

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 50
Junio de 2003

Tres comicios y un islote: Europa hacia el Magreb en el año 2002

Eduard Soler i Lecha y Laia Mestres

Becarios de Investigación FPU en el Institut Universitari d'Estudis Europeus

Una primera versión de este texto aparecerá publicada en el número 5 de *Quaderns de la Mediterrània del IEMed*. Los autores querían expresar su agradecimiento a María Àngels Roque, directora de la publicación y a Esther Barbé y Laura Feliu por sus consejos en la redacción del texto.

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (España)

Introducción

Se dijo que tras el 11 de setiembre de 2001 empezaba verdaderamente el siglo XXI. El año 2002 debía demostrar hasta qué punto los cambios habían sido tan bruscos o, por el contrario, sólo suponían la aceleración de unas tendencias ya iniciadas a finales de los noventa¹. Entre éstas, la creciente hegemonía de los Estados Unidos a nivel internacional, la securitización de las relaciones exteriores, retrocesos destacables en las libertades públicas, la profundización del proceso de globalización, así como el desequilibrio norte-sur que, aderezado por un discurso culturalista, tendía a enfrentar el llamado mundo occidental con el no menos heterogéneo mundo islámico.

Todo ello situó al Mediterráneo en el centro de la agenda como punto caliente capaz de inducir al sistema internacional en una espiral de inestabilidad. Durante la primera mitad de 2002, la crisis palestina ocupó los grandes titulares de la política internacional, especialmente durante el sitio de los cuarteles generales de la OLP en Ramallah. En la recta final de este año, la posibilidad de un ataque a Irak teñía de pesimismo las esperanzas abiertas por la posible solución de la división de Chipre y en menor medida, por una tímida mejora de la crisis hispano-marroquí que tuvo su punto álgido durante las sucesivas ocupaciones del islote de Perejil.

Sin embargo, esta disputa no fue el único acontecimiento reseñable en la evolución política del Magreb durante el 2002. Tres contiendas electorales en los tres países del Magreb central influyeron también en la trayectoria política de la región. En Túnez se llevó a cabo un referéndum para la aprobación de una nueva Constitución el 26 de mayo de 2002. Cuatro días más tarde, en Argelia tuvieron lugar unas elecciones legislativas marcadas por la abstención y los disturbios. Y, finalmente, Marruecos vivió a finales de setiembre las elecciones al Parlamento más transparentes de su historia.

Pero si el 2002 decisivo fue para el Magreb, no menos lo fue para Europa. La Unión Europea se enfrentaba a dos procesos cruciales, por un lado, la mayor ampliación de su historia que abría sus puertas a diez países del este de Europa y del Mediterráneo; por el otro, la Convención Europea había iniciado una reforma interna de gran calado que conllevaría la redacción de una Constitución, paradigma ésta de una Europa más integrada políticamente². Aún no estando previsto, las relaciones exteriores de la UE fueron adquiriendo protagonismo en sus debates. El nuevo marco creado tras la experiencia en los Balcanes, la ampliación hacia el Este³ y la nueva amenaza del terrorismo internacional hacían necesaria una adaptación de la Política Exterior de Seguridad y de Defensa (PESC y PESD)⁴. Las sucesivas modificaciones del Tratado a lo largo de la última década habían comportado una proliferación de instrumentos y normativas y una ampliación de la capacidad operativa de la Unión. Y la disyuntiva actual sobre la nueva reforma de la PESC gira en torno a cómo optimizar los mecanismos ya existentes a la vez que se hace patente la necesidad de replantear las relaciones con los

¹ En lo que concierne a los efectos del 11 de setiembre en el mundo árabe véase: Feliu, L., Izquierdo, F. y Soler Lecha, E. (2002), 'Los países árabes ante el 11 de septiembre: respuesta e impacto' en Aguirre, M. y González, M., *De Nueva York a Kabul*, Anuario CIP, Madrid: Icaria Editorial/CIP. También Leveau y Mohsen-Finan, 2002.

² El proyecto de Constitución Europea, redactado por la Convención Europea (marzo 2002-junio 2003) fue presentado por el Presidente de la Convención, Valéry Giscard d'Estaing al Consejo Europeo reunido en Salónica el 2 de junio de 2003. En otoño de 2003, está previsto la apertura de una Conferencia Intergubernamental que aprobará la nueva Constitución. El proyecto de la Convención está disponible en su página web: <http://european-convention.eu.int>

³ Para más información véase: Barbé, E. y Johansson-Nogués, E. (eds.) (2003), *Beyond enlargement: The new members and new frontiers of the Enlarged European Union*, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.

⁴ Un análisis más detallado de los trabajos de la Convención Europea sobre la reforma de la PESC y la construcción de la PESD puede encontrarse en: Mestres, L. (2002), 'La PESC en el Debate sobre el futuro de Europa', *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 35/2002, <http://www.uab.es/iuee>

países vecinos tras las ampliaciones previstas. Hasta el momento, las presidencias de turno de la Unión han jugado un papel decisivo en el diseño e implementación de la política exterior europea. España la asumió durante el primer semestre del año 2002, dedicando una especial atención a la región mediterránea⁵.

A continuación presentamos un análisis comparado de las reacciones europeas ante las elecciones en el Magreb y ante la crisis del islate de Perejil con el objetivo de entrever el complejo y no siempre coherente proceso de toma de decisiones en el seno de la UE.

Túnez

Una de las contiendas electorales más controvertidas fue el Referéndum para la aprobación de las reformas constitucionales en Túnez, celebrado a finales de mayo. Controvertido tanto por su contenido como por su aprobación. Los cambios introducidos iban orientados a aumentar el poder y la inmunidad del Presidente de la República. Por ejemplo, se le eliminaba el límite de mandatos, se le aumentaba la edad máxima para ser elegido, se le otorgaba una amplísima iniciativa legislativa en exclusividad, recaía en él la elección de los Consejos Constitucional y de la Magistratura además de no haber de rendir cuentas delante de ninguna institución. No obstante, paralelamente se introducían reformas orientadas a garantizar las libertades públicas e individuales, aunque para algunos no era más que una cortina de humo para ocultar el retroceso democrático que dicha reforma suponía⁶.

Como decíamos, el desarrollo de este referéndum también fue polémico. En el siguiente cuadro pueden observarse unos “increíbles” niveles de participación y apoyo a la nueva Constitución. No es extraño pues la oposición, incluso la más moderada, tuvo vetado el acceso a los medios de comunicación del país durante las semanas previas al Referéndum⁷.

Cuadro 1. Referéndum para la Reforma Constitucional (26 de Mayo de 2002)

PARTICIPACIÓN	95,59
SI (incluidos votos del extranjero)	99,52
NO	0,46

Fuente: *Le Monde, Réalités*

Si hemos de resumir de algún modo la reacción de las instituciones comunitarias ante la reforma Constitucional en Túnez sería el de un silencio cómplice. Ni siquiera se adoptó la medida más tímida en manos de la Unión Europea: una simple declaración de la Presidencia de turno. Ni el Consejo de la Unión ni el Parlamento Europeo pudieron consensuar algún tipo de resolución de protesta ante el peligro de un retroceso democrático en Túnez. El actual

⁵ La región mediterránea, así como América Latina y Europa, forman parte de los intereses nacionales de España y son consideradas como sus prioridades “históricas”. Gráficamente, los intereses vitales españoles en materia exterior pueden dibujarse como un triángulo en el que Europa se encontraría en el vértice superior y América Latina y el Mediterráneo ocuparían los vértices inferiores. Véase: Barbé, E. (2001), ‘Spain and CFSP: The emergence of a ‘Major Player’? en Gillespie, R. y Youngs, R., (eds.), *Spain: The European and International Challenges*, Londres: Frank Cass.

⁶ Los análisis sobre las repercusiones de esta reforma en el proceso de democratización en Túnez varían inmensamente según las fuentes. La Dirección General de Estudios de la UE en su ‘Nota sobre las modificaciones constitucionales introducidas por la reforma del 26 de mayo de 2002 en Túnez’ (NT/478713ES.doc) las consideraba un avance sustancial. Sin embargo, la prensa europea, particularmente en Francia y Bélgica (*Le Monde, Libération, Le Soir*), atacó el proyecto al considerarlo un retroceso de primera magnitud.

⁷ “En Tunisie, 99.61% de ‘oui’” en *Le Monde*, 28 de mayo de 2002.

funcionamiento para la toma de decisiones en el Consejo de la UE en materia de PESC está basado en el consenso, esto es, el acuerdo de todos los estados miembros sobre la posición que se debe tomar en las relaciones con estados terceros⁸. Además, los vínculos históricos y los intereses estratégicos de cada estado miembro influyen también en la política exterior común.

El caso de Túnez es un ejemplo extremo de lo que podríamos considerar un *domaine réservé* de Francia, es decir, en general es la posición francesa la que suelen adoptar las instituciones comunitarias, a excepción por supuesto del Parlamento Europeo. Así, el silencio expresado por su Ministerio de Asuntos Exteriores fue tomado como pauta por el resto de estados de la Unión. De este modo, se continuaba una política de apoyo al régimen de Ben Ali, considerado un mal menor ante la amenaza islamista⁹. La visita de Chirac a Túnez en noviembre reforzó las excelentes relaciones franco-tunecinas.

Pero no todo fueron silencios. Organizaciones de Derechos Humanos, eurodiputados, prensa europea, así como algunos políticos como Jacques Lang denunciaron el silencio europeo ante un proceso que confirmó de nuevo los déficits democráticos y en materia de derechos humanos de un país tan cercano como Túnez¹⁰.

Argelia

Desde la década de los noventa, la sociedad argelina ha vivido convulsionada por una guerra civil no declarada, que se ha cobrado más de cien mil víctimas y en menor grado, por una creciente rebelión en la región amazigh de la Cabilia así como por el descrédito del papel del estado en el conjunto del país. Si bien el conflicto con los islamistas ha disminuido de intensidad tras la aprobación de la Ley de la Concordia Civil (1999), durante el año 2002 la tensión en Cabilia fue en aumento. Este clima, bastante enrarecido, tuvo efectos evidentes en las elecciones legislativas que el país celebró a finales de mayo.

La espiral de violencia en la Cabilia arrancó tras unos sangrientos disturbios acaecidos en el año 2001 (primavera negra) que se cobraron más de cien víctimas. Desde entonces la región ha estado sumida en un clima de desobediencia civil, autogestionándose a partir de antiguas instituciones tribales (*Arouch*) y sin control aparente del estado central. A pesar de los intentos del gobierno de Buteflika de dialogar con los líderes más moderados y la inclusión del amazigh como lengua nacional en la Constitución, el recelo por parte de la Cabilia hacia el estado central persistió¹¹.

Preparando las que debían ser las elecciones más transparentes de la historia reciente de Argelia, el anuncio de boicot de dos de los grandes partidos de oposición (El *Front de Forces Socialistes* (FFS) y el *Rassemblement pour la Culture et la Democracia* (RCD), ambos de base cabil) representó un duro golpe para la credibilidad del régimen¹². Su ausencia se sumaba a la prohibición a los islamistas del FIS de acudir a estos comicios. No obstante, las elecciones

⁸ La reforma de los tratados que prevé el nuevo Tratado Constitucional no contempla modificar la toma de decisiones en materia de PESC, por lo que el consenso se mantendrá como la regla a seguir en los próximos años para los avances de la Política exterior y de Seguridad Común de la UE.

⁹ "L' "exemple" tunisien" en *Le Monde*, 29 de mayo de 2002. Sobre la evolución del proceso de deterioración política en Túnez ver: Beau y Tuquoi, 2002.

¹⁰ Tuquoi, J-P, "En Tunisie, M. Ben Ali qualifie d' "aquis historique" la réforme de la Constitution" en *Le Monde*, 29 de mayo de 2002.

¹¹ Véanse los informes sobre los Derechos Humanos en Argelia: *Rapport Algérie. La répression du Printemps Noir*, Ligue Algérienne de Défense des Droits de l'Homme, abril 2001-abril 2002; *L'Algérie. Vue d'ensemble sur la situation des Droits de l'Homme*, Rapport mundial 2002 de Human Rights Watch.

¹² Beaugé, F., "L'ancien parti unique, le FLN, remporte la majorité absolue à l'Assemblée algérienne" en *Le Monde*, 2 de junio de 2002.

fueron consideradas como válidas y es que no se registraron irregularidades en el recuento¹³. Veamos sus resultados:

Cuadro 2. Elecciones Legislativas (30 de Mayo de 2002)

PARTICIPACIÓN	46,17	
Partidos	% de votos	Escaños
Front de Libération National (FLN)	35,28	199
Rassemblement National pour la Democratie (RND)	8,23	47
Mouvement pour la Reforme Nationale (MRN)	9,5	43
Mouvement pour la Société pour la Paix (MSP)	7,05	38
Parti du Travail (PT)	3,33	21
Front National Algerienne (FNA)	1,53	8
Nahda	0,65	1
Parti du Renouveau Algerien (PRA)	0,27	1
Mouvement de l'Entente Nationale (MEN)	0,19	1
Independientes	4,93	30
TOTAL		389

Fuente: *Assemblée Populaire Nationale*

El hecho más significativo de las elecciones argelinas de mayo fue la abstención registrada: más de la mitad en el conjunto del país pero casi un 95% en algunas circunscripciones cabilas. Además, la campaña electoral estuvo marcada por una huelga general y manifestaciones violentas en esta región a la vez que persistieron atentados terroristas en otras partes del país.

De todas formas, los resultados expresaron la voluntad de cambio del pueblo argelino. El anterior partido en el poder, el RND, se desplomó obteniendo poco más de un 8% de los votos. En cambio, el antiguo partido único (FLN), con el liderazgo de Ben Flis, consiguió la mayoría absoluta en la Asamblea. No obstante, los islamistas tolerados (MRN, MSP y Nahda), aunque divididos, cosecharon una parte substancial de los sufragios. Otro indicador de la voluntad de cambio radical se expresó con la inesperada subida del partido de extrema izquierda de Luisa Hannun, el PT.

En lo que concierne a las relaciones euro-argelinas, la conclusión de las negociaciones para un acuerdo de Asociación en diciembre de 2001, así como su firma cuatro meses después durante la conferencia euro-mediterránea de Valencia, fueron vistos como un espaldarazo europeo a la política de Buteflika. Una de las mayores novedades de este acuerdo fue la inclusión de una cláusula de cooperación en la lucha contra el terrorismo que suscitó importantes reticencias entre movimientos de derechos humanos de ambas orillas del Mediterráneo¹⁴.

Pero la situación excepcional que rodeó las elecciones legislativas no tuvo la respuesta europea que también reclamaron estos movimientos así como algunos sectores de la oposición argelina. Al contrario, transcurridos cinco días, se produjo una visita de la Troika europea (formada por los ministros de Asuntos Exteriores de España y Dinamarca, y las cabezas visibles de la política exterior de la UE, Javier Solana y Christopher Patten) con el objetivo de profundizar en el diálogo político con Argel, especialmente en el marco del Proceso de Barcelona¹⁵. No es banal el hecho que fuera España quién presidía la Unión Europea en ese período¹⁶. Tal como señalábamos en el análisis del referéndum tunecino el papel de los

¹³ Cembrero, I. "La excepción política argelina" en *El País*, 2 de junio de 2002.

¹⁴ Ver la carta firmada por diferentes asociaciones argelinas titulada : *Accord d'association de l'Union européenne avec l'Algérie: Les droits de l'homme ne doivent pas être sacrifiés*, Paris, 17 de diciembre de 2001. En prensa véase : Oukazi, G. "Les dessous d'un accord" en *Le Quotidien d'Oran*, 9 de diciembre de 2001.

¹⁵ "Les ONG interpellent la troïka européenne" en *Le Quotidien d'Oran*, 5 de junio de 2002.

¹⁶ Véase Soler i Lecha y Weltner-Puig, 2002: 65-66.

estados es determinante en el desarrollo de la política exterior europea. En este caso, la actuación de la presidencia española fue una prueba más del fortalecimiento de la alianza entre Madrid y Argel a medida que las relaciones con Rabat se iban deteriorando. Dicho fortalecimiento tuvo su punto álgido en la firma de un Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación en octubre de 2002, que puso las relaciones con Argelia al mismo nivel que con Marruecos¹⁷. Sin embargo, España no es el único país que ha intentado mejorar estas relaciones bilaterales. Tanto Estados Unidos como Italia saludaron el desarrollo de las elecciones y fue especialmente significativa una visita de Silvio Berlusconi que coincidió con la misión de la Troika¹⁸.

Aunque el Consejo y la Comisión son las máximas instituciones de formulación y de decisión de la política exterior, el Parlamento Europeo también puede llegar a tener un papel de control, ya sea actuando en cuestiones presupuestarias, ya sea haciendo pública su posición de denuncia. El Parlamento ha hecho de la protección de los derechos humanos uno de los principales caballos de batalla. El caso de Argelia no ha sido una excepción a dicha tendencia, siendo una de las pocas instituciones que mostró su preocupación por el curso de los recientes acontecimientos¹⁹.

Marruecos

Mucho menos controvertidas fueron las elecciones legislativas que se celebraron en Marruecos el 27 de setiembre de 2002. A diferencia de los casos anteriores no hubo ni los disturbios violentos de Argelia ni las irregularidades flagrantes de Túnez. Sin embargo, al igual que en Argelia movimientos importantes como los islamistas de Al-Adl-wal-Ihsane decidieron boicotear las elecciones y algunas voces mostraron su recelo ante posibles irregularidades en el recuento de votos y en las tasas de participación²⁰. Unas sospechas que se incrementaron al hacer públicos, con varios días de retraso, los resultados electorales²¹.

Veamos cómo quedó el Parlamento marroquí tras los primeros comicios posteriores a la muerte de Hassan II y sin Dris Basri como Ministro del Interior:

Cuadro 3. Elecciones legislativas (27 de Setiembre de 2002)

PARTICIPACIÓN	51,61	
Partidos	% de votos	Escaños
Union Socialiste des Forces Populaires (USFP)	15,38	50
Istiqlal (Parti de l'Indépendance)	14,77	48
Parti de la Justice et du Développement (PJD)	12,92	42
Rassemblement National des Indépendants (RNI)	12,61	41
Mouvement Populaire (MP)	8,3	27
Mouvement National Populaire (MNP)	5,54	18
Union Constitutionnelle (UC)	4,92	16
Parti National Démocratique (PND)	3,69	12
Front des Forces Démocratiques (FFD)	3,69	12

¹⁷ Egurbide, P., "España eleva sus relaciones institucionales con Argelia al mismo nivel que las de Marruecos" en *El País*, 7 de octubre de 2002.

¹⁸ Miloud, D. "Berlusconi et la troïka" en *Le Quotidien d'Oran*, 5 de junio de 2002.

¹⁹ Flautre, H., *Rapport sur Algerie*, Parlamento Europeo, 18-23 de mayo de 2001.

²⁰ Ver la entrevista de Ignacio Cembrero a Nadia Yassin, portavoz del movimiento Justicia y Caridad, en *El País*, 2 de octubre de 2002.

²¹ Véase el dossier especial "Elections au Monde Arabe, les cas du Maroc et de Bahrein", MEDEA, nº 5, disponible en el sitio web : <http://www.medea.be>. También véase: *Seminario de Evaluación de las elecciones en Marruecos*, organizado por el IEMed y el Institut de Dret Públic, Barcelona, 21 de marzo de 2003.

Front du Progrès et du Socialisme (FPS)	3,38	11
Union Démocratique (UD)	3,08	10
Mouvement Démocratique et Sociale (MDS)	2,15	7
Parti Socialiste Démocratique (PSD)	3,0	5
Parti Al Ahd	1,54	5
Otros partidos (con menos de 5 diputados)	5,81	19
TOTAL		325

Fuente: *Ministère Marocain de la Communication*

De una primera lectura de los resultados de las elecciones destaca una importante tasa de abstención, indicador de la desconfianza marroquí hacia el mundo político. También debe subrayarse la brutal segmentación del parlamento entrante, el castigo a los partidos que habían encabezado el primer gobierno de alternancia y, por encima de todo, el espectacular avance de los islamistas del PJD. Partido que, para no despertar excesivas suspicacias en el interior del reino y fuera de sus fronteras, decidió presentar candidatura en 56 de las 91 circunscripciones del país, limitando así, “voluntariamente”, su avance electoral²². Sin embargo, estas elecciones siguen considerándose las más transparentes de la historia de Marruecos y las que mejor reflejan el panorama político del país. Prueba de ello es que, a diferencia de los dos casos anteriores, no hubo protestas importantes por el desarrollo del proceso electoral, excepto por la imposibilidad de los marroquíes residentes en el extranjero para ejercer su derecho al voto y la opacidad y lentitud en la comunicación de los resultados²³.

A su vez, tanto el Parlamento resultante como la posterior formación del gobierno de Dris Jettu fueron acogidos con satisfacción en la Unión y en las cancillerías de los estados miembros, a pesar que Jettu fue nombrado directamente por el Rey y que no pertenece a ninguno de los partidos vencedores de las elecciones²⁴. España no fue una excepción a pesar del tenso momento que vivían unas relaciones hispano-marroquíes crispadas tras el contencioso por el islote de Perejil.

El conflicto por el Islote de Perejil

En julio de 2002 se materializó lo que para muchos ya era evidente. Las relaciones entre España y Marruecos pasaban por el peor momento de las últimas décadas. El 11 de julio, tropas marroquíes ocupaban un minúsculo islote deshabitado, situado a escasa distancia de la costa marroquí y de controvertida soberanía, arguyendo que les pertenecía desde el fin del protectorado. España no aceptó un cambio en el statu quo por medios violentos y decidió responder de igual manera. Nueve días más tarde, tropas de la legión tomaban Perejil. Tras una polémica mediación estadounidense, España aceptaba retirarse del islote, volviendo a la situación inicial.

No se entiende que ambos países llegaran a este grado de provocación de no ser por un cúmulo de desencuentros. Éstos arrancaron con la irritación del gobierno español por la falta de acuerdo entre la UE y Marruecos durante las negociaciones para el uso de sus aguas por la flota comunitaria, y esencialmente española. El presidente Aznar amenazó entonces que este gesto tendría “consecuencias inevitables”. Desde ese momento, temas como la inmigración (especialmente con la propuesta española de sancionar aquellos países que no controlaran sus propias fronteras, expresada pero no aceptada en la cumbre europea de junio en Sevilla), el descubrimiento de petróleo cerca de las islas Canarias o la posición española acerca del Sáhara Occidental, complicarían peligrosamente unas relaciones que vivieron uno de sus

²² Cembrero, I., “La coalición que gobierna Marruecos resiste el fuerte avance de los islamistas” en *El País*, 20 de septiembre de 2002.

²³ Beaugé, F. y Smith, S., “Le nouveau Maroc organise ses premières élections ‘transparentes’” en *Le Monde*, 26 de septiembre de 2002; López García, B., “Marruecos y la democracia ‘diferida’” en *El País*, 3 de octubre de 2002.

²⁴ Touqui, J-P., “Le nouveau gouvernement marocain reste sous le contrôle du Palais royal” en *Le Monde*, 9 de noviembre de 2002.

momentos más tensos con la retirada de Abdesalam Baraka, embajador marroquí en Madrid, a finales de octubre de 2001²⁵.

Ante la primera ocupación marroquí de Perejil, la UE no podía permanecer impasible. Se esperaba de ella algún tipo de condena que mostrara su apoyo a un país miembro que como España había sufrido una agresión. Tras una primera ronda de contactos de la recién nombrada ministra, Ana Palacio, con los responsables de la política exterior europea, la Comisión exigió a Rabat una rápida solución, recordándole su relación privilegiada con la Unión. La Presidencia Danesa, que había tomado el relevo de España en este segundo semestre, se mostró aún más firme, mediante una declaración en la que instó a Marruecos a retirar sus tropas inmediatamente²⁶. Tras la ocupación española del islote, la Unión Europea entró en la disyuntiva de dar su apoyo a Madrid o mantenerse neutral al considerar que se trataba de un conflicto eminentemente bilateral. Durante una reunión del Comité Político y de Seguridad de la UE (COPS) celebrada horas después de la ocupación, los representantes de los estados miembros mostraron su solidaridad con España pero los problemas llegaron al intentar poner por escrito este apoyo. En efecto, Francia vetó un comunicado promovido por la Presidencia para no enturbiar aún más las relaciones con un país tan próximo como Marruecos²⁷.

Una primera interpretación del desarrollo de los hechos sugiere que el interés de los estados se impuso a los intereses comunitarios durante todo el proceso. El caso de Francia es el más evidente: con su apoyo implícito al régimen de Rabat, consolidaba las excelentes relaciones con su principal aliado en el Magreb, justo en el mismo momento que Madrid optaba por privilegiar sus relaciones con Argel²⁸. Este panorama puso en evidencia las inmensas dificultades para articular una política europea coherente hacia el Magreb, a pesar de la existencia del marco euromediterráneo y de otros foros semejantes.

El hecho que tuvieran que ser los Estados Unidos quienes mediaran para la vuelta al statu quo anterior a las invasiones sucesivas, puede conducirnos a dos reflexiones bien distintas. En primer lugar, que ello suponga el reconocimiento de que la UE era parte del conflicto y que, consecuentemente, no podía actuar como mediador. O en segundo lugar, que Europa carezca de los mecanismos o de la voluntad suficiente para hacer frente a problemáticas en su periferia más inmediata, mostrando una vez más, que en términos de política exterior es incapaz de tener una sola voz y de coordinar coherentemente los distintos ámbitos de la acción exterior (PESC, PESD, política comercial y cooperación al desarrollo).

En lo que concierne a la mejora reciente de las relaciones entre España y Marruecos, volvería a hacerse evidente el peso de su dimensión estrictamente bilateral. Así, los últimos meses del año 2002 verían como se retomaban las negociaciones para la vuelta a la normalidad rota con la retirada de embajadores. Contribuyó a esta tendencia el simbólico ofrecimiento de caladeros marroquíes a los pescaderos gallegos afectados por el desastre del petrolero Prestige²⁹.

²⁵ Algunos textos que desgranan la génesis de este deterioro son: Obiols, R. y Solanilla, P. (2002), 'Marruecos y España: Crónica de un desencuentro' en *Anuario Internacional Cidob 2001*, Barcelona; Ziady, H. y Fournier, V. (2002), 'La grande discorde' en *Jeune Afrique/L'Intelligent*, nº 2144, 11-17 de febrero de 2002, además de Feliu, Lorenzo y Salomón, 2003.

²⁶ "La UE exige a Rabat solucionar el conflicto" en *El País*, 14 de julio de 2002.

²⁷ Sobre el desencuentro franco-español, ver: Stroobants, J-P., "Ilot de Persil: tensions entre la France et l'Espagne" en *Le Monde*, 20 de julio de 2002.

²⁸ Así, el gobierno argelino mostró su desacuerdo con la posición marroquí en este conflicto, desencadenando una retahíla de acusaciones cruzadas entre los medios de comunicación de ambos países.

²⁹ Ya en el año 2003, Palacio y Benaissa, fruto de presiones externas, reestablecieron las negociaciones que culminaron con el retorno de los embajadores en febrero de 2003. Ver: Ruiz Miguel, C. (2003), 'Las relaciones hispano-marroquíes: ¿Vuelta a empezar? Análisis del Real Instituto', Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales, 27 de febrero de 2003.

Conclusiones

En este artículo se ha puesto de manifiesto que la Unión Europea no tiene una auténtica política exterior hacia los países del Magreb. Analizadas sus reacciones ante los comicios que se sucedieron en el año 2002 en Túnez, Argelia y Marruecos, así como durante la crisis del Perejil, hemos podido comprobar su falta de coherencia y unidad. ¿Pueden aplicarse estas conclusiones a otras áreas de la política exterior europea? ¿Existe realmente una política exterior común?

Varios factores hacen del Magreb un caso particular: su proximidad con la Unión, las relaciones bilaterales con algunos de los estados miembros fruto del pasado colonial, la existencia de marcos multilaterales como el Proceso de Barcelona, así como la presencia de comunidades significativas de magrebíes en Europa. Tales factores podrían facilitar que la Unión Europea tuviera una política exterior activa y comprometida con el futuro de esta región. La realidad dista mucho de este escenario. En términos generales se impone la regla del mínimo común denominador por la cual, ante intereses divergentes, se opta por políticas de bajo perfil, o peor aún por un silencio como el vivido a raíz del referéndum tunecino. No es la Unión sino los estados quienes acaban protagonizando la proyección europea en estos países, tal como se ha puesto de manifiesto en la evolución política reciente de Argelia y Marruecos. Además, los estados miembros no tienen siempre intereses coincidentes, provocando así una competencia diplomática como la que ha enfrentado a España y a Francia durante el año 2002. Esta situación, favorece, sin lugar a dudas, la fortaleza de actores exteriores al Mediterráneo como los Estados Unidos que desde los acontecimientos del 11 de Setiembre ha realizado aún más su papel en la región. Y es que no es por casualidad que Marruecos y España solicitaran a Washington su mediación durante la crisis de Perejil.

Este no es un caso aislado. En múltiples áreas, la UE no consigue adoptar una política exterior consistente. Las contradicciones vividas a principios de 2003 entre la postura británica y la de Francia y Alemania sobre un posible ataque a Irak, vuelven a ser prueba de ello. La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), uno de los principales instrumentos de la dimensión exterior de la UE, se define como una política intergubernamental. Ello nos sugiere la necesidad del consenso para pasar a la acción. La primera reforma de la PESC, llevada a cabo en la Conferencia Intergubernamental que condujo a la firma del Tratado de Amsterdam, aumentó su visibilidad gracias a la creación de la figura de Mr. PESC, actualmente ocupada por Javier Solana. Desde entonces no ha habido cambios significativos en su diseño, aunque el actual debate sobre el futuro de Europa, desarrollado por ahora en la Convención Europea, está abriendo la reforma de la PESC. Los debates están mostrando el consenso existente en torno a la necesidad de dotar a la UE de una sola voz a nivel internacional, reforzando así la figura de Mr. PESC. No obstante, las divergencias aparecen cuando se aborda cómo reestructurar dicha maquinaria. ¿Debe mantenerse la situación actual de división de tareas entre Mr. PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores o debe crearse una única figura cercana a la que sería un Ministro de Asuntos Exteriores? Finalmente, los trabajos de la Convención se decantaron por esta última opción³⁰.

Por otro lado, esta Convención está consensuando una serie de valores que deben estar en la base de la Política Exterior, que incluso podrían llegar a ser introducidos en el futuro Tratado Constitucional. Entre ellos, la democracia, la protección de los derechos humanos y la estabilidad. A la vista de lo que sucede con la política europea hacia el Magreb, compatibilizar dichos valores no es tarea fácil. A menudo se supeditan, a corto plazo, los valores

³⁰ El artículo 27 del proyecto de Constitución Europea establece la creación de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, que estará a caballo entre el Consejo de Ministros y la Comisión Europea. De este modo, será vicepresidente de la Comisión mientras que también presidirá el Consejo de Relaciones Exteriores. Véase: Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europea, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica, 20 de junio de 2003 (CONV 820/03).

democráticos a alcanzar la estabilidad en las fronteras de la Unión, entendida ésta como el mantenimiento del *status quo*³¹.

La gestión de las periferias es un debate que está reemergiendo con fuerza. La UE, tras su ampliación, deberá dotarse de un nuevo marco de relaciones con los vecinos del Este y los del Mediterráneo. Esta nueva política deberá construir, en palabras de Romano Prodi³², Presidente de la Comisión, un círculo de países amigos desde Rusia hasta Marruecos. Una política que también intentaría fijar una especie de "criterios de Copenhague de proximidad", cuyo cumplimiento sería indispensable para gozar de los beneficios de este nuevo instrumento.

La articulación futura de las relaciones euromagrebíes es aún incierta, aunque la política de vecindad³³ puede ayudar a los países del Norte de África a beneficiarse de una mayor integración comercial con Europa, la UE puede aspirar a conciliar estabilidad con democracia en sus fronteras así como fortalecer su papel como actor internacional de primera magnitud.

Bibliografía básica

- ATTINÀ, F. y STAVRIDIS, S. (eds.), (2001), *The Barcelona Process and Euro-Mediterranean Issues from Stuttgart to Marseille*, Milán: Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche, Dott. A. Giuffrè Editore.
- AUBARELL, G. (ed.) (1999), *Las políticas mediterráneas. Nuevos escenarios de cooperación*, Barcelona: Icaria Editorial/ICM.
- BARBÉ, E. (coord.) (2000), *Política exterior europea*, Barcelona: Ariel.
- BARBÉ, E. (2001), 'La política europea de España 2002-2003', *Working Papers del Observatorio de Política Exterior Europea*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, 48/2003, <http://www.uab.es/iuee>
- BEAU, N. y TUQUOI, J-P. (2002), *Notre ami Ben Ali. L'envers du 'miracle tunisien'*, Paris: La Découverte/Poche.
- BRETHERTON, C. y VOGLER, J. (1999), *The European Union as a Global Actor*, Londres: Routledge.
- ENTELIS, J.P. (ed.) (1997), *Islam, Democracy, and the State in North Africa*, Bloomington y Indianapolis: Indiana University Press.
- FELIU, L. (2003), 'Spanish Foreign Policy and the Promotion of Democracy and Human Rights. The case of Morocco (1999-2002)', Paper presentado en el First World Congress of Middle Eastern Studies (WOCMES), Mainz, 9-13 setiembre 2002. Próxima publicación en *Mediterranean Politics*, vol. 8, nº 2.
- FELIU, L., LORENZO, M. y SALOMÓN, M. (2003), 'La actuación española en la crisis entre España y Marruecos (2001-2003)', Próxima publicación en *Ágora*, nº 8 (CEPS).

³¹ La obra de Gillespie y Youngs (2002) entra de lleno en este debate, y concretamente el artículo de López García y Hernando de Larramendi analiza el caso español y califican la estrategia de Madrid como la búsqueda de una estabilidad dinámica en la región. Véase también el texto de Feliu (2003) que lo concreta en el caso de las relaciones con Marruecos.

³² Prodi, R. (2002), 'Europe et la Méditerranée: Venons aux faits' Conferencia pronunciada en la Universidad Católica de Lovaina, 26 de noviembre de 2002.

³³ Comisión Europea (2003), *Communication de la Commission au Conseil et Parlement européen. L'Europe élargie – Voisinage: Un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud*, COM 2003 104, Bruselas, 11 de marzo de 2003. En la Conferencia Euromediterránea de Creta de mayo de 2003 la nueva política de vecindad estuvo en el centro de los debates.

- GILLESPIE, R. (2000), *Spain and the Mediterranean*, Hounds Mills, Basingstoke, Hampshire y Londres: Macmillan Press LTD.
- GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. (ed.) (2002), 'The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa', Special issue, *Democratization*, Spring, vol. 9, nº 1.
- HILL, C. y SMITH, K. E. (2000), *European Foreign Policy: Key Documents*, Londres: Routledge.
- KIRCHNER, J. E. (1992), *Decision-making in the European Community. The Council Presidency and European Integration*, Manchester: Manchester University Press.
- LEVEAU, R. y MOHSEN-FINAN, K. (2002), *Le Maghreb après le 11 septembre*, Les notes de l'IFRI, nº 44, Paris, Institut Français des Relations Internationales.
- LÓPEZ GARCÍA, B. (2000), *Marruecos político: cuarenta años de procesos electorales (1960-2000)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas: Siglo XXI de España.
- MESTRES, L. (2002), 'La agenda española en política exterior para la Presidencia de 2002' en BARBÉ, E. (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Quaderns de treball nº 40, Octubre, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.
- MONAR, J. (2002), 'The CFSP and the Leila/Perejil Island Incident: The Nemesis of Solidarity and Leadership', *European Foreign Affairs Review*, núm. 7, 251-255.
- MORISSE-SCHILBACH, M. (1999), *L'Europe et la question algérienne*, Paris: Presses Universitaires de France.
- SOLER i LECHA, E. y WELTNER-PUIG, R. (2002), 'Diálogo Euromediterráneo: ¿Una segunda oportunidad?' en BARBÉ, E. (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Quaderns de treball nº 40, Octubre, Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus.