitativamente más sólido para hacer avanzar la Unión para el Mediterráneo del que gozó el Proceso de Barcelona en su origen. No obstante, no se puede descartar que precisamente el desarrollo de la nueva PESC genere las condiciones para una política mediterránea más avanzada y eficaz que la contenida en la Unión, despojando a ésta del limitado interés que le han conferido originariamente los países ribereños.

Sin duda, las potencias europeas del Mediterráneo siguen imaginando y tratando de reinventar las relaciones con los demás países ribereños desde la perspectiva de un *mare nostrum* más propio del pasado histórico que del presente, al mismo tiempo que viven esas relaciones como un problema político que amenaza su seguridad y una oportunidad de negocio económico que no terminan de rentabilizar. Esta perspectiva, que tan escasos resultados ha generado en las últimas décadas, adolece del realismo necesario para admitir la realidad del Mediterráneo tal cual es, falta por saber si la Unión para el Mediterráneo podrá cambiarla.

CAPÍTULO CUARTO

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LA CUESTIÓN IRANÍ

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LA CUESTIÓN IRANÍ

LUCIANO ZACCÁRA

El comportamiento internacional de Irán y en particular la continuidad de su programa nuclear son sin duda unas de las mayores preocupaciones regionales e internacionales desde la llegada a la presidencia de Mahmud Ahmadineyad en 2005. La importancia que Irán ha adquirido como actor regional tras las guerras de Afganistán e Irak ha hecho que las implicaciones de su política exterior vayan más allá del ámbito regional específico del Golfo Pérsico y Oriente Medio. La posición de la República Islámica en los conflictos palestino-israelí y libanés; las mejoras en las relaciones del gobierno de Ahmadineyad con su par turco desde la llegada de Tayip Erdogan al gobierno; la ruptura de relaciones con Marruecos y la tensa relación con el grupo de países UE3; la presencia iraní en Irak y el enfrentamiento ideológico hasta hoy irresoluble con Estados Unidos, no hacen más que enfatizar el hecho de que Irán se haya convertido en una preocupación fundamental en el ámbito europeo y mediterráneo. Es por ello que se justifica el análisis de sus relaciones bilaterales y multilaterales con los demás actores estatales y organizaciones internacionales de cara a la evaluación y prospección de su comportamiento futuro. La vigente controversia nuclear que tiene en vilo a la comunidad internacional se ha conjugado con unas elecciones presidenciales que fueron duramente protestadas por la oposición reformista y que ha generado la mayor crisis política desde la revolución de 1979. La República Islámica de Irán se ha jactado en los últimos veinte años de ser una isla de estabilidad en una conflictiva región. Sin embargo, esa estabilidad se encuentra ahora en entredicho, y las consecuencias sobre su política exterior son impredecibles.

Este artículo se propone por lo tanto la descripción y análisis de las relaciones de Irán con diversas organizaciones internacionales y países, y los posicionamientos de estos respecto al desarrollo del programa nu-

clear iraní, como así también en relación a los últimos acontecimientos a partir de la reelección de Ahmadineyad como presidente el 12 de junio de 2009. El objetivo de este análisis es evaluar el grado de respaldo o rechazo internacional que ostenta Irán. El capítulo se ha dividido en apartados referentes a: Irán y su relación con la Organización de Naciones Unidas epígrafes; la cuestión nuclear y el papel del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA); la relación bilateral Irán-Estados Unidos; la relación Irán-Unión Europea y el papel de Irán frente al conflicto de Oriente Medio e Israel. Posteriormente se tratarán las relaciones de Irán con tres países mediterráneos importantes también para España, Marruecos; Turquía y Egipto. El último apartado está dedicado a las repercusiones generadas por las últimas elecciones presidenciales iraníes del 12 junio de 2009.

IRÁN Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Desde su creación en 1945 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha emitido 26 resoluciones que incumben a Irán, lo que demuestra la importancia que este país ha tenido en relación al mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Las resoluciones 2 del 30 de enero, 3 del 4 de abril y 5 del 8 de mayo de 1946, emitidas por el máximo organismo político internacional ya demostraban la importancia estratégica y política que el reino gobernado por esos años por el Sha Mohamed Reza Pahlevi tenía para las grandes potencias. En esa ocasión las resoluciones hacían referencia a la exigencia de retiro de las tropas soviéticas que aún permanecían en territorio iraní tras la fecha prevista en el acuerdo de las Tres Potencias del 29 de enero de 1942 (1).

Irán no volvería a ser objeto de resoluciones hasta 1980 tras el estallido de la guerra con Irak, que duraría hasta 1988. El conflicto generó 17 resoluciones del Consejo, la primera de ellas, la 479 del 28 de septiembre de 1980, apenas 8 días después de comenzada la invasión iraquí (2). En ella se exhortaba a ambas partes a terminar con las hostilidades y a utilizar medios pacíficos para la resolución de conflictos. La última de esta serie de resoluciones, la 685, se emitió el 31 de enero de 1991, y hacía referencia a la prórroga de actividades del Grupo de Observación Militar de Naciones Unidas para Irán e Irak encargado de certificar el cese de hostilidades entre ambos países (3). Sin embargo, la más relevante y recordada

(1) S/RES/2 (1946); S/RES/3(1946) y S/RES/5(1946).

(2) S/RES/479 (1980).

(3) S/RES/684 (1991).

sería la resolución 598 del 20 de julio de 1987 en la que el Consejo de Seguridad exigía el cese definitivo de las hostilidades a ambas partes y la liberación de los prisioneros de guerra, y exhortaba a los demás estados a no intervenir en el conflicto(4). A pesar de que en su punto número 6 la resolución pide al Secretario General de la ONU que investigue y determine las responsabilidades del conflicto, ni ésta ni ninguna resolución anterior o posterior relacionada con este conflicto ha determinado cuál ha sido el estado agresor, a pesar que generalmente se ha aceptado que el régimen de Saddam Hussein ha sido el que iniciara las hostilidades.

La aceptación de la resolución 598 por parte del líder de la República Islámica, el Ayatollah Ruhollah Jomeiní, supuso la conclusión de la guerra más duradera de Oriente Medio y un duro revés político para Irán. No se resarcía a Irán por haber sido invadido y su aceptación fue obligada por el derribo de un Airbus de *Iran Air* con 290 pasajeros civiles a bordo por parte de un misil lanzado por el crucero *Vincennes* de la armada estadounidense, el 3 de julio de 1988. Jomeiní declararía que aceptar la paz había sido para él como beber un trago de veneno (5), ya que su decisión se vio forzada por imposibilidad de inclinar la balanza del conflicto del lado iraní, y por haber corroborado que Irán estaba peleando la guerra totalmente aislado de la comunidad internacional.

La siguiente ocasión en la que Irán volvería a ocupar la atención del Consejo de Seguridad sería a raíz de la continuidad de su programa de desarrollo nuclear. Tras una serie de resoluciones emitidas por la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) (6) que exigían a Irán el cumplimiento de los compromisos previos y la colaboración en el esclarecimiento de dudas relacionadas con el carácter pacífico y civil de su programa, el organismo decidió remitir al Consejo de Seguridad al expediente iraní para su tratamiento y resolución. En julio de 2006 sería emitida la primera resolución, la 1696 del 31 de julio, en la que hacía suyas las exigencias que el OIEA había emitido en sucesivas resoluciones. En la resolución se exigía expresamente que «Irán suspenda todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo, lo que será verificado por el OIEA» y se establecía por primera vez un embargo al instar a «todos los Estados a que, de conformidad con su legislación y sus autoridades jurídicas nacionales y con arreglo al derecho internacional, ejerzan vigilancia e impidan

(4) S/RES/598 (1987).

(5) *New York Times*, 21 de Julio de 1988.

(6) Se trata en el siguiente apartado: «La OIEA y la cuestión nuclear».

la transferencia de artículos, materiales, bienes y tecnología que puedan contribuir a las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el procesamiento, así como a los programas de misiles balísticos del Irán» (7).

La siguiente resolución, la 1737 del 27 de diciembre de 2006, ampliaba el embargo y las sanciones a Irán por el incumplimiento de las exigencias de la anterior resolución. En sus diez páginas se instaba al gobierno iraní a dar respuesta a las autoridades del OIEA en un plazo de 60 días, y se elaboraba por primera vez una lista de entidades y personas directamente involucradas en los programas nucleares y de misiles balísticos que serían susceptibles del embargo promovido por la resolución (8). La resolución 1747 del 24 de marzo de 2007 volvía a estipular un plazo de 60 días para que el OIEA eleve un informe sobre el cumplimiento de las exigencias, y acrecentaba la lista de personalidades y entidades relacionadas con los programas sancionados por las resoluciones anteriores. La novedad de la 1747 radicó en la inclusión de una lista de áreas posibles de cooperación que se incluirían en futuras negociaciones a largo plazo, como aliciente para el cumplimiento de las exigencias del Consejo de Seguridad. La resolución ofrecía por primera vez un incentivo a Irán al garantizar su derecho al desarrollo tecnológico nuclear a través del ofrecimiento de enriquecer uranio iraní en Rusia. También se establecía el compromiso de cooperar en los ámbitos de la economía, el comercio, la agricultura, las comunicaciones y la aviación civil (9).

La última ronda de negociaciones de 2009, que incluía la ejecución de la entrega de la totalidad del material de uranio para su enriquecimiento en el extranjero, representaba la última posibilidad de negociación para evitar una nueva resolución del Consejo de Seguridad que amplíe las sanciones a Irán. Ante el fracaso de las negociaciones, Estados Unidos intenta consensuar con China y Rusia la ampliación de sanciones en una próxima resolución. Un breve análisis de las votaciones de las últimas seis resoluciones referentes a la proliferación nuclear e Irán nos permitirán ver que el consenso ha sido casi permanente aún con la presencia de estados árabes y musulmanes ejerciendo de miembros no permanentes del consejo de seguridad en sucesivas rondas decisorias. Así, la única de las seis resoluciones que obtuvo un voto negativo –de Qatar– fue la 1696 del 2006. Y solamente una –la 1803 de 2009– obtuvo la abstención de Indonesia. Cuatro resoluciones obtuvieron los 15 votos afirmativos del consejo, entre los que se encontraban Libia (en 2 ocasiones), Turquía (1) y Qatar (3). Esto

(7) S/RES/1696 (2006).

(8) S/RES/1737 (2006).

(9) S/RES/1747 (2007).

demuestra que a pesar de las declaraciones de apoyo al programa nuclear civil de Irán que hayan podido hacer los diversos líderes mundiales, las votaciones en el Consejo de Seguridad son determinadas por otro tipo de condicionantes y bajo la presión de los cinco miembros permanentes. Al contrario de lo que sucede en la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica, en donde las votaciones en rara ocasión son tomadas por unanimidad.

Desde la revolución Islámica de 1979 el gobierno iraní había desconfiado de la ONU como foro de discusión o de resolución de temas que lo afectarían directa o indirectamente, y no fue hasta la llegada de Mohamed Jatamí a la presidencia iraní en 1997 que un gobernante iraní sería protagonista de una iniciativa apoyada por la mayoría de los estados miembros. Tras el éxito de la propuesta de «Diálogo de civilizaciones» que Jatamí propuso ante la Organización de la Conferencia Islámica en su cumbre de Teherán, de diciembre de 1997 y la buena acogida de su propuesta en el ámbito de la UNESCO en 1999, Jatamí impulsó su programa de diálogo en el seno de la Asamblea General de la ONU. Así, con el apoyo de la mayoría de los estados, y a propuesta iraní, el 2001 fue declarado «Año internacional del Diálogo de Civilizaciones» con un programa de conferencias y seminarios que se realizaron en varias ciudades del mundo, y en la que participaron principalmente líderes religiosos y pensadores renombrados el todo el mundo. Paradójicamente, el 11-S tuvo lugar en medio de ese año de diálogo, y las consecuencias para Irán fueron nefastas. Tras la invasión de Afganistán, y a pesar del tácito apoyo iraní a la coalición internacional en contra de los Talibán y Al Qaeda, Irán fue incluido en el «eje del mal» por George Bush en su discurso del Estado de la Nación del 29 de enero de 2002 (10).

Tras Jatamí, la presencia del presidente Mahmud Ahmadineyad ha suscitado más críticas que apoyos en sus comparecencias en Asamblea General de la ONU, a la que ha convertido en un foro para criticar a sus principales oponentes políticos internacionales: Estados Unidos e Israel.

LA CUESTIÓN NUCLEAR Y EL ORGANISMO INTERNACIONAL DE ENERGÍA ATÓMICA

La existencia de un programa nuclear iraní tiene ya una larga historia. Desde 1967, bajo el reinado del Sha Reza Pahlevi, Irán ya disponía de un

(10) El texto complete del discurso puede encontrarse en: <http://transcripts.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/>

reactor nuclear experimental cuyo corazón con un 93% de uranio enriquecido, poseía las características necesarias para ser utilizado con fines militares. Este reactor fue comprado al gobierno de Estados Unidos. En los años posteriores se firmaron contratos con Estados Unidos, Francia y Alemania para proveer a Irán de hasta 23 reactores nucleares, en un momento en que los ingresos por la venta de petróleo habían cuadruplicado el presupuesto del estado, y en el que Irán alcanzaba su tope de producción petrolera con más de seis millones diarios de barriles de crudo, con unas reservas y niveles mundiales de consumo que no justificaban la necesidad de desarrollar energía nuclear como sustituto ante un cercano agotamiento del crudo iraní. Ya desde entonces fuentes de inteligencia norteamericanas sospechaban de la existencia de un programa nuclear militar secreto a pesar que Irán era signatario del Tratado de No Proliferación Nuclear desde 1968. Para 1979 eran seis los reactores experimentales que estaban en construcción, pero la Revolución Islámica, y la posterior guerra con Irak, provocaron la cancelación de los contratos internacionales y el abandono del programa nuclear, incluso por decisión del propio Jomeini que consideraba anti-islámico el desarrollo de esta tecnología.

Al concluir la guerra, bajo la presidencia de Hashemi Rafsanyaní, se reinició el programa nuclear con Argentina, China y Rusia como proveedores de tecnología. Las presiones por parte de Estados Unidos hicieron que Argentina cancelara su contrato de venta de un reactor nuclear experimental a Irán en 1992, y limitó considerablemente los acuerdos chino-iraníes llegando casi a la cancelación de la cooperación bilateral en 1998. Estos reactores solo tenían capacidad de producción de isótopos radioactivos con uranio enriquecido al 3%, no susceptible de ser convertido en material bélico. En el caso ruso las presiones exteriores no frenaron las tratativas, y la finalización de la planta nuclear de Bushehr, fue incluso garantizada a pesar de las sanciones establecidas por las resoluciones del Consejo de Seguridad (11).

Durante 2003 y 2004 se llevó adelante una escalada diplomática tendiente a resolver la controversia nuclear, con la presión estadounidense de una parte, la mediación de la «troika» europea y la insistencia en el acatamiento de los compromisos nucleares con el OIEA y el TPN por parte del ex presidente Jatamí y el anterior negociador y Secretario del Consejo de Seguridad Nacional Hassan Rohaní. El descubrimiento de material no declarado por parte de inspectores del OIEA reavivó la polémica, que se

(11) Sahimi, Mohammad: «Iran's Nuclear Program», disponible en <http://www.payvand.com/news/03/oct/1015.html>.

cerró con un acuerdo de suspensión unilateral de actividades de enriquecimiento de uranio en noviembre de 2004, a pesar de que el parlamento iraní había aprobado la reanudación del mismo, haciéndose la aclaración por parte del gobierno que esta suspensión no significaba la renuncia por parte de Irán de poseer un ciclo completo de combustible nuclear. Mohamed El Baradei, inspector jefe de la Agencia Internacional de Energía Atómica visitó en enero de 2005 el sitio nuclear de Parchin, cerca de Teherán, y en cumplimiento de lo acordado con el gobierno iraní, se precintó parte de la central y se instalaron cámaras para vigilar las actividades desarrolladas en diversos sitios nucleares en todo el país, con un programa de inspecciones por parte de la AIEA que hasta la llegada de Ahmadineyad a la presidencia se había cumplido escrupulosamente.

Hasta ese momento la colaboración iraní se refería a la supervisión por parte del OIEA de la construcción de la central nuclear de Bushehr, en el sur de Irán, y de otros establecimientos declarados por parte de las autoridades iraníes como sedes del programa nuclear, la sede de la Agencia Iraní de Energía Atómica en Teherán y siete instalaciones vinculadas al desarrollo tecnológico del uranio, agua pesada y fabricación de combustible para reactores en Isfahan. A partir de allí, la controversia surgió con la nueva planta de enriquecimiento de uranio de Natanz y el Reactor de Investigación Nuclear de Arak, que por no estar en funcionamiento en ese momento, no estaban sujetos a la normativa del TNP, y que se pretendía que quedara incluida en el listado de inspecciones del OIEA.

Si bien el gobierno del reformista Mohamed Jatamí se había mostrado a lo largo de su mandato muy dialogante a este respecto, su escasa capacidad de decisión en la cuestión nuclear, principalmente discutida en el entorno del Consejo de Seguridad Nacional, ha hecho que no hubiera cambios sustanciales en la política nuclear iraní durante todo su mandato. Unos meses antes de las últimas elecciones presidenciales, y ante la parálisis de las negociaciones, el propio Jatamí hizo declaraciones muy firmes con respecto a la soberanía iraní sobre su programa nuclear y la decisión de la clase política nacional a continuar con el proceso de enriquecimiento de uranio. Esta declaración no fue otra cosa que la demostración del consenso existente en cuanto a la legitimidad interna que posee el deseo de convertir a Irán en potencia nuclear, más allá de que eso signifique la posibilidad o no de que esa energía nuclear sea susceptible de convertirse en armamento nuclear.

Las declaraciones de Ahmadineyad cuando asumió su cargo, y la rotura de los precintos del OIEA, conjuntamente con la decisión de reiniciar el proceso de enriquecimiento de uranio por parte de su gobierno hicieron

saltar las alarmas y reactivaron la desconfianza de la comunidad internacional sobre las verdaderas intenciones iraníes. Siendo negociador nuclear Alí Lariyaní reafirmaba ante la BBC la decisión iraní de tener un ciclo completo de producción de combustible nuclear, y la comisión del parlamento de Seguridad Nacional y política exterior aprobaba la propuesta de incluir en el presupuesto del 2006 la construcción de dos plantas nucleares. Estas nuevas plantas, que proveerían 360 megavatios, estarían ubicadas en Darjovin, en la provincia sur-occidental de Juzestán, y se construiría totalmente con tecnología doméstica.

La tenacidad iraní en las negociaciones se contrapone con diversas posturas internacionales que ven en la continuación del programa nuclear iraní una seria amenaza para la seguridad internacional. En primer lugar Israel, un estado que se siente amenazado directamente, no ya por la existencia del programa nuclear en sí, sino por la capacidad balística iraní, que con el Shahab 3 llegaría hasta Israel en un hipotético ataque, eliminando de esta manera su capacidad militar relativa en una región considerada hostil, al menos en lo discursivo. En segundo lugar Estados Unidos, que si bien no ve amenaza militar directa, reduciría la posibilidad de respuesta militar en caso de un enfrentamiento directo entre ambos países. En tercer lugar la Unión Europea, que al actuar de mediador ha intentado a través de las negociaciones económicas una paralización del plan nuclear o al menos una firma de protocolos adicionales de salvaguarda controlados por la AIEA, hasta ahora sin éxito. Y en cuarto lugar la propia OIEA, que en febrero de 2006 elevaba el expediente iraní al Consejo de Seguridad ante el incumplimiento de las exigencias del organismo al gobierno iraní.

Desde el 6 de junio de 2003 hasta el 28 de agosto de 2009 la Junta de Gobernadores ha emitido 37 informes y resoluciones referentes al caso iraní. La más relevante de esas resoluciones ha sido la emitida el 4 de febrero de 2006, ya que decidía remitir el caso iraní al Consejo de Seguridad(12). Hasta ese entonces, las nueve resoluciones e informes anteriores se limitaban a confirmar que el OIEA no había encontrado pruebas de un desvío de material nuclear hacia un programa militar, a pesar de que seguía exigiendo la respuesta a determinadas dudas y preguntas que el organismo hacía a las autoridades iraníes sin respuesta alguna.

En la parte final del último informe de la Junta de Gobernadores, se resume la posición del OIEA respecto a la actual situación de la controversia nuclear iraní:

(12) GOV/2006/14.

«26. El Organismo sigue verificando la no desviación de materiales nucleares declarados en el Irán. El Irán ha cooperado con el Organismo en las tareas de mejorar las medidas de salvaguardias en la FEP y de facilitarle acceso al reactor IR-40 con fines de verificación de la información sobre el diseño. Sin embargo, el Irán no ha aplicado la versión modificada de la sección 3.1 de la parte general de sus arreglos subsidiarios, relativa al suministro temprano de información sobre el diseño.

27. El Irán no ha suspendido sus actividades relacionadas con el enriquecimiento ni sus actividades en los proyectos asociados al agua pesada, como ha pedido el Consejo de Seguridad.

28. Contrariamente a las peticiones de la Junta de Gobernadores y del Consejo de Seguridad, el Irán ni ha aplicado el protocolo adicional ni ha cooperado con el Organismo en relación con las cuestiones pendientes que suscitan preocupaciones y que deben ser aclaradas para excluir la posibilidad de que el programa nuclear del Irán tenga dimensiones militares. Lamentablemente, el Organismo no ha podido entablar conversaciones sustantivas con el Irán sobre estas cuestiones pendientes desde hace más de un año. El Organismo considera que ha facilitado al Irán suficiente acceso a la documentación que posee para que éste pueda responder de forma sustancial a las cuestiones que el Organismo le ha planteado. No obstante, el Director General urge a los Estados Miembros que han facilitado documentación al Organismo a que busquen nuevas modalidades con el Organismo de modo que éste pueda mostrar más documentación al Irán, según convenga, ya que la incapacidad del Organismo a este respecto le está dificultando el avance en su proceso de verificación».

El descubrimiento en septiembre pasado de una nueva planta de enriquecimiento de uranio no declarada volvió a sembrar las sospechas sobre la totalidad del programa nuclear iraní, en las vísperas de una nueva ronda de negociaciones del Irán con el grupo 5+1. Esta nueva planta que fue declarada apresuradamente por las autoridades iraníes ante la filtración de su existencia por parte de las autoridades estadounidenses, está ubicada en las cercanías de la ciudad de Qom, y aún no estaría operativa pero sí en un avanzado grado de construcción. Sin embargo, Leon Panetta, director de la CIA estadounidense, declaraba a la revista *Time* que se conocía la existencia de esta planta desde el 2006 y que se estaba recopilando información para denunciar su existencia ante las autoridades del OIEA cuando el gobierno iraní decidió hacer pública su existencia (13). Este descubrimiento ha hecho que la última ronda de negociaciones nucleares haya

(13) *Time Magazine*, 7 de octubre de 2009.

sido una de las más esperanzadoras y al mismo tiempo desalentadoras de todo el proceso, por las expectativas que se habían generado ante un posible acuerdo final y el fracaso posterior que incluyó una nueva resolución condenatoria del OIEA a fines de noviembre de 2009.

La propuesta inicial hecha a Irán incluía el envío de 1.200 kilogramos de material nuclear (el 75% de sus existencias totales) en una sola remesa a Rusia antes de fin de año, a cambio de la entrega en un plazo de alrededor de siete meses, de combustible nuclear enriquecido para su utilización en centrales nucleares y fabricación de isótopos radioactivos con fines medicinales. Este pre-acuerdo había sido aceptado por las autoridades iraníes el 22 de octubre, con la reserva de que aún se debía discutir la cantidad de material y de remesas que serían enviadas (14). Las diferencias dentro de la élite política que afloraron tras las elecciones de junio de 2009 –en donde el programa nuclear ocupó un importante lugar durante la campaña presidencial– se hicieron notar tras conocerse el pre-acuerdo. Las críticas a la propuesta fueron expresadas tanto por conservadores críticos con Ahmadineyad como por los reformistas. El presidente y dos vicepresidentes del parlamento, Alí Lariyaní, Mohamed Reza Bahonar y Mohammad Hassan Abutorabifard; el jefe de la comisión legislativa de seguridad y política exterior, Alaeddin Boroujerdí y el jefe del poder Judicial, Sadegh Lariyaní, y también el líder reformista Mir Hussein Musaví expresaron su rechazo al envío de material nuclear fuera de Irán y criticaron al gobierno por someterse a la presión internacional (15).

Ante la ola de críticas, la contraoferta iraní y posterior negativa al acuerdo parecen haber sido la respuesta exterior a la crisis política que atraviesa la actual administración iraní. Según un diputado conservador, la decisión de rechazar la oferta del OIEA habría sido tomada directamente por el líder Jameneí (16), quien habría tomado cartas en el asunto para evitar mayores consecuencias internas ante la ya existente inestabilidad política y crisis de legitimidad que atraviesa el sistema desde junio pasado.

La respuesta del OIEA no se hizo esperar, y en una rápida resolución decidió el 27 de noviembre condenar nuevamente a Irán por su incumplimiento de los compromisos de anteriores resoluciones del organismo y Naciones Unidas, y exigiendo el congelamiento de toda actividad nuclear y la aclaración de las actividades y situación de la recientemente declarada

(14) *El País* y *CNN*, 22 de octubre de 2009.

(15) *Roos on line*, 28 de octubre y *Reuters*, 29 de octubre de 2009.

(16) *Roos on line*, 29 de noviembre de 2009.

instalación nuclear de Qom (17). Esta, la última resolución del OIEA bajo la dirección de Mohamed el Baradei, abre las puertas a una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones, que seguramente contará con el apoyo de Rusia y China. Sin embargo, la resolución fue tomada con llamativos votos en contra y abstenciones. Entre los primeros se encuentran los de Cuba, Venezuela –previsibles– y Malasia; y entre las abstenciones las de Brasil, Sudáfrica, Afganistán, Egipto, Pakistán y Turquía, algo que no ha caído nada bien a la administración Obama.

La reacción iraní a la resolución consistió en el anuncio por parte del gobierno de la construcción de diez nuevas centrales nucleares y 500.000 centrifugadoras para producir 20.000 megavatios de electricidad. Las centrales se harían en lugares montañosos y protegidos contra posibles ataques aéreos(18). Las críticas a la resolución incluyeron la declaración del Lariyaní acerca de la revisión parlamentaria de los vínculos de Irán con el OIEA y de la posible reducción de la cooperación con los inspectores del organismo, lo que fue considerado como una amenaza de retiro del TNP al que Irán lleva suscrito desde 1969 ininterrumpidamente (19). Sin embargo, y en un intento por minimizar las desconfianzas exteriores, el director del Organismo Iraní de Energía Atómica, Alí Akbar Salehí, anunciaba que Irán no tenía ninguna intención de abandonar el TNP precisamente porque el propio tratado era el que debía garantizar el derecho iraní a desarrollar un programa nuclear civil, y en él se amparaba Irán para asegurad el carácter pacífico de su programa. Según Salehí, si Irán tuviera intenciones de desarrollar armas nucleares no dudaría en retirarse del TNP (20).

Las perspectivas de una solución a mediano plazo parecen alejarse a la misma velocidad que se acerca un recrudecimiento de las sanciones contra Irán.

IRÁN Y ESTADOS UNIDOS

Las relaciones entre Estados Unidos e Irán han sido conflictivas desde la revolución islámica hasta la actualidad. Si bien ha habido períodos en los que hubo cierto acercamiento extraoficial y comunicaciones indirectas, no ha habido contacto directo entre los dos gobiernos en los treinta años de vida republicana en Irán.

(17) GOV/2009/82.

(18) *Fars News*, 30 de noviembre y 2 de diciembre de 2009.

(19) Agencia *IRNA*, 3 de diciembre de 2009.

(20) *Fars News* y *Roaz on line*, 1 y 3 de diciembre de 2009.

La crisis de la embajada estadounidense de Teherán, iniciada con su ocupación el 5 de noviembre de 1979 en represalia por el asilo otorgado por el presidente James Carter al Sha Reza Pahlevi, marcaría la historia de las relaciones bilaterales. A partir de allí, solamente se han producido contactos indirectos, como los que tuvieron lugar durante el *Iran-Contra affaire* y la mediación iraní para la liberación de rehenes en el Líbano durante la década de los ochenta. Durante la presidencia de Mohamed Jatamí (1997-2005) se produjeron contactos académicos, deportivos y humanitarios, y en una ocasión, el 31 de agosto de 2000, cuatro congresistas de Estados Unidos, dos demócratas y dos republicanos, se reunieron en Nueva York con Mehdi Karrubí, presidente del parlamento iraní, el diputado de la minoría judía Maurice Motamed y otros tres parlamentarios, en una reunión informal en el ámbito de la Unión Interparlamentaria (21). Las comunicaciones directas de alto nivel se produjeron por primera vez en 2006, cuando Mahmud Ahmadineyad envió una carta personal dirigida al presidente George Bush (22). El tabú que representaba para la élite iraní la sola mención de una probable normalización con Estados Unidos ha hecho que muchos políticos fueran defenestrados públicamente, y que nadie haya podido tomar una iniciativa directa sin que antes hubiera sido bendecida por el líder de la república, como ocurrió con Ahmadineyad en 2006. El pragmatismo esgrimido durante las presidencias de Hashemi Rafsanyani (1989-1997) y Mohamed Jatamí (1997-2005) no pudo superar el impedimento ideológico establecido por Jomeiní en 1979 y que solo puede ser transformado por la máxima autoridad política y espiritual del estado iraní.

Del lado estadounidense la postura no parece haber sido distinta. Irán ha sido objeto de numerosas iniciativas de política exterior y acuñación de etiquetas que han guiado la relación de las administraciones americanas hacia el país de los ayatolás desde la ruptura de relaciones. Así, «estado canalla», «estado renegado» o «eje del mal» han sido los calificativos utilizados por los sucesivos presidentes para designar a Irán en sus iniciativas exteriores.

La década de los ochenta estuvo marcada por el *Irán-Contra Affaire* y la participación indirecta de Estados Unidos en la guerra Irán-Iraq (1980-1988) en apoyo del régimen de Saddam Hussein, que coincidió con el mandato del republicano Ronald Reagan. El punto más álgido de la relación lo representó el incidente del Airbus de *Iran Air*, previamente men-

(21) *New York Times*, 1 de septiembre de 2000.

(22) El texto completo de la carta puede encontrarse en <http://www.voltairenet.org/article139267.html>.

cionado, que mostró la decidida participación de Estados Unidos en la contienda a favor de Irak.

La década de los noventa comenzaría con la crisis de Kuwait y la guerra contra Irak, llevada adelante por el presidente George Bush. La neutralidad iraní en el conflicto no implicó cambio en la política exterior de Estados Unidos hacia Irák.

La llegada del demócrata Bill Clinton a la Casa Blanca en 1992 trajo aparejada una nueva política denominada «contención dual» destinada a controlar tanto a Irak como a Irán, los dos estados «canallas» o «renegados» de Oriente Medio. De la administración Clinton surgió la más duradera iniciativa unilateral de Washington hacia Irán, que ha sido la *Iran-Libya Sanction Act* (ILSA) (23), popularmente conocida como Ley D'Amato, del 30 de septiembre de 1996. El acta establecía una limitación de 20 millones de dólares a las inversiones en Irán y Libia en el área de los hidrocarburos, tanto por parte de empresas y ciudadanos estadounidenses como extranjeros. La limitación incluía la negación de asistencia por parte de instituciones financieras con sede en Estados Unidos por más de 10 millones de dólares durante un período de un año, y otro tipo de sanciones económicas en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio. La ley fue protestada y desoída por otros estados con intereses petroleros directos en Irán, principalmente europeos, que continuaron con sus inversiones y negocios con Irán a pesar de las presiones estadounidenses. El seguimiento anual de la ley se hace a través de informes presentados ante el congreso por Kenneth Katzman, y en el último informe presentado en 2008 se ha resumido como principal resultado que «ninguna empresa ha sido sancionada a través de la ILSA-ISA y que los estudios realizados por el GAO (24) demuestran que los efectos de la ILSA-ISA y otras sanciones de Estados Unidos en la economía iraní son difíciles de determinar» (25). La ley, que debía renovarse en 2006, fue renombrada como ISA, *Iran Sanction Act*, ya que no se aplicaba a Libia, y renovada hasta el 31 de diciembre de 2011.

La presidencia de Mohamed Jatamí habría generado una serie de contactos bilaterales informales, mencionados anteriormente, que sin embargo no fueron suficientes para generar un acercamiento oficial. Las presiones internas, tanto del lado estadounidense como del lado iraní, evitaron

(23) El texto completo de la ley puede encontrarse en:
http://www.fas.org/irp/congress/1996_cr/h960618b.htm.

(24) *Government Accountability Office* de Estados Unidos.

(25) <http://fpc.state.gov/documents/organization/109529.pdf>.

que se pudiera producir ese ansiado encuentro entre Jatamí y Clinton, a pesar de las sucesivas visitas del presidente iraní a Nueva York con motivo de sus discursos ante la Asamblea General de Naciones Unidas. La «diplomacia del fútbol», como fue llamada periodísticamente en más de una ocasión, llegó a su fin tras el 11-S, ya durante la presidencia de George Bush (hijo). La acuñación del «eje del mal» fue el tiro de gracia para un tibio proceso de distensión que se había iniciado en 1997. Las críticas de los conservadores iraníes hacia la posición «blanda» de Jatamí obligaron a su administración a renegar de cualquier posible acercamiento a Estados Unidos. Sin embargo, la administración Bush hizo un gesto que alentaba a pensar en el inicio de la distensión bilateral. El embajador de Estados Unidos en Irak, Zalmay Jalilzad, declaraba en una entrevista en la revista *Newsweek* realizada en noviembre de 2005 en el momento de su designación (26), que tenía la autorización de Bush para que se entable un diálogo diplomático con Irán relacionado con la seguridad en Irak a la retirada de las tropas de la coalición, como habría sucedido también en Afganistán ante la caída del régimen Talibán.

A partir de allí el líder Jameneí, dio un tácito visto bueno a las negociaciones extraoficiales acerca de Irak. En su discurso de año nuevo iraní (21 de marzo de 2006) en el mausoleo del Imam Reza en Mashad, Jameneí consideró como una necesidad para el pueblo iraquí la colaboración entre ambos países con miras a lograr la pacificación del país, pero aclarando que en la mesa de negociaciones no se pondría ningún otro tema, como la cuestión nuclear. La primera comunicación directa que se produjo entre autoridades iraníes y estadounidenses fue la carta que Mahmud Ahmadiyad envió a su par George Bush en 2006. Desde ese momento, el tabú que representaba en Irán hablar de «normalización» de relaciones con el «gran Satán» quedó superado. Sin embargo, esta carta no implicó la reducción de la tensión entre ambos estados, más allá de la necesaria colaboración en Irak.

En diciembre de 2007 se daba a conocer el *National Intelligence Estimate* (27), documento resumido y desclasificado elaborado por las 16 agencias de inteligencia de Estados Unidos, que fechaba en el 2003 el último indicio de que Irán haya perseguido un programa nuclear militar. Si bien el NIE no descartaba futuras intenciones y desviaciones del programa nuclear iraní hacia fines militares, había privado de fuerza a la justificación de una opción militar preventiva unilateral por parte de Estados

(26) *Newsweek*, 5 de diciembre de 2005.

(27) Documento disponible en http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf.

Unidos, restando también peso a una posible escalada de sanciones de ONU culminando en medidas de uso de fuerza.

Los puntos sobresalientes del NIE destacaban que:

- Los esfuerzos iraníes por producir uranio enriquecido para utilización militar se habrían interrumpido en 2003 y no habrían sido reiniciados al menos hasta 2007.
- Irán no sería técnicamente capaz de producir y reprocesar plutonio suficiente para un arma antes de alrededor de 2015.
- Irán tiene la capacidad científica, técnica e industrial de producir armas nucleares en caso de que decida hacerlo.

Para algunos analistas, el NIE había sido perjudicial para conseguir una presión sostenida y progresiva respecto a Irán, restando credibilidad a la política exterior estadounidense y a la propia política de sanciones de ONU. Para otros en cambio, habría significado lo contrario, esto es, la demostración de que la presión internacional y la negociación habrían servido para que las autoridades iraníes cesaran en su intento de perseguir un programa nuclear militar en 2003, marcando el camino a seguir en esta crisis –es decir, alejar la posibilidad de una escalada militar y fortalecer la unidad de la comunidad internacional para forzar a Irán a cumplir con las exigencias de la ONU-OIEA.

Por otra parte, en su participación en el foro económico de Davos, el 26 de enero de 2008, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice había declarado que si Irán suspendía el enriquecimiento de uranio y frenaba su programa nuclear militar, Washington estaba preparado para desarrollar «una relación normal» con Irán. Luego de las declaraciones de Bush con posterioridad a la publicación del NIE, esta declaración de Rice habría sido la más conciliatoria de los últimos años por parte de la administración estadounidense.

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2009 representó una nueva aproximación a la resolución del conflicto de Oriente Medio y a solventar el enfrentamiento con Irán en particular, aunque el nombramiento de Dennis Ross como enviado especial para Irán no representara la opción más «dialoguista» de su política exterior. La iniciativa diplomática de Obama podría haber resultado un tanto precipitada, si se tiene en cuenta que se hizo apenas medio año antes de las elecciones presidenciales de Irán, que cambiaron notablemente su situación interna y los posibles criterios de negociación. Los resultados de esa iniciativa diplomática no han sido los esperados, al menos hasta la actualidad, tras el fra-

caso de la última ronda de negociaciones nucleares que trajo aparejada una nueva resolución sancionatoria del OIEA contra Irán en noviembre de 2009.

IRÁN Y LA UNIÓN EUROPEA

Las relaciones entre los países de la Unión Europea e Irán no han mantenido una línea única ni constante desde la revolución islámica hasta la actualidad. La falta de una política exterior común se ha hecho sentir en muchas ocasiones en que los intereses implicados en relaciones bilaterales soslayaron la posibilidad de mantener una política común. Aunque a grandes rasgos se podría resumir que a diferencia de Estados Unidos, que se ha mantenido en la lógica de la «contención» desde 1979, Europa ha intentado «comprometer» a Irán a través de un «diálogo crítico» basado más en las posibles recompensas económicas y comerciales que en la amenaza de sanciones unilaterales (28). Sin embargo, a lo largo de los últimos treinta años se han vivido períodos críticos en los que se ha llegado a romper relaciones diplomáticas. Gran Bretaña, Francia y Alemania han sido los principales portavoces de una política exterior europea hacia Irán, y también han sido los protagonistas de las rupturas de relaciones en todos los casos. Las acusaciones respecto a la vinculación de Irán con acciones terroristas en Europa, principalmente en Alemania y Francia, llevó a la retirada de todos los embajadores de la Unión en 1997, durante la resolución del Caso Mykonos (29).

Gran Bretaña, ex potencia colonial con fuertes vínculos en Irán durante los siglos XIX y XX, había suspendido sus relaciones en 1979, y recién volvió a tenerlas en 1988. En 1989 volvió a romperlas cuando la fatwa del Ayatollah Jomeiní había condenado a muerte al escritor anglo-indio Salman Rushdie por su novela *Los Versos Satánicos*. Reinició sus vínculos solo a nivel de encargado de negocios en 1990. Tras la retirada de todos los embajadores de la UE en 1997, normalizó sus relaciones en 1998, durante la presidencia de Jatamí. En septiembre de 2003, la detención de Hadi Soleimanpour en Londres a pedido de Argentina por la causa AMIA, provocó la retirada del embajador iraní en Gran Bretaña durante algunas semanas (30). El último incidente bilateral de relevancia fue la detención de marinos británicos en aguas del Golfo Pérsico por parte de la marina

(28) Tarock, Adam: «Iran-Western Europe Relations on the mend», en *British Journal of Middle Eastern Studies* (1999), Vol. 26, Nº 1, págs. 41-61.

(29) *El Mundo*, 12 y 17 de abril de 1997.

(30) *BBC News* 24 de agosto y 3 de septiembre de 2003 y *AFP* 19 de noviembre de 2003.

iraní, que a pesar de su impacto mediático no implicó reducción en el nivel de relaciones.

Durante la presidencia de Mohamed Jatamí Irán se había ganado la confianza de la posibilidad de profundizar el diálogo crítico y se evidenció un período en el que las relaciones comerciales y conversaciones bilaterales y multilaterales aumentaron notablemente. La visita de Jatamí a París en 1999, con motivo de la reunión de la UNESCO donde presentó su propuesta de Diálogo de Civilizaciones significó el zenit de las relaciones UE-Irán.

Sin embargo, la relación UE-Irán será sin duda más recordada por la negociación nuclear que desde 2002 hasta la actualidad ha venido realizando. El UE-3, compuesto por Gran Bretaña, Francia y Alemania, con la coordinación de Javier Solana, representante de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, llevó el peso principal de las conversaciones con los negociadores nucleares iraníes desde 2002, cuando se habían descubierto la transferencia clandestina de tecnología nuclear pakistaní a través de la red de Abdul Jadir Jan y la existencia de los sitios nucleares de Natanz y Arak, posteriormente incluido en la lista de inspecciones del OIEA.

El principal éxito de la negociación de la UE-3 consistió en lograr que el gobierno iraní firme los protocolos adicionales exigidos por el OIEA en 2003 –que nunca fueron ratificados por el Parlamento– y que se pusieran en práctica de manera unilateral, con la suspensión temporal de las actividades de investigación y desarrollo nuclear, al menos hasta la llegada de Ahmadineyad a la presidencia en 2005. A partir de ese momento, los precintos que garantizaban la paralización de las actividades fueron retirados, y la mediación del UE-3 dio paso a la remisión del expediente nuclear iraní al Consejo de Seguridad de ONU por parte de la Junta de Gobernadores del OIEA en 2006(31).

En un intento por retomar la senda de las negociaciones, Solana buscó reunirse con Alí Lariyaní, Secretario del Consejo de Seguridad iraní y negociador nuclear, durante el mes de abril de 2007, pero ante la dilación iraní, finalmente los ministros de asuntos exteriores de la Unión firmaron conjuntamente la aplicación de sanciones a Irán en línea con lo establecido por la resolución del 1737 del Consejo de Seguridad (32). La ampliación

(31) La cronología nuclear iraní puede verse en: http://www.nti.org/e_research/profiles/Iran/Nuclear/chronology.html y en http://www.iaea.org/NewsCenter/Focus/laealran/iran_timeline6.shtml.

(32) *BBC News*, 25 de marzo y 20 y 23 de abril de 2007.

de las sanciones de la UE se concretó en agosto de 2008, cuando ya no existía una negociación europea sino el grupo 5+1 (o E3+3), que incluía a Rusia, China y Estados Unidos, como principal fuerza negociadora y de presión.

El fracaso del proceso negociador durante todo el año 2009, agravado por los posicionamientos que algunos de los estados de la Unión tuvieron en relación a los resultados de las elecciones presidenciales de junio, han llevado a un nuevo estancamiento que será destrabado con una resolución sancionadora del Consejo de Seguridad. Las opciones de la UE en general o del UE-3 en particular para ejercer algún tipo de presión sobre el curso de los acontecimientos en relación a Irán se van reduciendo, para dejar paso a la utilización de la presión directa a través de sanciones diplomáticas y económicas, y prácticamente abandonando cualquier posibilidad de recompensa hacia Irán.

IRÁN, EL CONFLICTO DE ORIENTE MEDIO E ISRAEL

Desde la Revolución Islámica de 1979 Irán ha mantenido una postura crítica hacia el proceso de paz árabe-israelí. Su desconocimiento del Estado de Israel y su oposición a la existencia de dos estados ha sido la constante hasta la actualidad, y ni siquiera durante la presidencia del reformista Mohamed Jatamí esto ha sufrido cambio alguno. A partir de 1979, el gobierno surgido de la Revolución Islámica tomó la causa palestina como una de sus principales banderas políticas, dejando de lado el comportamiento ambiguo que el Sha Reza Pahlevi había demostrado a lo largo de su mandato. Durante los treinta años de la república el discurso iraní ha permanecido inamovible: el establecimiento del Estado Palestino en los territorios ocupados por Israel, a quien nunca se ha reconocido como Estado. En los primeros años de la República, Irán utilizó la política exterior como instrumento de exportación de la Revolución, ayudando, entre otras cosas, a la creación y sostenimiento de Hezbollah en el sur del Líbano, en el contexto de la invasión israelí de 1982. Por el contrario, la relación entre la OLP de Yasser Arafat y el gobierno iraní solo existió hasta 1983, momento desde el cual los sucesivos gobiernos iraníes le retiraron su apoyo, sobre todo a partir de los acuerdos de Oslo.

Paradójicamente, la vinculación con Israel no desapareció automáticamente tras la revolución. En los primeros años de la guerra Irán-Irak (1980-88), Israel actuó extraoficialmente como intermediario en la venta de armas que Estados Unidos hizo al gobierno iraní, escándalo conocido

como *Irangate* o *Iran-Contra Affaire*. Ante la coincidencia de intereses y de percepciones de amenaza frente a los Estados árabes, Israel –al igual que Estados Unidos– eligió mantener contactos con algunos militares y miembros del gobierno revolucionario, esperando un posible golpe contra-revolucionario que restituyera a Irán en la alianza que mantenían en el ámbito regional, y de paso debilitar a un peligroso enemigo regional con mucho ascendiente en el mundo árabe como lo era Sadam Hussein por esos años.

La muerte de Jomeiní, en 1989, no cambió el discurso iraní con respecto a Israel. Cuando se inició el proceso de paz árabe-israelí tras los acuerdos de Oslo de 1993, las críticas más duras partieron del gobierno de Hashemi Rafsanyaní y Alí Jameneí, Presidente y Líder Espiritual iraní respectivamente. El respaldo a los acuerdos de paz por parte de la mayoría de los Estados árabes, incluyendo a Arabia Saudí, dejó a Irán como el adalid de la oposición a Oslo en el ámbito de los países musulmanes.

La elección de Jatamí como Presidente en 1997 inició una etapa de distensión iraní con los países de la región, principalmente con Arabia Saudí. El estancamiento en la resolución del conflicto de Oriente Próximo, a partir de la llegada al gobierno israelí de Benjamín Netanyahu, creó el ambiente necesario para que, en la Conferencia Islámica de Teherán en diciembre de 1997, la postura dialoguista de Jatamí, conjuntamente con una dura postura contra el proceso de paz, lograra unificar las críticas a Israel y favoreciera un resurgimiento del liderazgo regional de Irán, en detrimento de aquellos Estados que habían dado su visto bueno a Oslo. Más allá del avance diplomático que representó la gestión de Jatamí para la distensión regional, ningún avance se hizo en cambio en relación a Israel, más allá de que el discurso del presidente reformista evitó los ataques verbales contra éste.

Prueba de ello fue el descubrimiento de un supuesto cargamento de armas a bordo del buque *Karine A*, capturado en el Mar Rojo por los israelíes en enero de 2002, que habría ido destinado directamente al gobierno de la Autoridad Palestina, y embarcado en un puerto iraní por la Guardia Revolucionaria(33). Esta acusación israelí, junto a la referente al supuesto desarrollo iraní de un programa nuclear y misilístico, se agregó a la sospecha –sostenida asimismo por la inteligencia israelí– de que Irán habría permitido a miembros de Al Qaeda escapar de Afganistán a través de la frontera iraní. Los desmentidos iraníes se multiplicaron a todos los niveles,

(33) *BBC News*, 10 de enero de 2002.

pero no alcanzaron para evitar que el Presidente Bush ubicara a Irán dentro del «eje del mal», retrasando de esta manera un posible acercamiento de Irán y EEUU. El cierre de filas en contra de estas acusaciones fue promovido tanto por el ala reformista representada por Jatamí, como por los sectores conservadores de Jameneí y Rafsanyaní. De tal forma que lo que, en un primer momento, se pensó podía desestabilizar al gobierno iraní sirvió, en cambio, al aparente establecimiento de una nueva agenda de tolerancia política entre las diversas facciones en pugna. Fruto de ello, y a pesar del intento de diferentes ministros y del propio Jameneí por establecer un boicot petrolero contra Israel, el gobierno iraní habría respaldado la iniciativa de paz de Arabia Saudí hecha en la cumbre de la Liga Árabe de Beirut. Con esto se eliminaba el pretexto de la hostilidad americana, a la vez que no obligaba a reconocer a Israel porque el compromiso sería tomado por los Estados árabes de la Liga.

La llegada de Mahmud Ahmadineyad a la presidencia iraní en 2005 recuperó la retórica jomeinista de los años ochenta. Las declaraciones del presidente iraní sobre el Holocausto y sobre la desaparición del régimen sionista de Israel causaron gran conmoción internacional. El ya tristemente célebre discurso de Ahmadineyad en el congreso «Un mundo sin Sionismo» daría la pauta de lo que sería su posición oficial sobre Israel y el conflicto de Oriente Medio durante su mandato –más allá de las diferentes traducciones que se han hecho de sus sonadas palabras(34). Aprovechando la repercusión internacional tras su discurso, Ahmadineyad organizó un año después un seminario internacional «revisionista» del holocausto, al que acudieron reconocidos negacionistas de todo el mundo, incluyendo ex miembros del *Ku Klux Klan*, lo que causó el rechazo de gran parte de los gobiernos europeos, aunque muchos otros reconocían como necesaria la discusión histórica sobre los sucesos de la Segunda Guerra Mundial sin ningún tipo de censura. El IPIS, Instituto de Estudios Políticos e Internacionales dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y organizador del evento, fue condenado por gran cantidad de sus pares europeos, que solicitaron formalmente un boicot a las actividades conjuntas que se pudieran planificar en el futuro.

La percepción de amenaza israelí se incrementó notablemente desde el 2005 debido a la ideologizada política exterior iraní y por los avances nucleares y balísticos de los que Ahmadineyad hacía alarde en cada opor-

(34) El congreso «Un mundo sin sionismo» se desarrolló en Teherán el 26 de octubre de 2005. El discurso completo de Ahmadineyad se puede encontrar en castellano en: <http://www.voltairenet.org/article131081.html>.

tunidad que se presentaba. La declarada ayuda que Irán brindó a Hezbollah y Hamas constituía la prueba irrefutable del interés iraní en ejercer su influencia en el entorno regional, amenazando los intereses israelíes. A pesar de que muchos analistas consideran que Hezbollah inició la guerra en 2006 por indicación iraní, y de que diversos informes de inteligencia hacen hincapié en que el armamento de origen iraní que llega a Líbano a través de Siria, no existen pruebas contundentes de que actualmente Hezbollah responda a los intereses directos iraníes, o que sea el gobierno iraní el que decida las acciones políticas o militares del partido de Dios. Incluso el conservador *Center for Strategic and International Studies* de Washington, admitía que la inteligencia norteamericana no había sido capaz de demostrar que Irán controlase en esos momentos a Hezbollah(35). Lo que equivaldría a decir que la iniciación de la crisis por el «secuestro» de dos soldados israelíes no habría sido decidida en Teherán sino por el propio Hassan Nasrallah, jefe de Hezbollah. Lo mismo fue admitido por el *Foreign Office* británico, que remarcó la imposibilidad de comprobar que tanto Siria como Irán pudieran estar detrás de este hecho.

Irán fue muy cuidadoso de no verse involucrado bajo ningún punto de vista en el conflicto desde el punto de vista militar. Por un lado el portavoz del ministerio de Asuntos Exteriores remarcaba que la relación entre Irán y el gobierno libanés y Hezbollah se hacía con «transparencia y publicidad» y de acuerdo a «los principios de las relaciones internacionales y a la cooperación entre los gobiernos», dejando clara la postura oficial del gobierno. Por otro lado el general del Ejército Hasan Firuzabadí, declaraba que Irán «no intervendrá militarmente en la guerra del Líbano bajo ningún concepto», precisando que Irán «continuará dando su apoyo al Líbano sólo bajo el punto de vista político y diplomático», ratificando la política gubernamental (36). Irán ha sido uno de los países que más rápidamente comenzó a enviar ayuda humanitaria y financiera para la reparación de los daños ocasionados por la guerra. En sucesivas visitas de dirigentes iraníes a Beirut, donde se reunieron no solo con los representantes de Hezbollah o del sector shíi sino también con el Primer Ministro Fuad Siniora, el gobierno iraní demostró que su voluntad de apoyo al Líbano no estaba sectorizada por el factor shíi.

Apenas unos años más tarde, durante la campaña presidencial de junio de 2009, el apoyo incondicional de Irán a Hamas y Hezbollah fue crítica-

(35) Anthony H. Cordesman: *Iran's Support of the Hezbollah in Lebanon*, CSIS, Washington, 15 de Julio de 2006.

(36) Agencia *IRNA*, 22 de julio y 19 de agosto de 2006.

do por los tres candidatos opositores a Ahmadineyad. Estos expresaban públicamente lo que muchos en las calles repetían sin cesar: era necesario utilizar el dinero del petróleo iraní en mejorar la calidad de vida de los propios iraníes, y dejar de financiar causas políticas ajenas a los intereses iraníes. A pesar de que los tres candidatos mantenían opiniones similares en el tema de Israel y el proceso de paz, fue Mohsen Rezaei el que fue más lejos al decir que el tema del holocausto no debería formar parte del discurso político de la revolución y de la racional política exterior llevada adelante respecto a la cuestión palestina(37). Paradójicamente, Rezaei es uno de los funcionarios iraníes con pedido de captura de Interpol por su posible relación con la voladura de la Mutual judeo-argentina AMIA en 1994.

En julio de 2008, la sola mención del «pueblo de Israel» por parte del vicepresidente Esfandiar Mashaei en una convención sobre turismo en Irán, generaría una ola de críticas de los sectores conservadores a la administración de Ahmadineyad, dejando muy en claro que las posiciones sobre el no reconocimiento de Israel son compartidas por un amplio espectro de la élite política iraní. Más claro aún quedó expresado el efecto unificador de la élite que representa la oposición a Israel durante la designación de los ministros del nuevo gabinete de Ahmadineyad en septiembre de 2009. Tras las controvertidas elecciones de junio, se especulaba que el parlamento iraní vetaría una gran cantidad de los 21 nombres propuestos por Ahmadineyad, entre ellos el del candidato al Ministerio de Defensa, Ahmad Vahidi, sospechoso de haber participado en el atentado contra la AMIA y con pedido de captura de Interpol. Sin embargo, 18 de los 21 candidatos fueron aprobados, siendo Vahidi el que mayor cantidad de votos obtuvo por parte de los parlamentarios (227 a favor y 54 en contra). Incluso un diputado que había declarado anteriormente que votaría en su contra, expresó su apoyo durante su discurso ante la cámara, dejando claro que su cambio de opinión había sido por lo que hubiera representado vetar a un ministro por presión internacional, e indirectamente israelí.

Una última muestra de la contraproducente influencia que tiene la presión israelí al interior del sistema político iraní lo representó el anuncio hecho por *Haaretz* de la existencia del primer contacto oficial entre iraníes e israelíes desde 1979. El mismo se habría producido en El Cairo el 29 de octubre, tras la aceptación del último pre-acuerdo nuclear entre Irán y el OIEA, y habrían participado funcionarios israelíes de la agencia de energía atómica y el propio Alí Ashgar Soltanieh, embajador iraní ante el

(37) <http://www2.memri.org/bin/espanol/articulos.cgi?Page=countries&Area=iran&ID=SP239909>.

OIEA, junto con representantes de otros países árabes y europeos en el marco de un foro de discusión regional contra la proliferación nuclear(38). A pesar de haber participado del evento, las autoridades iraníes negaron que se haya producido tal encuentro, ya que hubiera significado un reconocimiento implícito de Israel, en medio de una crítica situación de toma de decisión con fuerte presión interna.

Mucho se ha especulado acerca de la posibilidad de un ataque unilateral de Israel a las instalaciones nucleares iraníes para eliminar de raíz la amenaza que pudieran significar para la integridad de Israel. Y si bien se han conocido hipotéticos planes de ataque y las autoridades israelíes han admitido estar preparados para tal eventualidad, lo cierto es la situación regional y la existencia de otro enfoque desde Washington hacen impensable ese ataque. En una reciente entrevista concedida por Gary Sick, ex asesor del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos y uno de los mayores expertos en temas iraníes a *Rooz on line*, definió a las advertencias israelíes como un «bluff». Según él, Israel tiene la capacidad militar para dar un duro golpe a Irán, pero es consciente de las consecuencias negativas que tal ataque supondría, no solo para Israel y la región por la respuesta iraní y de sus aliados, sino por la repercusión que tendría en la relación de Israel con Estados Unidos. Sick considera que no hay posibilidad de un ataque israelí, al menos mientras las inspecciones del OIEA garanticen un mínimo de control y vigilancia sobre lo que se está desarrollando en Irán (39).

IRÁN Y TURQUÍA

Las relaciones bilaterales Turquía-Irán han sido un ejemplo de pragmática búsqueda del equilibrio y distensión en un complicado entorno regional, a pesar de las manifiestas diferencias ideológicas tras la revolución islámica –Atatürk era considerado un hereje por haber alejado a Turquía de la senda del Islam– y las insalvables discrepancias estratégicas –Turquía forma parte de la OTAN y del extinto CENTO junto al depuesto Irán del Sha–. Una frontera indiscutida desde hace siglos y una fluida relación política y comercial, han hecho del vínculo turco-iraní uno de los menos conflictivos en los últimos decenios aunque haya habido, no obstante, altos y bajos desde 1979 hasta nuestros días. Las reiteradas acusaciones

(38) *El País*, 22 de octubre de 2009.

(39) <http://www.roozonline.com/english/news/newsitem/article/2009/november/12//military-strike-the-outcome-of-not-cooperating-with-the-west.html>.

sobre el apoyo que Irán habría dado al PKK en su lucha contra el gobierno turco, o la denuncia iraní de los acuerdos militares turco-israelíes sólo son dos ejemplos de los obstáculos que fueron dejados de lado para mantener una cordial relación. La última guerra de Irak solo sirvió para afianzar el acuerdo de ambos estados en relación al mantenimiento de la integridad territorial iraquí ante un posible estado kurdo independiente que pusiera en peligro sus propios territorios. A este acuerdo favoreció la llegada al poder del AKP de la mano de Tayyip Erdogan en marzo de 2003, aún con Mohamed Jatamí como presidente iraní. Ambos jefes de gobierno participaron de iniciativas similares de cara a la comunidad internacional. Jatamí propuso el «Diálogo de Civilizaciones» ante la Organización de la Conferencia Islámica y luego ante Naciones Unidas, siendo el antecedente de la «Alianza de Civilizaciones» patrocinada por el gobierno español de Rodríguez Zapatero y apoyado por Turquía. En el comité de Alto Nivel creado en la Alianza se encuentra el ya ex presidente Jatamí.

Sin embargo la notable mejoría de la sintonía de ambos países se daría a partir de la llegada de Ahmadineyad a la presidencia iraní. Las declaraciones de ambos gobiernos han sido muy elogiosas desde entonces, y numerosos acuerdos de cooperación bilateral se han iniciado, coincidiendo con el enfriamiento de las relaciones entre Turquía e Israel –uno de los principales temas conflictivos– evidenciado en el célebre desplante de Erdogan al presidente israelí Simón Peres en la conferencia de Davos del 29 de enero de 2009 por la polémica actuación israelí durante la última guerra en Gaza(40). Varios editoriales fueron publicados en Irán elogiando la postura turca durante la guerra, y llamaron a la creación de una «alianza estratégica» entre ambos países para equilibrar las relaciones de poder regionales (41).

La visita del Primer Ministro turco a Teherán el último 27 de octubre, donde se entrevistó con el presidente Ahmadineyad, el líder Alí Jameneí y el presidente del parlamento Alí Lariyaní, ha servido para afianzar los lazos bilaterales con la firma de acuerdos y memorándums en el ámbito de la seguridad, la energía –entre los que se encuentran proyectos como *Nabucco* y *Gas Pars*–, la economía y el comercio –con lo que se espera elevar el monto de intercambio comercial hasta los 20.000 millones de euros anuales–. Durante la visita se manifestó el interés turco en desarrollar un programa nuclear, y el apoyo a un programa nuclear civil en territorio iraní (42).

(40) *El Mundo* y *El País*, 30 de enero de 2009.

(41) <http://www2.memri.org/bin/espanol/articulos.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP224809>.

(42) *Agencia EFE*, 28 de octubre de 2009 y *TRT Spanish*, 11 de noviembre de 2009.

La buena sintonía bilateral sin embargo no está exenta de dudas y desconfianzas por parte de propios y extraños. Estados Unidos, quien considera a Turquía un aliado fundamental en la región, ve con cierta preocupación este veloz acercamiento y cordialidad, aunque espera que Turquía pueda ejercer de mediador en una posible normalización de relaciones entre Washington y Teherán. De hecho, la labor mediadora de Turquía se ha hecho evidente al menos en la declaración de intenciones en más de una ocasión. El 14 de noviembre, antes de la última resolución emitida por el OIEA, el Ministro de Energía de Turquía, Taner Yildiz se mostró favorable a que Irán envíe uranio a su país para ser enriquecido, y a mantener en funcionamiento un reactor medicinal en Irán, en un intento de desbloquear ante el OIEA el rechazo iraní a la propuesta de que se envíe su material nuclear a Francia y Rusia para su enriquecimiento y almacenamiento (43). La propuesta turca fue discutida apenas unos días después (21 de noviembre) por el presidente iraní y el Ministro turco de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoglu, en la ciudad de Tabriz(44) aunque los resultados no fueron los esperados. El propio Motakí desmentía antes de la visita de Erdogan que fuera a haber alguna mediación nuclear por parte del Premier turco, dejando en claro que el diferendo nuclear entre Irán y el OIEA era una cuestión bilateral en la que no cabía ningún tipo de interferencia (45). A pesar de ello, la labor mediadora de Turquía habría sido solicitada por el mismo gobierno iraní meses atrás. En una entrevista concedida a *The Guardian* en febrero de 2009, Erdogan admitía que Teherán habían expresado su interés porque fuera Turquía quien ejerciera de mediador en una probable normalización con Estados Unidos. Erdogan había hecho llegar ese mensaje a Washington estando aún Bush en la Casa Blanca y se mostró dispuesto ante el gobierno estadounidense a ejercer ese rol si ambos estados lo deseaban (46). La distensión en cambio no llegó hasta el día de hoy, y la abstención de Turquía en la última resolución crítica de la Junta de Gobernadores del OIEA contra Irán del 27 de noviembre parece haber desilusionado a Estados Unidos, cuyo presidente pidió un inequívoco respaldo a Erdogan en las próximas sanciones que se prevé se decidan en el seno de Naciones Unidas con el objetivo de hacer entrar en razón al gobierno de Ahmadineyad en su desafío a la comunidad internacional (47).

(43) *BBC News*, 14 de noviembre de 2009.

(44) Agencias *EFE* y *TRT Spanish*, 21 de noviembre de 2009.

(45) *TRT Spanish*, 21 de octubre de 2009.

(46) *The Guardian*, 24 de febrero de 2009.

(47) *El País*, 8 de diciembre de 2009.

IRÁN Y MARRUECOS

Las relaciones de Irán con Marruecos han sido muy conflictivas desde la revolución islámica de 1979. El asilo temporal que el rey Hassan II ofreció al depuesto Sha Mohamed Reza Pahlevi y el posterior apoyo que Marruecos brindó a Irak durante la guerra que mantuvo con Irán durante ocho años, se ha sumado al natural enfrentamiento de dos sistemas políticos –república islámica y monarquía «constitucional»– que reclaman legitimidad religiosa para sus actos de gobierno. El Islam shiísmo duodecimano es quien otorga legitimidad de origen y ejercicio a la institución del *velayat-e faqih*, máxima autoridad estatal iraní. El rey marroquí reclama para sí el liderazgo religioso de la comunidad de creyentes de su nación, basado en el Islam sunní malikí.

Con estos antecedentes no resultó una gran sorpresa que un simple diferendo provocado por unas declaraciones inadecuadas culminara con la ruptura formal de relaciones en marzo de 2009. El 11 de febrero, Alí Akbar Nateq-Nurí, ex presidente del parlamento iraní hacía unas declaraciones en el acto de conmemoración del 30º aniversario de la revolución islámica en las que criticaba al Sha Pahlevi por haber renunciado a reclamar la soberanía sobre el reino de Bahréin en 1970, cuando era considerada «la provincia número 14» (48). Si bien el propio Nurí matizó posteriormente sus declaraciones aduciendo que no cuestionaba la soberanía bahreiní sino que relataba hechos históricos, y si bien Nurí no ocupa ningún puesto en el actual gobierno iraní, esto no fue óbice para que las protestas se repitieran en diversos países árabes. Así, Jordania, Arabia Saudí, Egipto y Marruecos fueron los primeros estados en condenar formalmente las declaraciones de Nurí. Pero el rey Mohamed VI envió una carta personal a su par de Bahréin expresando su apoyo a la soberanía de su país y condenando la injerencia iraní. La respuesta del gobierno iraní fue en el caso marroquí más dura que con el resto de gobiernos árabes, que aceptaron las matizaciones hechas por Nurí y el Ministro Motakí, incluyendo el propio Bahréin. Irán llamó a consultas al embajador en Teherán el 22 de febrero –el único representante diplomático llamado por este incidente– generando una escalada de reproches por parte de ambos gobiernos. El Ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos Taieb Fassi-Fihri acusó a Irán de «algunas actividades que estaban siendo llevadas a cabo en Marruecos por la República Islámica de Irán que dañaron la unidad del sunnismo Malikí en

(48) Amiri , Rannie: Why Morocco Cut Ties with Iran, en <http://www.aimislam.com/news/analysis/1211-why-morocco-cut-ties-with-iran.html>.

el Reino de Marruecos» (49), haciendo referencia al proselitismo shíí que ha provocado que, según algunas fuentes, cerca de 20.000 marroquíes se hayan convertido al shiísmo en los últimos años (50). El 6 de marzo Marruecos decidió romper relaciones diplomáticas con Irán alegando la «injerencia intolerable» del gobierno iraní en los asuntos del reino alauita (51). Paradójicamente, el Ministro de Asuntos Exteriores de Bahréin, Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al-Khalifa, visitaba Irán el 27 de febrero con un mensaje de amistad y aseguraba que el buen estado de las relaciones bilaterales no había sido perjudicado por el reciente acontecimiento (52). En posteriores declaraciones, el rey Hamad bin Isa al-Khalifa felicitaba a Ahmadineyad por su reelección y criticaba la injerencia extranjera en los asuntos iraníes.

A pesar de ser actualmente el país árabe con peores relaciones con Irán, Marruecos continúa siendo un importador neto de petróleo iraní, no habiéndose interrumpido el suministro tras la ruptura diplomática. Irán provee la cuarta parte del petróleo que importa Marruecos (53). Tampoco ha sido impedimento para que la Ministra de Salud iraní, Marzieh Vahid Dastjerdí, participara en la reunión de la Organización Mundial de la Salud en Rabat en octubre pasado (54).

IRÁN Y EGIPTO

Las relaciones entre Irán y Egipto no han sido nada cordiales desde el establecimiento de la República Islámica en 1979. Al asilo otorgado por el presidente Anuar Sadat al Sha Reza Pahlevi hasta su muerte, se sumó la condena de Jomeiní al primer gobierno árabe que reconoció y acordó la paz con Israel a partir de los acuerdos de Camp David. Irán cortó relaciones diplomáticas oficialmente en 1979, y oficialmente honró la memoria de Jaled Islambuli, el ejecutor de Sadat en 1980, al darle su nombre a una calle de la capital. El apoyo que Egipto dio a Irak durante la guerra contra Irán, con el objetivo de reivindicarse frente a los países árabes no hizo más que ahondar las diferencias entre ambos estados, que no volvieron a tener un acercamiento hasta la llegada de Mohamed Jatamí a la presidencia iraní. Tras su iniciativa diplomática tras la cumbre de Teherán

(49) <http://www2.memri.org/bin/espanol/articulos.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP229409>

(50) *Gulf News*, 7 de marzo de 2009.

(51) *El País*, 6 de marzo de 2009.

(52) *Fars News*, 27 de febrero de 2009.

(53) *Fars News*, 11 de abril de 2009.

(54) *Fars News*, 4 de octubre de 2009.

de la Conferencia Islámica, en la que Irán buscó distender las relaciones con los países vecinos principalmente, se comenzó a hablar de la posibilidad de normalización. Sin embargo, la invitación formal que Jatamí hizo al presidente Mubarak en Ginebra en 2003 fue rechazada hasta que el tributo a Islambuli fuera borrado (55), lo que fue hecho en el 2004. Ese año ambos gobiernos aceptaron reiniciar relaciones diplomáticas, aunque solo se abrieron sección de intereses en ambas capitales, situación que con altibajos se ha mantenido hasta la actualidad (56). El presidente Ahmadineyad volvía a expresar su disposición a abrir embajada en el Cairo a fines de 2007 (57), pero no obstante la retórica del presidente iraní, sumado al creciente recelo con el que Egipto y Arabia Saudí principalmente estaban viendo el incremento del involucramiento de Irán en los conflictos libanés, palestino e iraquí, y la fuerte presión de la administración Bush en su intento de aislar a Teherán, han sido elementos disuasorios para que establezcan relaciones diplomáticas plenas hasta el día de hoy (58).

Si bien Hosni Mubarak no felicitó formalmente a Ahmadineyad por su reelección en junio de 2009, sí lo hizo Amr Musa, ex Ministro de Asuntos Exteriores egipcio y actual Secretario General de la Liga de Estados Árabes, lo que podría ser considerado como una felicitación encubierta. Más evidente en cambio, ha sido la posición egipcia ante una nueva resolución del OIEA. Además de su abstención en la votación de la Junta de Gobernadores, el portavoz del Ministro de Asuntos Exteriores, Hosam Zaki, criticó duramente la resolución por no tener en cuenta el aspecto regional, en el que otros estados que no están amparados por el TNP desarrollan programas nucleares militares sin supervisión del OIEA (59).

LA REPERCUSIÓN INTERNACIONAL DE LA REELECCIÓN DE AHMADINEYAD

Las elecciones presidenciales iraníes del 12 de junio de 2009 han tenido una repercusión mediática comparable a las que llevaron a Barack Obama a la Casa Blanca. En el caso iraní, la controversia y los violentos sucesos post-electorales acapararon las noticias, comentarios y reportajes. Las principales cadenas televisivas dedicaban varias horas diarias a

(55) *BBC News*, 5 de enero de 2004.

(56) *El Mundo* y *EFE*, 7 de enero de 2004.

(57) *Press TV* 27 de diciembre de 2007.

(58) *IPS*, febrero de 2008.

(59) *Fars News*, 29 de noviembre de 2009.

cubrir los eventos y analizar las consecuencias de los resultados oficiales y las protestas protagonizadas por la oposición.

Ante la discutida victoria de Mahmud Ahmadineyad todos los gobiernos fueron estableciendo sus posiciones. Los más críticos fueron los gobiernos de Alemania y Francia, seguidos por Holanda, Gran Bretaña e Italia. Sus críticas se vertían tanto sobre la supuesta manipulación de los resultados como sobre el manejo de la situación post-electoral, con la detención de decenas de opositores, el silenciamiento de la prensa local y extranjera y el virtual aislamiento comunicativo de Irán con el exterior. Sin embargo, ningún gobierno ha negado el reconocimiento de Ahmadineyad como presidente iraní, más allá de que muchos no hayan enviado la protocolaria felicitación. Las críticas iniciales fueron quedando en la nada ante el inicio de una nueva ronda de negociaciones nucleares con la vigente administración, y los reclamos del exterior se han limitado a la liberación de los manifestantes apresados tras las elecciones y a la anulación de los juicios que se están llevando a cabo contra estos.

Contrariamente a lo que muchos podrían esperar, han sido numerosos los jefes de estado y gobierno y políticos de todos los continentes, que han enviado sus felicitaciones al presidente reelegido.

En el ámbito de los países árabes el presidente iraquí Jalal Talabani envió un telegrama el día 14 a su par iraní para felicitarlo por su victoria. El mensaje decía que la victoria representaba el apoyo personal a Ahmadineyad, como así también a la línea establecida por el Líder Alí Jameneí. Las felicitaciones iraquíes también fueron expresadas por los líderes de los partidos shiíes más importantes, el ya fallecido Abdul-Aziz al-Hakim y Muqtada al Sadr (60).

El Secretario General de la Liga de Estados Árabes, Amr Musa, felicitó a Ahmadineyad por la histórica victoria electoral, alentando a la mejoría de las relaciones de Irán con los países árabes (61). Bashar Assad, presidente de Siria y uno de los principales aliados de Irán en la región, fue uno de los primeros mandatarios en enviar su felicitación a Ahmadineyad el 14 de junio (62); al igual que el primer ministro de Líbano, Fuad Siniora quien declaraba que «es un placer felicitarlo por su elección y por la gran confianza que el pueblo iraní le ha dado» (63). El presidente de Yemen, Ali Abdullah

(60) *Fox News*, 14 de junio de 2009.

(61) *Fars News*, 14 de junio de 2009

(62) *Fars News*, 14 de junio de 2009.

(63) *Now Lebanon*, 14 de junio de 2009.

Saleh, enviaba el lunes 15 su felicitación a Ahmadineyad, deseándole progreso y prosperidad durante su mandato. El comunicado reconocía la aplastante victoria y la abrumadora participación electoral (64).

Las monarquías árabes del Golfo Pérsico, con quienes Irán tiene una relación de cooperación y enfrentamiento constante, tampoco fueron indiferentes a los resultados electorales y se apresuraron en felicitar la reelección de Ahmadineyad. En una conversación telefónica con su par iraní, Manuchehr Mottaki, el Ministro de Asuntos Exteriores de Emiratos Árabes Unidos, Sheikh Abdullah bin Zayid Al Nahyan, felicitaba al presidente Ahmadineyad por su victoria y la masiva participación electoral (65), al igual que el emir de Qatar Sheikh Hamad Bin Khalifa Al-Thani (66). El emir Sheikh Sabah Al Ahmad, de Kuwait enviaba un cable el día siguiente a la elección, al igual que su primer ministro Sheikh Nasser Al Mohammad Al Ahmad Al Sabah (67). Algunos días más tarde el ministro de Asuntos Exteriores de Bahréin, Sheikh Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al-Khalifa declaraba durante su reunión con el embajador iraní el 22 de junio que la estabilidad iraní era fundamental para su país, y denunciaba la interferencia extranjera en los asuntos iraníes. Bahréin es el país del Consejo de Cooperación del Golfo que peor relaciones ha tenido con Irán desde la revolución islámica (68).

Los líderes de la Hermandad Musulmana de Egipto, Mohammad-Mehdi Akef, Hamas de Palestina a través de su portavoz Fawzi Barhoum y Hezbollah libanés, felicitaron a Ahmadineyad también (69).

El presidente de Pakistán Asif Alí Zardari y el Primer Ministro Yusuf Raza Gilani en mensajes separados enviaron su felicitación a Ahmadineyad por su victoria aplastante en las elecciones presidenciales, declarando que «es el testimonio de la confianza del pueblo iraní en las cualidades de sus líderes» (70).

El presidente armenio Serzh Sargsyan también envió un mensaje de felicitación a Ahmadineyad por su reelección, expresando su confianza en que la cooperación bilateral se incremente sobre la base del mutuo respeto (71).

(64) *SABA Yemen News Agency*, 15 de junio de 2009.

(65) *Fars News*, 22 de junio de 2009.

(66) *Fars News*, 14 de junio de 2009.

(67) *KUNA Kuwait News Agency*, 13 de junio de 2009.

(68) *Fars News*, 23 de junio de 2009.

(69) *Fars News*, 14 de junio de 2009 y *Haaretz*, 13 de junio de 2009.

(70) *Fars News*, 14 de junio de 2009.

(71) *IRIB News Agency*, 15 de junio de 2009.

Lo mismo hizo el presidente de Azerbaiyán, Ilham Aliyev, apenas dos días después de los comicios (72).

El también reelegido presidente afgano Hamid Karzai felicitó el domingo 14 a Ahmadineyad en un comunicado oficial de la presidencia. En el mismo, Karzai remarcaba la expansión de las relaciones bilaterales durante su anterior mandato y expresaba su deseo de que se incrementen durante el nuevo mandato del presidente iraní.

El portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores de Indonesia, Teuku Faizasyah felicitó al pueblo de Irán por el desarrollo pacífico de las elecciones presidenciales y la victoria de su presidente, anunciando la profundización de las relaciones bilaterales (73).

Del otro lado del Océano Atlántico, el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, fue uno de los primeros en felicitar a Ahmadineyad por la inédita participación popular que favoreció su victoria para un segundo mandato, expresando que «la victoria del Dr. Ahmadineyad es la victoria de todos los pueblos y las naciones del mundo en contra de la arrogancia global» (74).

Por último, pero no por eso menos importante, Rusia y China felicitaron a Ahmadineyad durante la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái del 15 de junio de 2009, aunque el breve encuentro de éste con el presidente Dimitri Medvedev fue visto como un tibio respaldo de Rusia a su aliado regional (75).

CONCLUSIONES

La política exterior iraní desde el establecimiento de la república islámica ha estado marcada por las relaciones conflictivas con países de su propio contexto regional, como así también con las grandes potencias. La distensión protagonizada por la administración de Mohamed Jatamí no fue suficiente para normalizar las relaciones con Estados Unidos o Israel, ni para lograr que la comunidad internacional, representadas en la ONU, el OIEA y la UE confíen plenamente en las intenciones del programa nuclear iraní, principal escollo en las relaciones internacionales de Irán.

El primer mandato de Mahmud Ahmadineyad no ha ayudado a mejorar la relación con occidente, aunque es verdad que el respaldo popular al

(72) *Turkish Weekly*, 15 de junio de 2009.

(73) *Antara News Agency*, 15 de junio de 2009.

(74) *Fars News*, 14 de junio de 2009.

(75) *Reuters*, 16 de junio de 2009.

presidente iraní en las calles de ciudades árabes como El Cairo o Ammán era muy importante, poniendo en aprietos a los propios gobernantes árabes a la hora de criticar o participar de sanciones colectivas contra Irán.

Las últimas elecciones presidenciales de junio de 2009, cuando Ahmadineyad obtuvo su reelección en medio de sospechas de fraude y multitudinarias manifestaciones de la oposición reformista, parecen haber dañado en parte la buena imagen internacional que Irán venía cultivando desde la época de Jatamí. Las imágenes de la represión y las dudas que generaron los resultados, acompañadas por los respaldos de ciertos líderes regionales, hicieron que lo que meses atrás era visto como un ejemplo de enfrentamiento a las presiones exteriores en defensa de los derechos naturales de su pueblo, pasara a ser un gobierno más que reprime a su propia población.

La intransigencia con la que Irán ha manejado la fracasada última ronda de negociaciones nucleares, lejos de ser en esta ocasión reflejo de la unidad y consenso de la élite iraní en torno a la continuidad del programa nuclear, parece ser la manera de ocultar las profundas diferencias internas que quedaron patentes tras las elecciones. La crisis política podría afectar la estabilidad del sistema político, alentando a los sectores más radicales de la Guardia Revolucionaria a tomar las riendas del poder para evitar la caída del actual sistema republicano. En este contexto, una política exterior extrovertida y agresiva en la retórica, como lo demuestran las constantes declaraciones de los diversos altos cargos civiles, militares y religiosos en el último año, sobre todo a partir de junio, parece ser el mecanismo elegido para exportar la crisis. Después de todo, la política exterior ha sido un permanente instrumento político utilizado por el último Sha y el propio Jomeini para afianzar la cohesión social interna y a la élite en el poder, a través del ejercicio del liderazgo regional –aceptado o no– en el Golfo Pérsico y Oriente Medio. La reciente gira latinoamericana de Ahmadineyad, visitando Brasil y Venezuela, dos aliados fundamentales y críticos con Estados Unidos, es un elemento más en la apuesta global de Ahmadineyad para llevar a cabo su pretensión declarada de hacer de Irán un estado con capacidad de influencia en los grandes asuntos mundiales, entre los que se encuentra, sin duda, los conflictos palestino, iraquí y afgano.

Para poder ejercer esa capacidad de influencia, Irán debe contar antes que nada con la confianza de una comunidad internacional que desconfía cada vez más de las intenciones iraníes y que está perdiendo su paciencia, como lo ha demostrado la última sanción del OIEA. Por su parte, Irán experimenta la doble sensación de verse respaldado por líderes y regímenes

del tercer mundo, que refuerzan su desafío a los «poderosos» del mundo, y acuciado por las críticas y presiones de los organismo internacionales, Estados Unidos, Europa y presumiblemente también Rusia y China a partir de ahora. La delicada situación interna nuevamente puede ejercer de disparador del futuro comportamiento iraní en el futuro cercano.

CAPÍTULO QUINTO

COOPERACIÓN ENERGÉTICA: FACTOR DE ESTABILIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

COOPERACIÓN ENERGÉTICA: FACTOR DE ESTABILIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

FRANCIS GHILÈS

«We have no eternal allies and we have no eternal enemies. Our interests are eternal and perpetual, and those interests it is our duty to follow.»

LORD PALMERSTONE

El Mediterráneo no es en absoluto una región pobre. Contiene petróleo, gas y fosfatos en abundancia, y cuenta con una agricultura y una industria turística muy variadas, además de con una mano de obra cualificada. Sin embargo, constituye también una plataforma para la inmigración ilegal, el terrorismo y las mafias transnacionales, y contiene una serie de estados potencialmente fallidos. El *ratio* norte/sur del producto interior bruto (PIB) es uno de los mayores del mundo, 12,5 a 1, y llega hasta 20 a 1 en algunos casos. La población crece más lentamente –un 0,2% anual– y envejece más rápidamente en los países del borde septentrional, y crece a un ritmo de un 2% anual en el sur, donde el número de jóvenes cultos que están en paro aumenta inexorablemente. El norte sigue siendo una especie de imán. Por muy restrictiva que sea la legislación que se va implementando en el norte, el movimiento de población es incesante. Los flujos de Inversión Exterior Directa desde Europa al Mediterráneo *suroccidental* (1) no son muy importantes fuera del sector de los hidrocarburos, pero se estima que cada año se dirigen hacia el sur unos 8 mil millones de dólares de capital privado.

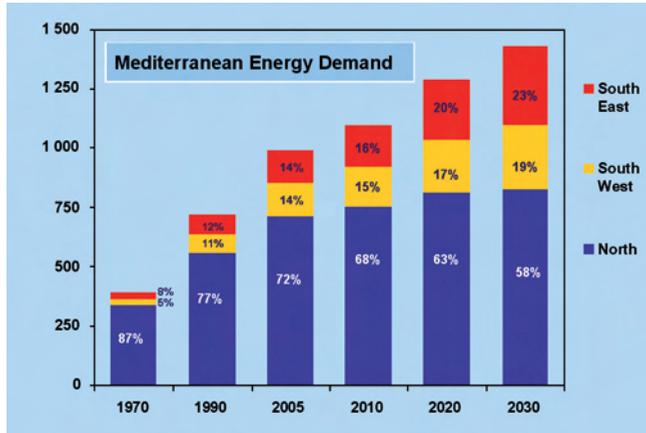
(1) En este artículo nos referimos a dos principales categorías de países, los del Mediterráneo septentrional y los del Mediterráneo meridional. El Mediterráneo meridional se divide a su vez en dos regiones, la del sudeste (Turquía) y la del suroeste (los países árabes).

Unas cuantas cifras resumen las actuales tendencias energéticas de la región. Argelia, Libia y Egipto contienen el 4,6% de las reservas mundiales probadas de gas y petróleo. Los países del Mediterráneo suroccidental ocupan el tercer lugar en la lista de los principales proveedores de la Unión Europea (UE), una situación que es poco probable que cambie antes de 2030. El actor más importante en este caso es Argelia, cuyas exportaciones y reservas probadas de gas son mucho mayores que las de sus otros dos vecinos del sur exportadores de hidrocarburos, si bien Libia constituye una promesa considerable a medio y a largo plazo por lo que a petróleo respecta, ya que la mayor parte de su enorme masa continental está aún poco explorada. El futuro energético de la región seguirá teniendo como base los combustibles fósiles, aunque la energía nuclear seguirá desempeñando un importante papel en el norte y las fuentes renovables ganarán cada vez más terreno en los próximos años. El petróleo seguirá siendo el combustible dominante en el *mix* energético, seguido por el gas, el carbón, la energía nuclear y las fuentes renovables. Es probable que para el año 2030 los dos primeros representen el 80% de la demanda total de la región, el 75% en los países del borde septentrional y el 95% en los del borde meridional (2).

Una tercera parte de los intercambios de energía que se producen en el mundo pasa por el Mediterráneo. El Canal de Suez y el estrecho del Bósforo son dos puntos esenciales del tránsito hacia los mercados europeos y americanos. Un número cada vez mayor de gasoductos submarinos, de plantas de licuefacción y regasificación y de terminales petrolíferas ha generado una densa red de acuerdos comerciales. Antes del año 2030 otros gasoductos y terminales de LNG (gas natural licuado) se habrán añadido a este *mix*, y se producirá un mayor número de intercambios de electricidad entre países vecinos. Se estima que la inversión en la producción de la energía requerida para satisfacer las necesidades de una población cada vez mayor será de unos 450 mil millones de dólares entre ahora y el 2030.

Esta cifra pone de relieve el potencial como consumidores de los países del Mediterráneo oriental y suroccidental, una dimensión que no se tiene en cuenta en las políticas que se están diseñando actualmente en Europa para la región: este potencial no se limita a la energía, sino que afecta a las industrias agropecuaria, petroquímica y de servicios. Los países del Mediterráneo suroccidental no son solamente unos prácticos proveedores de

(2) Las estadísticas y las previsiones sobre la energía se basan en los datos del informe *Mediterranean Energy Perspective 2008*, publicado por el Observatoire Méditerranéen de l'Énergie, ome@ome.org.



productos energéticos y de vacaciones baratas. Por consiguiente, el «anillo eléctrico del Mediterráneo» o el ciclópeo proyecto macroeconómico termo solar del «Desertec» no parecen tener muchas probabilidades de éxito sin unos vínculos institucionales mucho más estrechos y una confianza mucho mayor de la que existe actualmente.

Es indiscutible que los contratos comerciales actualmente existentes contribuyen a una cierta estabilidad en la región, pero ningún análisis estratégico serio puede dejar de tener en cuenta que la región mediterránea *per se* no tiene mucho peso en los asuntos mundiales, ni en el plano económico o financiero, ni en el plano político. Los observadores occidentales a menudo se desesperan ante la falta de cooperación entre los países del borde meridional, que se caracterizan por una constante fuga de capitales y de trabajadores cualificados. La población de los países del Mediterráneo suroccidental tiene muy poca fe en su futuro: el poder y la riqueza se los han apropiado unas élites que no tienen una gran visión del papel que a medio plazo podría desempeñar la región en los asuntos internacionales.

Muchos observadores occidentales no se dan cuenta de que la condescendiente actitud que muestran los líderes europeos y americanos por la gente de los países del Mediterráneo oriental y suroccidental, y su obsesión en plantear las relaciones en términos de «la lucha contra el terrorismo» no hacen sino incrementar la falta de confianza que impera en estos países. Hay sin embargo una diferencia muy importante entre los países del Mediterráneo suroccidental y Turquía. Debido a que tienen un sentido mucho más fuerte de su propia identidad, y de sus orígenes históricos, las élites turcas sí son capaces de visualizar un futuro papel para su país.

La remodelación de la identidad de Turquía se ha visto alentada por la naturaleza de sus relaciones con la UE: aunque esta última haya echado un jarro de agua fría sobre la idea de que Turquía llegue algún día a entrar en la Unión, las condiciones que le ha puesto para ello han contribuido a la introducción de importantes reformas, que consolidan la democracia, reducen la influencia del ejército y amplían y profundizan la base industrial del país. Los términos en que se construyó la república popular instaurada por Kemal Atatürk han sido rediseñados, una circunstancia que ha insuflado una nueva vitalidad en el país.

El contraste con los países del Mediterráneo suroccidental es muy marcado: allí las élites se muestran incapaces de visualizar un futuro papel para su región debido a que desde que los países que gobiernan alcanzaron la independencia hace medio siglo, han jugado un papel subsidiario y servil respecto a sus antiguos dueños coloniales, que no han tenido reparos en explotar las diferencias entre estados para mantener su influencia. La UE no ha dedicado mucho tiempo ni muchos esfuerzos durante las últimas décadas a tratar de encontrar una solución regional a la disputa sobre el estatus del Sáhara Occidental. Hoy tiende a alabar las reformas que se llevan a cabo en determinados países y a lamentar la ausencia de progreso en otros, olvidándose del hecho de que ni un solo país de la región puede presumir de disponer de instituciones mínimamente democráticas, ni uno solo tiene un sistema judicial independiente, y ninguno puede jactarse de tener un sistema bancario digno del siglo XXI que busque promover la iniciativa privada más allá de unas cuantas grandes inversiones de compañías políticamente bien conectadas. En todas ellas las fuerzas armadas y de seguridad son una parte interesada fundamental. Las élites nacionales son depredadoras, no patrióticas, y están más interesadas en mantener su control del poder que en pensar con una visión de futuro en el papel que su país o su región podrían tratar de jugar en el mundo más globalizado del 2030 (3).

Las élites norteafricanas y las turcas simplemente no son comparables. Esto repercute en la política energética, en la que Turquía ha jugado sus cartas hábilmente y se ha posicionado como un centro internacional de distribución de energía: el petróleo del Mar Negro competirá agresiva-

(3) *Les facteurs économiques pèsent peu dans la gestion des pays Méditerranéens*, Francis Ghilès, Rapport pour l'Institut de la Méditerranée, diciembre del 2000. Una estimación conservadora de la cantidad de capital privado *offshore* controlado por residentes norteafricanos es de 200.000 millones de dólares (aproximadamente el 50% argelino, el 30% tunecino y el 20% marroquí).

mente en Europa, mientras que el gas procederá de Rusia, del Caspio, de Irán, de Irak y de Egipto. En el Norte de África, nadie, ni en Argelia ni en Libia, soñaría siquiera, por poner un solo ejemplo, con establecer un fondo soberano de riqueza para la región, mientras que Marruecos no deja de lamentar el hecho de que no puede comprar más gas argelino que el que le permiten las cuotas de tránsito que recibe del gasoducto Pedro Durán Farrell, después de pasarse años quejándose de que Argelia era un socio en el que nunca podría confiar. La UE está pagando el precio de estas élites serviles: para desarrollar una estrategia energética regional, sin embargo, los socios tienen que ser del mismo rango, tener una idea clara del futuro papel que ha de desempeñar su país y confiar unos en otros. Queda aún un largo camino por recorrer, y hasta que no prevalezcan unos sistemas legales y políticos más transparentes y se hayan establecido unas fronteras de una vez por todas, es muy poco probable que puedan producirse progresos en la cooperación económica.

QUE TODO SIGA IGUAL NO ES UNA OPCIÓN REALISTA

La cacofonía europea en la política energética externa sugiere que se ha abdicado de toda pretensión de tener una visión a largo plazo para la región mediterránea. Se ha desarrollado el hábito de «articular un discurso, emitir documentos, asignar dinero, crear burocracias que parecen tener una vida propia», más allá o por encima del cual se discuten los temas que realmente preocupan de forma inmediata: control de las migraciones, restricciones sobre el libre comercio, contraterrorismo y respuestas coordinadas (cooperación militar, policial, de los servicios de inteligencia, intercambio de información). Lo que se articula en los documentos y en el discurso de la UE no refleja necesariamente los retos a los que tiene que hacer frente la región (4).

Desde la década de 1980, Europa ha producido un plan tras otro para establecer los términos de sus relaciones con el Mediterráneo. Estos intentos culminaron en el Proceso de Barcelona en 1995 y la Unión Mediterránea en 2007. Mientras, cuanto más iban engrosando las capas de planes y declaraciones, más se iban elevando las rejas de la Fortaleza Europa. La libre circulación de las personas está en el centro del dilema, pero allí donde los europeos hablan de mejorar los mecanismos existentes y de reconocer lo que se ha conseguido, las poblaciones del borde meridional

(4) *The Mediterranean Union: a new approach for the EU and its southern neighbours*, Bassma Kodmani in *Setting EUPriorities*, 2008, edited by Peter Ludlow, The European Strategy Forum.

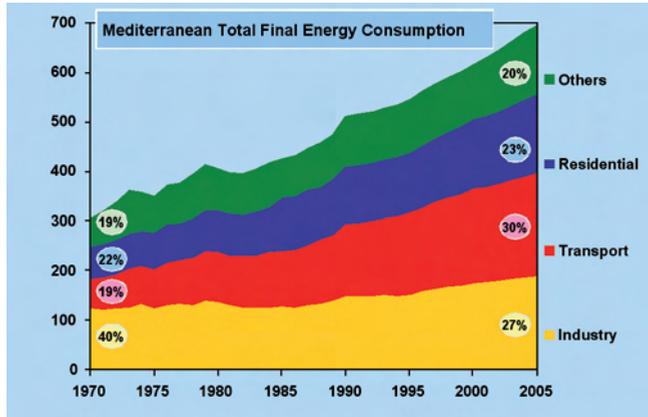
quieren visados para Europa en educación, formación y libertad. Lo que olvidan es que la idea de un espacio común mediterráneo la defienden solamente las élites –unos cuantos políticos, intelectuales y el sector empresarial en los países del sur de Europa, personas cuya voz es más débil desde que la UE se amplió a 27 miembros.

Los países del Mediterráneo suroccidental son más que nunca los destinatarios de una política centrada en la seguridad. La contribución que sus líderes hacen a esta securitización «es notable por cuanto se les solicita en un campo en el que sobresalen». Esta tendencia se vio reforzada después del 11/S cuando Europa adoptó una agenda sobre el terrorismo transnacional ya bien articulada en los países del borde meridional del Mediterráneo y que posteriormente se reforzó aún más por la mayor implicación de EEUU en el norte de África. La parte árabe colabora actualmente de un modo más amplio con la UE y la OTAN. Este amplio consenso y el profundo compromiso de las élites gobernantes a colaborar han hecho que todos los demás objetivos quedasen subordinados a la agenda de la seguridad.

Europa no tiene una política energética digna de este nombre: los intereses estratégicos de diferentes países y grupos de países son divergentes. La UE no está por ello en condiciones de hacer frente «a los dos retos que definirán al mundo en el que vive durante el siglo XXI: la seguridad y la reconciliación de energía, cambio climático y objetivos del desarrollo económico» (5). Una política energética errónea –en realidad la ausencia de una política energética a largo plazo– podría crear nuevos enemigos para Europa y nuevos riesgos para su suministro de energía. No cabe duda de que las actuales asociaciones y cooperaciones en el campo energético, cuya naturaleza es abrumadoramente comercial, seguirán dándose en el Mediterráneo, y que a ellos se añadirán algunos acuerdos sobre el desarrollo de nuevas fuentes renovables de energía.

Es una pura ilusión creer que es posible desarrollar una política a largo plazo de cooperación en los procesos de fabricación y transformación de la energía en un clima en el que los países del Mediterráneo suroccidental son vistos simplemente como lugares de origen de inmigrantes ilegales, terrorismo e hidrocarburos, y del exotismo que proporcionan unas vacaciones en Marrakech; en otras palabras, en un clima en el que la confianza

(5) *Energy, Politics and Development, A Strategy for Energy Security, Climate Change and Development Assistance*, High Level Taskforce on Energy Security, Climate Change and Development, Oxford University, junio de 2007.



brilla por su ausencia. La magnitud de los desequilibrios, cada vez mayores, en la región; las enormes inversiones necesarias para garantizar un suministro seguro de energía durante las décadas venideras; el riesgo de un calentamiento irreversible debido a una auténtica sobredosis en el consumo mundial de combustibles fósiles «deberían hacer empedecer las preocupaciones más tradicionales con las estructuras del mercado de la energía y un suministro estable» (6) y convencer incluso a los más liberales partidarios del *laissez faire* que el hecho de que las cosas sigan igual no es una opción realista.

Las crisis suelen acabar con el orden establecido; la crisis financiera y económica de 2007-2009 no es una excepción. El ascenso a la prominencia del G20 constituye un hito histórico: por primera vez desde la revolución industrial, el poder económico ya no está concentrado solamente en manos occidentales. Cuanto antes se aprenda esta lección en Europa, mejor. La desunión entre los países del Mediterráneo suroccidental puede hacer pensar a algunos decisores políticos que dejar que todo siga igual es una opción. Pero no lo es.

Por lo que respecta a la seguridad energética, los líderes occidentales tratan a sus votantes como si fueran niños y en privado se comportan como adultos.

Hace mil años, el Mediterráneo era un «lago musulmán». Las especias, la seda y el azúcar les valieron a las tierras del Islam una riqueza consi-

(6) *Energy and Climate Change: Europe at the Crossroads*, David Buchan, Oxford Institute for Energy Studies, OUP, 2009.

derable. Después de 1498, los monarcas portugueses se propusieron y consiguieron rodear al mundo islámico, desbordando por los flancos a los mamelucos y a los otomanos en vez de permanecer atrapados en un interminable punto muerto en tierra firme (en los Balcanes) y en el mar (en el Mediterráneo). Desde 1973, Oriente Medio ha conseguido finalmente hacer lo que había sido incapaz de hacer durante cinco siglos: monopolizando efectivamente el suministro de una materia prima vital para Occidente –en este caso el petróleo, no ya las especias, la seda o el azúcar–, consiguió llevar a cabo una enorme mejora en sus relaciones de intercambio a expensas del resto del mundo. Sea cual sea el precio del gas y del petróleo en el futuro, y aunque se descubran nuevas fuentes de hidrocarburos fuera de Oriente Medio durante los años venideros, no es muy probable que cambie esta situación en el futuro inmediato (7).

«Busca donde está el gas y el petróleo» probablemente constituye hoy una guía más segura para seguir las caprichosas incidencias de las relaciones internacionales que el tradicional «busca donde está el dinero» lo es para seguir la línea argumental en muchos *thrillers* baratos. Desde el día en que Winston Churchill, cuando era primer Lord del Almirantazgo antes de la Primera Guerra Mundial, decidió que la Royal Navy británica cambiase el carbón por el petróleo, la búsqueda de un suministro seguro y variado de fuentes de energía ha desempeñado un papel fundamental en las relaciones internacionales. La decisión tomada el verano pasado de liberar al libio condenado por el atentado de Lockerbie puede explicarse desde esta misma lógica. Ninguna de las principales potencias económicas del mundo –Estados Unidos, Japón, China o la UE–, está cerca de ser autosuficiente por lo que respecta a sus necesidades de gas y petróleo. La demanda global de energía sigue aumentando y todos los países compiten para asegurarse el suministro. Un mundo en el que cada vez hay más potencias y menos recursos energéticos está destinado a producir una competencia cada vez mayor entre un grupo creciente de naciones consumidoras de energía.

Los políticos del mundo occidental saben que el gas y el petróleo son los que posibilitan la forma en que vivimos y la forma en que nos trasladamos diariamente a nuestro lugar de trabajo. Son componentes esenciales, azufre y amoníaco mediante, en la fabricación de los fertilizantes de los que depende de manera cada vez mayor la producción de alimentos; y posibilitan el transporte de estos alimentos a las grandes megaciudades

(7) *The Squeeze: Oil Money and Greed in the 21st Century*, Tom Bower, HarperCollins, octubre de 2009.

y conurbaciones del mundo, totalmente no autosuficientes. Los políticos saben que los votantes les castigarán si el precio de los combustibles aumenta y si hay cortes del suministro eléctrico, pero también saben que si reconocen abiertamente que la búsqueda de gas y petróleo es una de las motivaciones centrales de su política exterior, tienen muchas probabilidades de ser acusados de cínicos e inmorales. *Por lo que respecta a la seguridad energética, los líderes occidentales tratan a sus votantes como niños, y se comportan en privado como adultos.*

La energía determina la política exterior: la tensa relación que existe entre Rusia y la UE se explica por el hecho de que esta última depende cada vez más de los suministros energéticos rusos; el conflicto del año pasado entre Rusia y Georgia agudizó la inquietud occidental motivada por el hecho de que los únicos gasoductos y oleoductos que transportan gas y petróleo desde Asia hacia la UE y que no pasan por Rusia, podrían interrumpir su actividad. Occidente puede tratar de aumentar las sanciones contra Irán, pero China y la India necesitan la energía que le compran a este país. Los chinos son cada vez más activos en Angola y en Nigeria. Los líderes occidentales harán la vista gorda ante la conducta de muchos dictadores cuyo país se encuentre situado sobre una gran reserva de gas y petróleo. El siglo XX fue el siglo del petróleo, primero, y de la energía nuclear, después. En el siglo XXI hemos de añadir el gas y las fuentes de energía renovables. Los combustibles fósiles, sin embargo, seguirán teniendo una importancia fundamental en la definición de las relaciones internacionales, y en ningún otro lugar de un modo más claro que en el Mediterráneo.

Un fantasma acecha, mientras tanto, los mares Tirreno y Jónico, donde los investigadores anti-Mafia sospechan desde hace tiempo que existe una conspiración entre el crimen organizado, el empresariado y organismos gubernamentales para hacer vertidos de residuos nucleares y otros desechos tóxicos. Desde hace veinte años se han estado hundiendo barcos y, pese a la valentía de unos cuantos magistrados y periodistas, la UE no ha mostrado hasta hace muy poco tiempo una gran preocupación por un posible desastre medioambiental. La actitud de la UE respecto a la presencia y a la influencia de diversas mafias se caracteriza por esa misma negligencia benévola, sobre todo en el sur de la península italiana (8).

Las aguas del *mare nostrum* bañan unas tierras en las que millones de personas se sienten profundamente descontentas con las cartas que

(8) *Mystery in the Mediterranean, Italian police close in on 'toxic' shipwreck*, Guy Dinmore y Eleonora de Sabata, *Financial Times*, 21 de octubre de 2009.

les ha tocado jugar en el reparto del mundo postcolonial. Una región que contiene un 4,6% de las reservas mundiales de gas y petróleo y por la que pasa una tercera parte de todos los hidrocarburos que se comercializan a escala mundial, plantea muchos retos a los decisores políticos. La estabilidad de esta región y la libertad de comerciar en el Mediterráneo es algo que preocupa a todo el mundo, incluidos los chinos y los indios, cuya presencia económica en la región es cada vez mayor.

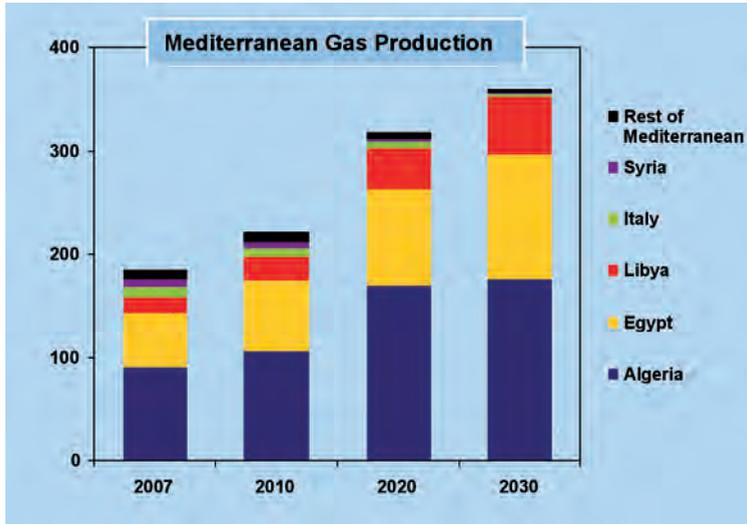
ALGUNOS DATOS Y TENDENCIAS ESENCIALES

Gas

1. Las reservas probadas de gas de la región mediterránea se estiman en 8 trillones de metros cúbicos (Tcm), lo que equivale a un 4,6% de las reservas mundiales de gas. Libia, sin embargo, sigue en gran parte sin explorar y la zona costera está sin explorar o infra explorada. Tres países, Argelia, Libia y Egipto, contienen el 95% de las reservas de gas de la región. El total de gas comercializado durante los últimos veinte años se ha duplicado, y la previsión es que vuelva a duplicarse hasta alcanzar, en 2030, los 360 bcm (miles de millones de metros cúbicos), representando los tres países antes mencionados un 87% del total. La participación de la región en la producción mundial de gas se ha incrementado en un cincuenta por ciento y es ahora de un 6%.

2. La demanda se ha duplicado durante la última década más o menos, y podría volver a multiplicarse por dos y superar los 500 bcm en 2030. Los países del borde septentrional representan el 60% de la demanda regional, un porcentaje que caerá hasta un 45% en un período de unos veinte años. La producción de energía eléctrica sigue siendo el sector que más gas consume en España, mayor que en otras partes. La UE importa actualmente el 62% del gas que consume, una proporción que previsiblemente ascenderá hasta el 84% en 2030. Argelia es hoy su tercer proveedor exterior más importante después de Rusia y de Noruega, y es muy posible que pase a ocupar el segundo lugar en este sentido antes de 2030.

3. Se prevé que el total neto de las exportaciones de gas desde Argelia, Libia y Egipto ascienda desde los 85 bcm que alcanzó en 2007 hasta los 210 bcm previstos para 2030: Argelia seguirá siendo el principal exportador, seguido de Egipto y de Libia, mientras que otros países de la región dependerán más de las importaciones. Las infraestructuras para la importación y la exportación desde los gasoductos a las plantas y terminales de gas natural licuado seguirán expandiéndose rápidamente, sobre la base



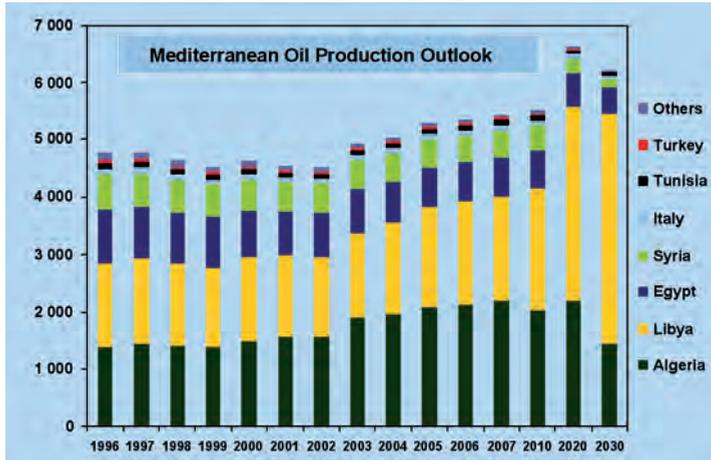
de contratos comerciales, como sucede actualmente, a menos que un cambio en la política de la UE fomente una cooperación más profunda entre compañías y países.

4. El gasoducto Enrico Mattei que une Argelia con Italia vía Túnez y cuya capacidad será pronto de 32 bcm; el gasoducto Pedro Durán Farrell que va desde Argelia hasta España y Portugal vía Marruecos, y cuya capacidad es de 8 bcm; y el Green Stream, que transporta 8 bcm de gas desde Libia hasta Italia, nunca han tenido problemas de tránsito gracias a disponer de unas magníficas estructuras contractuales/propietarias. Pero como sugiere la reciente finalización del gasoducto de Medgaz, que une Argelia y España directamente y que transportará 8 bcm de gas cada año, y el gasoducto Galsi, que unirá también directamente Argelia e Italia y que tendrá una capacidad similar, se da una preferencia cada vez mayor a evitar el tránsito.

Petróleo

1. La región contiene 61,5 miles de millones de barriles de petróleo, lo que representa el 4,6% de las reservas mundiales probadas de petróleo. Libia contiene más de las dos terceras partes de las reservas probadas, seguida por Argelia y Egipto: juntos representan el 94% del total de reservas. Libia es el país menos explorado de los tres productores de hidrocarburos de la región. La previsión es que la demanda de petróleo, solamente

en la región mediterránea, crezca desde los 432 millones de toneladas que alcanzó en 2005 hasta los 522 millones de toneladas que se espera que alcance en 2030, pero para entonces los países del borde septentrional representarán el 60% de la demanda total, en comparación con el 70% actual, mientras que el 80% de aumento de la demanda vendrá de los países del borde meridional.



2. La previsión es que la capacidad de refinado de la región aumente en unos 100 millones de toneladas, 40 de los cuales estarán a punto en 2015. Los excedentes de gasolina aumentarán y los mercados exportadores, especialmente EEUU, no podrán absorberlos, lo que constituye un nuevo reto para la región. La demanda sostenida de destilados medianos aumentará la dependencia importadora de la región respecto a Rusia, que es posible que no pueda satisfacer las necesidades de diesel de la región. La dependencia de la UE de las importaciones de diesel de Rusia será mayor de lo que lo es actualmente.

Electricidad

1. La demanda de electricidad aumentará en un 80% antes del 2030, y una buena parte de esta demanda procederá de los países del borde meridional, en los que el consumo aumentará desde los 1862 kwh (kilovatios hora) en 2005 hasta los 3900 kwh en 2030. En esta fecha, el gas natural debería ser la principal materia prima para su generación en el sur (50%), como la energía nuclear en el norte. Se calcula que los países del Medite-

rráneo suroccidental y oriental tendrán que invertir unos 450 mil millones de dólares, el 60% de ellos para la creación de nuevas plantas generadoras y el resto para gastos de transmisión y distribución.

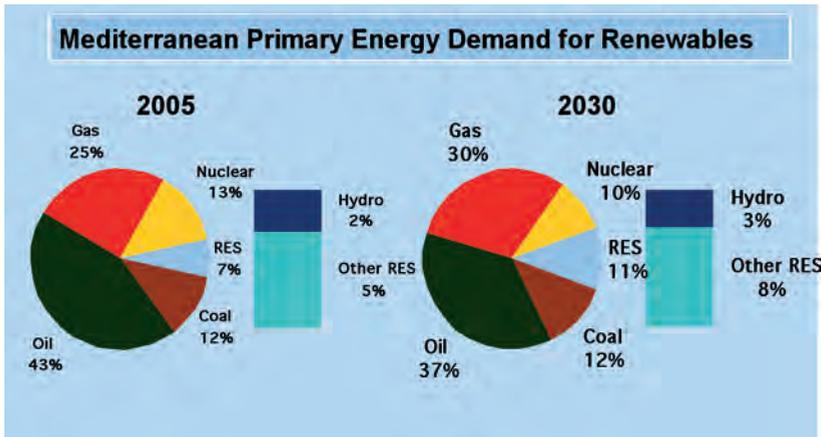
2. Todos los países creen que el desarrollo de interconexiones transfronterizas es un aspecto clave para reforzar la fiabilidad del sistema, y todas las partes interesadas del sur han empezado a prepararse para estos cambios que requerirán la adopción de muchas medidas legislativas y modificaciones en la normativa destinadas a liberalizar los mercados para atraer inversores privados. Sin embargo, la ausencia de conexiones de alta tensión entre muchos de los países limita la eficiencia del «anillo eléctrico». Mientras, la demanda es muy sensible a los precios; estos tendrán que aumentar para reflejar la enorme inversión que se requiere. Pero las conexiones eléctricas regulares no podrán funcionar correctamente sin unas normas comunes. Algunos apagones recientes han tenido unos efectos perjudiciales y negativos en la red eléctrica europea debido a la falta de coordinación.

Fuentes renovables

1 – El porcentaje que representan las fuentes renovables en el suministro principal de energía del Mediterráneo se espera que llegue al 11% en 2030, con una producción total de 159 Mtoe [equivalente a millones de toneladas de petróleo], cantidad que puede parecer modesta comparada con el potencial de la región. Al ganador del premio Nobel Carlo Rubbia le gusta recordarnos que «cada año, en el desierto del Sáhara ‘llueve’ el equivalente de una tonelada de petróleo por metro cuadrado» (9). Este porcentaje ha aumentado poco a poco hasta triplicarse durante las tres décadas anteriores al 2005, momento en que llegó al 7% del suministro principal. Las fuentes renovables no hidroenergéticas han estado creciendo a un ritmo medio anual de un 26% hasta alcanzar los 19 gw (gigavatios), la mayor parte de los cuales se debe al espectacular aumento que ha experimentado la generación de energía eólica. Dichas fuentes han contribuido con un 17% del total de la energía producida en la región en 2005, porcentaje que está previsto que llegue hasta el 26% en 2030. La energía hidroeléctrica sigue siendo muy importante, pero la previsión es que las fuentes no hidroenergéticas aumenten más rápidamente en las dos décadas venideras. Los países del borde septentrional representan el 70% del total de la energía hidroeléctrica, un porcentaje que no variará

(9) 5+5=32. *Feuille de Route pour une Union Méditerranéenne*, Le Cercle des Economistes et Hubert Védrine, Perrin 2007.

de modo significativo. La recientemente fundada Unión para el Plan Solar Mediterráneo es prometedora: el tiempo dirá si satisface las expectativas de su autor (10). Los intereses en la energía renovable tienen que situarse en el contexto de una región que sufrirá las consecuencias del cambio climático –la escasez de agua ya es evidente y muchos sectores, no solamente el sector agrícola, tendrán que hacer frente a retos muy difíciles.



Energía nuclear

1. La energía producida por las fuentes nucleares seguirá siendo una fuente fundamental de energía en Francia, seguramente también en el Reino Unido, probablemente en Alemania y tal vez en Italia y en España en las próximas décadas. Es más difícil argumentar a favor del desarrollo de la energía nuclear en los países del Mediterráneo occidental, particularmente el norte de África. Con la posible excepción de Libia, el incentivo económico de la opción por la energía nuclear no está nada claro en el caso de estos países. Ninguno de ellos tiene el perfil financiero necesario para soportar una industria con unas exigencias de capital fijo tan intensivas como esta; las condiciones locales son difíciles tanto desde un punto de vista medioambiental como político: las zonas costeras están muy densamente habitadas, lo que significa que sería preciso tener en cuenta el impacto potencialmente negativo que podría tener en otras actividades, especialmente en el turismo, aparte de que la importante actividad sísmica que tiene lugar en Argelia y en Marruecos complica aún más las

(10) *Rapport sur le Plan Solaire Méditerranéen*, Ministère de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, Paris, mayo de 2009.

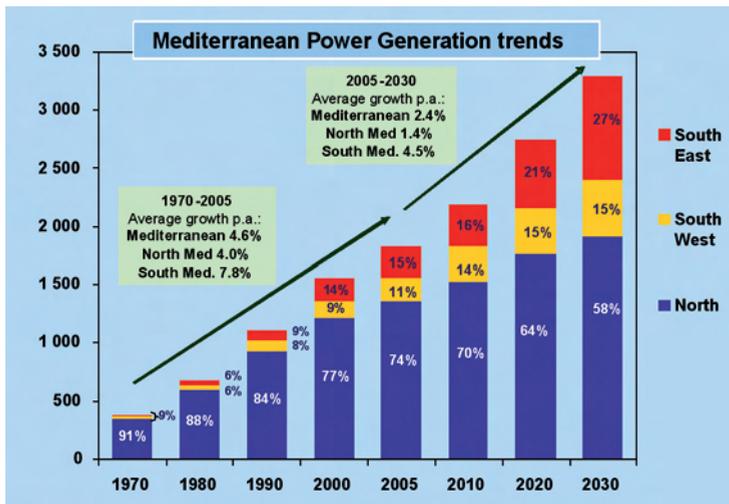
cosas; políticamente, una actitud nacionalista significa que la participación extranjera está de hecho limitada en las *joint ventures*, especialmente en empresas como las energéticas. Una mayor insistencia en el control nacional aumentaría el coste del desarrollo y potenciaría los temores ante la proliferación nuclear, aunque «probablemente no sería un obstáculo insuperable, sino que podría combinarse con otras consideraciones en una ralentización del proceso» (11).

2. Pese a la oferta de Francia de dotar a los países norteafricanos con esta capacidad, hay otros factores que habrá que tener en cuenta en cualquier pronóstico que se haga. Ningún país norteafricano ofrece hoy una «cultura industrial» lo suficientemente fuerte y con garantías serias de seguridad; la mayoría de los países anteriormente mencionados tienen que hacer frente a tantos retos urgentes desde el punto de vista social y económico que resulta grosero señalar que el hecho de gastar unas sumas enormes de dinero en la construcción de plantas nucleares civiles difícilmente puede considerarse como una prioridad; ninguno de ellos es actualmente una democracia –fomentar este tipo de proyectos podría llevar a una reacción hostil por parte de la opinión pública europea que difícilmente facilitaría un «diálogo» que ya está esencialmente planteado desde el punto de vista de la «seguridad europea». Puede efectivamente argumentarse que se correría el riesgo de conseguir precisamente lo contrario. Además, el predominio de Francia es tan grande en este sentido que sería de esperar que sus vecinos europeos reaccionasen negativamente a menos que «encontrasen una forma de participar en los beneficios, lo que no es imposible».

3. Tal como están las cosas y para aquellos países ricos en hidrocarburos «el coste de oportunidad de quemar gas para generar energía eléctrica es muy inferior al de quemar petróleo. Y la razón es simplemente que el *netback* (el coste asociado con la puesta del producto en el mercado: transporte, producción, refinado, etc.) de las exportaciones de gas es considerablemente inferior al *netback* de las exportaciones de petróleo, debido a que sus precios son más bajos y a que los costes de transporte son más elevados». Por consiguiente, un país como Argelia, en el que la generación de energía eléctrica depende principalmente del gas (90%), no tiene los mismos incentivos para cambiar a lo nuclear que un país que depende primordialmente del crudo y de los productos derivados del mismo.

(11) Los argumentos sobre la energía nuclear se han sacado de *Nuclear Energy Developments in the Mediterranean and the Gulf*. Giacomo Luciani, *The International Spectator*, vol. 44, nº 1, Istituto Affari Internazionali 2009, Roma.

4. A más largo plazo, sin embargo, se puede argumentar que Europa tiene «un fuerte incentivo en promover la opción de la energía nuclear en el norte de África. Dicho muy simplemente, el desarrollo de la energía nuclear en países como Argelia, Egipto, Túnez e incluso Libia es una forma de incrementar la disponibilidad del gas para Europa.» En un contexto en el que la demanda de electricidad está destinada a crecer, hay menos gas disponible para Europa y crece, por consiguiente, la dependencia respecto a Rusia. Así pues, es bastante razonable argumentar que «el desarrollo de la energía nuclear en el norte de África es una opción mejor desde el punto de vista europeo que la energía nuclear en cualquier otra parte del mundo.» La inclusión de un fuerte capítulo sobre la energía nuclear en la cooperación mediterránea podría facilitar su adopción en el norte de África. La Unión Mediterránea ha apuntado en la buena dirección, pero la UE tendrá que ser mucho más audaz en el tipo de cooperación política y económica que ofrezca a los países del Mediterráneo oriental y occidental si quiere transitar por este camino.



LA SITUACIÓN EN TURQUÍA

Antes de considerar qué posibilidades de cooperación podrían desarrollarse entre los países mediterráneos, vale la pena ver con mayor detalle cuál es la situación en dos sub-regiones –el Magreb y Turquía– y qué papel jugarán o podrían jugar en el futuro.

Si hay un país al que pueda aplicarse con propiedad la expresión «centro de distribución estratégico» con respecto al gas, este país es Turquía: efectivamente, las fronteras septentrionales y orientales del país lindan con las mayores reservas de gas natural del mundo (Rusia e Irán), y su frontera occidental linda con el mayor mercado del mundo (la UE). Puede parecer extraño contar a Irán como uno de los actores en el área mediterránea, pero sus recursos petrolíferos y especialmente los gasísticos podrían abrirse perfectamente camino en el viejo continente en los años venideros. A estas consideraciones cabría añadir las inmensas necesidades domésticas de un país que no cuenta con gas o petróleo propios y cuya economía está creciendo rápidamente.

La puesta en marcha del monumental oleoducto Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) en 2006 hizo posible que el gas del Caspio fuese exportado a los mercados mundiales, esencialmente a Europa, sin cruzar territorio ruso. Mientras tanto, el gasoducto que va desde el campo de Shah Deniz en Azerbadzhán hasta Erzurum, que ya está en funcionamiento, va en dirección paralela al BTC durante la mayor parte de su recorrido. El puerto de Ceyhan se ha convertido en un importante punto de salida de los cargamentos de petróleo iraquí y del Caspio procedentes de Kirkuk. El Bósforo sigue siendo un importante cuello de botella para el tránsito entre el Mar Negro y el Mediterráneo, pero el planeado oleoducto Samsun-Ceyhan contribuirá a aflojar la presión, y si todo va según lo planeado, posibilitará que el petróleo sea transportado a Israel y a los mercados asiáticos durante la próxima década.

Al lado del BTC corre el gasoducto del sur del Cáucaso hasta Erzurum en Turquía: desde finales de 2007, un gasoducto para el transporte del gas natural ha hecho posible la llegada de gas del Caspio desde Azerbadzhán al norte de Grecia sin tener que pasar por Rusia. La previsión es que en 2013 la actual capacidad del gasoducto se haya multiplicado por tres desde los 750 millones de metros cúbicos por año una vez que se haya completado la conexión submarina entre Grecia e Italia. El gasoducto Nabucco es un proyecto aún más importante. Es previsible, pues, que el papel de Turquía como corredor energético se amplíe, y las implicaciones estratégicas que ello tiene para Europa son obvias.

Más allá de su creciente papel como *hub* energético, Turquía tiene una necesidad de energía cada vez mayor para su consumo doméstico. La previsión es que la dependencia energética total del país alcance el 74% en 2030 cuando la demanda principal de energía se duplique y sea de unos 2,7 toe per cápita. El país tendrá que triplicar la capacidad actual-

mente instalada de generación de energía para poder satisfacer la demanda. Entretanto, se están dando pasos importantes para desarrollar el potencial energético renovable y la producción nuclear del país. Es interesante constatar que recientemente Turquía ha aceptado que las principales compañías energéticas y nucleares francesas participasen en la puja para la obtención de contratos en estos dos campos. Francia se ha propuesto cooperar con Turquía en lo que respecta a la producción de energía nuclear: aparentemente, este hecho resulta más bien contradictorio con la tajante actitud adoptada respecto a los intentos de ingresar en la UE que está haciendo el país. Es posible sin embargo que consideraciones energéticas hagan que Francia reconozca su error y dé marcha atrás en este asunto.

Es preciso destacar otro punto por lo que respecta a Turquía: si se produjera un incidente realmente importante con un petrolero en el Bósforo sería un desastre global. Ya no es posible hacer respetar de un modo estricto las cláusulas del Tratado de Montreal de 1923 que establecen las normas para el tránsito de buques por la ciudad de Estambul, porque las rutas de navegación de los estrechos están muy saturadas. Este es uno de los problemas que plantea el hecho de que Turquía se haya convertido en un *hub* energético, pero ¿vamos realmente a esperar que se produzca un incidente grave antes de que consideremos que es necesario hacer algo?

LA SITUACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO SUROCCIDENTAL (NORTE DE ÁFRICA)

Los países norteafricanos presentan una gran variedad de situaciones en lo concerniente a sus respectivos sectores energéticos (12). Según se considere la disponibilidad, los niveles de consumo o el tipo de energía utilizado, las situaciones varían considerablemente. Las diferencias en el consumo de energía entre las dos orillas del Mediterráneo occidental ponen de manifiesto lo relativamente menos desarrollados, económicamente hablando, que están los países norteafricanos comparados con sus homólogos europeos.

En el norte de África, el consumo medio es de 1 toe (el equivalente a una tonelada de petróleo) per cápita, frente a los 3 toe de los países del

(12) *Energy Overview*, Francis Ghilès at conference on Maghreb Regional and Global Integration: A Dream to be Fulfilled, Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 29 de mayo de 2008.

Norte. Las reservas de hidrocarburos están muy desigualmente repartidas pese a ser abundantes en todas partes. Los flujos de energía entre países norteafricanos son prácticamente inexistentes, tanto por lo que respecta al petróleo o al gas como por lo que respecta a la electricidad, pese a la existencia de redes eléctricas que permiten hacer intercambios de electricidad entre Argelia y sus dos vecinos.

Cada país parece decidido a ignorar a sus vecinos, pese a la proximidad de sus mercados y pese a las complementariedades que podrían existir. La relación entre Argelia y Túnez, en ese sentido, presenta un mayor grado de confianza política, comercial y financiera que la situación que prevalece entre Argelia y su vecino oriental. Pero en general la ausencia de un planteamiento común y de cualquier visión centrada en el desarrollo resulta sorprendente.

En los intercambios comerciales se da una considerable variedad. Argelia y Libia tienen excedentes gracias a sus exportaciones de hidrocarburos; los otros países sufren déficits. La energía representa un elevado porcentaje del global de las transacciones comerciales y esto subraya el impacto potencial de una excesiva dependencia. El total de los flujos comerciales en el norte de África supera los 200 mil millones de dólares anuales, un 43 por ciento de los cuales corresponde a las exportaciones de hidrocarburos.

La población de la región probablemente superará los 100 millones de personas el año 2020. Esto es equivalente a añadirle dos veces la población de Túnez en los próximos doce años. Este aumento de población y el crecimiento que traerá consigo se traducirá en un mayor consumo de energía. Las necesidades energéticas serán más elevadas cuanto mayores sean los índices de crecimiento del PIB. Un problema adicional es la escasez cada vez mayor de agua en todos los países del Mediterráneo suroccidental; en la medida en que decidan proceder a la desalinización del agua del mar, conviene recordar que este proceso consume mucha energía.

Los índices de crecimiento del PIB han sido en general modestos durante las últimas décadas, aunque algunos países han tenido una actuación mejor que otros en este sentido. El PIB del Magreb podría llegar a los 324 mil millones de dólares el 2015 o el 2020 y la tasa de crecimiento prevista se calcula que estará entre un 3,5 y un 4 por ciento anual, lo que es una cifra modesta teniendo en cuenta un crecimiento de la población de un 1,3 por ciento anual y la llegada al mercado laboral de millones de

jóvenes en busca de trabajo. Todos estos factores auguran un fuerte incremento en cuanto a necesidades energéticas.

El consumo de energía primaria podría experimentar un incremento de 53 millones de toe (el equivalente a 53 millones de toneladas de petróleo), desde los 75 Mtoe en 2006 a los 128 Mtoe previstos para el 2020. La demanda de electricidad es previsible que aumente muy rápidamente, lo que requerirá la construcción de unas cincuenta centrales eléctricas con una capacidad de 500 Mw.

Para satisfacer estas necesidades los países tendrán que hacer una inversión considerable. La elevada demanda de energía y el riesgo de una fuerte subida de los costes ejercerán una presión igualmente fuerte en el suministro de energía, lo que puede llevar a escaseces en algunos países.

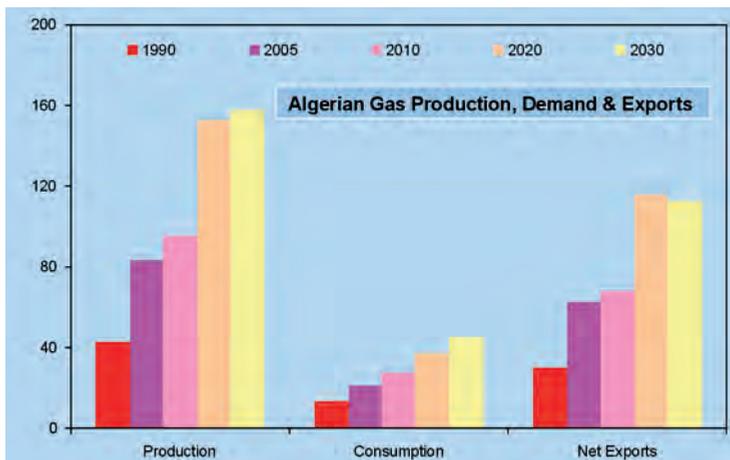
La cuestión es si todos los países del Magreb serán capaces de movilizar, cada uno por su cuenta, los medios necesarios. Dadas las condiciones económicas existentes en ellos, la estrechez de los mercados locales, la baja solvencia de la demanda, la debilidad de las finanzas públicas y las primas de riesgo exigidas por los prestamistas, la respuesta no está nada clara.

Para hacer frente a este reto, el Magreb tiene tres opciones:

1. Si estos países son capaces de reunir la voluntad política para fomentar y aceptar la existencia de flujos transfronterizos, es posible imaginar una situación en la que puedan intercambiarse unos 18 Mtoe, es decir, un 15 por ciento del consumo total. Las restricciones eléctricas podrían manejarse y resolverse optimizando el uso de las redes de interconexión que ya existen y que se utilizan en casos de emergencia. Estos centros de distribución podrían reforzarse y también podría hacerse lo mismo con aquellos que unen Marruecos con España. Estas medidas permitirían a los países aprovechar las complementariedades de sus redes y recursos, y optimizar las inversiones, al tiempo que se reducirían los costes por país. Este enfoque, además, garantiza un mayor grado de seguridad en el suministro energético para toda la región.

2. La segunda opción es fomentar un desarrollo sostenible que limite los problemas medioambientales y que refuerce el suministro de energía. Los países deberían de implementar políticas voluntarias para el ahorro de energía y promover el uso de energías renovables, especialmente la eólica y la solar. El desarrollo de la energía solar podría ser alentado por la Unión Europea y por Estados Unidos en el contexto más amplio del cambio climático.

3. Finalmente, un plan de acción global reuniría los diferentes elementos de un rompecabezas que incluye centrales eléctricas, refinerías, infraestructuras para el transporte y la distribución, y plantas petroquímicas. La idea básica es sencilla: crear *joint ventures* entre las compañías del norte de África y entre compañías del Magreb y compañías internacionales, en Europa o en otras partes. Cada una de las *joint ventures* Norte-Sur estimularía asimismo las exportaciones de gas, electricidad, productos petroquímicos y fertilizantes a Europa, Brasil, India, África y otros lugares. Esta política es muy lógica en términos de economía de escala: dado que Marruecos posee una de las mayores reservas de rocas de fosfatos del mundo, y el azufre y el amoníaco (ambos derivados del petróleo y el gas) desempeñan un papel fundamental en la transformación de las rocas en fertilizantes, las posibilidades de cooperación entre los dos mayores países del norte de África, siempre que la política lo permita, son considerables. Los fertilizantes son, junto con la energía, factores clave en el crecimiento económico y en el aumento de la producción agrícola.



Las reformas llevadas a cabo en cada uno de los países del Magreb en años recientes se han centrado en la apertura de mercados al sector privado. Estas reformas deberían armonizarse y hacerse compatibles. En el contexto de la cooperación euro-mediterránea, los países del Magreb no deberían seguir con sus enfoques individuales. Deberían valorar los beneficios que se obtendrían con la adopción de un enfoque regional en términos geoestratégicos, económicos, comerciales y financieros, por no hablar de las oportunidades de trabajo que se generarían en la región. Los enfoques individuales son más costosos y contraproducentes para todos

los países –son más caros y ofrecen en general muchos menos puestos de trabajo, puestos de trabajo que la región necesita desesperadamente si pretende evitar el malestar social. Los líderes norteafricanos tienen la obligación para con las jóvenes generaciones de no echar a perder sus posibilidades de más y mejores oportunidades laborales en puestos de trabajo cualificados en las décadas venideras.

A medida que el mundo se va haciendo más complejo y que la cuestión de la seguridad energética adquiere una trascendencia cada vez mayor en los discursos y en las políticas de los líderes occidentales, la reunión de los países del norte de África y la construcción de centros de dependencia mutua con Europa ofrece una oportunidad única para generar confianza y para garantizar un uso óptimo de su abundante patrimonio energético.

Es razonable suponer que si los países del Magreb continúan por el camino de unas políticas esencialmente individualistas que han tomado últimamente, sin tener en cuenta las economías regionales de escala en el uso de la energía –podría incluso hablarse de una deficiente asignación en el uso de ese rico patrimonio natural– el futuro se caracterizará por una tasa de crecimiento inferior y un menor número de puestos de trabajo, cosas ambas que auguran una mayor inestabilidad.

Es en este contexto en el que se ha planteado, tanto en Argel como en Bruselas, la idea de construir un gasoducto entre Nigeria y Argelia (13). Hoy, un proyecto de estas dimensiones puede parecer exagerado, pero conviene recordar que el proyecto del BTC fue desestimado de plano la primera vez que se planteó la idea a comienzos de la década de 1990. En vez de construir un nuevo gasoducto entre Nigeria y Europa, con un coste estimado de unos diez mil millones de dólares, sería probablemente más lógico que Nigeria vendiese gas a Argelia, que podría luego reinyectarlo y almacenarlo en el campo de gas de Hassi R'Mel en el sur de Argelia. Argelia enviaría luego este gas a Europa por medio de los dos gasoductos submarinos ya existentes que van a Italia y a la Península Ibérica, y en forma de LNG (gas natural licuado). Ya casi está completado un nuevo gasoducto, Medgaz, que llevará el gas directamente desde Argelia a la España peninsular, y está en fase de preparación el proyecto Galsi que llevará el gas argelino directamente desde Argelia a Italia vía Cerdeña. Naturalmente a esta idea se oponen fuertemente los partidarios incondicionales de una economía de libre mercado.

(13) *Europe's Southern Escape*, Francis Ghilès, *The Wall Street Journal Europe*, 9 de enero de 2009.

LA EXISTENCIA DE MAYORES VÍNCULOS COMERCIALES NO ES LO MISMO QUE LA COOPERACIÓN

La UE proporciona un marco regulatorio común, pero como hemos dicho antes en este mismo artículo no tiene una política energética común, ni es probable que sea fácil desarrollarla en los años venideros. Es posible que se reduzca la cacofonía, pero los poderosos intereses nacionales, articulados en torno a poderosos «paladines nacionales» es muy probable que permanezcan, y aquellos países que no dispongan de tales paladines tendrán que arreglárselas lo mejor que puedan. Sin embargo, el déficit de energía en Europa –especialmente el déficit de gas– seguirá aumentando. La Comisión de la UE ha vaticinado un descenso en la producción de gas desde 239 bcm a 107 bcm entre 2005 y 2030, y el *Observatoire Méditerranéen de l’Energie* es más pesimista y cree que la cifra podría ser inferior a los 67 bcm. El año 2006 Europa importó el 60% de sus necesidades de gas, una cifra que según la Comisión podría ascender hasta el 84% en 2030. El interés estratégico en la construcción de unos fuertes vínculos entre los exportadores mediterráneos se pone de manifiesto en estas proyecciones.

Los países del Mediterráneo suroccidental tienen un marco regulador e institucional más complejo, y si hemos de juzgar por la experiencia europea, el sur tiene ante sí un proceso terriblemente largo y doloroso. Se necesita consenso y en las condiciones actuales resulta difícil imaginarse a estos países dando pasos decididos hacia el establecimiento de un mer-

Mediterranean Key Statistics & Projections

	1970	2005	2030	average increase per year		Share of South Med. in total Med.		Share of Med. in World	
				1970-2005	2005-2030	2005	2030	2005	2030
Population (million)	298	471	570	1.3%	0.8%	55%	62%	7%	7%
GDP (billion \$2000 using PPPs)	2 265	6 073	11 369	2.9%	2.5%	20%	29%	11%	10%
Production (Mtoe)	253	660	973	2.8%	1.6%	56%	66%	5.8%	-
Coal	5	40	50	6.2%	0.9%	27%	60%	1.4%	1.0%
Oil	211	264	318	0.7%	0.7%	97%	99%	6.6%	-
Gas	4	156	309	11.2%	2.6%	92%	99%	6.6%	-
Demand (Mtoe)	395	990	1 426	2.7%	1.5%	28%	42%	8.7%	8.0%
Fossil Fuels	361	790	1 130	2.3%	1.4%	33%	47%	8.5%	7.8%
Nuclear	2	133	138	13.2%	0.1%	0%	9%	18%	19%
Renewables (incl. Hydro)	32	67	159	2.1%	3.5%	26%	35%	4.6%	6.8%
Electricity Capacity (GW)	-	424	797	-	2.6%	24%	45%	11.2%	13.2%
Electricity Generation (TWh)	380	1 843	3 289	4.6%	2.3%	26%	42%	10.1%	9.3%
Import Dependence (%)	39%	42%	40%	-	-	-	-	-	-
CO ₂ emissions (Mt of CO ₂)	997	2 146	3 012	2.2%	1.4%	32%	47%	8.1%	7.2%

cado regional. *El Proceso de Barcelona no ha posibilitado muchos progresos por lo que respecta a la cooperación energética entre las dos orillas; todavía no es posible saber si la Unión Mediterránea podrá mejorar mucho las cosas en ausencia de una reformulación por parte de la UE de su política exterior respecto a la región. Sin un nivel mucho más profundo de confianza política, es posible que se firmen acuerdos comerciales, pero no es muy probable que se dé una cooperación más amplia y profunda tanto entre el norte y el sur, como entre los países del sur.*

Las cifras más arriba indicadas ponen de manifiesto la magnitud del reto energético al que se enfrenta el Mediterráneo. Si asumimos que la escala del cambio climático empequeñecerá efectivamente las preocupaciones más tradicionales de Europa por las estructuras del mercado y por el suministro de la energía, entonces la cuestión es sencilla: ¿no debería la UE considerar de un modo más abierto la posible integración de la cuestión energética en su política exterior y reconocer que tiene que modificar su política energética si pretende mantener la esperanza de construir unas relaciones más estrechas con sus vecinos del este y del sur? ¿Podría una política como esta ayudar a la UE a inducir a los países del borde meridional, sobre todo a Argelia y a Marruecos, a cooperar y a utilizar su energía abundante y barata para fomentar el desarrollo industrial? ¿Cuáles serían las consecuencias políticas, económicas y sociales si prevaleciese a medio plazo la actitud de dejar que todo siga igual? Estas cuestiones son aún más pertinentes si tenemos en cuenta que no existe ningún plan panmediterráneo para contrarrestar las consecuencias de un posible accidente o ataque terrorista que afecte a las instalaciones de gas en una u otra de las orillas del *mare nostrum*.

UNA HISTORIA RESUMIDA DE ALGUNOS DE LOS VÍNCULOS ENERGÉTICOS DE LA REGIÓN

Las formas de cooperación en el Mediterráneo entre compañías, tanto de propiedad estatal como privada, son múltiples. El petróleo ha sido objeto de intercambio comercial de un lado a otro del Mediterráneo durante la mayor parte del siglo XX. La emergencia de Libia y Argelia hace medio siglo, seguida mucho más tarde por Egipto, como grandes productores de petróleo primero y de gas después, ha tenido como resultado un flujo cada vez mayor de energía desde los países del borde meridional a los del borde septentrional, y más lejos, hasta el Reino Unido, Bélgica y Estados Unidos. Durante generaciones, el petróleo ha estado pasando desde

Oriente Medio hasta Turquía y Europa por el Canal de Suez. En Argelia, la Shell fue la primera compañía en explotar el gas natural licuado y los primeros cargamentos de LNG fueron los que pasaron de Argelia al Reino Unido, seguidos por los que fueron a Francia y a Cataluña entre 1964 y 1969. El gas natural licuado argelino llegó a Barcelona gracias a la visión de Pedro Durán Farrell, un hombre cuya habilidad para pensar con una visión de futuro ya no se da desgraciadamente en la España actual.

En 1984 se completó el primer gasoducto submarino construido en el mundo con tecnología italiana, por el estrecho de Sicilia, entre Túnez e Italia. De este modo el gas argelino pudo llegar hasta Italia y después hasta Eslovenia. A este le siguieron otros gasoductos submarinos que cruzaron el estrecho de Gibraltar y que llevaron el gas argelino a Marruecos y a la península Ibérica primero, y después desde Libia a Italia; el gasoducto Medgaz llevará pronto el gas argelino a España directamente desde la Argelia continental, y el Galsi debería hacer muy pronto lo mismo desde la misma fuente, vía Sicilia, hasta la Italia continental. El gas licuado argelino llega a Bélgica, el Reino Unido y Estados Unidos.

Así como Turquía se está convirtiendo en un centro de distribución cada vez más estratégico del petróleo y el gas que sale del Cáucaso y de Asia Central hacia Europa, y que el gas egipcio fluye hacia Jordania, y solamente las calamitosas relaciones israelo-palestinas impiden que Israel se integre en la red, es posible concebir que algún día llegará a Europa el gas procedente de Irán y de Nigeria. El mundo de la energía ha visto cómo se formaban parejas muy extrañas. Pero si los problemas de la energía se formulan como si fueran clavos, se necesitará un martillo para resolverlos. Desgraciadamente, el gas y el petróleo no son sustancias que se presten a una formulación tan tosca.

CAPÍTULO SEXTO

EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL: RETOS Y OPORTUNIDADES

EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL: RETOS Y OPORTUNIDADES

CARLOS ECHEVERRÍA JESÚS

El Mediterráneo Occidental aparecía a fines de los años ochenta del siglo XX como la subregión más estable de la cuenca mediterránea a la hora de comenzar a reflexionar sobre el Mediterráneo en su conjunto en términos de región a construir, y por ello era el punto de arranque para alcanzar objetivos más ambiciosos tal y como se lo planteaban quienes en países como España, Francia o Italia comenzaban a pensar en un espacio de diálogo, de potencial cooperación y de esfuerzos por la paz aprovechando las oportunidades que parecía aportar el ya cercano fin de la Guerra Fría. Hoy, veinte años después, y tras haberse puesto en marcha en el Mediterráneo como región iniciativas de diálogo y de cooperación tan ambiciosas como el Proceso de Paz para Oriente Medio; el Proceso de Barcelona; los diálogos de seguridad de la UEO, primero, seguidos por los de la OTAN y de la OSCE, después; el Foro Mediterráneo; y, más recientemente, la Unión para el Mediterráneo, el Mediterráneo Occidental sigue teniendo su especificidad y algunos se plantean si puede sobrevivir como subregión al debilitamiento de la región mediterránea como tal ante la perduración de los conflictos en Oriente Próximo o si, y esto es más ambicioso, puede servir como sirvió a fines de los años ochenta como el motor de arranque para mantener vivo y reforzar el marco más ambicioso del Mediterráneo como región de diálogo y de cooperación.

Lo que queremos expresar de partida es que a pesar de los atractivos que presentan marcos de diálogo y de cooperación como el Grupo 5+5, con un alcance más general, o la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) en un ámbito mucho más específico, es poco ambicioso darse por satisfechos limitando la cooperación al ámbito del Mediterráneo Occidental. Por otro lado, la historia nos ha demostrado hasta la saciedad que marginar la cuenca oriental del Mare Nostrum o

intentar separarlo de la región de Oriente Próximo –y el marco geoestratégico más amplio del Gran Oriente Medio– no ha servido para que este espacio del Mediterráneo Occidental quedara encapsulado para hacer de él espacio de experiencias cooperativas: la dimensión árabe y musulmana de nuestros socios de la orilla sur no sólo es importante sino que las tendencias muestran que lo va a ser cada vez más en los próximos años.

EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL COMO SUBREGIÓN INDIVIDUALIZADA.

La vecindad inmediata de los países del llamado arco latino del Mediterráneo Occidental –Portugal, España, Francia, Italia y más tardíamente también Malta– y los países del Gran Magreb –Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, más el territorio del Sáhara Occidental– ha representado tradicionalmente un espacio único, en el que una vez superados en gran medida los enfrentamientos que llevaron a las independencias de los países de la orilla meridional se comenzó a imponer la realidad de la Geografía y de la Historia que, junto a la evidencia de las interrelaciones y las dependencias mutuas, obligaba a tratarse y, en la medida de lo posible, incluso a imaginarse marcos en los que la vecindad obligada pudiera ser mejor aprovechada. Cuando el fin de la Guerra Fría se aproximaba, cuando Estados miembros de las Comunidades Europeas veían entonces la posibilidad de reforzar los lazos tanto bilaterales como multilaterales encuadrados en las relaciones CE-Magreb tejidas hasta entonces con sus vecinos del sur, y cuando la progresiva fijación por las integraciones subregionales comenzaba a hacerse presente en todo el mundo, contagiando también a algunos líderes magrebíes, se comenzó a ver como posible crear un espacio de diálogo y de potencial cooperación subregional en un Mediterráneo Occidental en el que las rivalidades, que las había y aún las hay hoy en día, parecían menos severas que las que caracterizaban al Mediterráneo Oriental. En esta última zona, a los diversos conflictos existentes en Oriente Próximo se añadía la tensión permanente entre Grecia y Turquía, dos aliados en la OTAN que arrastraban tensiones muy enraizadas que habían puesto en alerta a la propia Alianza en plena confrontación Este-Oeste.

De embrión de la cooperación euromediterránea a subregión de nuevo.

La progresiva aproximación de las diplomacias de España, Francia e Italia alimentada por diversos «think tanks» que ya entonces elaboraban

sesudos estudios sobre las bondades potenciales de la cooperación regional en términos euroárabes y euromediterráneos dinamizó a partir de la segunda mitad de los años ochenta un capítulo que se haría ya en adelante omnipresente en las agendas de política exterior de estos tres países. Por otro lado, en la orilla sur la mediación saudí entre argelinos y marroquíes había llevado a los dos gigantes del Magreb a adoptar posturas conciliadoras a partir de 1988, una vez el campo de batalla del Sáhara Occidental había quedado en buena medida estancado en términos militares –gracias a la estrategia marroquí de los muros– y un nuevo «statu quo» se abría paso. El hecho de que los dos países magrebíes de mayor peso estratégico, Argelia y Marruecos, se comenzaran a aceptar permitía a los otros, y en especial al conciliador Túnez, aproximarse a ellos recuperando las viejas aspiraciones de unión magrebí alimentadas incluso en la época de las luchas por las respectivas independencias (Conferencia de Tánger de 1958). Por otro lado, los países del denominado Magreb periférico –Mauritania y Libia– no plantearon entonces obstáculos mayores a dicha dinámica de concertación progresiva pues para ambos esta encerraba interesantes potencialidades. Libia comenzaba a salir, tras los bombardeos estadounidenses de objetivos seleccionados en Trípoli y Bengasi en abril de 1986 y con la pérdida del apoyo del bloque oriental ante el desmoronamiento progresivo de este, del ostracismo autoimpuesto dado su apoyo al terrorismo y a todo tipo de proyectos revolucionarios, y las autoridades mauritanas veían en la integración magrebí un importante estímulo para consolidar un Estado-frontera entre el África del Norte y el África Subsahariana que adolecía y aún adolece hoy de importantes debilidades.

Así, y paso a paso, se avanzaría con la creación de la Unión del Magreb Árabe (UMA), primero, con la firma del Tratado de Marrakech el 17 de febrero de 1989 por los cinco Jefes de Estado magrebíes, y después con la creación progresiva de un marco de diálogo con los vecinos septentrionales en el Grupo 5+4 –agrupando a los cinco de la UMA más Portugal, España, Francia e Italia–, lanzado en Roma en octubre de 1990, que luego pasaría a ser 5+5 con la incorporación de Malta en la reunión ministerial de Argel del otoño de 1991. Poco antes, en noviembre de 1990, momento aún de optimismos desenfrenados en lo que al Mediterráneo Occidental respecta, llegaron a reunirse incluso representantes de los países de la UMA con los de la CE en Bruselas, pero tal aproximación se enfriaría pronto tras hacerse públicas las acusaciones estadounidenses, primero, y también francesas después, dirigidas contra Libia por la implicación de este país en dos atentados aéreos, uno en Lockerbie en 1988 y otro en Níger en 1989, que derribaron dos aviones comerciales, uno estadounidense y el

otro francés provocando la muerte de 270 y 170 personas respectivamente. Ello llevó a aplicar a Libia sanciones y un embargo parcial decretado por el Consejo de Seguridad de la ONU a partir de 1992 y este hecho, unido al progresivo deterioro de la situación interna en Argelia, donde el terrorismo yihadista hizo de este país un laboratorio para su abyecta praxis, congeló en buena medida la aproximación en el Mediterráneo Occidental o al menos lo despojó de sus proyectos más ambiciosos durante toda esa década. El terrorismo yihadista salafista no sólo se desarrolló en suelo argelino sino que en términos cronológicos había empezado a actuar en la primera mitad de los ochenta en Túnez y tuvo en los noventa manifestaciones también en Libia y en Marruecos. En este último país, un atentado yihadista ocurrido en Marrakech en agosto de 1994 disparó la tensión entre Marruecos y Argelia provocando que la frontera terrestre entre ambos Estados quedara cerrada desde aquel año y así sigue hasta la actualidad.

A partir de ahí las relaciones entre las dos orillas se concentraron en los Estados europeos del arco latino, siempre ávidos de reforzar sus lazos con el sur, y en particular con los tres países del Magreb central (Argelia, Marruecos y Túnez), aunque entre estos Marruecos trataba de despuntar y de atraerse un interés prioritario aprovechándose además del progresivo deterioro argelino. El proyecto de creación de una zona de libre cambio entre Marruecos y la ya Unión Europea (UE), a partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht a principios de los noventa, es el mejor ejemplo de dicha huída hacia delante que casi veinte años después muestra su vigencia con la aprobación de un estatuto de relación avanzada entre Rabat y Bruselas en 2008. Volviendo a nuestro recorrido cronológico observamos también que lo que empezó siendo una aproximación limitada al Mediterráneo Occidental pronto se hizo aproximación euromediterránea pues gracias al Proceso de Paz para Oriente Medio lanzado en Madrid en el otoño de 1991 el Mediterráneo Oriental, y en particular los países de Oriente Próximo, entre los que sin constituir un Estado sí aparecía ya una entidad palestina nueva, la Autoridad Nacional Palestina (ANP) creada por los Acuerdos de Oslo de 1993, se incorporaron a la reflexión sobre la posibilidad de poner en marcha una región caracterizada más por el diálogo y la cooperación que por la confrontación hasta entonces omnipresente. (1)

(1) Véase un estudio detallado de los logros alcanzados en esos años en términos de institucionalización progresiva en la cuenca mediterránea en ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «Las respuestas de las organizaciones internacionales de ámbito europeo a los problemas de seguridad y de defensa en la región mediterránea» en GALINSOGA, Albert (Dir): *La vertebración Mediterránea: un reto para la Unión Europea* Lleida, Ediciones de la Universidad de Lleida, 2002, pp. 798-808.

En dicho marco un país geográficamente mediterráneo como Egipto había inaugurado dicha dimensión dentro de su agenda de política exterior, hasta entonces centrada en Oriente Medio, en la Península Arábiga e incluso en África Subsahariana más que en el Mediterráneo. De hecho el Presidente Hosni Mubarak fue el inspirador del denominado Foro Mediterráneo, una organización intergubernamental de carácter informal y alcance transversal en el Mediterráneo formada por once Estados de toda la cuenca y que se inspiró en la propuesta lanzada por el mandatario egipcio en un discurso ante el Parlamento Europeo, pronunciado en 1991 en el contexto de la posguerra del segundo conflicto del Golfo. Por otro lado, el factor dinamizador que la UE representaba, pues aprovechando el hecho de que tuviera relaciones formalizadas con casi todos los países del sur y del este del Mediterráneo (salvo con Libia) explotaba las mismas para transmitir a estos las bondades de la integración regional, sirvió también para que se avanzara a grandes pasos hacia lo que desde el 28 de noviembre de 1995 sería la construcción de un marco euromediterráneo de diálogo y de cooperación con el Proceso de Barcelona. Este, con sus tres cestos (político y de seguridad; económico y financiero; y social, cultural y humano) abarcaba todos los aspectos posibles en las relaciones incluyendo los tradicionalmente considerados como los más sensibles y presentes en el primero de ellos.

Con reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores cada dos años y una multitud de encuentros ministeriales en otros ámbitos sectoriales, el Proceso sufrió las altibajos en las relaciones entre sus participantes a lo largo de los siguientes años – bien evidentes en Oriente Próximo en la segunda mitad de los noventa que terminaba con el lanzamiento de la Segunda Intifada o Intifada Al Aqsa en el otoño de 2000(2) – mientras que las estructuras económicas de cada uno de los socios mediterráneos absorbían con más o menos facilidad las partidas financieras gestionadas por mecanismos como MEDA. También en dichos años el paisaje diplomático cambió de forma significativa pues junto con la modificación de estatuto de Turquía, que a partir de 1999 conseguía ser considerado país candidato a la adhesión según decisión tomada en el Consejo Europeo de Helsinki, dos de los socios meridionales – Malta y Chipre – se incorporaban a la UE como Estados miembros en la gran ampliación de la Unión de 2004, en la que la Organización de integración europea hacía que los socios europeos

(2) La Segunda Intifada como reacción violenta muy organizada lanzada por diversos actores palestinos contrastaba con la Primera Intifada que surgió como un fenómeno espontáneo en diciembre de 1987 que mostraba el fatalismo de la sociedad palestina de los Territorios Ocupados ante la falta de avances hacia la paz.

del Proceso de Barcelona pasaran de los quince de 1995 a los veinticinco de 2005 con consecuencias no sólo geopolíticas sino también geoestratégicas y geoeconómicas para la cooperación euro-mediterránea. La adhesión de Rumanía y Bulgaria a partir de 2007 consolidaría aún más el reforzamiento en miembros de la Unión.

El Proceso de Barcelona cumplía su primera década de existencia en noviembre de 2005 con una cumbre de sus 25 miembros celebrada en la Ciudad Condal. El balance que se hacía entonces permitía algunas satisfacciones como eran la perduración del marco iniciado en 1995, su ampliación a los nuevos Estados miembros de la UE –tras las ampliaciones de 2004– y la creación de un hábito de trabajo en común así como logros, aunque muy modestos, en términos de desarrollo y de modernización en los socios mediterráneos alcanzados gracias a las partidas financieras comprometidas en dicho período. También se ponía en evidencia que no se había avanzado mucho en términos políticos y de seguridad, insatisfacción comprensible si atendemos no sólo a la tortuosa evolución del Proceso de Paz para Oriente Medio sino también a los obstáculos políticos e incluso psicológicos en muchos participantes, sobre todo de las orillas sur y este, para tratar con normalidad en dicho ámbito multilateral cuestiones consideradas tradicionalmente como tabú. Por otro lado, el hecho de que dos años después de esta Cumbre de aniversario y por iniciativa francesa se propusiera y se consiguiera aprobar una renovación/transformación del Proceso de Barcelona en la hoy conocida como Unión para el Mediterráneo (UPM) ponía de manifiesto la necesidad de revitalizar el Proceso. (3)

En todo ese tiempo transcurrido es interesante observar cómo el marco del Mediterráneo Occidental recuperaba a principios de la presente década su vigencia, revitalizándose el Grupo 5+5 tras haber pasado este una década en hibernación. El comienzo del fin de la crisis entre Libia y Occidente al aceptar el régimen magrebí su responsabilidad en los susodichos atentados aéreos y dar pasos para resolver el dossier permitió levantar las sanciones internacionales –de la ONU, de la UE y bilaterales de los EEUU– y recuperar a este país en términos político-diplomáticos en la subregión, y Argelia por su lado conseguía salir a fines de los noventa de una década oscura protagonizada por un activismo terrorista atroz –con desbordamientos también reflejados en atentados del Grupo Islámico Armado (GIA)

(3) Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «La Unión Mediterránea (UM) del presidente Nicolas Sarkozy: ¿la superación del Proceso de Barcelona?» *UNISCI Discussion Papers* n.º 15, octubre 2007, pp. 235-240, en <www.ucm.es/info/unisci>.

en Francia entre 1995 y 1996, y utilización en general del territorio europeo como retaguardia y progresivamente también como campo de batalla— al que se consiguió casi vencer gracias a un notable esfuerzo nacional. El esfuerzo antiterrorista en Argelia —que no guerra civil pues en ningún momento las Fuerzas Armadas se vieron divididas, ni los terroristas liberaron territorios ni lograron reconocimiento internacional alguno— fue en buena medida un preámbulo de lo que en la década actual el mundo ha descubierto en clave de amenaza global, y constituye una referencia obligada ahora que la amenaza afecta a toda la región magrebí y también a Europa de la mano de Al Qaida en las Tierras del Magreb Islámico (AQMI), una organización terrorista regional fidelizada a la red Al Qaida.

El Grupo 5+5 ha recuperado pues durante la presente década todo su protagonismo soñado por quienes hicieron nacer este marco informal de concertación diplomática, y hoy funciona incluso en el otrora considerado como el capítulo más sensible y por ello más difícil de imaginar: el de la defensa. Ello es así desde que los Ministros de Defensa de los diez países implicados firmaran en París el 21 de diciembre de 2004 una Declaración de Intenciones al respecto. (4) En cualquier caso su funcionamiento no es pleno o no explota todas las oportunidades que encierra porque de nuevo las relaciones entre los dos gigantes del Magreb, Argelia y Marruecos, no son ejemplo de entendimiento y de cooperación, y ello ralentiza no sólo el funcionamiento de la UMA sino que también supone una rémora importante a la hora de diseñar una relación más estrecha entre las dos orillas del Mediterráneo Occidental. (5) Junto a dicho obstáculo central Sur-Sur que es la falta de confianza entre Argelia y Marruecos, los tantas veces comparados con Alemania y Francia y su papel en las Comunidades Europeas en términos de pilares de la necesaria integración regional, debida no sólo al conflicto no resuelto del Sahara Occidental sino también a otras cuestiones técnicas y psicológicas que tienen que ver con la hegemonía, la influencia y las percepciones mutuamente negativas, gravitan otros problemas que son Norte-Sur con consecuencias globales como la existencia de riesgos como los tráficos ilícitos (de personas, de drogas, etc.) o la amenaza del terrorismo yihadista salafista y que conviven con complejas

(4) En ella se incidía en la promoción de la seguridad en el Mediterráneo Occidental a través de actividades prácticas y concretas en campos de interés común que se irían definiendo a partir de entonces. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «La cooperación entre España y los países del Magreb en materia de defensa» *Revista CIDOB d’Affers Internacionals* n.º 79-80, diciembre 2007, pp. 82-83.

(5) Sobre el impacto negativo de la falta de integración entre los países magrebíes véase MORÉ, Íñigo: «La no integración magrebí drena el crecimiento de España» *Afkar/Ideas* n.º 11, otoño 2006, pp. 36-38.

agendas bilaterales como es la hispano-marroquí.(6) El lanzamiento de la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) en la segunda mitad de los años noventa –impulsado en buena medida para hacer frente al terrorismo que entonces tenía su epicentro en Argelia pero que afectaba cada vez a más países– ha permitido que hasta hoy algunas de dichas cuestiones sensibles se multilateralicen hasta cierto punto, un saludable ejercicio que si se intensifica podría coadyuvar a superar las rémoras citadas. No obstante estas iniciativas subsisten en el contexto subregional citado pero también en el global marcado por la guerra o esfuerzo contra el terror con frentes de batalla lejanos y para dar respuesta a un desafío terrorista que tras el 11 de septiembre de 2001 ha sido capaz de influir, y mucho, en el enrarecimiento de las percepciones mutuas.

Pros y contras de la fijación por el Mediterráneo Occidental.

Aquí se hace evidente que el hecho de conocerse mejor y de aprovechar las relaciones bilaterales y multilaterales tejidas entre los Estados de las dos orillas desde antiguo permite que el Mediterráneo Occidental ofrezca ejemplos de cooperación fructífera, y ello es así a pesar de los obstáculos políticos que como hemos afirmado suponen un freno a la cooperación.

Los gasoductos que desde Argelia conectan al productor magrebí con Italia a través de Túnez, desde 1984, o con España a través de Marruecos, desde 1996, suelen ser citados con frecuencia como ejemplos de cordones umbilicales existentes y como instrumentos idóneos para potenciar la integración magrebí.(7) Junto a ellos podríamos citar interconexiones eléctricas y una gran inflación de reuniones de grupos de trabajo sobre diversas cuestiones (transportes, medio ambiente, seguridad y defensa, etc.) en el marco de la UMA que forman un tupido tejido de contactos aún cuando sobre todo ello se impongan también realidades como una frontera terrestre argelino-marroquí cerrada desde 1994, el escasísimo comercio intramagrebí y, con frecuencia y para frustración de muchos, la imposibilidad de avanzar en los contenidos de las agendas cuando se llega a los puntos en los que se hace necesaria la voluntad política de todos para llegar más lejos.

(6) Las dificultades en las relaciones entre España y Marruecos tienen raíces históricas y afectan a diversas cuestiones a la vez, pero cabe recordar que se agudizaron como pocas veces había ocurrido antes en el paso de los años noventa a la década actual. Para recordar los diversos ámbitos de fricción que en un momento dado se solaparon unos con otros enrareciendo las relaciones véase CANALES, Pedro: «Espagne/Maghreb. Madrid modifie sa stratégie» *Arabies* diciembre 2001, p. 15.

(7) Sobre la cooperación en materia energética entre Argelia y los países europeos del Mediterráneo Occidental véase el Capítulo de Francis Guilès en la presente obra.

En términos de evaluar cómo este trabajo cotidiano en el Mediterráneo Occidental puede coadyuvar a profundizar el acercamiento euro-mediterráneo debemos destacar que si los pros existen en términos de acercamiento entre ambas orillas los contras en lo que a la construcción de un marco más ambicioso de toda la cuenca saltan pronto a la vista. El primero y más importante es el de la distracción de energías: mientras se hacen esfuerzos para construir el Mediterráneo Occidental no se hace lo propio para integrar al Mediterráneo en su conjunto. Es más, el Mediterráneo Occidental, tradicionalmente más estable, permite no comprometerse con otras realidades que a priori nos parecen inabarcables –la paz en Oriente Próximo en general o la israelo-palestina en particular, por ejemplo, pero ello sin olvidar tampoco diversas dimensiones de las tensiones greco-turcas con la cuestión de Chipre como eje central (8)– y rendirse renunciando a lograr algo que es ambicioso y a la vez imprescindible.

A quienes piensan que es posible centrarse en el Mediterráneo Occidental olvidándose del Oriental o dándolo incluso por perdido habría que recordarles cómo los acontecimientos que ocurren cotidianamente en este último –desde los distintos conflictos árabe-israelíes no resueltos o contentiosos internos al Islam como es el que enfrenta en diversos escenarios a suníes con shiíes o la preocupante proliferación de grupos radicales islamistas– afectan más pronto que tarde a los países del Mediterráneo Occidental, bien en términos de radicalización en los países del sur o bien en términos de enfriamiento de relaciones y de desencuentros político-diplomáticos entre ambas orillas. Esto se ponía bien de manifiesto, y es sólo un ejemplo de los muchos que hay, cuando en junio de 2008 se reunían en Argel los Ministros de Asuntos Exteriores del Foro Mediterráneo y buena parte de las sesiones fueron aprovechadas por la parte árabe para denunciar el deterioro de la situación en Oriente Próximo y, sobre todo, para criticar a Israel.

DESAFÍOS INTERNOS E INTERNACIONALES QUE AFECTAN A LOS ESTADOS DE LA UNIÓN DEL MAGREB ÁRABE (UMA).

Las vulnerabilidades de todo tipo que afectan a Mauritania como Estado; la vigencia del conflicto del Sáhara Occidental como problema enquistado y sin perspectivas de una solución satisfactoria en el corto plazo; los obs-

(8) No debemos de olvidar que la República de Chipre se adhiere a las Comunidades Europeas en 2004 sin que se hubiera resuelto previamente la cuestión de la ocupación militar turca de parte de la zona septentrional de la isla, lo que Turquía denomina la República Turca de Chipre del Norte y que ningún otro Estado de la Comunidad Internacional reconoce.

táculos a la modernización plena en Marruecos; la existencia aún de focos terroristas en Argelia y las malas relaciones entre este Estado y su vecino marroquí; la imposibilidad para Túnez de dinamizar un marco de integración con sus vecinos inmediatos; o las incógnitas que plantea Libia en términos de sucesión –aún cuando formalmente esta cuestión haya sido formalmente resuelta en octubre de 2009– y de decisiones erráticas por parte de su líder, son todas ellas lo suficientemente importantes como para que provoquen preocupación entre los socios septentrionales. Estos a su vez perciben desafíos globales como son los tráfico ilícitos –algunos propios de la región magrebí y otros foráneos como son los procedentes de África Subsahariana– y el terrorismo y la radicalización que también los países de la orilla sur sufren pero que no priorizan tanto, o al menos no lo hacen en sus contactos con los países de la orilla norte con los que quieren dar más importancia en las agendas de las reuniones a la necesidad de que los europeos apoyen a la estabilidad de los regímenes, a una actitud más generosa en términos económicos y comerciales y a la no ingerencia en los asuntos internos.

Los obstáculos a la integración magrebí.

El arranque de una verdadera construcción magrebí debería de partir de los dos países de más peso en dicha subregión árabe: Argelia y Marruecos. Ambos, que en múltiples ocasiones han sido calificados de «la Alemania y la Francia del Magreb», ni han jugado ni es previsible que juegen el papel pragmático y dinamizador que jugó el eje París-Bonn para posibilitar la puesta en marcha de las Comunidades Europeas en los años cincuenta del siglo XX. La desconfianza entre ambos regímenes se basa no sólo en sus desavenencias por el conflicto no resuelto del Sáhara Occidental. La lucha por la hegemonía regional y los recelos endémicos debidos a factores históricos y geopolíticos impiden a ambos Estados dar los pasos necesarios para construir un Magreb integrado y próspero, y el hecho de que su frontera terrestre lleve quince años cerrada es buen indicador de tal handicap. Esta realidad, la de la desconfianza mutua, no debe de ser despreciada pues hay quienes achacan la no integración a factores distintos como puedan ser la falta de un «Plan Marshall» para el Magreb que sí existió en cambio para la Europa destruida por la Segunda Guerra Mundial o a una «conspiración» de poderes extranjeros que querrían preservar su dominio sobre el Magreb manteniéndolo dividido. La Guerra de las Arenas, en octubre de 1963, ya enfrentó a ambos países un año después de la independencia argelina y cuando Marruecos cuestionó de forma explícita las fronteras heredadas del colonialismo francés y, aunque una década después ambos

Estados llegaron a unos Acuerdos (los de Ifrán) que parecían poner fin a tales desavenencias, volvieron a enfrentarse en el campo de batalla en 1976 y 1977 en el contexto de la guerra del Sáhara Occidental. Hoy Marruecos ve recomponerse su mapa político con el creciente dominio del mismo por el Partido de la Autenticidad (PAM), creado de la nada en 2008 y presentado como el «partido del Rey», y en paralelo a dicha operación se vislumbra la puesta en marcha efectiva del plan de autonomía para el Sáhara Occidental a través del denominado Comité para el Sáhara que el Monarca puede activar en cualquier momento. Dicha dinámica encuentra enfrente a Argelia que sigue apoyando al Frente Polisario y la dinámica de solución que pasa para ambos por la celebración de un referéndum de autodeterminación en el territorio para resolver de forma definitiva el estatuto jurídico de este.

Ante tal realidad poco pueden hacer en términos de dinamización regional los otros tres Estados magrebíes. El que más vocación conciliadora y de integración tiene, Túnez, ve cómo sus esfuerzos se ahogan rodeado como está por grandes vecinos como Libia y Argelia. En cuanto a Libia, la debilidad de este país tanto en términos de población como de liderazgo político hace que no sea el motor potencial hacia la integración, y ello a pesar de la afición que el Coronel Muammar El Gaddafi ha tenido históricamente por poner en marcha integraciones políticas comprometiendo a Libia con otros países árabes y/o africanos. Finalmente Mauritania, uno de los países más pobres del mundo y que en el último lustro ha sufrido tres golpes de Estado, imponiéndose el último de ellos en 2008, vive a caballo entre el África del Norte y el África Subsahariana viéndose aún más debilitado por esta dispersión de identidades. Su vulnerabilidad endémica ha hecho también de él en los últimos cuatro años objetivo preferente para el terrorismo yihadista salafista ejecutado por el Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC), primero en 2005, y ya después por AQMI de forma intensa en 2008 y 2009.

Las perspectivas de cara a la Presidencia española de la UE, en el primer semestre de 2010, dibujan un escenario tendente a mantener e incluso profundizar el «statu quo» actual – celebración de una cumbre con Marruecos en el marco de la vecindad reforzada; definición de una Asociación Estratégica con Argelia en el ámbito energético; profundización de la Asociación con Túnez; y establecimiento de las bases para una relación institucionalizada UE-Libia – aunque también se prevé celebrar la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo 5+5, tras la celebrada en Túnez en diciembre de 2003, para fortalecer con ella la cooperación en el Mediterráneo Occidental. Durante dicha Presidencia está prevista también

la celebración en Barcelona de la II Cumbre de la Unión para el Mediterráneo, permitiéndose de esta manera mostrar la convivencia entre la aproximación subregional y la regional y analizar las interacciones entre ambas.

El debilitamiento de los marcos árabe, africano e islámico implícito a la aproximación magrebí a Europa.

La búsqueda de una salida particular bien de cada país magrebí por separado, con el caso de Marruecos como el más emblemático, o bien de la región magrebí en su conjunto si la UMA llegara a tener una cierta entidad una vez sus Estados miembros fueran capaces de dejar de lado los conflictos y las tensiones que les afectan, podría tener consecuencias con respecto a las tres regiones geopolíticas de las que todos ellos forman parte, a saber: la árabe, la africana y la islámica. Además, la pertenencia de dichos países y de la subregión como tal a esos tres mundos que en determinados casos se superponen influye e influirá a la hora de definir los ritmos de sus relaciones con los países occidentales en general y de sus vecinos inmediatos europeos en particular. La influencia creciente de corrientes islamistas en las sociedades, y allá donde pueden también en los círculos de decisión, marca y marcará esta realidad en los próximos años y para ello no está de más observar con atención, en el Mediterráneo Oriental, la evolución interna e internacional de Turquía, país musulmán y occidental a la vez, desde que los islamistas del Partido de Justicia y Desarrollo controlan el Gobierno y la Jefatura del Estado.

Por un lado, y aunque los países de la Liga de Estados Árabes jamás han dado ejemplo de vocación integradora sincera y eficaz desde que esta organización internacional de carácter regional naciera en 1945,⁽⁹⁾ y **recuérdese** aquí que es la decana de las organizaciones intergubernamentales regionales, sí es importante destacar que un anclaje magrebí con Europa o la manifestación de una priorización por Europa en las agendas diplomáticas de todos, o de algunos, países magrebíes podría tener una lectura negativa bien por parte de otros países también pertenecientes a la Liga o bien por parte de sectores nacionalistas árabes existentes en el seno de dichos Estados magrebíes. El intento de frenar la posible pérdida de identidad o la fidelidad hacia causas árabes podría en determinados momentos pesar y mucho en las decisiones de estos socios de Europa. Además, si las rela-

(9) Aunque ello no desdice a lo anterior sí es preciso destacar algunos acuerdos importantes aprobados en su seno como fue el tomado en la Cumbre de la Liga celebrada en Beirut en 2002. En ella se aprobó una propuesta de paz global para Oriente Próximo a iniciativa de Arabia Saudí.

ciones acaban centrándose en aspectos concretos –generalmente comerciales (10)– sin profundizar en las demás dimensiones de una relación entre Estados y entre pueblos, esta posibilidad de alejamiento será aún mayor.

En lo que a África respecta y atendiendo a la vocación africana de miembros de la UMA como Libia, actual Presidencia rotatoria de la Unión Africana (UA) y estimuladora de la integración africana en detrimento de la árabe tal y como defiende desde hace años el Coronel Gaddafi, o como Argelia, que desde principios de la presente década ha jugado un papel clave en iniciativas diplomáticas como la transformación de la Organización para la Unidad Africana (OUA) en UA o el lanzamiento de la Nueva Iniciativa para el Desarrollo de África (NEPAD), cualquier fijación por la UE no podrá en cualquier caso representar un alejamiento de esta otra dimensión de sus políticas exteriores. Ambos países han mostrado una actitud purista africana que les ha impedido encontrar posiciones comunes con Europa que la UE habría podido aprovechar en crisis como las vividas con el Zimbabue de Robert Mugabe, con el Sudán de Omar Hassan Ahmed Al Bashir, o con la atribulada Somalia, incluyendo con respecto a este último no sólo las cuestiones referidas a la seguridad en tierra sino también la necesaria coordinación en el mar para hacer frente a la piratería. Marruecos, que abandonó la OUA en 1984 cuando esta organización intergubernamental panafricana admitió como miembro de pleno derecho a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), ni podrá ni tampoco querrá sacrificar su vocación africana y ello a pesar de su fijación por la UE que le llevó a solicitar formalmente en 1987 su adhesión a las entonces Comunidades Europeas, pues debe de cuidar su diplomacia en el continente para, entre otras cosas, contrarrestar a la dinámica diplomacia argelina en una cuestión existencial para Rabat como es el futuro del Sáhara Occidental. El despliegue económico y financiero pero también en ámbitos como la seguridad, la defensa y la mediación diplomática de Marruecos en diversos países subsaharianos viene de antiguo pero además se ha intensificado en años recientes y las tendencias apuntan a que seguirá haciéndolo. Desde 2009 Marruecos es según un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (CNUCED) el país norteafricano que mayores Inversiones Directas Extranjeras (IDE) coloca en África, y ello es hoy por hoy bien visible en África Occidental, África

(10) Esta realidad puede observarse muy claramente en el ámbito de las relaciones franco-argelinas, obligadas como algunos dicen o incluso estimulantes pero también cargadas de lastres históricos que al final pueden llevar a limitarlas a los aspectos estrictos de interés común. Véase al respecto el interesante artículo de Boualmen AKIL: «La France de plus en plus intéressé par le gaz algérien» Chiffre d’Affaires (Argel) 16-23 julio 2009, p. 17.

Central y el Sahel. (11) Marruecos utiliza este ámbito de las inversiones y de la cooperación técnica en diversos ámbitos –aérea, bancaria, de infraestructuras– para contrarrestar una proyección argelina en África Subsahariana que es importante en términos diplomáticos pero que no tiene ni la tradición, ni el dinamismo ni los instrumentos de la marroquí. (12)

El marco islámico, tan de actualidad en los últimos años, no podrá en cualquier caso ser sacrificado por lograr un acercamiento a Europa que es importante en términos comerciales y financieros pero que no puede sustituir a las líneas definidoras de las identidades de todos los países magrebíes. Esta posición exigente es o podría ser la propia de sectores islamistas internos en los países del Magreb, que dicho sea de paso van adquiriendo un peso cada vez mayor en las sociedades y cuando se les permite también en la política, o la de países que perteneciendo a la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) y siendo socios importantes, o incluso cruciales, de los Estados magrebíes querrían frenar un posible anclaje de esta subregión árabo-musulmana a Europa. (13) A los lazos entre las petromonarquías del Golfo, con la saudí a la cabeza, y la Monarquía marroquí hay que unir las cada vez más visibles inversiones de grupos árabes no magrebíes en todo el Magreb y las agendas diplomáticas cada vez más repletas de encuentros y foros de carácter exclusivamente musulmán. Si en unos años la UE acaba rechazando a Turquía como candidato en el marco de las negociaciones de adhesión que avanzan a duras penas, y si el conflicto de Afganistán, tensiones como la mantenida con Irán por su programa nuclear, el esfuerzo global (pero en buena medida de impronta occidental) contra el terrorismo yihadista salafista o la continuación del bloqueo político-diplomático en Oriente Próximo se hacen endémicos, la vigilancia de unos Estados sobre otros para evitar su anclaje con un Occidente percibido como hostil se hará cada vez más estrecha. Aquí es preciso recordar además que el Magreb y su vecindad europea, terrestre incluso con España a través de las ciudades autónomas españolas de Ceuta y Melilla, es la más evidente y la que más inquietudes podrá provocar en los sectores islamistas citados. Si para los terroristas yihadistas salafistas de AQMI el simbolismo que adjudican a Al Andalus roza

(11) «Maroc investissements. Cap au Sud» *African Business* mayo-junio 2009, pp. 28-29.

(12) DJALIL, Abdelkader: «Les relations économiques de l'Algérie avec l'Afrique. Près du coeur, loin du porte-monnaie» *Les Débats* (Argelia) 15-21 julio 2009, p. 7.

(13) Las petromonarquías del Golfo mantienen relaciones estrechas con la Monarquía marroquí por afinidades de sistema pero también lo han hecho y lo siguen haciendo con los demás países del Magreb. Las inversiones de sociedades árabes de Oriente Medio y del Golfo cada vez están más presentes y cuestiones como la economía islamizada no sólo se imponen cada vez más en el Magreb sino que también van adquiriendo más visibilidad en los círculos financieros de Europa.Z

lo patológico e incrementa la preocupación de las autoridades españolas no hay que olvidar que también en términos de simbolismo esta frontera del Mediterráneo Occidental es la más visible en su dimensión de seguridad, mucho más que la menos visible y más ambigua entre Grecia y Turquía; que las que hoy existen dentro de un espacio ex-soviético que incluye repúblicas musulmanas y territorios musulmanes (Chechenia, Daguestán, Ingushetia y otras) pertenecientes a la Federación Rusa; o que las lejanas y muy desconocidas de la República Popular China con Afganistán y con Pakistán. (14)

PERSPECTIVAS DE FUTURO EN TORNO AL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL COMO SUBREGIÓN EN EL CONTEXTO DE LA CUENCA MEDITERRÁNEA EN SU CONJUNTO.

En los próximos años el Mediterráneo Occidental podrá ser elemento dinamizador de la aproximación euro-mediterránea o área de reserva para mantener un diálogo y/o cooperación que quizás no funcione en el resto de la cuenca. En interés de todo mejor sería que fuera más lo primero que lo segundo, pero la situación tanto en el Mediterráneo Oriental como en el Gran Oriente Medio en general no invita hoy por hoy al optimismo. Tampoco lo hace el primer año de vigencia de la Unión para el Mediterráneo (UPM) como iniciativa que transmite la impresión – ampliamente percibida en las orillas sur y este pero también en círculos de la orilla norte – de que con ella se ha perdido la vitalidad del Proceso de Barcelona y, sobre todo, sus ambiciones desplegadas en todas las áreas, independientemente de lo que luego se pudo lograr en cada una de ellas. (15)

Logros limitados en el contexto de la cooperación subregional.

Aparte de los resultados obtenidos de la cooperación entre los Estados del Magreb y la UE como tal y de los aún por inventariar en el marco

(14) No es baladí ni en términos simbólicos ni tampoco en los operativos que los terroristas de AQMI acaben de dotarse, en octubre de 2009, de un instrumento de propaganda y comunicación al que han denominado pomposamente Instituto de Producciones Mediáticas Al Andalus. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: «El proselitismo yihadista en pleno auge. También en Al Andalus» Análisis del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES) n.º 356, 29 octubre 2009, en <www.gees.org/autor/251>.

(15) Sobre los aspectos jurídicos y políticos de la UPM véase BLANC ALTEMIR, Antonio: «La Unión por el Mediterráneo: ¿una etapa más de la Política Mediterránea de la UE?» Revista Española de Derecho Internacional (REDI) Vol. LX, (2008), n.º 2, pp. 701-705. Sobre la visión crítica de la Unión véase MERABET, Mohamed: «Quand l'Europe vend du vent. L'Accord d'Association et l'UPM deux faces d'une même médaille» Chiffre d'Affaires (Argel) 16-23 julio 2009, p. 16.

del primer año de vigencia de la UPM, la subregión del Mediterráneo Occidental tiene como resultados más visibles de la cooperación Norte-Sur los obtenidos en los marcos bilaterales de los países magrebíes con los meridionales europeos y la mayor o menor dinamización posibilitada por el Grupo 5+5, lanzado a principios de los noventa pero en hibernación como recordamos anteriormente hasta que fue revitalizado a comienzos de la década actual.

Los marcos bilaterales siguen mostrando una gran presencia francesa en los tres países del Magreb central y en Mauritania, una creciente presencia española especialmente en Marruecos y un despliegue importante de Italia en Túnez donde rivaliza con Francia y, sobre todo y en tiempos recientes, en Libia. En cualquier caso la presencia francesa es estructural, sobre todo en lo que a Marruecos respecta tal y como se confirmaba durante la visita oficial del Presidente Nicolas Sarkozy al país magrebí, en octubre de 2007. Proyectos como la construcción del gran puerto Tánger-Mediterráneo se confía a firmas francesas como Bouygues e incluso aspectos emergentes como la cooperación nuclear también la canaliza Marruecos a través de la cooperación técnica con Francia. Por otro lado, mientras las relaciones franco-marroquíes van muy bien no se puede decir lo mismo de las franco-argelinas: desde Argel se piensa hoy que Francia ni invierte en Argelia todo lo que debiera ni pone en práctica el Acuerdo de Cooperación en el Ámbito Nuclear firmado en 2007, y ellas entre otras cuestiones que son tan importantes o más en términos de alimentar negativamente las percepciones mutuas. En ese contexto Argelia refuerza sus relaciones con España si bien casi exclusivamente en el ámbito energético, al menos por ahora y tal y como lo ilustra la anunciada inauguración del gasoducto directo Medgaz entre Argelia y nuestro país que aunque prevista para fines de 2009 se ha retrasado ya a la primavera de 2010. Aquí de nuevo la cuestión del conflicto del Sáhara Occidental aflora pues si España apoyara de forma aún más clara la solución marroquí de la autonomía ello dificultaría y mucho las relaciones hispano-argelinas. Italia está reforzando y mucho sus relaciones con una Libia abierta a Occidente desde 2003 pero con la que aún existen áreas grises en las relaciones debidas en buena medida a la actitud del Coronel Gaddafi, realidad esta que unida al pasado colonial italiano – evidenciado por el mandatario libio durante su visita oficial a Italia en el verano de 2009 – pueden llevar a ralentizar en determinados momentos dichas relaciones.

En cuanto al marco regional magrebí hay que recordar de nuevo que la falta de integración en la UMA frena en buena medida la aplicación de me-

didadas o la puesta en marcha de proyectos de carácter regional, excepción hecha de las redes de gasoductos que en dirección a Europa atraviesan más de un país magrebí. Aquí también es importante destacar que en clave de beneficios mutuos ha sido más útil el Gasoducto Transmediterráneo, que desde 1984 conecta Argelia con Italia a través de Túnez y del que se beneficia este último tanto en términos de derechos de tránsito como en consumo de gas, que el gasoducto Magreb-Europa que desde 1996 conecta Argelia a través de Marruecos. El Reino jerifiano obtiene derechos de tránsito pero no se beneficia todo lo que podría del gas que esta obra transporta, y ello por decisión política marroquí. La próxima inauguración del gasoducto Medgaz conectando directamente Argelia y España por vía submarina y sin atravesar territorio marroquí, es ejemplo demostrativo de que los tendidos energéticos como vectores de integración subregional no han funcionado, sobre todo para el caso de Marruecos. Ello se vería confirmado por el hecho de que el proyecto GALSI de gasoducto directo entre Argelia e Italia, en la línea del Medgaz hispano-argelino, evite también tendidos a través de Estados terceros (Túnez), y somos tan lapidarios en nuestra afirmación porque con estos últimos gasoductos citados quedaría ya completada la red de transporte de gas para los próximos años y con ello toda posibilidad de construir atractivos escenarios de integración regional a través de estos instrumentos energéticos específicos.(16)

Posibilidades de mantener este espacio del Mediterráneo Occidental activo y sus posibles beneficios para el Mediterráneo en su conjunto.

En beneficio del mantenimiento del marco político-diplomático del Mediterráneo Occidental juega el hecho de que, hasta ahora, ninguno de los diez Estados que lo conforman han mostrado fatiga ni deseos de abandonarlo, aunque esta realidad por sí misma no debe de provocar una satisfacción desmedida pues ya se sabe que muchas veces los Estados prefieren mantener un statu quo determinado que es irrelevante antes que alterar la situación a través de denuncias y abandonos. Lo que sí se haría necesario sería dotar a dicho marco de contenidos, algo que evidentemente no se logrará a través de la proliferación de reuniones, que la hay, sino a través de la puesta en marcha de proyectos factibles, de escaso impacto si se quiere en términos de rentabilidad inmediata pero que vayan crean-

(16) El proyecto de gasoducto trans-sahariano firmado en el verano de 2009 por los Ministros de Energía de Argelia, Níger y Nigeria, y que llevará desde mediados de la próxima década gas nigeriano hacia Argelia a través de Níger, podría desde la costa norteafricana llegar a los mercados europeos pero aún no se ha definido tal etapa.

do un hábito de trabajo en común y que permitan, en suma, vislumbrar beneficios estructurales futuros. Con ello se lograría superar las rémoras encontradas en la aplicación de los objetivos de la UPM pues al año de su lanzamiento esta aún está sumida en un proceso tanto de reflexión interna como de cristalización de figuras administrativas, así como de intentos de lanzar iniciativas como la de un desarrollo industrial coordinado en la cuenca que no acaba de arrancar. Además, los tiempos que corren no constituyen un buen momento para buscar fuentes de financiación para sus proyectos y en tiempos de escasez de liquidez estos deberían de ser muy atractivos como para arrastrar a potenciales inversores.

Por otro lado, la práctica animada por la parte europea de no tocar e incluso de evitar los temas sensibles sirve para mantener el proceso vivo pero no sirve en absoluto para contribuir a resolver dichos temas y por tanto afianza las carencias –el Grupo 5+5 es un buen ejemplo de ello– en términos de resultados destacables. Aunque hay áreas de interés mutuo evidente como son las de la lucha contra los tráficoos ilícitos habría que añadir a estas otras para no dar la impresión de que se hacen esfuerzos sólo allí donde hay verdadero interés europeo –lucha contra la inmigración irregular, contra el tráfico de drogas o contra el terrorismo yihadista– asumiendo que cuestiones como la seguridad alimentaria, las transferencias de tecnología, la creación de empresas mixtas o la protección del medio ambiente son temas cruciales para los países de la orilla sur. Los grupos de trabajo que en el marco del Grupo 5+5 se vienen reuniendo, y dejando aparte al competente en materia de Defensa, vienen pecando más de ofrecer presentaciones grandilocuentes sobre lo que se podría hacer, es decir, sobre objetivos que las circunstancias no van a permitir ver cumplidos, al menos en el corto o en el medio plazo, como es la autopista transmagrebí cuando la frontera terrestre argelo-marroquí sigue cerrada y así va a seguir previsiblemente en el futuro inmediato, mientras que hay otras cuestiones sobre las que sí se podría trabajar de forma más modesta pero también más eficaz. A título de ejemplo, la cuestión alimentaria es esencial, máxime en una coyuntura como es la actual en la que la crisis global ha tenido y tiene sus secuelas en las endebles economías del sur del Mediterráneo.

CONCLUSIONES.

De todo lo explicado en el presente Capítulo es importante destacar que la vigencia del Mediterráneo Occidental como subregión del Mare

Nostrum perdura, pues la Geografía y la Historia invitan a ambas orillas a mantener y a profundizar su vecindad. Mientras la orilla norte ofrece un escenario de cooperación e integración política –y ello aún cuando pueda haber y los hay intereses nacionales a defender en cada uno de los Estados europeos que hace que sus políticas hacia los países del Magreb no sean coincidentes– no ocurre lo propio en la orilla sur, donde los países de la UMA siguen distanciados entre ellos y la cooperación regional brilla por su ausencia.

No aparece pues el Mediterráneo Occidental como ejemplo de éxito a seguir en otros rincones de la cuenca en clave de diálogo y de cooperación si bien es cierto que las tensiones e incluso los conflictos que se viven en él son mucho menos visibles, y en términos estratégicos menos impactantes, que las que se dan, por ejemplo, en Oriente Próximo donde el riesgo de escalada es mucho mayor. Ello debería de llevar a los Estados de la subregión a, sin ahorrarse esfuerzos para resolver sus motivos de tensión propios pues ningún conflicto abierto o latente en marginal, aprovechar esa tranquilidad relativa para contribuir mucho más a la resolución de tensiones y problemas en el resto del Mediterráneo. Aparte de los componentes de solidaridad que ello encerraría estarían los de la defensa de los intereses propios y de la seguridad de todos, habida cuenta de la incidencia que ha tenido y tiene la inseguridad en Oriente Próximo y Oriente Medio en el Magreb en términos de incremento de la radicalización; de la que ha tenido también en términos de bloqueos y enfriamientos en las relaciones Norte-Sur en la cuenca (piénsese en momentos como la Segunda y Tercera Guerras del Golfo, en 1991 y 2003 respectivamente, o en las crisis recurrentes vividas entre árabes e israelíes); o, incluso en términos de intereses particulares de la orilla norte, de las dificultades que ha planteado el conflicto greco-turco en el seno de la Alianza Atlántica o de las complejidades que encierran hoy y que van a producir previsiblemente en los próximos años las negociaciones de adhesión de Turquía al club comunitario.

En suma, podemos justificar plenamente la necesidad de estudiar de forma individualizada la subregión del Mediterráneo Occidental en un análisis global sobre la cuenca mediterránea en términos geopolíticos y geoestratégicos como es el contenido en esta obra colectiva. El Mediterráneo Occidental fue punto de arranque para lanzarse a la apasionante aventura mediterránea hace ahora veinte años y no debería de convertirse en falso refugio seguro para protegerse de los vaivenes procedentes del Levante; antes bien deberá recuperar el papel de trampolín que otrora

tuvo –y más en el horizonte de la Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 y con el Tratado de Lisboa ya en vigor– aunque sin olvidar que para ser eficaz en iniciativas político-diplomáticas ambiciosas en escenarios lejanos (Oriente Próximo y Oriente Medio) debe de lograr en paralelo avances en la resolución de los conflictos, de las desavenencias y de las tensiones propias, tanto las Norte-Sur como las Sur-Sur. Como quiera que las tendencias ahora inventariables –una radicalización islamista por un lado que se expande por doquier y que nos desafía a todos, en especial a quienes insistimos en la necesidad de proteger a las comunidades musulmanas y a las no musulmanas de dicha lacra– juegan como fuerza contraria deberemos de redoblar los esfuerzos para lograr tales fines y ello nos demuestra que tenemos por delante un camino nada fácil, pero estimulante y obligado, por recorrer.

COMPOSICION DEL GRUPO DE TRABAJO

Coordinador: **D. EMILIO CASSINELLO AUBÁN**
Embajador
Director del Centro Internacional de Toledo para la Paz

Vocal Secretario: **D. FRANCISCO JOSÉ RUIZ GONZÁLEZ**
Jefe de Unidad
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Vocales: **D. JESÚS NUÑEZ VILLAVERDE**
Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y
Acción Humanitaria

D. JOSÉ ROMERO SERRANO
Coronel (ET)
Jefe BRILCAN XVI

D. RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático Universidad Complutense de Madrid

D. LUCIANO ZACCARA
Investigador Contratado Universidad Autónoma de
Madrid

D. CARLOS ECHEVERRIA JESÚS
Profesor de la UNED

D. FRANCIS GHILÈS
Miembro del Centro de Información y Documentación
Internacional de Barcelona (CIDOB)

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo I</i>	
EL MEDITERRÁNEO EN LOS FOROS INTERNACIONALES: INICIATIVAS DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA	21
El discurso Europeo de seguridad en relación con el Mediterráneo...	25
El discurso de seguridad desde la orilla sur y este del Mediterráneo...	29
Foros de seguridad y defensa impulsados por países europeos	33
– El Diálogo Euro-Árabe (DEA)	34
– La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en el Mediterráneo	35
– El Grupo 5+5	37
– La Unión Europea Occidental (UEO) y su acción mediterránea	40
– El Diálogo OTAN-Mediterráneo/La iniciativa de Cooperación de Estambul	43
– El Proceso de Barcelona	48
Los Estados Unidos y sus intereses Mediterráneos	52
Evaluación de conjunto	55
El futuro de las relaciones de seguridad en el Mediterráneo	57

	<u>Página</u>
<i>Capítulo II</i>	
OPERACIONES EN EL MEDITERRÁNEO: LA DIMENSIÓN MILITAR INTERNACIONAL	61
Geopolítica del Mediterráneo en el siglo XXI.....	63
– Geografía física y humana.....	65
Escenarios 2010.....	68
La dimensión Militar.....	75
– Las Fuerzas y Actores en presencia.....	75
– Los desequilibrios existentes.....	81
– La dimensión Militar.....	85
Despliegue y misiones internacionales.....	90
Conclusiones.....	96
<i>Capítulo III</i>	
LA UNIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO: ¿PROYECTO O REALIDAD?	99
Fortalezas y Debilidades del área Mediterránea.....	101
– Proximidad geográfica, conflictividad política y discrepancias culturales.....	102
– Dinamismo demográfico y desigualdad de riqueza.....	103
Del cuestionado proceso de Barcelona a la política Europea de vecindad.....	106
– El proceso de Barcelona: orígenes y evolución.....	106
– La revisión del proceso de Barcelona y la política de vecindad de la UE.....	109
La propuesta de la unión para el Mediterráneo.....	112
– La gestación del proyecto y el pacto político fundacional.....	112
– Los principios, las instituciones y las áreas prioritarias de actuación.....	115
Conclusiones.....	119
<i>Capítulo IV</i>	
LA COMUNIDAD INTERNACIONAL ANTE LA CUESTIÓN IRANÍ	121
Irán y la Organización de las Naciones Unidas.....	124
La cuestión nuclear y el Organismo Internacional de Energía Atómica.....	127
Irán y Estados Unidos.....	133

	<u>Página</u>
Irán y la Unión Europea.....	138
Irán, el conflicto de Oriente Medio e Israel.....	140
Irán y Turquía.....	145
Irán y Marruecos.....	148
Irán y Egipto.....	149
La repercusión internacional de la reelección de Ahmadineyad.....	150
Conclusiones.....	153
 <i>Capítulo V</i>	
COOPERACIÓN ENERGÉTICA: FACTOR DE ESTABILIDAD EN EL MEDITERRÁNEO	157
Que todo siga igual no es una opción realista.....	163
Algunos datos y tendencias esenciales.....	168
– Gas.....	168
– Petróleo.....	169
– Electricidad.....	170
– Fuentes renovables.....	171
– Energía nuclear.....	172
La situación en Turquía.....	174
La situación en el Mediterráneo suroccidental (norte de África).....	176
La existencia de mayores vínculos comerciales no es lo mismo que la cooperación.....	181
Una historia resumida de algunos de los vínculos energéticos de la región.....	182
 <i>Capítulo VI</i>	
EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL: RETOS Y OPORTUNIDADES	185
El Mediterráneo Occidental como un subregión individualizada.....	188
– De embrión de la cooperación euromediterránea a una subregión de nuevo.....	188
– Pros y contras de la fijación por el Mediterráneo Occidental.....	194
Desafíos internos e internacionales que afectan a los estados de la Unión del Magreb Árabe (UMA).....	195

	<u>Página</u>
– Los obstáculos a la integración magrebí	196
– El debilitamiento de los marcos árabe, africano e islámico implícito a la aproximación magrebí a Europa	198
Perspectivas de futuro en torno al Mediterráneo occidental como subregión en el contexto de la cuenca mediterránea en su conjunto	201
– Logros limitados en el contexto de la cooperación subregional	201
– Posibilidades de mantener este espacio del Mediterráneo occidental activo y sus posibles beneficios para el Mediterráneo en su conjunto	203
Conclusiones	204
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	207

CUADERNOS DE ESTRATEGIA

Nº	TÍTULO
*01	La industria alimentaria civil como administradora de las FAS y su capacidad de defensa estratégica.
*02	La ingeniería militar de España ante el reto de la investigación y el desarrollo en la Defensa Nacional.
*03	La industria española de interés para la defensa ante la entrada en vigor del Acta Única.
*04	Túnez: su realidad y su influencia en el entorno internacional.
*05	La Unión Europea Occidental (UEO) (1955-1988).
*06	Estrategia regional en el Mediterráneo Occidental.
*07	Los transportes en la raya de Portugal.
*08	Estado actual y evaluación económica del triángulo España-Portugal-Marruecos.
*09	Perestroika y nacionalismos periféricos en la Unión Soviética.
*10	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (I).
*11	La gestión de los programas de tecnologías avanzadas.
*12	El escenario espacial en la batalla del año 2000 (II).
*13	Cobertura de la demanda tecnológica derivada de las necesidades de la Defensa Nacional.
*14	Ideas y tendencias en la economía internacional y española.
*15	Identidad y solidaridad nacional.
*16	Implicaciones económicas del Acta Única 1992.
*17	Investigación de fenómenos belígenos: Método analítico factorial.
*18	Las telecomunicaciones en Europa, en la década de los años 90.
*19	La profesión militar desde la perspectiva social y ética.
*20	El equilibrio de fuerzas en el espacio sur europeo y mediterráneo.
*21	Efectos económicos de la unificación alemana y sus implicaciones estratégicas.

Nº

TÍTULO

- *22 La política española de armamento ante la nueva situación internacional.
- *23 Estrategia finisecular española: México y Centroamérica.
- *24 La Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (cuatro cuestiones concretas).
- *25 Consecuencias de la reducción de los arsenales militares negociados en Viena, 1989. Amenaza no compartida.
- *26 Estrategia en el área iberoamericana del Atlántico Sur.
- *27 El espacio económico europeo. Fin de la guerra fría.
- *28 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (I).
- *29 Sugerencias a la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones (LOT).
- *30 La configuración de Europa en el umbral del siglo xxi.
- *31 Estudio de “inteligencia operacional”.
- *32 Cambios y evolución de los hábitos alimenticios de la población española.
- *33 Repercusiones en la estrategia naval española de aceptarse las propuestas del Este en la CSBM, dentro del proceso de la CSCE.
- *34 La energía y el medio ambiente.
- *35 Influencia de las economías de los países mediterráneos del norte de África en sus respectivas políticas de defensa.
- *36 La evolución de la seguridad europea en la década de los 90.
- *37 Análisis crítico de una bibliografía básica de sociología militar en España. 1980-1990.
- *38 Recensiones de diversos libros de autores españoles, editados entre 1980-1990, relacionados con temas de las Fuerzas Armadas.
- *39 Las fronteras del Mundo Hispánico.
- *40 Los transportes y la barrera pirenaica.
- *41 Estructura tecnológica e industrial de defensa, ante la evolución estratégica del fin del siglo XX.

Nº

TÍTULO

- *42 Las expectativas de la I+D de Defensa en el nuevo marco estratégico.
- *43 Costes de un ejército profesional de reclutamiento voluntario. Estudio sobre el Ejército profesional del Reino Unido y (III).
- *44 Sistemas ofensivos y defensivos del espacio (II).
- *45 Desequilibrios militares en el Mediterráneo Occidental.
- *46 Seguimiento comparativo del presupuesto de gastos en la década 1982-1991 y su relación con el de Defensa.
- *47 Factores de riesgo en el área mediterránea.
- *48 Las Fuerzas Armadas en los procesos iberoamericanos de cambio democrático (1980-1990).
- *49 Factores de la estructura de seguridad europea.
- *50 Algunos aspectos del régimen jurídico-económico de las FAS.
- *51 Los transportes combinados.
- *52 Presente y futuro de la Conciencia Nacional.
- *53 Las corrientes fundamentalistas en el Magreb y su influencia en la política de defensa.
- *54 Evolución y cambio del este europeo.
- *55 Iberoamérica desde su propio sur (La extensión del Acuerdo de Libre Comercio a Sudamérica).
- *56 La función de las Fuerzas Armadas ante el panorama internacional de conflictos.
- 57 Simulación en las Fuerzas Armadas españolas, presente y futuro.
- *58 La sociedad y la Defensa Civil.
- *59 Aportación de España en las Cumbres Iberoamericanas: Guadalajara 1991-Madrid 1992.
- *60 Presente y futuro de la política de armamentos y la I+D en España.
- 61 El Consejo de Seguridad y la crisis de los países del Este.
- *62 La economía de la defensa ante las vicisitudes actuales de las economías autonómicas.

Nº

TÍTULO

- 63 Los grandes maestros de la estrategia nuclear y espacial.
- *64 Gasto militar y crecimiento económico. Aproximación al caso español.
- *65 El futuro de la Comunidad Iberoamericana después del V Centenario.
- *66 Los estudios estratégicos en España.
- *67 Tecnologías de doble uso en la industria de la defensa.
- *68 Aportación sociológica de la sociedad española a la Defensa Nacional.
- *69 Análisis factorial de las causas que originan conflictos bélicos.
- *70 Las conversaciones internacionales Norte-Sur sobre los problemas del Mediterráneo Occidental.
- *71 Integración de la red ferroviaria de la península Ibérica en el resto de la red europea.
- *72 El equilibrio aeronaval en el área mediterránea. Zonas de irradiación de poder.
- *73 Evolución del conflicto de Bosnia (1992-1993).
- *74 El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana.
- *75 Gasto militar e industrialización.
- *76 Obtención de los medios de defensa ante el entorno cambiante.
- *77 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea (UE).
- *78 La red de carreteras en la península Ibérica, conexión con el resto de Europa mediante un sistema integrado de transportes.
- *79 El derecho de intervención en los conflictos.
- *80 Dependencias y vulnerabilidades de la economía española: su relación con la Defensa Nacional.
- *81 La cooperación europea en las empresas de interés de la defensa.
- *82 Los cascos azules en el conflicto de la ex Yugoslavia.
- 83 El sistema nacional de transportes en el escenario europeo al inicio del siglo xxi.

Nº

TÍTULO

- *84 El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos.
- *85 La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para Europa en el marco del Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP).
- 86 Estrategia y futuro: la paz y seguridad en la Comunidad Iberoamericana.
- 87 Sistema de información para la gestión de los transportes.
- *88 El mar en la defensa económica de España.
- *89 Fuerzas Armadas y Sociedad Civil. Conflicto de valores.
- *90 Participación española en las fuerzas multinacionales.
- *91 Ceuta y Melilla en las relaciones de España y Marruecos.
- 92 Balance de las Primeras Cumbres Iberoamericanas.
- *93 La cooperación Hispano-Franco-Italiana en el marco de la PESC.
- *94 Consideraciones sobre los estatutos de las Fuerzas Armadas en actividades internacionales.
- 95 La unión económica y monetaria: sus implicaciones.
- 96 Panorama estratégico 1997/98.
- 97 Las nuevas españas del 98.
- *98 Profesionalización de las Fuerzas Armadas: los problemas sociales.
- 99 Las ideas estratégicas para el inicio del tercer milenio.
- 100 Panorama estratégico 1998/99.
- *100 1998/99 Strategic Panorama.
- 101 La seguridad europea y Rusia.
- 102 La recuperación de la memoria histórica: el nuevo modelo de democracia en Iberoamérica y España al cabo del siglo XX.
- *103 La economía de los países del norte de África: potencialidades y debilidades en el momento actual.
- 104 La profesionalización de las Fuerzas Armadas.
- 105 Claves del pensamiento para la construcción de Europa.

Nº	TÍTULO
106	Magreb: percepción española de la estabilidad en el Mediterráneo, prospectiva hacia el 2010.
106-B	Maghreb: perception espagnole de la stabilité en Méditerranée, prospective en vue de L'année 2010
*107	Panorama estratégico 1999/2000
*107	1999/2000 Strategic Panorama.
108	Hacia un nuevo orden de seguridad en Europa.
109	Iberoamérica, análisis prospectivo de las políticas de defensa en curso.
110	El concepto estratégico de la OTAN: un punto de vista español.
111	Ideas sobre prevención de conflictos.
112	Panorama Estratégico 2000/2001.
*112-B	Strategic Panorama 2000/2001.
113	Diálogo Mediterráneo. Percepción española.
*113-B	Le dialogue Méditerranéen. Une perception espagnole.
114	Apartaciones a la relación sociedad - Fuerzas Armadas en Iberoamérica.
115	La paz, un orden de seguridad, de libertad y de justicia.
116	El marco jurídico de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz.
117	Panorama Estratégico 2001/2002.
*117-B	2001/2002 Strategic Panorama.
118	Análisis, Estrategia y Prospectiva de la Comunidad Iberoamericana.
119	Seguridad y defensa en los medios de comunicación social.
120	Nuevos riesgos para la sociedad del futuro.
121	La industria europea de defensa: Presente y futuro.
122	La energía en el espacio Euromediterráneo.
*122-B	L'énergie sur la scène euroméditerranéenne.
123	Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica.

Nº

TÍTULO

- 124 Nihilismo y terrorismo.
- 125 El Mediterráneo en el nuevo entorno estratégico.
- *125-B The mediterranean in the new strategic environment.
- 126 Valores, principios y seguridad en la comunidad iberoamericana de naciones.
- 127 Estudios sobre inteligencia: fundamentos para la seguridad internacional.
- 128 Comentarios de estrategia y política militar.
- 129 La seguridad y la defensa de la Unión Europea: retos y oportunidades.
- *130 El papel de la inteligencia ante los retos de la Seguridad y Defensa Internacional.
- 131 Crisis locales y Seguridad Internacional: El caso Haitiano.
- 132 Turquía a las puertas de Europa.
- 133 Lucha contra el terrorismo y derecho internacional.
- 134 Seguridad y defensa en Europa. Implicaciones estratégicas.
- *135 La seguridad de la Unión Europea: nuevos factores de crisis.
- 136 Iberoamérica: nuevas coordenadas, nuevas oportunidades, grandes desafíos.
- 137 Iran, potencia emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la estabilidad del Mediterráneo.
- 138 La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno.
- 139 Security sector reform: the connection between security, development and good governance.
- 140 Impacto de los riesgos emergentes en la seguridad marítima.
- 141 La inteligencia, factor clave frente al terrorismo internacional.
- 142 Del desencuentro entre culturas a la Alianza de Civilizaciones. Nuevas aportaciones para la seguridad en el Mediterráneo

Nº

TÍTULO

143 El auge de Asia: implicaciones estratégicas.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.