

LA CONFLICTIVIDAD EN ORIENTE PRÓXIMO COMO CONDICIONANTE DE LA VISIÓN GLOBAL DEL MEDITERRÁNEO

Por MARÍA DOLORES ALGORA WEBER

Introducción

La región del Mediterráneo es un espacio complejo sobre el que han tenido su reflejo todas las grandes transformaciones internacionales de los últimos tiempos. La enorme diversidad de pueblos y culturas alrededor de sus orillas da idea de la difícil tarea que implica la construcción de la paz en este espacio.

Aunque esto no debe llevar a olvidar que, durante siglos, las sociedades mediterráneas se han alimentado del mutuo intercambio cultural, precisamente entre esta gran variedad de elementos que conforman su identidad regional.

En las últimas décadas, la acción exterior multilateral de los Estados se ha impuesto como la única capaz de ofrecer respuesta a los desafíos del orden mundial en su globalidad. Este tipo de respuesta internacional también ha perfilado las iniciativas emprendidas en el Mediterráneo.

Los resultados de éstas han sido diferentes y requieren análisis por separado. No se han alcanzado todos los objetivos con el que fueron concebidas las relaciones intramediterráneas desde los años noventa, pero es indudable que las relaciones entre las dos orillas se han acercado notoriamente desde un prisma completamente diferente al que habían tenido en otros momentos de la historia reciente.

Ya no se puede abordar este espacio sin considerar el cruce de los múltiples intereses estratégicos que unen a todos los países de la cuenca. Se han creado foros de diálogo y han surgido acuerdos entre los Estados, que han consolidado una cultura mediterránea conjunta. Hoy en día, ésta le confiere a este ámbito una identidad propia con un definido carácter regional. Sin embargo, cabe por otra parte plantearse el porqué de esos fracasos mediterráneos, si entendemos por ello el retraso y abandono de algunos de los retos y elevadas aspiraciones regionales. Sin duda, un análisis de ello nos permitirá descubrir causas de diversa índole pero, entre ellas, las que en este capítulo nos interesan son aquellas relacionadas con los conflictos que afectan a la región.

La conflictividad en el Oriente Próximo ya no se cierne únicamente sobre el conflicto árabe-israelí, que ha conducido al estancamiento del Proceso de Paz iniciado en Madrid y con los Acuerdos de Oslo, sino que se ha ido agravando por las circunstancias de las regiones periféricas, las cuales lo han nutrido de factores cada vez más complejos. De este modo, como consecuencia de la guerra de Irak, se ha complicado la dinámica de la región oriental del Mediterráneo con nuevas situaciones económicas, sociales y políticas. Igualmente condicionante resulta la soterrada lucha de influencias entre el orden chií frente al suní, progresivamente manifiesta en los territorios palestinos y en el Líbano en los que aumenta la presencia iraní.

Por otra parte, la respuesta de Israel a esta conflictividad regional no ha hecho más que incidir en la profunda gravedad de las circunstancias. Simultáneamente, Estados Unidos y la Unión Europea han abordado bajo enfoques diferentes las soluciones que requiere este escenario. Por tales razones, no es de extrañar que haya crecido la distancia entre el Mediterráneo Oriental (MEDOR) y el Mediterráneo Occidental (MEDOC), planteándose la necesidad de avanzar separadamente ante estas circunstancias, y que en el lado oeste, se estrechen las relaciones en sentido Norte-Sur.

Los motivos de esta posición se encuentran en el intento de salvar a la región magrebí de los perniciosos efectos de la conflictividad que el Oriente Próximo proporciona a toda la región en su conjunto. Sin embargo, a pesar de la validez de este razonamiento, queda lejos la posibilidad de percibir el lado occidental del Mediterráneo como un área libre de conflictos. Es el caso de la cuestión del Sáhara Occidental, que igualmente ralentiza los avances de la acción multilateral. Ahora bien,

no cabe referirse únicamente a este conflicto inconcluso, sino que debe tenerse presente, que los lazos de la conflictividad oriental se extienden hasta la cara atlántica del Magreb a través de la franja del Sahel africano. El conjunto de «Estados fallidos» de la región del cuerno de África permite la conexión entre la piratería somalí y las circunstancias internas del Estado del Yemen, en el que el terrorismo internacional procedente de Asia Central se mantiene activo. De ahí, que la región saheliana sea un espacio en el que a la confluencia de los distintos tráfico ilegales (rutas clandestinas de personas, armamentos y droga), se estén sumando otros elementos relacionados con el terrorismo. En el presente, esta área constituye una región de inseguridad internacional. Estados como: Libia, Argelia, Nigeria, Mali, Senegal o Mauritania se ven cada vez más afectados por la expansión de estas redes de criminalidad.

En la era de la globalización, la presión que estos conflictos ocasionan sobre los Estados que los padecen, ya sean ribereños o periféricos, se proyecta sobre la región del Mediterráneo en su conjunto. En este escenario, aparentemente poco alentador, se ha impuesto la voluntad de mantener activos los procesos de diálogo que fueron emprendidos en la década precedente, los cuales se esfuerzan por conservar los logros alcanzados en la política mediterránea.

Conflictos regionales

El impacto del conflicto árabe-israelí y la situación del Líbano sobre los procesos de paz y asociación mediterráneos

Los antecedentes de la situación actual en Oriente Próximo son bien conocidos. No obstante, un repaso de éstos permite apreciar tanto los cambios en la concepción de la política mediterránea, como demostrar que ésta ha funcionado habitualmente condicionada por una tensión permanente derivada de la conflictividad regional. Estos dos factores explican el estancamiento, ante el cual la Unión Europea y Estados Unidos ha lanzado sus iniciativas para lograr la reactivación.

Los años noventa estuvieron marcados por una euforia internacional que afectó al área del Mediterráneo, al igual que a otras regiones del mundo. En el otoño de 1991, la Conferencia de Madrid inauguró el Proceso de Paz de Oriente Próximo (PPOP), impulsado por la férrea voluntad del presidente norteamericano George H. W. Bush y el presidente soviético

Mijaíl Gorbachov, como parte de aquel conjunto de síntomas que anunciaron el fin de la guerra fría. Tres años después, los Acuerdos de Oslo recogieron los grandes asuntos pendientes de solución en la región del MEDOR en torno al conflicto árabe-israelí: los territorios, los refugiados, el Estatuto de Jerusalén, los asentamientos y el agua.

En aquel contexto, poco después, en el año 1995, a raíz de la celebración en Barcelona de la I Conferencia Ministerial Euromediterránea, se puso en marcha un proceso paralelo: el Partenariado Euromediterráneo. Una iniciativa fundamentada en tres pilares (asuntos económicos, de política y seguridad, y sociales y humanitarios) y con el objetivo de construir un espacio de paz y estabilidad, de progreso económico compartido y diálogo cultural en el Mediterráneo. En su inicio, el pilar económico fue especialmente potenciado, a través de la emisión de los Fondos de la Unión Europea de Ayuda a los Países Mediterráneos (MEDA), a la espera de que la prosperidad resultante fuese garantía de la estabilidad regional. Los resultados de esta ayuda financiera y técnica fueron más limitados de lo calculado en su constitución. A pesar de ello, el convencimiento de la bondad del Proceso de Barcelona se mantuvo intacto hasta la primera revisión de su lanzamiento en el año 2000. Ello no impidió una segunda generación de Fondos MEDA.

A finales de aquella década, de los Acuerdos de Paz previstos en el PPOP, sólo se había firmado el de Jordania con Israel. Desde el año 1996, a raíz de la subida al gobierno del Partido Likud, el primer ministro, Benjamin Netanyahu, introdujo una nueva fórmula para el Proceso de Paz, motivada por el creciente número de atentados de los sectores extremistas palestinos vinculados a Hamás: «paz por territorios y por seguridad». No obstante, a pesar de los sucesivos retrasos que esto ocasionó en las negociaciones entre palestinos e israelíes, siguió vivo aquel espíritu de confianza mutua nacido años atrás en Madrid. Posteriormente, el ascenso del Partido Laborista propició la ocasión más favorable que se haya dado hasta el presente para alcanzar la firma de los Acuerdos de Paz.

El primer ministro israelí, Ehud Barak, y el presidente de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), Yasser Arafat, estuvieron a un paso de proclamar la creación del Estado palestino, bajo la mediación del presidente Bill Clinton. En unos momentos, en los que las negociaciones no acababan de cerrarse, produciéndose a contrarreloj ante el cambio de Presidencia norteamericana, tuvo lugar la visita a la explanada de las Mezquitas de Ariel Sharon, todavía en la oposición. Este hecho provocó el estallido de

la Intifada al-Aqsa, que desde Cisjordania se extendió a la franja de Gaza. Este clima dio pie a una nueva oleada de terrorismo palestino, que ahogó definitivamente cualquier esperanza de solución inmediata.

Durante aquellos momentos, la Unión Europea impulsó los esfuerzos de la diplomacia internacional, a la vez no dejó de reclamar el reconocimiento de su papel político en el PPOP, siendo los países europeos la principal fuente de financiación en el Oriente Próximo a través del Proceso de Barcelona.

George W. Bush ocupó la Presidencia de Estados Unidos, en un momento en el que la política norteamericana en la región atravesaba una fase de desgaste, después del fracaso de Clinton. El relevo presidencial entre el Partido Demócrata y el Republicano en Washington D.C. coincidió a su vez con la sustitución en el Gobierno israelí del Partido Laborista por el conservador Partido Likud. Los dos nuevos mandatarios resultaron clave para el nuevo contexto en la región. Desde el inicio de su mandato, el presidente Bush albergó el deseo de retomar la situación de Oriente Medio, donde 10 años antes la había dejado la segunda guerra del Golfo. El entonces ya, primer ministro Sharon emprendió una política distinta a la de su predecesor, basada en medidas unilaterales. Las nuevas posiciones se tradujeron en el no reconocimiento de la figura política del presidente Arafat.

En el año 2001, los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en Estados Unidos significaron un punto de inflexión en el orden internacional. La operación *Libertad Duradera* sobre Afganistán, que siguió a los ataques terroristas, desplazó la atención de Estados Unidos de Oriente Próximo hacia Oriente Medio. Las relaciones entre los Estados del Mediterráneo, una vez más, no quedaron ajenas a los cambios que se podían vaticinar al comienzo de esta nueva era internacional. El efecto más inmediato fue la inversión de la dirección en la que habían sido concebidos los factores para el desarrollo regional hasta el momento. El pretendido auge económico, al que se vinculaba el progreso social y el gubernamental (mejor gobernanza y consolidación de los regímenes democráticos), pasó a un segundo plano dejando sitio al enfoque de la seguridad. Esta alteración de prioridades fue igualmente entendida como vía hacia la estabilidad. Para los Estados europeos la resolución de los conflictos mediterráneos pasó a la primera línea de acción, a fin de evitar aquellos focos propicios a la expansión de la inseguridad en su globalidad.

Este cambio de actuación e interpretación de la estabilidad en el mar Mediterráneo supuso el fin de aquella fase de pronunciado optimismo de la década anterior. En aquel momento la atención sobre el conflicto árabe-israelí ocupó un lugar prioritario en el Proceso de Barcelona. Por tanto, la primera consecuencia de este nuevo enfoque fue la mayor aproximación entre este Proceso y el PPOP. Si bien siempre habían funcionado paralelamente, entonces éste se convirtió en condición esencial para el avance de aquél. En el año 2003, el Documento de Javier Solana, alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, sobre «Una Europa segura en un mundo mejor» no dejaba dudas sobre esta realidad. Literalmente se recoge en sus líneas: «la seguridad es una precondition para el desarrollo».

El reforzamiento de la PESC, definida en este sentido, obviamente, puso al Proceso de Barcelona bajo este designio. Simultáneamente, la Unión Europea fue reconocida como actor internacional en el seno del Cuarteto de Madrid del PPOP. Ambos datos resultan suficientemente ilustrativos del interés común que representaba la situación de Oriente Próximo entre los responsables de la política mediterránea al más alto nivel multilateral.

La relevancia adquirida por factor de seguridad, como condicionante del respaldo económico en el Proceso de Barcelona, no fue bien recibida por los socios del Magreb. Los países del MEDOC consideraron sus intereses obstaculizados por las negociaciones entre palestinos e israelíes, las cuales se habían enturbiado como resultado del deterioro de la situación interna, a pesar de los esfuerzos de la diplomacia internacional. Por tal razón, no faltaron críticas políticas o análisis incisivos sobre las dificultades que esta circunstancia suponía para el mantenimiento de los éxitos alcanzados por el Europartenariado en los años anteriores. Por otro lado, los países europeos se mostraban insatisfechos por los escasos progresos en materia de democratización y de respeto a los derechos humanos para lo que el Proceso de Barcelona había sido igualmente concebido. No obstante, en ningún caso, se debe entender ni que los países árabes no fueran conscientes de la necesidad de abordar la creación de un espacio de seguridad común, ni que en el Proceso de Barcelona se abandonara el pilar económico.

En marzo de 2003, el estallido de la guerra de Irak complicó definitivamente la situación de seguridad en Oriente Medio y toda la región del Mediterráneo, como se verá en el siguiente epígrafe. En lo que se refiere a sus efectos sobre la diplomacia internacional, hay que señalar que el

PPOP progresivamente pasó a un segundo lugar para la Administración estadounidense, mientras que la Unión Europea intentaba reforzar su papel como actor político para impedir el estancamiento total. En poco tiempo, se pudo percibir una clara evolución en la visión estratégica de Estados Unidos, pues el éxito, que por entonces se creyó posible alcanzar con el derrocamiento del régimen del presidente Sadam Hussein y el restablecimiento de la democracia iraquí, debería causar un impacto en Oriente Medio, que a modo de reacción en cadena impulsara el Proceso de Paz paralizado entre palestinos e israelíes.

Mientras este panorama cambiaba, dejando sus efectos sobre las condiciones del Partenariado Euromediterráneo, la Unión Europea se encontraba en el proceso de ampliación más importante desde su existencia. La adhesión comunitaria de 10 nuevos socios, esencialmente países del Este además de Malta y Chipre, fue buena muestra de los resultados de la Política Europea de Vecindad (PEV). Ésta, a diferencia del Proceso de Barcelona, permitió la creación de acuerdos de asociación de carácter bilateral entre la Unión Europea con cada uno de los Estados candidatos a la organización europea. A raíz de ello, la PEV pasó a ser aplicada a los países mediterráneos como herramienta para reforzar el Proceso de Barcelona, no de cara a una futura adhesión, pero sí con dos propósitos: el primero, favorecer el ritmo de aquellos países que se habían involucrado en mayor medida en el Proceso, y el segundo, evitar el retraso que los conflictos de Oriente Medio y la situación de Oriente Próximo le estaban ocasionando en su funcionamiento.

La ampliación de la Unión Europea fue percibida como un segundo elemento de recelo por los países de la ribera sur. No sólo por el desequilibrio al aumentar el número de socios europeos a 27, sino, además, por la posición proclive de los países del centro y del este de Europa hacia la política de Estados Unidos e Israel. Los países árabes consideraban que la ampliación desviaría los fondos destinados al Mediterráneo hacia el apoyo financiero de aquellos Estados, que desde entonces pasaban a ser los integrantes de esa «segunda velocidad» europea. Por otro lado, ponían en seria duda la coincidencia de intereses de estos gobiernos con los de los países árabes, cuando, en todo caso, para aquéllos el interés mediterráneo se dirigía más hacia la estabilización de los Balcanes que la del Oriente Próximo. Se puede entender así que la ampliación europea ocasionase una cierta desmotivación de los países del sur del Mediterráneo hacia el Proceso de Barcelona.

En junio de 2004, en un intento de retomar la situación, fue aprobada la Asociación Estratégica de la Unión Europea con el Mediterráneo y el mundo árabe, en la que, además de los países de Magreb y Oriente Próximo, se incluían a: Yemen, Irak e Irán. En el documento fundacional se recogían todos los instrumentos puestos al servicio de la política en la región, ya fuera a través del Proceso de Barcelona, la PEV o el PPOP, y se hacía alusión a todos los ámbitos de cooperación en los que se verían implicados los Estados mediterráneos: el económico, el político, el social y la seguridad. No obstante, a su vez, quedaba vinculado el desarrollo a las situaciones que se habían generado en Oriente Medio más allá de la propia cuenca mediterránea.

El deterioro de la seguridad internacional en su conjunto sirvió de contexto al presidente Sharon para desplegar una política de cara a los Territorios Palestinos de extrema dureza, muy al unísono de la política de firmeza que Estados Unidos estaba llevando en Oriente Medio. Mientras el presidente Arafat quedó aislado en la *Muqata*, se extendió un levantamiento social generalizado en los Territorios Palestinos que llevó a la división interna. Se multiplicaron las facciones palestinas, produciéndose prácticamente una situación de guerra civil. Por otro lado, las medidas unilaterales del presidente Sharon, encaminadas a la construcción de un muro de contención del terrorismo, que sobrepasaba hacia el interior de los Territorios Palestinos las líneas de división aceptadas en el PPOP, los asesinatos selectivos de radicales islamistas o la práctica reocupación militar de los territorios contribuyeron a agravar la situación.

En el año 2005, tras la muerte de Arafat, la Presidencia de Mahmud Abbas (Abu Mazen) abrió una nueva etapa en el PPOP. El nuevo presidente palestino no sólo contó con el reconocimiento del presidente Bush y el primer ministro Sharon, sino también, con el de las distintas facciones palestinas, por lo que disminuyó la violencia callejera resultado del sectarismo palestino. El compromiso de Abu Mazen de frenar el terrorismo palestino de Yihad y Hamás, acompañado de la retirada unilateral de Israel de la franja de Gaza, permitió retomar en alguna medida las negociaciones, a pesar de las reticencias palestinas a aceptar una demarcación territorial distinta de la recogida en la resolución 262 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Las tensiones internas igualmente se dejaron sentir en la política israelí. La voluntad de Sharon de seguir avanzando en el Proceso, a pesar de lo cuestionable que pudieran resultar sus decisiones unilaterales, llevó a

la escisión del Partido Likud. Sólo la creación de la coalición del Partido Kadima, que unió a Sharon con Simon Peres del Partido Laborista, pudo salvar la situación. La sociedad israelí, con un sentido bien pragmático de las circunstancias, otorgó el apoyo electoral suficiente a esta nueva formación a fin de mantener las conversaciones entre palestinos e israelíes. No obstante, en este clima el principio de la confianza mutua había quedado irreversiblemente dañado y los dirigentes de ambas partes debían hacer frente a los sectores más radicales de sus propias comunidades.

De la erosión de confianza entre los actores regionales implicados en el PPOP tampoco pudo librarse el Proceso de Barcelona. La imagen de la Unión Europea salió muy perjudicada a causa de su incapacidad para restablecer las condiciones de confianza, que en su día habían permitido compartir aquel foro de diálogo entre Israel con los países del Mediterráneo. Éste representaba uno de sus mayores éxitos. De ahí, que esta debilidad política afectara a la credibilidad del Proceso de Barcelona al igual que al otro proceso. Muestra evidente de esta circunstancia fue la I Cumbre Euromediterránea (Barcelona+10) celebrada en el mes de noviembre, en la que se conmemoró el décimo aniversario del Proceso de Barcelona en medio de un número notable de ausencias entre los países árabes del Mediterráneo.

Quizás no fuera únicamente esta falta de credibilidad del Proceso de Barcelona la responsable de estas circunstancias. Por entonces, el presidente Bush ya había lanzado la iniciativa del «Gran Oriente Medio», que ejerció su presión y rivalidad con el pretendido protagonismo de la Unión Europea en los asuntos del Mediterráneo. Los días anteriores a la conferencia, la secretaria de Estado norteamericana, Condolezza Rice, había realizado una gira por Oriente Próximo, visitando a algunos de los socios del Europarteneriado, cuyos representantes justificaron su ausencia del foro ministerial con las excusas más diversas.

Por tanto, a mitad de la década, el PPOP y el Proceso de Barcelona interactuaban entre sí como no podía ser de otra manera y estaban ciertamente paralizados en medio de un escenario regional, en el que lo único que avanzaba era el retroceso.

En febrero de 2006, las elecciones legislativas dieron la victoria a Hamás, ocasionando el nombramiento de Ismail Haniya como primer ministro. Ante este hecho se puso de manifiesto la falta de unanimidad entre los actores internacionales, los cuales se posicionaron de forma diferente a

la hora del reconocimiento de la legitimidad de este resultado. La Unión Europea como organización responsable de la validación electoral aceptó el proceso, pero instó a Ismail Haniya al reconocimiento de Israel, a la aceptación del PPOP y a la renuncia al terrorismo. Estados Unidos e Israel se negaron a admitir la presencia política de Hamás, al que consideraba un grupo terrorista. Mientras que el presidente ruso Vladimir Putin, así como los Estados árabes, respaldaron al primer ministro electo. La situación desembocó en el bloqueo de la franja de Gaza por parte de Israel, que la dejó sin bienes de primera necesidad y suministro de energía.

El deterioro interno del Territorio Palestino, una vez más, alentó la violencia terrorista. Por parte del brazo armado de Hamás: las Brigadas de Ezzeldin al-Qassam y por parte de Yihad Islámica: las Brigadas al-Quds. A los funcionarios de la Administración palestina en la franja de Gaza se les privó de sus salarios y fueron cerrados los puestos de control que dan acceso a Egipto y a Israel. Estas circunstancias provocaron la creciente adhesión a Hamás tanto en el interior como en el exterior de la franja de Gaza, lo que favoreció el suministro de armamentos, a través de los túneles secretos subterráneos construidos para unir este territorio con Egipto. La Unión Europea, se sumó a la denuncia de la Organización de Naciones Unidas (ONU), ante la violación indiscriminada de los derechos humanos de la población palestina. Asimismo, la Unión Europea participó en la misión de control del paso de Rafah.

En julio de ese mismo año las Fuerzas de Defensa Israelíes (FDI) ocuparon el sur del Líbano. El estallido de una guerra entre ambos Estados elevó todavía más la escalada de conflictividad regional. La utilización de bombas de racimo de la aviación israelí, así como los bombardeos sobre edificios de Naciones Unidas, ocasionaron un altísimo número de víctimas civiles. Reconocido así posteriormente por el informe de la Comisión Winograd (1), que el propio Gobierno israelí encargó para depurar responsabilidades civiles y militares por la actuación de sus Fuerzas Armadas. El peso de la respuesta a los ataques del Ejército israelí recayó en la guerrilla chií Hizbollah, instalada en el sur libanés y sobre la cual también se cernieron acusaciones acerca de la utilización de la población como escudos humanos para proteger sus bases. Su líder, Hassan Nasrallah salió fortalecido de esta guerra, de la que se autoproclamó

(1) VICENIO, Spanó: «El informe de la Comisión Winograd y sus consecuencias» en «Las nuevas guerras y la polemología», *Monografía* del CESEDEN, número 111, p. 191, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009.

vencedor, siendo ésta la imagen que ha prevalecido desde entonces tanto en el interior del país como entre la población árabe de la región.

Por otro lado, este conflicto obligó al reforzamiento de la Misión de la Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano (FINUL), lo que ha recuperado la presencia de la ONU como actor decisivo en el PPOP. A pesar de ello, como resultado final esta segunda guerra del Líbano acabó por debilitar definitivamente la actividad de cualquiera de los procesos regionales.

En mayo de 2007, las Fuerzas Armadas del Líbano (FAL) tuvieron que hacer frente a los ataques procedentes de los campamentos de refugiados palestinos del Líbano. Se inició un conflicto abierto en Nahr el-Bared a escasos kilómetros al norte de Trípoli, que se extendió hacia Beirut y el sur del país. Durante mes y medio volvió a reinar un clima de guerra civil, en el que se vio envuelta la FINUL. En el contexto de aquellas circunstancias fueron asesinados seis soldados españoles y heridos otros dos, en un atentado contra las fuerzas de la ONU en la frontera con Israel (2). Este atentado fue condenado por el Gobierno libanés y por Hizbollah. De la misma forma que lo hicieron los miembros de Al-Fatah y el gobierno de Abu Mazen desde los Territorios Palestinos.

La Conferencia de Anápolis, celebrada en el mes de noviembre, representó el último intento del presidente Bush por retomar el PPOP, antes de su relevo presidencial. Sin embargo, la prolongación de los conflictos en Afganistán e Irak contribuyó a dar por agotada la credibilidad de la estrategia norteamericana en la región. La cumbre se celebró en medio de un enorme escepticismo, que no tardó en dar la razón a quienes vieron en esta convocatoria una salida a la desesperada que llegaba tarde al escenario de Oriente Próximo. Finalizó la conferencia con el compromiso de Estados Unidos de impulsar la creación de un Estado palestino antes de finalizar el año 2008. Un mes después, en París, se reunió una cumbre de donantes para reactivar el PPOP.

Tras un año de negociaciones no se alcanzó el objetivo previsto. No cesó la construcción de asentamientos judíos en Cisjordania, como resultado del impulso político de Netanyahu, quien limaba con ello a un débil Ehud Olmert, que por entonces sustituía interinamente al primer ministro Sharon. Los continuos lanzamientos de cohetes desde el interior de la franja

(2) Entrevista con el general Alain Pellegrini, comandante de la FINUL entre julio de 2004 a 2007, en: <http://www.voltairenet.org/article150080.html>

de Gaza y los ataques a las patrullas israelíes en las zonas fronterizas acabaron por desencadenar una nueva ofensiva militar israelí entre los meses de diciembre de 2008 y enero de 2009: la operación *Plomo Fundido*. El resultado fue una destrucción considerable de infraestructuras y una cifra que eleva a más de un millar las víctimas palestinas. En el plano político, a raíz de esta intervención, el apoyo que Hamás recibe de la población de la franja de Gaza se ha ido fortaleciendo. Esto ha ocasionado una división política en el interior de los Territorios Palestinos, que en la actualidad deben afrontar el presidente Abu Mazen y el primer ministro palestino Salam Fayyad, si pretenden alcanzar la proclamación de un Estado palestino unido en un futuro próximo. En este sentido, la Unión Europea debería desempeñar un papel mucho más eficaz como actor internacional (3).

Todas estas circunstancias también han servido para evidenciar el desgaste del Proceso de Barcelona, del que no se pueden negar algunos de los logros proporcionados o el reforzamiento de la PEV aplicada a los socios del sur, pero han quedado muy lejos de ofrecer la zona de paz y prosperidad que había diseñado el Europartenariado. En estas circunstancias se reparten responsabilidades, tan atribuibles a la Unión Europea como a los países socios del sur, a las que, además, se añade el deterioro regional resultante de los conflictos. Éstos no sólo dañan a los Estados implicados en ellos, sino que también obligan al posicionamiento de otros países, creando un clima poco proclive al diálogo.

El último impulso en la resolución de los conflictos

De todas las objeciones que se podrían poner a los tres procesos mediterráneos aquí tratados, hay una de ellas que quizás sea la que mejor permita explicar la situación actual. De este modo, en un repaso crítico, se puede argumentar que las reuniones al más alto nivel habrían favorecido en la gestión multilateral las relaciones políticas y diplomáticas, pero a su vez, habrían sido incapaces de conectar a las sociedades civiles con los proyectos mediterráneos para la paz y la estabilidad.

En el caso del Proceso de Barcelona, el resultado es que 15 años después de su iniciación es una realidad lejana y desconocida para la ma-

(3) BULUT, Esra and GOERZIG, Carolina: *The EU and the Gaza Blockade*, Institute for Security Studies, European Union, junio de 2010, in: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EU_and_the_Gaza_blockade.pdf

yoría de la población mediterránea que no reconoce sus efectos. Esta reflexión es la que subyacía en la nueva propuesta diseñada por el presidente francés Nicolas Sarkozy, cuando lanzó la creación de la Unión por el Mediterráneo (UpM) en sustitución del Proceso de Barcelona en el año 2007. Tras meses de reuniones iniciales, se acabaron integrando ambas iniciativas. Así, en París en julio de 2008, en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno Euromediterráneos fue anunciada como Proceso de Barcelona: UpM. Posteriormente, en el mes de noviembre, se concretó y fue puesta en marcha definitivamente en la Conferencia Ministerial de Marsella.

La Declaración de Marsella recogió una referencia al PPOP en los mismos términos de lo expresado en la Conferencia de Anápolis. Con ello, la estrecha conexión entre ambos procesos se ha seguido manteniendo en la creación del UpM. Asimismo, sigue siendo también el único foro en el que Israel y la ANP mantienen el diálogo político, enquistado desde comienzos del año 2009. Por otra parte, la PEV, como instrumento potenciador del Europartenariado, así como los Acuerdos de Asociación Bilaterales alcanzados en su momento, también conservan su vigor en esta nueva iniciativa mediterránea que pretende consolidar y modernizar el anteriormente Proceso de Barcelona.

Desde la llegada del presidente Barak H. Obama a la Casa Blanca ha cambiado la relación entre la Unión Europea y Estados Unidos. El perfil de la nueva política norteamericana para Oriente Medio y Oriente Próximo está en mayor sintonía con los principios de la PESC, la que se encamina hacia su consolidación tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Los conflictos de Irak y Afganistán se han enfocado hacia la retirada de las Fuerzas Armadas de la región. Esta nueva estrategia, sin duda alguna, provocará nuevas situaciones de las que no tiene que entenderse necesariamente un aumento de la seguridad y la estabilidad. Eso dependerá de las posibilidades reales de los gobiernos locales de mantener el orden interno, para lo cual hay garantías aseguradas. Sin embargo, este cambio ya ha producido un primer efecto al posibilitar retomar las conversaciones del PPOP. Paradójicamente, en el año 2010, la II Conferencia de la UpM prevista durante la Presidencia española de la Unión Europea no se ha celebrado, precisamente para evitar interferencias ahora que se vuelve a intentar reactivar la paz en Oriente Próximo.

En los momentos en los que cerramos este capítulo, se asiste a la recuperación de las conversaciones entre Abu Mazen y Netanyahu. Este

contexto está sirviendo a Francia y España para intensificar las gestiones diplomáticas necesarias para la recuperación del PPOP.

Conflictos periféricos

La situación de Irak: consecuencias estratégicas y sociopolíticas

A partir del año 2003, la guerra de Irak causó efectos inmediatos sobre la región del MEDOR. Entre ellos, cabe empezar señalando las implicaciones de carácter estratégico y político que permiten enlazar con lo comentado anteriormente.

Como ya se ha expuesto, el desplazamiento del interés estratégico norteamericano, primero hacia Afganistán y después hacia Irak, dejó en un segundo plano en la agenda internacional del presidente George W. Bush la resolución de las negociaciones entre palestinos e israelíes. Los esfuerzos diplomáticos del Departamento de Estado fueron orientados hacia la instauración de regímenes democráticos en los Gobiernos de Kabul y de Bagdad, coincidiendo además este objetivo con el aislamiento de Arafat en la *Muqata* hasta el año 2004.

Por otra parte, el conflicto iraquí motivó la aparición de una nueva visión geoestratégica del Mediterráneo impulsada a través del Programa del «Gran Oriente Medio», vinculado a la Iniciativa de Cooperación de Estambul de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a partir de ese mismo año. Aunque posteriormente se hará referencia a ello, valga anticipar que esta nueva concepción regional enfrentaba la tradicional visión de la Unión Europea, para la cual el Mediterráneo son esencialmente los socios del Europartenariado, con la de Estados Unidos, que potencia la visión de un «Mediterráneo ampliado» en el que no se pueden desligar las situaciones entre Oriente Próximo y Oriente Medio.

Al margen del efecto estratégico, del conflicto iraquí se derivaron importantes consecuencias para el Mediterráneo de carácter sociopolítico. Al estallido de la guerra siguió un inmediato desplazamiento de población en la región de Oriente Próximo, el cual tuvo repercusiones en los Estados vecinos de Irak. En la actualidad, los datos de Alto Comisariado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) sitúan en millón y medio los desplazados en el interior del país, a los que se suman más de dos millones y medio en el exterior. Siete años después del inicio, la ONU

mantiene la recomendación de no retorno de los refugiados a Irak. Es el mayor flujo de refugiados desde el año 1948.

En Jordania, en los últimos años, la afluencia de iraquíes ha ocasionado el ascenso de los índices de inflación alterando la economía local y favoreciendo el empobrecimiento de la sociedad jordana. No es un dato baladí si tenemos en consideración que la dinastía hachemí es el más fiel aliado norteamericano en la región. Este efecto ha resultado nocivo para la aceptación de la política de Estados Unidos en Oriente Medio.

Los refugiados iraquíes igualmente se han instalado en Siria y en Egipto (4). Actualmente son reticentes a regresar a su país de origen. Entre los motivos de su oposición se encuentran la inseguridad, la escasez de posibilidades educativas y la falta de vivienda. Las economías de estos Estados también se han visto afectadas por este movimiento migratorio. Con recursos económicos mucho más escasos que los de Jordania, los refugiados no han sido integrados adecuadamente. A lo que se añaden las dificultades burocráticas para poder obtener los permisos legales de trabajo, a pesar de ser una comunidad bien formada y con posibilidades económicas.

Por otra parte, la descomposición del orden interno iraquí se ha convertido en caldo de cultivo perfecto, en el que, junto a la delincuencia común, se han hecho fuertes sectores procedentes del terrorismo internacional. Ya se ha hecho alusión al conflicto que en el año 2007 protagonizaron las FAL en torno a los campamentos de refugiados palestinos en el Líbano. A la violencia desatada desde Nahr el-Bared se acabó por sumar la de Ain al-Hilweh, otro de los campamentos. De este episodio se pudo deducir la conexión entre activistas palestinos radicales en el interior y elementos del exterior procedentes de otras redes, que se extendían hacia el territorio sirio e iraquí. Tal fue el caso de los movimientos Fatah al-Islam o de Jund al-Sham, sobre los que, por un lado, se han vertido acusaciones de actuar bajo la inspiración de la Inteligencia siria y, por otro, a cuyos dirigentes se les ha conectado con la figura de Abu Musab al-Zarqawi, brazo de Al Qaeda en Irak. Tengan vinculación directa o no, ambos movimientos comparten la misma ideología suní radical y están

(4) Encuesta realizada por el ACNUR, octubre de 2010, en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/encuesta-de-acnur-iraquies-reacios-a-retornar-a-iraq-permanentemente/> ACNUR, *Revista Migraciones Forzadas*, número 29, en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6199.pdf>

integrados por individuos con gran experiencia combatiente en la guerra de Irak (5).

Sin embargo, entre los efectos de la guerra de Irak que han agravado sin duda las circunstancias de la sociedad palestina en el contexto regional, el más alarmante es la conexión que ha favorecido el ascenso de la influencia iraní y su presencia real en los Territorios Palestinos.

El régimen de Muhamud Ahmadineyad en Irán se ha visto fortalecido en medio de esta conflictividad regional. A raíz de la situación interna de Irak se ha expandido la influencia iraní a través de relaciones transnacionales. La impermeabilidad de las fronteras entre Irán e Irak ha permitido la conexión de sectores chiíes entre ambos Estados, que además se han visto beneficiados por la situación en la que ha quedado el sector suní iraquí, tras el establecimiento del nuevo régimen gubernamental. Esta influencia chií se ha extendido hasta Hizbollah al sur del Líbano.

Al mismo tiempo, el presidente de Siria, Bashar al-Assad, se ha convertido en la voz de Ahmadineyad en el seno de la comunidad árabe. Esta conexión sirve de puente con Hamás en la franja de Gaza. Estas circunstancias han sido el origen de la división política de los Territorios Palestinos, pues estas relaciones externas prueban la alineación ideológica que Haniya supone con aquéllos que pretenden la instauración de regímenes islámicos en la región. Por tal motivo, en junio de 2007, Abu Mazen lo destituyó como primer ministro, a raíz de lo cual el representante de Hamás ha creado su propio gobierno paralelo. En la actualidad, los palestinos se enfrentan a la posible inviabilidad de la creación de un Estado palestino provocada por la fractura política y territorial. Ya se ha comentado anteriormente el enquistamiento que esta situación procura al PPOP.

La relación Israel-Irán: eje de tensión regional e internacional

El fortalecimiento y expansión de la presencia chií en los Territorios Palestinos demuestra el ascenso del liderazgo iraní en toda la región de Oriente Medio y Oriente Próximo, lo que ha favorecido una actitud de mayor provocación y beligerancia del presidente Ahmadineyad contra Israel. En octubre de 2010, en una visita del mandatario iraní al Líbano

(5) HORACIO, Calderón: *Fatah al-Islam: una nueva amenaza terrorista en el Líbano*, Instituto de Estudios Estratégicos de Buenos Aires, mayo de 2007, en: <http://www.ieeba.com.ar/colaboraciones2/FATAH.pdf>

fue aclamado por miles de personas, mientras la diplomacia israelí hacía todo lo posible por frenar las consecuencias.

En el contexto de la política internacional, el plan nuclear de Irán, sus reservas de petróleo y su programa de armamentos ocupan la atención de la ONU, Estados Unidos y Estados europeos. Las constantes amenazas de destrucción vertidas contra el Estado de Israel representan uno de los elementos que en mayor medida elevan la tensión mundial.

Sin embargo, desde el enfoque interno de la región, para los Estados arabo-musulmanes, lo más relevante es la expansión político-religiosa de una potencia para la que los conflictos de la zona han dejado despejado el camino para el incremento de su poder. Por esta razón, la acción chií en Oriente Medio y Oriente Próximo ha despertado el recelo de Arabia Saudí. Para este régimen, la necesaria recuperación de la influencia suní, gravemente trastocada como consecuencia de los conflictos de Irak y Afganistán, constituye el eje central de su política regional. El peor escenario que se podría presentar para los saudíes es la desestabilización de Oriente Medio, que afectaría tanto a los países árabes del Golfo como a los de Oriente Próximo. De ahí, la percepción estratégica de Irán como una amenaza.

Arabia Saudí no se ha involucrado en los conflictos de la zona, en los que tendría que combatir a otra de sus amenazas regionales: el terrorismo islamista de Al Qaeda, puesto que es precisamente este país, el que está en el punto de mira de Osama ben Laden. Sin embargo, sí ha sido notoria su presencia y ha ejercido una cierta ascendencia sobre el resto de los países árabes en las negociaciones entre palestinos e israelíes.

La diplomacia saudí presentó un Plan de Paz en el PPOP, que fue tomado como referencia a partir del año 2002. Con ello ha pretendido implicar a todos los Estados árabes y recuperar la conciliación en el seno de la Liga Árabe con el apoyo de Egipto. Entre los pocos logros de la Conferencia de Anápolis hay que destacar la reincorporación del Gobierno de Damasco a las negociaciones, aunque la posición de Siria respecto a Irán dificulta el entendimiento entre los países árabes. Por ello se explica que desde el ámbito internacional se tenga poca confianza en los resultados concretos de esta alternativa y se haya optado a la vez por otros interlocutores regionales como es el caso de Turquía. El Gobierno de Ankara está desempeñando actualmente un papel como mediador entre Siria e Israel, que podría impulsar el progreso en el PPOP.

*Los efectos de la situación en Yemen
y en el cuerno de África: el África Subsahariana*

En este contexto de conflictividad, los Estados del Golfo se enfrentan a otro elemento que amenaza la seguridad de la península Arábiga en mayor medida que las repercusiones regionales del conflicto árabe-israelí. Se trata de la situación interna del Estado del Yemen. La conexión entre los grupos terroristas yemeníes y los vínculos con Al Qaeda (6) representan una amenaza en el planteamiento estratégico de los países pertenecientes al Consejo de Cooperación de los Países del Golfo (CCG).

La acción de estas redes terroristas vinculadas a los sectores más radicales del salafismo suní, las carencias en la organización gubernamental y el índice de pobreza son factores que evidencian la desestructuración del Yemen. Este escenario resulta especialmente alarmante por su ubicación geográfica frente al cuerno de África. Los avances en la lucha contra el terrorismo en Afganistán y la limitación de los movimientos de los sectores talibanes inducen al desplazamiento de elementos terroristas, procedentes de los conflictos abiertos en Oriente Medio, hacia el territorio yemení. Desde allí, valiéndose de Somalia, a través de rutas clandestinas de tráfico ilegal de personas penetran en el Sahel, donde se están instalando.

Las repercusiones de estas circunstancias sobre el mar Mediterráneo se centran en dos aspectos. El primero, los efectos que pueden ocasionar sobre el suministro energético, siendo el golfo de Adén la vía natural hacia el mar Rojo y una de las más importantes del mundo; y el segundo, la progresiva conexión entre el crimen organizado y el terrorismo, lo que tiene una incidencia directa sobre los Estados del Magreb.

En esta zona la piratería somalí ha descubierto su principal foco de ingresos económicos, dejando muy lejos las oportunidades de progreso que se pueden derivar de la aportación de fondos procedentes de la cooperación internacional.

Por otra parte, de la misma forma, esto permite comprender que el gran problema para el desarrollo subsahariano no son los recursos, sino la seguridad. Tal es el caso de Etiopía y Sudán. Estos Estados además sufren conflictos derivados de rivalidades interétnicas. El resultado es la huida

(6) ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: «La República del Yemen como objetivo del terrorismo yahidista», *Revista Ejército de Tierra*, número 788, Madrid, 2006.

masiva de población, que no está motivada de cara a un desarrollo local, sino que buscan la salida de la región.

Las implicaciones en los países del Magreb

La conflictividad en el mundo musulmán asiático se extiende a la cuenca del Mediterráneo a través de la unidad que favorece tanto la religión como el lazo común de la cultura árabe. No se abordará en este capítulo la excepcionalidad que supuso la segunda guerra del Golfo, a raíz de la ocupación de Kuwait por Irak al inicio de la década de los años noventa. Aunque se debe recordar que las heridas abiertas, y posteriormente cerradas, en el seno de la «nación árabe» tuvieron mucho que ver con la falta de apoyo que Estados Unidos encontró entre sus aliados tradicionales, cuando emprendió los ataques sobre Irak en el año 2003 (7). Sin embargo, algunas de las situaciones expuestas en los párrafos anteriores son muestra de cómo funciona esta conexión entre Oriente Próximo y Oriente Medio.

Para los Estados árabes Irán es un elemento exógeno. A pesar de ello, la influencia que emana del chiísmo iraní alcanza hasta el extremo más occidental del Mediterráneo, habiendo sido capaz incluso de provocar la ruptura diplomática entre Irán y Marruecos en el año 2009 (8). El distanciamiento diplomático entre ambos Gobiernos no es reciente, pues ya la primera guerra del Golfo entre Irak e Irán condujo a la retirada de embajadores. Sin embargo, el clima de entendimiento reinante en la región de Oriente Próximo favoreció el restablecimiento de relaciones al inicio de los años noventa. En los últimos años, la influencia de Hizbollah sobre el territorio palestino de la franja de Gaza y las constantes intromisiones del presidente Ahmadineyad en los asuntos árabes han vuelto a desencadenar la hostilidad entre ambos Gobiernos. Algunas alusiones de Irán, considerando el Estado de Bahrein como una provincia más de su territorio, han servido de pretexto para desatar una crisis diplomática nuevamente.

(7) Puede verse una explicación más amplia, en ALGORA, María Dolores: «La fractura europea tras la guerra de Irak: su repercusión en el Mediterráneo», en «Consecuencias de la Guerra de Irak en el Mediterráneo Occidental», *Monografía* del CESEDEN, número 82, pp. 158-159, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

(8) *Middle East Research Institute*, Despacho especial número 2.294, África del Norte, marzo de 2009.

El rey Mohamed VI, *Comendador de los Creyentes*, representante por excelencia de la tradición suní de rito malakí, dominante en el Magreb, ha lanzado acusaciones directas contra el Gobierno de Teherán por lo que considera una política expansionista. Pero, si ya resulta trascendente este desencuentro gubernamental, no deja de ser igualmente reveladora la inquietud que estas circunstancias han provocado en el Gobierno alauí respecto a la influencia social del chiísmo, potenciada a raíz de la guerra del Líbano del año 2006. Como se ha comentado, este conflicto consolidó la imagen interna del Partido Hizbollah chií, que ha trascendido al exterior como la única fuerza regional capaz de frenar la ofensiva israelí. El impacto de esta circunstancia se ha traducido en la creciente adhesión de fieles musulmanes a las filas del chiísmo, de lo que no ha quedado exento el Magreb en donde se ha agudizado el sectarismo religioso.

Esta alteración del equilibrio suní y chií se ha elevado a la Liga Árabe, cuyo secretario general, Amr Musa, ha llegado a considerar a Irán como un actor perturbador de los asuntos árabes. Por su parte, Irán ha respondido a estas consideraciones señalando a Marruecos como el soporte de actos terroristas perpetrados contra la comunidad chií en Irak. La veracidad de estas graves acusaciones queda en evidente duda por la dificultad de ser comprobadas, pero no dejan de ser ilustrativas del fondo que se esconde tras ellas. Lo que sí es una realidad es el arresto de alguna célula terrorista marroquí enlazada con Hizbollah.

Este contexto aún se complica más, si se considera el esfuerzo que el Gobierno de Marruecos debe realizar para luchar contra el terrorismo proveniente de facciones radicales del salafismo suní, que ha encontrado en la situación de: Irak, Afganistán y Pakistán un escenario propicio para su proselitismo y actuación. De esta forma la «*yihad global*», promovida por Ben Laden, se extiende por el Mediterráneo. Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) identificó los atentados de Argel del año 2007, al igual que hiciera con los del 1-S, en Nueva York, con la batalla de Badr, la primera victoria musulmana en el año 624 (9). También había reivindicado con anterioridad, los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Desde entonces, se han repetido las ocasiones en las que Ben Laden o su lugarteniente Al-Zawahiri se han referido a Al-Andalus como tierras del islam.

(9) JEAN-PIERRE, Filiu: «Al Qaeda en guerra contra el Islam», *La Tribuna de Casa Árabe*, p. 7, 5 de noviembre de 2007.

Igualmente, en cuanto a los problemas derivados de la situación subsahariana, Argelia y Libia se enfrentan a situaciones muy complejas a la hora de combatir la presencia del terrorismo internacional al sur de sus territorios. Los Gobiernos de Argel y Trípoli, ante los gobiernos europeos, condicionan su voluntad de cooperación en las iniciativas multilaterales del Mediterráneo a la negativa del pago de rescates de los ciudadanos extranjeros. En este contexto de falta de control gubernamental y vulnerabilidad fronteriza, los conflictos derivados de la diversidad étnica se multiplican y se confunden con factores procedentes de escenarios característicos del crimen organizado y el terrorismo (10). Los países del Magreb deben solucionar una presión migratoria para la que no están preparados ni en cuanto a sus políticas, ni a sus economías. Además de ello, el cierre de las fronteras de la Unión Europea está convirtiendo a los países del norte de África en países donde queda bloqueado el tránsito hacia el norte. Actualmente constituyen un colchón migratorio para la seguridad europea, mientras los gobiernos magrebíes deben afrontar situaciones ante las que carecen de la capacidad de gestión y medios adecuados.

Todo ello explica que progresivamente la cuestión migratoria haya pasado a ocupar un lugar entre las cuestiones de seguridad en el Mediterráneo.

Las respuestas multilaterales regionales

El panorama descrito anteriormente invita a la reflexión sobre los motivos por los que las iniciativas multilaterales no son capaces de ofrecer las soluciones, que de ellas se podría esperar.

El Mediterráneo, ya sea en sus propias orillas, como en la regiones más próximas, está rodeado de conflictos. No debe extrañar la dificultad que entraña la construcción de un espacio de paz en medio de una región circundada por espacios de hostilidad. La realidad que se debe asumir a la hora de la acción multilateral en la región es que para poder avanzar se debe establecer como prioridad dar respuesta a todas estas circunstancias, que obstaculizan la evolución de cualquier iniciativa.

(10) AIDA AMMOUR, Laurence: «Mauritania en la encrucijada de amenazas regionales», Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, octubre de 2010, en: http://www.cidob.org/es/publicaciones/notes_internacionals_cidob/n1_19/mauritania_en_la_encrucijada_de_las_amenazas_regionales

Uno de los problemas que debe afrontar la acción multilateral en el mar Mediterráneo es la falta de voluntad en las relaciones entre los Estados del sur. Las posiciones que los Estados del Magreb mantienen respecto a la conflictividad de Oriente Próximo es mucho más unánime que cuando se trata de sus propios conflictos internos en el norte de África. No obstante, la situación de la cuenca oriental también ha sido en ocasiones motivo de rivalidades en los liderazgos del Magreb. La posición de Libia es especialmente significativa por sus implicaciones en la política de Oriente Próximo, lo que el presidente Muammar El Gaddafi utiliza con frecuencia como medio para consolidar su influencia sobre los demás gobiernos árabes y confirmar su notoriedad en foros como la ONU o la Unión Africana.

No faltan iniciativas multinacionales en la región del Mediterráneo en el seno de las cuales se puedan resolver estos conflictos. Sin embargo, los resultados obtenidos hasta el momento no son lo satisfactorios que se podía desear. El PPOP estaba diseñado para alcanzar unos acuerdos que resolvieran todos los conflictos bilaterales entre los Estados árabes e Israel derivados del pasado, pero además, para que se alcanzaran programas regionales de desarrollo en el futuro. Estos últimos dejaron de tener sentido en muy poco tiempo desde su puesta en marcha, pues ya se mostraron inalcanzables, a corto plazo, las soluciones de los principales conflictos por asuntos relativos a los territorios o los refugiados. El Proceso de Barcelona retrasó el desarrollo del pilar político y de seguridad, dando prioridad al económico. La UpM, tal y como está planteada, no puede ofrecer soluciones a los conflictos, dado que no contempla cuestiones de seguridad más allá de la seguridad humana. La PEV, aunque recoge algunos aspectos de seguridad, ha seguido un funcionamiento similar al del Proceso de Barcelona en cuanto a sus prioridades.

En el marco de las acciones multilaterales de defensa, la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en la Unión Europea todavía debe ser fortalecida. No obstante, en el ámbito de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cabe destacarse la participación de Marruecos en la operación *Althea* en Bosnia-Herzegovina. Esta implicación marroquí en operaciones de este tipo debería tomarse como referente por parte de los restantes países del Magreb. Al tiempo, que deberían ver en esta acción multilateral una oportunidad para modernizar sus Fuerzas Armadas.

La OTAN, desde el año 1994, viene desarrollando un Diálogo Mediterráneo. La principal dificultad con la que cuenta es la falta de identificación

de los Estados del sur con la Organización. Por otra parte, la presencia de Israel entre estos socios mediterráneos suscita desconfianza entre los países árabes. En el seno de esta misma Organización, en el año 2004 se puso en funcionamiento la Iniciativa de Cooperación de Estambul, que asumió el concepto comentado anteriormente del «Mediterráneo ampliado». Aunque progresivamente se van sumando los Estados, su ritmo es lento y se solapa con la expuesta Iniciativa anterior.

Desde el año 2005, la Iniciativa 5+5 Defensa surgió dentro del marco del Diálogo 5+5, originario de los años noventa. Esta Iniciativa ha experimentado un notorio desarrollo. La razón hay que buscarla en el hecho fundamental de haber sido creada de manera simultánea por los 10 Estados miembros que la integran, con lo cual el sentido de identificación es muy superior al que los Estados del sur puedan experimentar en cualquier otra asociación de este tipo. Además el número de Estados es muy reducido, lo que facilita su funcionamiento al estar compuesta únicamente de los cinco del Magreb más otros tantos en la orilla europea: Francia, Italia, Portugal, Malta y España. Actualmente, existe la tendencia a percibir esta iniciativa como un modelo de lo que podría ser una cooperación estructurada permanente en el ámbito de la Unión Europea.

Los escasos logros alcanzados ante la inminente necesidad de abordar la seguridad y los conflictos en la región invitan a pensar que estos resultados puedan deberse al planteamiento incorrecto de este marco. Hay algunas cuestiones que ponen de manifiesto esta circunstancia. Primero, se trata como iguales Estados con naturalezas muy diferentes. Los Estados pluriconfesionales y multiétnicos están sujetos a mayores conflictos, especialmente por el manejo político que se hace de ello. Segundo, entre los Estados del Mediterráneo existe un concepto común sobre lo que se entiende por desarrollo económico o social, pero no sucede lo mismo en cuanto al concepto de seguridad. Tercero, el papel político y social que desempeñan las Fuerzas Armadas en los Estados del sur no tiene ninguna similitud con el de los Estados europeos. Y cuarto, la falta de implicación de la sociedad civil sigue siendo una asignatura pendiente prácticamente en todas ellas, a pesar de algunos progresos habidos en los últimos años. Con estos parámetros es muy difícil coordinar los medios para establecer las bases de la seguridad y defensa. Ello dificulta toda la gestión de prevención de conflictos, pero también, mucho más, abordar aquellos conflictos abiertos que requieren una solución militar.

Es necesaria una reforma del sector de la seguridad en los países del sur del Mediterráneo que limite la interoperabilidad de las Fuerzas Armadas a una cuestión técnica y la aleje de las consideraciones políticas, que sin duda contribuyen a la tensión y amenaza del orden interno en estos países. Asimismo, la lucha contra el terrorismo internacional requiere una adaptación de las Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad del Estado en la que los países del sur tienen que hacer un esfuerzo todavía mayor del que ya están haciendo algunos, como son el caso de: Argelia, Túnez o Marruecos. En Oriente Próximo la situación todavía se convierte en más urgente, no digamos en el caso concreto del futuro Estado palestino.

Por tanto, la cooperación en la reforma de la seguridad debería constituir el primer paso en la materia, antes incluso de promover nuevas iniciativas de seguridad y defensa entre Estados, que, aunque se traten como tal, están lejos de ser homólogos en estas cuestiones.

Valoraciones finales

La región del Mediterráneo es un gran escenario en el que se cruzan muy diversos intereses estratégicos. Prueba de ello son los procesos e iniciativas multilaterales, que pretenden alcanzar una estabilidad en la que esos intereses comunes puedan beneficiar a las sociedades mediterráneas. Sin embargo, para que esto sea así, todavía queda una larga lista de desafíos pendientes, que inducen a la conflictividad en la región y que se pueden resumir de la siguiente manera:

- En un orden internacional cada vez más global, todos los conflictos de Oriente Medio y Oriente Próximo cada vez más están también interrelacionados.
- Los países de Oriente Próximo ya no pueden mantener la paz y la estabilidad sin el apoyo exterior de las Fuerzas Armadas internacionales.
- Los conflictos siguen obstaculizando el avance de cualquier iniciativa orientada al establecimiento de la estabilidad y prosperidad regional.
- La situación oriental del Mediterráneo, que lejos de resolverse se ha agravado en los últimos años, condiciona la evolución de la región en su conjunto.
- Los conflictos han contribuido al desgaste de las iniciativas multilaterales de la región al impedir el avance de la diplomacia internacional. Por el contrario, han favorecido su descrédito ante las sociedades civiles, las cuales han quedado al margen de estos procesos.

- Quizás, sea bien esclarecedora la reciente opinión de Shlomo Ben Ami, ex ministro de Asuntos Exteriores israelí, cuando afirma que el gran fracaso ha sido fundamentar los procesos mediterráneos en las condiciones derivadas de la confianza mutua. No oculta, quien fue interlocutor directo en las negociaciones entre palestinos e israelíes, su decepción al percatarse que durante más de 15 años, la acción multilateral se ha basado en una gran utopía (11).
- A pesar de todo, la acción multilateral sigue siendo esencial en el Mediterráneo. El papel de la Unión Europea como actor político debe ser reforzado. La UpM o la PEV se deben mantener como marcos de cooperación en la acción internacional de la región, asumiendo las reformas necesarias. Estados Unidos por una parte debería recuperar su papel equilibrado como actor en PPOP y, a su vez, debería sumarse al diálogo establecido como planteamiento estratégico de la Unión Europea, pues son muchos los intereses compartidos.
- Las iniciativas en el marco de la defensa y seguridad deberían iniciarse por la reforma del sector de seguridad en los países del sur del Mediterráneo.

(11) Intervención pública de Shlomo Ben Ami en el Círculo Nueva Economía con motivo de la conferencia del primer ministro palestino, Salam Fayad, Madrid, 14 de marzo de 2010.