



LA DIMENSIÓN POLÍTICA EN LAS RELACIONES UNIÓN EUROPEA-ARGELIA: CRISIS Y NORMALIZACIÓN

Juan Manuel Uruburu Colsa¹
Universidad de Sevilla

Resumen:

El desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y Argelia ha tenido como trasfondo una situación interna extremadamente complicada que, a lo largo de una década, ha provocado más de 100.000 víctimas. La respuesta política de la Unión Europea ante los acontecimientos en Argelia ha puesto de manifiesto las dificultades inherentes para armonizar los intereses económicos de los Estados miembros con los principios de la Política Exterior de la Unión. Los éxitos militares del Gobierno de Buteflika y la plena integración de Argelia en la Asociación Mediterránea, tras la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación, ha permitido una normalización en las relaciones políticas bilaterales. Este contexto parece conducir a las autoridades argelinas a replantearse los términos de sus relaciones con la Unión Europea, con la finalidad de alcanzar un estatuto representativo del carácter estratégico de Argelia como uno de los principales suministradores de energía de la Unión Europea.

Palabras clave: Argelia, Unión Europea, relaciones exteriores, diálogo político, energía.

Title in English: “*The Political Dimension in EU-Algeria Relations: Crisis and Normalization*”.

Abstract:

The development of relations between the European Union and Algeria was extremely complicated. The decade-long civil war resulted in more than 100,000 victims. The political response by the European Union to these events in Algeria has highlighted the underlying difficulties to harmonize economic interests of any member state with the principles enshrined in the Union's External Policy. The military successes of Buteflika's government and the full integration of Algeria into the Mediterranean Association once the Partnership Agreement came into force, have enabled a process of normalization of bilateral relations. This context seems to be leading the Algerian authorities to redefine their relation to the European Union in an attempt to reach a status of strategic partnership. Algeria is one of the main providers of energy to the European Union.

Keywords: *Algeria, European Union, Foreign Relations, Political Dialogue, Energy.*

Copyright © UNISCI, 2011.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ Juan Manuel Uruburu Colsa es Investigador Ramón y Cajal En el Área de Estudios Árabes e Islámicos de la Universidad de Sevilla, Facultad de Filología
Dirección: C/Palos de la Frontera S/N 41004-Sevilla.



1. Introducción

Durante los últimos años, coincidiendo con eventos como el décimo aniversario del lanzamiento del Proceso de Barcelona o con la creación de nuevos marcos regionales en el Mediterráneo, como la Política Europea de Vecindad o la Unión para el Mediterráneo, se ha desarrollado un vivo debate a diversos niveles, centrado en el balance y las perspectivas de desarrollo de las relaciones de la Unión Europea con sus vecinos del Sur y del Este del Mediterráneo. Son muchas, en este contexto, las voces que han coincidido en señalar como la política comunitaria en el Mediterráneo no ha respondido a las altas expectativas con las que partía a la hora de su diseño. Asimismo, son muchas también, las voces que achacan este incumplimiento de expectativas a un excesivo interés por parte europea en los aspectos económicos de la cooperación con los Países Terceros Mediterráneos, relegando para un lugar secundario los aspectos políticos referidos a las reformas democráticas y al Estado de Derecho. Si bien, en cierta medida, es defendible esta opinión, ampliamente extendida, entendemos que sería un error aplicarla de un modo uniforme a las relaciones mantenidas por la UE con cada uno de los países mediterráneos. Como no podría ser de otro modo, la gran diversidad de situaciones económicas políticas y sociales que han vivido en los tiempos recientes cada uno de aquellos países ha provocado un enfoque diferenciado por parte de la UE. Un enfoque que demuestra que, a pesar de la importancia de los aspectos económicos, la situación política en estos países ha jugado un papel relevante en las relaciones con la UE.

Tal vez, el caso de Argelia sea uno de los más evidentes en los que la dimensión política resulta un factor determinante para entender el conjunto de relaciones bilaterales y multilaterales emprendidas entre aquel país y la UE, especialmente desde el inicio de la década de los años 90. El análisis del peso específico de las cuestiones políticas en el conjunto de relaciones UE-Argelia resulta, en todo caso una labor compleja en la que concurren diversos factores, básicos para entender el desarrollo de dichas relaciones, como son, por una parte, la gravedad de la situación interna vivida en el país magrebí a lo largo de la década de los años 90 y, por otra parte, las dinámicas y contradicciones propias de la Política Exterior de la UE. Estas dinámicas y contradicciones se derivan, en parte del complejo equilibrio de poderes que la organización institucional de la Unión trata de preservar. Este equilibrio se refleja en el propio procedimiento de decisión política de la UE, en el que participan, en diferente medida, tres instituciones comunitarias, como son el Consejo de Ministros, la Comisión y el Parlamento Europeo, representando, respectivamente a los Gobiernos de los Estados miembros, al interés comunitario y al mandato de los electores europeos.

Asimismo, las relaciones con Argelia son representativas de las contradicciones que, a veces, se producen entre las disposiciones y competencias del pilar comercial de la UE, la Comunidad Europea (CE), y los pilares de cooperación intergubernamental, como la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), cuando entran en juego las cuestiones referidas a la democracia y a los derechos humanos. En este sentido, algunos autores señalan como, frecuentemente, cuando se alcanza una voluntad política en la UE para actuar en los campos de la democracia y de los derechos humanos en sus relaciones exteriores, esta voluntad choca con intereses económicos globales y consideraciones geoestratégicas de los Estados miembros.²

²Morisse-Schilbach, Melanie: “Democratization “By Design” Versus Democratization “By Default”: The Case of Algeria”, Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, Town & Country Resort and Convention Center, San Diego, California, USA, (Marzo 2006), en http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/0/9/9/6/1/p99617_index.html.



Finalmente, las particulares condiciones económicas y políticas de Argelia, dentro del contexto geográfico del Magreb, resultan fundamentales a la hora de interpretar la actuación política del sistema regional europeo en el desarrollo de sus relaciones con este país. Realmente, hasta la primera mitad de los años 80 la cooperación entre las Comunidades Europeas y Argelia había quedado relegada a los aspectos financieros y técnicos, establecidos en el Acuerdo de Asociación de 1978 y a los sucesivos Protocolos financieros que desarrollaban aquel texto. Realmente, la relativa prosperidad de Argelia a principios de los años 80, derivada del alto precio de los hidrocarburos, la propia orientación política del Gobierno argelino y que se refleja en un cierto aislacionismo con respecto al exterior, así como una ayuda financiera comunitaria cuya cuantía se considera mínima, son algunas de las causas que, durante este período, motivan un cierto desinterés de las autoridades argelinas por la cooperación bilateral con la Comunidad. Asimismo, la aparente estabilidad política y económica del país durante aquel periodo apartaba la posibilidad de introducir tanto cuestiones políticas como cláusulas de condicionalidad en los marcos de cooperación bilateral.

Partiendo de estas premisas, es nuestro objetivo en este artículo el de analizar los efectos que la compleja situación política, económica y social vivida en Argelia a partir del Golpe de Estado de 1992, ha tenido en la composición del cuadro de relaciones entre la UE y este país magrebí. Para ello describiremos, en primer lugar, el contexto económico y político interno vivido en Argelia durante los años anteriores al Golpe, y en el que, en gran medida, se sitúan los orígenes de la profunda crisis argelina de la década de los años 90. Igualmente analizaremos la respuesta de la UE al Golpe de Estado del 11 de enero de 1992, así como la política de condicionalidad en la ayuda económica que se seguirá durante los dos siguientes años. A continuación, nos centraremos en los efectos de la implantación de un diálogo político informal o *ad hoc*, sobre la situación de aislamiento que Argelia vivía en relación con los procesos de integración regional que, a partir de mediados de los años 90, la UE promoverá con otros países del Mediterráneo. Finalmente concluiremos con una reflexión sobre el efecto de las cuestiones políticas en el desarrollo y en las perspectivas de las relaciones Unión Europea-Argelia en el seno de los nuevos marcos de cooperación en el Mediterráneo.

2. Argelia 1986-1992. De la crisis económica al Golpe de Estado

De un modo general, la mayoría de los estudios realizados sobre la crisis vivida en Argelia a finales de los ochenta coinciden en establecer sus orígenes en el deterioro progresivo del propio modelo económico centralizado adoptado por el país tras su independencia. En este sentido, durante la segunda mitad de los años 60 y a lo largo de toda la década siguiente Argelia vivirá un proceso de industrialización acelerada, basada en sus notables recursos de hidrocarburos, que llevará a privilegiar la industria de base frente al sector de los bienes de consumo³. Este proceso, unido a un fuerte crecimiento demográfico, conducirá al país a una fuerte dependencia alimentaria del exterior, habida cuenta del escaso desarrollo y potencial de la producción agrícola nacional. Asimismo esta rápida industrialización del país solo pudo ser realizada a través de un fuerte endeudamiento público con instituciones públicas y privadas en

³ Tal y como refiere Naïr, estableciendo una comparación entre los modelos económicos soviético y argelino, “la idea era crear una industria pesada que pudiera generar industrias intermedias y permitir con ello el desarrollo de la sociedad soviética. Los argelinos copiaron más o menos este modelo, pero el hecho de poseer la renta energética no hizo necesario un proceso previo de obtención de capital mediante los beneficios de la agricultura”. Naïr, Sami (1995): *En el nombre de Dios*, Icaria, Barcelona, p. 30.



el exterior. Sin embargo, este modelo económico, basado en una elevada tasa de inversión pública, sostenida, casi exclusivamente, por las divisas obtenidas por el Estado por medio de la exportación de hidrocarburos, permitió un considerable crecimiento económico sostenido, con una tasa media del 7 % durante el periodo comprendido entre 1967 y 1979⁴.

Sin embargo, esta aparente estabilidad comenzará a desmoronarse a partir del año 1986 tras la concurrencia de dos factores; por una parte una brusca caída del precio de los hidrocarburos en los mercados mundiales y por otra una devaluación del Dólar estadounidense, la moneda de cotización de aquellos productos. Estos factores tuvieron unos efectos inmediatos en la economía argelina, teniendo en cuenta que los hidrocarburos constituían más del 95 % del total de las exportaciones argelinas. Esto provocaría entre 1986 y 1988 una subida de la inflación hasta el 8'5 % y un rápido aumento del crónico desempleo del 18 % hasta el 22%. Asimismo la escasez de divisas del Estado provocaría un recorte drástico de las importaciones de materias primas y de bienes de capital, lo que repercutió de un modo directo sobre la industria nacional. Ante el deterioro de la situación el Gobierno hubo de recurrir al crédito exterior y, al mismo tiempo, a un reajuste de su economía dirigido a introducir disciplina en la política de créditos y de subvenciones a las empresas, disolver las explotaciones agrícolas colectivas, restringir las importaciones de bienes alimentares y de equipamientos, reducir los gastos de protección social y, en general, la inversión pública en la economía.

La gravedad de la situación obligaba a adoptar unas medidas que suponían “el inicio de un declive gradual del Estado-providencia, de un pacto implícito entre la población y sus dirigentes”⁵. Así, los sucesivos recortes en el gasto público, el crecimiento del desempleo y la brusca subida de los artículos de primera necesidad provocarán en octubre de aquel año violentas protestas que paralizarán las principales ciudades del país durante varios días y que serán duramente reprimidas por los cuerpos de seguridad, provocando más de 500 muertos⁶. Estos acontecimientos, no solo marcará el inicio de la emergencia del Frente Islámico de Salvación (FIS) como la principal fuerza política opositora, sino que, en términos más generales, supondrán “el primer gran pulso entre el ejército y la burocracia del Estado por un lado, que veían cuestionado sus privilegios y prácticas más usuales (corrupción, redes ilegales de distribución, contrabando, etc.) y una mayoría de población desencantada y desesperada, por otro”⁷.

Como consecuencia de estos acontecimientos el poder monolítico estructurado en torno al FLN comienza a fracturarse y para evitar su desaparición comienza a abrirse a la sociedad. Efectivamente, el poder político en Argelia se hará “democrático” no por convicción sino por obligación.⁸ Así, a partir de aquellos acontecimientos importantes cambios políticos se sucederán consecutivamente. La reelección presidencial de Benyedid, en diciembre de 1988, será seguida de la aprobación en referéndum de una nueva constitución en febrero de 1989, que incluía el derecho a la creación de asociaciones de tipo político⁹, y la

⁴ Benissad, Hocine : “Le plan d’ajustement structurel”, *Confluences-Méditerranée*, nº 23 (Automne 1997), p. 107.

⁵ Benissad, *op. cit.*, p. 109.

⁶ Gómez, Ricardo (2003): *Negotiating the Euro-Mediterranean Partnership. Strategic Action in EU foreign Policy?*, Hampshire, Ashgate Publishing Ltd., p. 148.

⁷ Segura, Antoni (1999) “La crisis de Argelia” en Aubarell, Gemma (ed.): *Las políticas mediterráneas -nuevos escenarios de cooperación*. Barcelona, Icaria - Antrazyt / ICM (Institut Català de la Mediterrània), p. 181.

⁸ El-Kenz, Ali: “Algérie: les enjeux d’une crise”, *Revue du monde musulman et de la Méditerranée*, vol. 65, nº 1 (1992), p. 23.

⁹ Art. 40, Constitución de 23 de febrero de 1989 desarrollado por la Ley 89/11 de 5 de julio de 1989 relativa a las asociaciones de carácter político, *al-Yarida al-Rasmiyya* r. 27. p. 713.



legalización, en septiembre de aquel año, del Frente Islámico de Salvación (FIS). La puerta estaba abierta para la realización de elecciones multipartidistas. Realmente, esta decisión, que abría un proceso sin precedentes en el Magreb y en todo el Mundo Árabe, obedecía más a las divisiones internas en el FLN que a la voluntad de instaurar un verdadero sistema democrático en el país.

Ante la sorpresa generalizada, estas elecciones, municipales y regionales, celebradas el 12 de junio de 1990, fueron ampliamente ganadas por el FIS, consiguiendo el 54'25 % de los votos en las municipales y el 57'44% en las regionales. Estos resultados reflejaban un considerable alejamiento entre el Gobierno la mayoría del electorado. Un divorcio que se confirmaría definitivamente en la primera vuelta de las elecciones legislativas celebradas el 26 de diciembre de 1991, que cambiaría definitivamente el mapa político del país. El FIS obtendrá una victoria arrolladora con 188 escaños en la Asamblea, sobre el antiguo partido único, el FLN, que apenas obtendrá 16 escaños y 15 el Frente de Fuerzas Socialistas. A pesar de una cierta reducción en el número de votos con respecto a las elecciones municipales de 1990¹⁰, el partido islamista había conseguido nuevamente canalizar el descontento de grandes masas de población, principalmente urbana, que entendiendo poco o nada sobre la deuda externa del país, el Fondo Monetario Internacional (FMI) o la reestructuración del modelo económico del país, veía como los precios de los bienes de primera necesidad subían hasta cotas inimaginables y como su poder de compra descendía a una velocidad equivalente mientras que el partido del Gobierno, el FLN, se situaba en unos niveles de representatividad parlamentaria mínimos¹¹.

La situación post-electoral dejaba pocas alternativas al Gobierno que, básicamente se reducían a dos: bien aceptar el resultado de las elecciones y desarrollar una experiencia de cohabitación en el poder con el FIS, al menos durante los casi dos años que aún restaban a Benyedid en la presidencia de la República, o bien declarar las elecciones nulas y repetir la situación vivida en 1965¹², es decir, el golpe de Estado. Como ya sabemos hoy día, esta segunda opción, que marcaba el final de la primera experiencia democrática de Argelia, sería la que acabaría por imponerse pocos días antes de la prevista celebración de la segunda vuelta de las elecciones legislativas.

El 11 de enero de 1992, la cúpula mayor del ejército, encabezada por el Ministro de Defensa, General Jalid Nizar provoca la dimisión o destitución, según se quiera ver, del Presidente Benyedid acabando con la corta experiencia multipartidista en Argelia. Aquellos acontecimientos respondían de modo claro a los elementos característicos de un Golpe de Estado militar, a pesar de que esta acción intentó ser presentada públicamente por el ejército como una situación de excepción dentro de la legalidad constitucional.

Inevitablemente, se iniciaba una espiral de manifestaciones masivas y de disturbios, movilizadas por el FIS, seguidos de una represión por parte del ejército y los cuerpos de seguridad que situaba al borde del caos al que había sido uno de los países más estables de África durante las anteriores décadas. El siguiente paso sería dado en febrero de 1992 con la

¹⁰ Frente Islámico de Salvación. Votos Elecciones 1990: 4.331.472. Votos elecciones 1991: 3.260.222. *Ibid.*, p. 183.

¹¹ Realmente, tal y como indica Naïr, estas elecciones son la muestra de un enorme error de cálculo por parte del Gobierno. El sistema electoral a dos vueltas había diseñado por las autoridades, con la intención de favorecer a dos o tres grandes partidos en detrimento de los demás. De este modo, según los cálculos del Gobierno, el FLN ganaría las elecciones de 1991-1992 y volvería a ocupar el centro político apoyándose en los islamistas o en los demócratas modernizados. Naïr, *op.cit.*, pp. 66-67.

¹² Naïr, *op. cit.*, p. 67.



ilegalización del FIS, el mayor partido político del país que en las elecciones había obtenido más de 3 millones de votos, representando casi a la mitad de los electores.

No solo se estaba enterrando un proceso político de democratización pionero en el Magreb sino que se estaba abriendo la puerta para una confrontación civil que, a lo largo de casi una década y sin un final definido, provocará más de cien mil muertos. El país entraría irremediabilmente en una espiral de violencia en el que las silenciosas violaciones de los derechos humanos alcanzarán cotas comparables a las de otros conflictos armados, mucho más mediáticos y que en aquellos años suscitaban las mayores preocupaciones en Europa, como los vividos en la antigua Yugoslavia. Una situación bélica que se mantendrá durante toda la década de los 90, a pesar del intento de regreso a la legalidad constitucional tras la elección de Liamin Zeroual como Presidente, en 1995, y que sólo comenzará a perder intensidad durante el Gobierno de Bouteflika, a partir del año 2000.

3. La Unión Europea ante la crisis argelina

3.1. Las reacciones de la Comunidad Europea ante el Golpe de Estado de 11 de enero de 1992

Una cuestión sobre la que discurren diferentes teorías es la que se refiere a la posición europea ante el Golpe de Estado del 11 de enero de 1992. Mientras para algunos, se trataba de un acontecimiento previsible, e incluso deseado, por la mayoría de los Estados europeos que consideraban la interrupción del proceso electoral como un mal menor ante la previsible victoria del FIS, para otros, la acción del ejército cogió totalmente desprevenidos a los Estados miembros de la Comunidad.

Realmente, la primera respuesta de las instituciones comunitarias al Golpe de Estado no procedió de los Ministros de la Cooperación Política Europea, tal y como cabría esperarse, sino del Parlamento Europeo, a través de una Resolución aprobada el 15 de enero de 1992. La Eurocámara había preparado durante los últimos meses de 1991 un texto en el que apostaba claramente por el ejercicio de la condicionalidad política en las relaciones de la Comunidad con los países mediterráneos a través de la inclusión de cláusulas relativas a la democracia y al respeto a los derechos humanos en los protocolos de los acuerdos de cooperación, en aplicación de los principios de la Política Mediterránea Renovada. Como consecuencia de este nuevo enfoque, el Parlamento, emitía en dicha Resolución su Dictamen de conformidad con los nuevos Protocolos Financieros de la Comunidad con Argelia, Egipto, Jordania, Líbano e Israel, a la vez que se oponía a la ejecución de los Protocolos firmados con Marruecos y Siria “señalando que en alguno de estos países, en especial en Siria y en Marruecos, no se cumplen estos criterios y que las violaciones de los derechos humanos son allí particularmente graves”¹³. La coherencia con lo dispuesto en dicho texto y los acontecimientos vividos en Argelia apenas cuatro días antes, llevaron a incluir en dicha Resolución una petición a la Comisión “para que no inicie la aplicación del Cuarto Protocolo con Argelia hasta que no esté clara la situación política en dicho país”.¹⁴

¹³ Parlamento Europeo, Resolución sobre los Protocolos financieros con Siria, Marruecos, Argelia, Egipto, Túnez, Jordania, el Líbano, e Israel, y el respeto de los derechos humanos y de los acuerdos internacionales por parte de estos países. Estrasburgo, 15 de enero de 1992, *Diario Oficial* N° C 39/50-52, 17.2.1992.

¹⁴ *Ibid.*



Esta postura del Parlamento que establecía un claro vínculo entre la situación de los derechos humanos y libertades públicas, por un lado, y la continuación de la cooperación económica de la Comunidad, por otro lado, colocaba al Consejo de Ministros en una difícil posición ante la perspectiva de adoptar una postura común ante el Golpe del 11 de enero.

Esta dificultad radicaba, por una parte, en la necesidad de mantener una cierta coherencia en la postura de las distintas instituciones comunitarias, por una parte, y en la diferencia de posturas entre los Estados miembros en el Consejo, por otra parte. De hecho, tal y como reconocería el Ministro español de Asuntos Exteriores, Fernández Ordóñez, durante los siguientes días al Golpe, algunos países de la Comunidad, refiriéndose implícitamente al Reino Unido, abogarían por suspender la ayuda comunitaria tal y como demandaba el Parlamento, ante lo cual Francia, España e Italia, los países comunitarios con una mayor implicación económica con Argelia, hubieron de aliarse para bloquear esta posibilidad.¹⁵

A través de las declaraciones de los diferentes responsables políticos europeos en aquel tiempo se pueden apreciar un conjunto de razones que motivarían la posición de los países mediterráneos de la Comunidad. En este sentido, los Ministros de la Comunidad tenían tres razones fundamentales para no desear implicarse en la situación política argelina¹⁶. Por una parte, distaba de estar claro el tipo de Gobierno que se podría instalar en el país tras una eventual victoria del FIS ni si los cambios que pudieran ser decretados por aquel Gobierno gozarían del apoyo de una opinión pública argelina muy fragmentada desde el punto de vista político. Por otro lado, las nuevas autoridades argelinas adoptarían, desde los primeros días posteriores al Golpe, una actitud extremadamente defensiva ante cualquier atisbo de injerencia exterior dentro de lo que consideraba ser una situación puramente interna, lo que se reforzaba por la propia aprobación realizada por los líderes del FIS de la decisión francesa de no implicarse en la crisis. Finalmente, el advenimiento de un Gobierno islamista era visto como una amenaza para las crecientes inversiones de los Estados miembros y de la Comunidad en el sector energético argelino, ante las declaraciones hostiles sobre el proceso de liberalización de este sector que habían realizado destacados líderes islamistas como Abdelkader Hashani.¹⁷

Esta dificultad para conciliar, por una parte, la coherencia de la política mediterránea de la Comunidad y, por otra parte, los intereses de los Estados miembros con mayor vinculación económica y social con Argelia pudo ser superada a través de una postura común plasmada en una Declaración del Consejo de 24 de enero de 1992¹⁸ en la que los Doce expresaban su esperanza de un “retorno a una vía institucional normal” para que se pudiera realizar “un diálogo pacífico entre los partidos implicados”. Pero al mismo tiempo, los Ministros parecían, en cierta medida, adherirse a la postura defendida pocos días antes por el Parlamento Europeo de vincular la cooperación económica de la Comunidad al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, expresando que “la Comunidad y los

¹⁵ En aquella comparecencia ante la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados, el Ministro español, a pesar de referirse por vez primera a los acontecimientos de Argelia como un “Golpe de Estado”, tomaría una clara postura, defendiendo el apoyo al incremento del diálogo y de la cooperación con las autoridades del país magrebí, asegurando que la actitud de Europa y Estados Unidos era la de esperar a ver cómo evolucionaba la situación en Argelia. Vid. *El País*, 29 de enero de 1992.

¹⁶ Gómez, *op. cit.*, pp. 153-154.

¹⁷ Dada su condición de ingeniero de la compañía nacional de hidrocarburos Sonatrach, este líder islamista se centraría sus ataques durante la campaña electoral de 1991, particularmente en la política energética del Gobierno.

¹⁸ Cooperación Política Europea, “Statement on Algeria”, *European Political Cooperation Bulletin*. 1992 Doc. 92/024, 17 de febrero de 1992, p. 91.



Estados miembros seguirán muy atentamente la evolución de la situación en Argelia y como estos principios son puestos en práctica”.

Esta postura del Consejo, en la práctica, dejaba en el aire la ejecución de los instrumentos de cooperación financiera de la comunidad firmados en 1991. Por ello, a partir de aquí comenzará una intensa actividad diplomática por parte de Francia, el país comunitario que desde los primeros días tras el Golpe se había opuesto de un modo más claro a vincular la ayuda económica de la Comunidad con la situación política vivida en Argelia, dirigida a flexibilizar la postura de los miembros del Consejo ante esta cuestión.¹⁹ A esta actividad francesa se sumará el trabajo realizado por la diplomacia argelina ante las autoridades de los Estados miembros. Así coincidiendo con una reunión de los Ministros de Exteriores de la Comunidad celebrada en Lisboa el 17 de febrero de 1992, el Ministro de Exteriores argelino al-Ajdar al-Ibrahimi celebraría un encuentro con João de Deus Pinheiro, su homólogo de Portugal, país que en aquel momento ejercía la presidencia de la Comunidad, al término del cual este último mostraría una postura cada vez más evidente al declarar que, “el porvenir que la primera vuelta de las elecciones legislativas permitía vaticinar para Argelia no era, desde luego, democrático”.²⁰

En este contexto, el Consejo de Ministros de la Comunidad aprobaría en aquella reunión de Lisboa una nueva declaración conjunta sobre los acontecimientos vividos en Argelia a partir del 11 de enero. En esta Declaración²¹ se resaltaba la voluntad de la Comunidad de proseguir la cooperación con las autoridades argelinas en su recuperación económica al tiempo que, en sintonía con lo expresado por el Parlamento Europeo, se pedía a al Gobierno que durante este periodo de transición velara por el "respeto a los derechos humanos, la tolerancia y el pluralismo".

Realmente, a pesar del hermetismo propio del lenguaje político, se puede apreciar como esta declaración zanjaba un asunto fundamental como era la posibilidad de suspender formalmente la ayuda económica a Argelia. Sin embargo, a pesar de expresar la disposición a seguir cooperando, tampoco desvelaba un compromiso para su inmediata ejecución. Es difícil poder interpretar esta ambigua postura de la Comunidad como un ejercicio de condicionalidad política por el hecho de incluir una referencia a los derechos humanos. En realidad, la posición del Consejo de Ministros fue mucho más flexible que la del Parlamento Europeo sobre la cuestión de los derechos humanos. Así, el hecho de que el respeto de los derechos humanos fuera enunciado, más como una esperanza que como una condición mostraba que el centro de la condicionalidad de la ayuda Comunitaria continuaría ciñéndose a “las necesarias reformas económicas estructurales que las Autoridades argelinas han de llevar a cabo”²².

3.2. El bloqueo y desbloqueo de la cooperación por parte de la UE

Tras la declaración del Estado de emergencia por parte del nuevo Gobierno argelino, el 9 de febrero de 1992, y la creciente escalada de detenciones y de asesinatos, la Comunidad Europea decidió mantener su posición de “esperar y ver” ante el desarrollo de los

¹⁹ Morisse-Schilbach, Mélanie (1999): *L'Europe et la Question Algérienne*, París, Presses Universitaires de France, p. 70.

²⁰ Agencias, “El país magrebí evitó “un mal seguro”, según Fernández Ordóñez”. *El País*, 18 de febrero 1992.

²¹ Cooperación Política Europea, Statement on Algeria. 17.2.1992. *European Political Cooperation Bulletin*. 1992 Doc. 92/065, p. 123.

²² Morisse-Schilbach, *op. cit.*, p. 71.



acontecimientos, sin adoptar ninguna actitud definida. A pesar de la solidaridad política con el Gobierno argelino mostrada por el Consejo de Ministros en la referida reunión de Lisboa, y de los diferentes llamamientos de personalidades políticas francesas para ejecutar cuanto antes los instrumentos de cooperación económica firmados con Argelia en 1991²³, durante los meses siguientes al golpe, estas ayudas permanecieron congeladas, estableciéndose una sintonía *de hecho*, del Consejo con la posición que había expresado el Parlamento Europeo en Enero.

Los primeros pasos para el levantamiento de este bloqueo tácito fueron dados por el Consejo Europeo de Lisboa celebrado del 26 al 29 de junio de 1992, en el que se aprobaron las líneas maestras de la política exterior de la Comunidad, ante la entrada en vigor del Tratado de la UE. Esta reunión coincidirá con un hecho trascendental en el agravamiento de la crisis argelina, como fue el asesinato, el 29 de junio de aquel año y ante las cámaras de televisión, del Presidente del Alto Consejo de Estado, Muhammad Boudiaf, por parte de un suboficial de las fuerzas especiales del ejército. Se tratará de un hecho trascendental ya que este asesinato “privará al régimen del único candidato que sería capaz de ganar un mandato popular en unas elecciones libres y genuinamente democráticas”.²⁴ Asimismo, a pesar de que el autor de este crimen confesara repetidas veces que actuó por cuenta propia, el hecho de que la mayoría de la opinión pública atribuyera su instigación a diversas facciones del régimen deshacía gran parte del trabajo realizado para restaurar la legitimidad del Estado.

Ante la gravedad de los acontecimientos la Comunidad Europea decidió dar muestras de querer desbloquear su cooperación con Argelia, enviando pocos días después del Consejo Europeo de Lisboa una misión técnica con el objetivo de estudiar las condiciones para la aplicación de los instrumentos de cooperación bilateral firmados con Argelia en 1991, esto es, el Cuarto Protocolo Financiero y la segunda entrega del préstamo de emergencia. Sin embargo, a pesar de estos contactos, la ejecución de aquellos instrumentos continuó bloqueada hasta 1994. Aunque en un principio pudiera considerarse que las razones de este bloqueo, que suponía una incoherencia con la postura comunitaria de velado apoyo al Gobierno argelino, podrían encontrarse en el deterioro de la situación política y de respeto por los derechos humanos, diversos investigadores han situado la clave de la postura comunitaria en un campo externo como son las relaciones de Argelia con el FMI.

Efectivamente, tras la conclusión del préstamo *stand-by* que aquella institución concedió en 1991, el Gobierno argelino trató de negociar un nuevo acuerdo a medio plazo que permitiera realizar una planificación económica para los siguientes años. Sin embargo el FMI negará esta posibilidad, ofreciendo en cambio la celebración de un nuevo Acuerdo de *stand-by* a un plazo reducido de un año, a causa de la inestabilidad política del país. Pero incluso esta posibilidad quedaría descartada tras el asesinato del Presidente Boudiaf y el nombramiento como Primer Ministro de Abdessalam, un firme defensor de la gestión estatal de la economía. Tras este nombramiento, el Gobierno argelino romperá toda negociación con el FMI, lo que coincidirá con el comienzo del bloqueo en la ejecución de los instrumentos financieros de cooperación con Argelia. El plan económico del Gobierno de Abdessalam consistía en aplicar la llamada “economía de guerra”, es decir, una política económica basada en la contención de las importaciones y en una reducción del gasto público con el objetivo de convencer a los acreedores internacionales a convertir la deuda a corto plazo, que absorbía casi el total de los beneficios por exportación, en deuda a medio o largo plazo. De este modo,

²³ Roberts, Hugh: “Dancing in the Dark: The European Union and the Algerian Drama”, *Democratization*, vol. 9, nº 1 (Spring 2002), p. 110.

²⁴ *Ibid.*, p. 111.



el objetivo perseguido era el de aliviar el servicio de la deuda externa sin tener que acudir a un “humillante” acuerdo con el FMI para el reescalamiento de la deuda y tener, por consiguiente, que pactar la política económica nacional con organismos extranjeros. A pesar de traslucir un cierto nacionalismo anacrónico con la evolución de la economía regional en aquellos años, lo cierto es el plan del Gobierno de Abdessalam partía de premisas razonables. Realmente, tal y como reconocería posteriormente la Comisión, la principal amenaza que se cernía sobre la economía argelina era el pago de la deuda externa a corto plazo, lo que, en el caso de que los acreedores internacionales accedieran a dicha conversión de deuda y basándose en una previsible recuperación de los precios de los hidrocarburos en los mercados internacionales, el plan de la “economía de guerra” ofrecía cierta credibilidad.²⁵ Sin embargo, el plan fallaría a los pocos meses ya que no obtendría el apoyo de los acreedores internacionales ni el de la UE. La falta de crédito internacional y un repunte de la violencia, durante el primer semestre de 1993 llevarán a la destitución de Abdessalam y su sustitución, en agosto de aquel año, por Redha Malek, un político de corte más liberal. Tras nuevas caídas en los precios de los hidrocarburos y la publicación de unas previsiones que situaban para el año 1994 el servicio de la deuda externa en un 92%, es decir, casi el total de los beneficios por exportaciones, el nuevo Gobierno no tuvo otra salida que la de negociar con sus acreedores bajo las condiciones impuestas por el FMI²⁶.

Esta negociación conduciría en abril de 1994 a un nuevo Acuerdo por el que Argelia accedía a un nuevo préstamo stand-by y a un apoyo consistente en una “facilidad alargada” a un plazo medio de tres años. A cambio de estos compromisos, que permitían el reescalamiento de su deuda externa ante los acreedores, reunidos en el “Club de París” y el “Club de Londres”, el Gobierno de Argelia aceptaba el difícil compromiso de pactar con aquel organismo un amplio plan de reestructuración de su economía, incluyendo aspectos claves como la plena liberalización del comercio exterior, nuevas devaluaciones del Dinar, la desregulación de los precios junto con la congelación de los salarios, la privatización de amplios sectores del sector público y la apertura del mercado argelino a las inversiones extranjeras, exceptuando ciertos sectores estratégicos.²⁷

Es precisamente en este contexto cuando el Redha Malek dirigirá una carta a la Comisión solicitando una ampliación de la asistencia financiera de la Comunidad así como el desbloqueo de la segunda entrega del préstamo de emergencia de 1991, a lo que accedería esta Institución, presentando, en octubre de aquel año, una propuesta al Consejo, en este sentido, y que sería aprobada a final de año.²⁸ Tal y como reconoce el ejecutivo comunitario en aquel documento, “el Consejo del FMI aprobó el nuevo programa el 27 de mayo de 1994, el tramo restante de 150 millones de ECU fue desembolsado en agosto de 1994 y la presente propuesta se realiza en concepto de seguimiento de la decisión original del Consejo”.²⁹ Esto suponía el restablecimiento pleno de la cooperación económica entre la UE y Argelia y al mismo tiempo confirmaba que, a pesar de existir un ejercicio de condicionalidad política en la cooperación de la UE durante el periodo inmediatamente posterior al Golpe de Estado de 1991, esta no se debió a los retrocesos en el proceso de democratización del país ni a las crecientes denuncias de violaciones de los derechos humanos por parte del ejército y de los cuerpos de seguridad. Por el contrario, y al igual que había sucedido en 1991, la UE sumó su

²⁵ Cfr. Roberts, *op. cit.*, p. 114.

²⁶ Bouyacoub, Ahmed: “L’économie algérienne et le programme d’ajustement structurel”, *Confluences-Méditerranée*, nº 21, (Printemps 1997), p. 77.

²⁷ Benissad, *op. cit.*, p. 111.

²⁸ *Ibid.*, p. 1.

²⁹ Comisión Europea, “Proposal for a Council Decision to providing further macro-financial assistance for Algeria”, COM(94) 409 final. 94/218 (CNS), 4 de octubre de 1994.



estrategia a la de los acreedores internacionales de Argelia, a través del FMI para apoyar a la financieramente a Argelia bajo unas condiciones, impuestas desde el exterior, y que situaban al sistema económico argelino en una posición más acorde con la estrategia que la UE planeaba desarrollar, durante los años siguientes, en el Mediterráneo.

Sin embargo, sería, a nuestro juicio, una visión limitada si se restringieran las claves de política exterior de la Comunidad hacia Argelia a una cuestión meramente relacionada con el sistema económico del país. A pesar de no estar reconocido en los documentos oficiales de la Comunidad, la postura adoptada por las instituciones comunitarias durante el periodo posterior al Golpe revela una preferencia clara por la manutención del status quo político frente a la eventualidad de un Gobierno dirigido por los islamistas. Se culminaba de este modo una ambigua etapa en las relaciones UE-Argelia que, en la que, en opinión de Youngs, “la falta de implicación crítica durante el comienzo de lo 90 fue ampliamente interpretada como el caso que más dramáticamente demostraba la inclinación de los Gobiernos europeos a apoyar el autoritarismo como medio de contener el Islam político”.³⁰

4. El inicio del diálogo político

A pesar de la gravedad de los acontecimientos que se desarrollarán en Argelia a partir del golpe de Estado de 1992 se puede apreciar cómo la postura adoptada por la UE durante los meses posteriores hacia el país magrebí se caracteriza por su timidez y su escaso grado de implicación. Esta postura resulta, en gran medida, achacable a las propias sedes y mecanismos de la política exterior europea, es decir, la Cooperación Política Europea y, a partir de 1993, el Consejo de la PESC. En ambas sedes en Consejo adoptaba sus decisiones bajo el mecanismo de la unanimidad, lo que supeditaba su operatividad a una postura común entre los Estados miembros. Por ello, en buena medida, la posición de la UE durante este periodo debe ser puesta en relación con la disparidad de posturas existente entre los Estados de la Unión sobre la actitud a seguir frente a la crisis argelina.

A pesar de existir entre los Estados europeos un sentimiento común de rechazo ante la posibilidad de una Argelia dirigida por un Gobierno islamista que pudiera suponer una recreación de la revolución iraní en el sur del Mediterráneo, lo cierto es que dichos Estados presentaban un grado de implicación muy diferente con Argelia en términos económicos, sociales y de seguridad. Por una parte, Estados Mediterráneos como España, Portugal, Italia e incluso Francia, se encontraban desde la década de los años ochenta implicados en ambiciosos proyectos de construcción de gasoductos, que a partir de Argelia permitiría garantizar, en condiciones competitivas, el suministro de gas natural de estos países. Unas infraestructuras, cuyo desarrollo y conclusión serían inmediatamente garantizados por las autoridades argelinas surgidas del golpe de Estado.

Por otra parte, los Estados del Centro y Norte de la UE carecían de aquellos vínculos, al suministrarse de gas natural fundamentalmente desde Noruega y Rusia, por lo que veían en la situación vivida en Argelia una ocasión propicia para poner a prueba los principios en materia de derechos humanos de la recién creada Política Exterior y de Seguridad Común de la UE y responder, de esta manera, a las crecientes demandas de intervención de sus opiniones públicas.

³⁰ Youngs, Richard (2002): *The European Union and the Promotion of Democracy*, Oxford, Oxford University Press, p. 96.



Pero quizá fuera Francia el país que, en una primera fase, presentó mayores obstáculos para una implicación efectiva de la UE en el desarrollo del conflicto argelino. Aparte de sus vínculos históricos como antigua metrópoli, Francia era, con diferencia, el país de la UE con una mayor implicación, en términos políticos, económicos y sociales, con Argelia. Así, a principios de los años noventa residían legalmente en Francia cerca de medio millón de personas, constituyendo la comunidad extranjera más numerosa en aquel país, a los que habría que sumar otro millón de ciudadanos de origen argelino con doble nacionalidad o nacionalizados franceses. Por su parte, la comunidad francesa residente en Argelia se aproximaba a las 25.000 personas, vinculadas, en su mayoría, al tejido empresarial francés implantado en el país magrebí. Desde el plano de vista económico, Francia era el mayor exportador de bienes a Argelia, así como su tercer mayor importador.

Estos vínculos hacían de Francia el país potencialmente más vulnerable, en términos de seguridad o de emigración masiva de personas, en el caso del estallido de una guerra civil abierta en su antigua colonia. En este sentido, el asesinato de Boudiaf en 1992 hizo que la clase política francesa evaluara aquella eventualidad como una posibilidad real. Estas circunstancias dificultaron desde un primer momento la adopción de una línea política definida por parte del gobierno francés hacia el conflicto argelino. Asimismo, tras las elecciones legislativas de 1993, con la designación como Primer Ministro de Balladour y el inicio de la cohabitación política con el Presidente Mitterrand, se agudizará en la política exterior de Francia hacia Argelia un fenómeno que Daguzan denomina el “esparcimiento de la toma de decisiones”³¹. Así, mientras el Gobierno de Balladour mantiene una postura oficial de apoyo de facto al Gobierno argelino, el Presidente Mitterrand conservará una fuerte influencia sobre la política francesa en esta cuestión, defendiendo mantener una postura de bajo nivel de intervención. Por su parte, los propios Ministros del Gobierno mantenían posturas contradictorias. Así mientras el Ministro de Asuntos Exteriores, Juppé, defendía la “línea dura” y el apoyo al gobierno argelino “dentro de su lucha contra el terrorismo”, el Ministro de Defensa, Léotard se preguntaba sobre la necesidad de un verdadero diálogo con los islamistas.³² En este contexto, hay que hacer una mención especial al papel desempeñado por el entonces Ministro del Interior, Charles Pasqua, para algunos, el verdadero diseñador de la política francesa hacia Argelia. Pasqua disponía de sus propios contactos y redes con algunos de los sectores más duros de la Junta Militar argelina, los conocidos como “erradicadores”. Su cargo, como responsable de la seguridad interna de Francia y su papel como árbitro político entre Chirac y Balladour le situaban en una posición idónea para hacer valer su influencia ante el gobierno francés, lo que se traducirá en un importante apoyo de este país a las autoridades argelinas en lo que se refiere a inteligencia y suministros de armamento sofisticado³³.

A estas divergencias en el plano interno se sumará una estrategia practicada por Francia tras el golpe de 1992 para situar a la UE al margen del conflicto argelino, con el objetivo de mantener un mayor control de las iniciativas internacionales sobre esta cuestión. Así, Mitterrand declaraba tras el Consejo Europeo de 27 de octubre e 1993: “nosotros no hemos hablado ante el Consejo Europeo (...) Yo no creo que el drama actual de Argelia sea

³¹ Daguzan, Jean-François : “Les relations franco-algériennes ou la poursuite des amicales incompréhensions” . *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. 2 (enero 2001), p. 442.

³² *Ibid.*, pp.443-444.

³³ Lamine, Hamid: “La France et la politique d'éradication algérienne (1991-2001)”, en <http://www.algeria-watch.org>.



actualmente competencia de la UE. En lo que le concierne, Francia ha actuado como debía a propósito de este país vecino”.³⁴

Sin embargo, a partir de otoño de 1993 se sucederán una serie de acontecimientos que mostrarán la urgencia en desarrollar vías para establecer un diálogo político que contribuyera a sacar al país magrebí de la situación bélica en la que se encontraba. Por una parte, a partir del otoño de 1993, y coincidiendo con la intensificación de la represión de la insurgencia islamista por parte del ejército, entre numerosas denuncias de abusos de los derechos humanos, ciudadanos occidentales que trabajaban en Argelia comenzarán a ser víctimas de atentados terroristas. Estas situaciones serán objeto de la máxima atención por parte de las instituciones europeas y llevarán al Parlamento Europeo a denunciar “los miles de detenciones y de internamientos en campos de detención, la práctica de la tortura, el recurso a la pena de muerte y la imposición del toque de queda en las principales ciudades del país” y a reclamar con mayor vehemencia al Consejo su intervención a favor del respeto de los derechos humanos a la hora de negociar los acuerdos de cooperación con Argelia.³⁵ Pero al mismo tiempo, el avance de los asesinatos de occidentales, llevará a la Eurocámara a mostrar su solidaridad con el Gobierno argelino alentando el inicio de un diálogo político interno dirigido a sacar al país de la grave crisis que la que se encontraba³⁶

Al mismo tiempo, en Argelia, tras la disolución del Alto Consejo de Estado y la designación del antiguo Ministro de Defensa, Liamin Zeroual como “Presidente de Estado”, comenzará un lento proceso de “reinstitutionalización” política del Estado³⁷ que trataba, al menos formalmente, de establecer una continuidad con el proceso de democratización emprendido antes del Golpe de 1992. Este proceso de transición, inicialmente previsto para un periodo de tres años y que debería concluir con la celebración de elecciones Presidenciales, legislativas y municipales, surgirá en un difícil contexto para el régimen argelino en el que confluye, por una parte la aplicación de las medidas de liberalización económica pactadas con el FMI, lo que hacía presagiar un aumento de la agitación entre las capas más desfavorecidas de la sociedad, así como el rápido aumento de las víctimas entre civiles y fuerzas de seguridad.

Ante estas circunstancias, y en medio de un fuerte debate dentro de los círculos de poder entre los partidarios de la línea militar y los partidarios del diálogo político con el FIS, la figura de Zeroual será presentada como la solución de consenso entre ambas corrientes. Este antiguo General explorará la posibilidad de iniciar un diálogo nacional que incluyera a los sectores moderados del FIS.³⁸ Tras unos primeros contactos celebrados en agosto de 1994 con otras fuerzas políticas, Zeroual tuvo la impresión de existir una opinión mayoritaria entre la mayoría de los partidos favorable a la celebración de contactos con el FIS dirigidos a preparar el proceso de reinstitutionalización del Estado a través de la celebración de elecciones. Para este fin, el 13 de septiembre de aquel año, dos de los principales líderes del FIS, Abassi Madani y Ali Balhadj, fueron transferidos desde la prisión, en la que se que se

³⁴ Morisse-Schilbach, *op. cit.*, p. 79.

³⁵ Parlamento Europeo, Resolución sobre la situación en Argelia, *Diario Oficial* nº C 268/202, 4 de octubre de 1993.

³⁶ Parlamento Europeo, Resolución sobre la situación y los asesinatos de los extranjeros en Argelia, *Diario Oficial* nº C 20/167, 16 de diciembre de 1993.

³⁷ Bustos, Rafael: “Economic Liberalization and Political Change in Algeria: Theory and Practice (1988-92 and 1994-99)”, *Mediterranean Politics*, vol. 8, nº 1, (Spring 2003), p. 12.

³⁸ Con este objetivo liberará a dos destacados dirigentes del FIS, Ali Yaddi y Abdelkader Bujamjam, encarcelados desde 1991, con los que Zeroual consideraba posible entablar un diálogo político. En Roberts, *op. cit.*, p. 114.



encontraban desde 1991 y colocados bajo prisión domiciliaria, en la capital con el objetivo de iniciar conversaciones con el Gobierno, en medio de una fuerte oposición por parte de los sectores “erradicadores” del régimen³⁹. Sin embargo, y de un modo inmediato, la situación interna se agravará, con una serie de atentados y de ejecuciones judiciales y extrajudiciales⁴⁰, hasta el punto de hacer prácticamente imposible para Madani y Balhadj establecer cualquier tipo de contacto con otros sectores más radicales de la insurrección.

Esta iniciativa de Zeroual fue recibida con una Declaración de la presidencia de la UE en la que los Doce daban “la bienvenida a los renovados esfuerzos para promover el diálogo político en Argelia” y apelaban “a todas las partes a un cesar inmediato de todos los actos de violencia para permitir un diálogo pacífico”.⁴¹ A pesar de que el contenido de esta declaración parece suponer un claro apoyo por parte de la UE a un diálogo nacional que incluyera a los islamistas, algunos autores destacan el hecho de que este valioso apoyo internacional, en medio de una situación muy frágil, sólo se hiciera efectivo cinco semanas después de haberse iniciado la iniciativa de Zeroual y cuando el agravamiento de la situación la hacía prácticamente inviable, lo que lleva al autor a cuestionar si realmente la UE estaba interesada en una solución negociada que incluyera a los islamistas⁴².

Efectivamente, el 31 de octubre, el propio Zeroual declaraba, a través de un comunicado, el fracaso de aquella iniciativa a la vez que anunciaba el adelantamiento del fin del periodo de transición con la celebración de elecciones presidenciales antes del final de 1995. Este hecho ha sido relacionado por diversos investigadores con el inicio de movimientos en el ámbito internacional dirigidos a presionar al Gobierno para la rápida vuelta a la legalidad constitucional.

Pocas semanas después de aquel anuncio comenzará la primera mediación internacional entre los principales grupos políticos argelinos para lograr una solución dialogada al conflicto interno. Este diálogo se producirá en Roma, durante el final de 1994 y los inicios de 1995, bajo los auspicios de la comunidad católica de Sant'Egidio que invitará a todos los grupos políticos implicados en la crisis, incluyendo a los islamistas, así como al Gobierno argelino. Esta invitación fue aceptada por los principales partidos del arco político argelino como el FLN, el Frente de Fuerzas Socialistas (FFS), o el FIS, mientras que el Gobierno argelino no enviará ningún representante. Fruto de aquellas conversaciones fue aprobado un documento titulado “Plataforma para una solución pacífica de la crisis argelina”. Este documento fue aprobado y firmado por representantes de los principales partidos que concurren a las elecciones de 1991. En este texto, los firmantes, partiendo de su oposición a cualquier solución impuesta desde el exterior de Argelia, contrarrestando así un previsible argumento de rechazo por parte del Gobierno, apelaba, tanto al rechazo de la violencia como a la reanudación del proceso electoral interrumpido en 1992 en un marco general de respeto de los derechos humanos.

³⁹ Dentro de este grupo se situaban destacado miembros del régimen tales como el Primer Ministro Redha Malek o el Ministro del Interior Salim Saadi, quienes mostraron a través de diversas declaraciones su firme oposición a entablar un diálogo político con el FIS. En, Roberts, Hugh, (2003) *The battlefield Algeria, 1988-2002: studies in a broken polity*, Londres, Verso, p. 169.

⁴⁰ Sobre la cronología de estos acontecimientos Vid. Sidhoum, Salaheddine: “Chronologie d'une tragédie cachée (11 enero 1992 – 11 enero 2002)”, en <http://www.algeria-wacht.org>.

⁴¹ Consejo de Ministros PESC, “Declaración sobre Argelia”, Bruselas, 26 de septiembre de 1994. Citado por Roberts, “Dancing...”, *op.cit.*, p. 115.

⁴² En este sentido, ante el retraso de la respuesta comunitaria el autor plantea una inquietante cuestión cuando señala que: “If this had truly been its purpose, why did it wait five weeks after the talks began on 21 August before “support” them?”, *Ibid.*, p. 116.



La iniciativa de Roma situó al Gobierno argelino ante una posibilidad que, hasta el momento había tratado de evitar a toda costa, como era la irrupción de una mediación internacional en el conflicto interno. Por ello la única respuesta que pudo ofrecer en aquel momento fue el anuncio de la reanudación del proceso electoral en a lo largo de ese mismo año de 1995. Realmente la iniciativa de Sant'Egidio situaba al Gobierno argelino ante una disyuntiva. Bien se sumaba a un proceso de diálogo en el que consensuado con la mayoría de los actores políticos de la elecciones de 1991, lo que suponía retomar el proceso democrático conforme a las reglas vigentes en aquel año, o bien se aventuraba en un proceso de transición acelerada y con unas reglas aún sin definir pero que sería controlado por el propio Gobierno. Ante esta coyuntura, el 18 de enero el Gobierno argelino, rechazará de un modo tajante a través de un comunicado, el resultado de estas conversaciones, bajo la invocación de que constituían una injerencia inadmisibles en sus asuntos internos⁴³. Realmente era difícil esperar otra respuesta del Gobierno argelino teniendo en cuenta el reducido margen de maniobra de Zeroual tras el fracaso del diálogo nacional desarrollado a lo largo de 1994; un fracaso motivado, entre otros aspectos, por la división de opiniones en el Gobierno sobre la inclusión de los principales grupos islamistas en aquel diálogo.

Fue precisamente tras aquel comunicado del Gobierno cuando las instituciones comunitarias y algunos Estados miembros comenzaron a expresar su postura ante las conversaciones de Roma. Hasta entonces habían guardado un prudente silencio evitando cualquier acusación de injerencia interna del Gobierno argelino que hubiera hecho fracasar de antemano aquella iniciativa. Concretamente, al día siguiente de producirse el rechazo oficial argelino a la Plataforma de Sant'Egidio, el Parlamento Europeo aprobará una Resolución en la que expresamente “alienta toda tentativa de alcanzar una solución política y democrática que permita al pueblo argelino recuperar su dignidad y reconstruir el Estado de derecho y la sociedad civil” y celebra los resultados de las negociaciones de Roma, considerando que en ellas “participaron representantes de las principales fuerzas de oposición argelina”, en una clara referencia al FIS. Por ello, tras casi tres años de indefinición tras la ilegalización del FIS, el Parlamento adoptará una postura clara invitando al Gobierno argelino “a entablar un diálogo con las fuerzas democráticas de oposición con el fin de alcanzar un proceso electoral general y democrático”.⁴⁴

Al mismo tiempo, resulta destacable que la Eurocámara no realice ninguna referencia al proceso electoral anunciado, semanas antes por Zerual. El momento escogido por el Parlamento Europeo para aprobar esta Resolución no fue casual, ya que surgía cuatro días antes de una reunión del Consejo de Ministros de la PESC en la que se debería adoptar una postura ante la evolución de los acontecimientos en Argelia. Los Ministros de la UE, sin poder ignorar la postura de la Eurocámara no llegarán a sumarse a su entusiasta apoyo a la Plataforma de Roma, limitándose a expresar su apoyo “a todas las iniciativas dirigidas a promover el diálogo entre los que rechazan el terrorismo y la violencia”, así como su “interés en los recientes acontecimientos que han permitido reunir a un número de personalidades para reflexionar sobre el porvenir de su país”.⁴⁵ Al mismo tiempo evitaban apoyar expresamente el proceso electoral anunciado por Zerual, lo que suponía, en la práctica una absoluta falta de

⁴³ Tal y como indica Zoubir, realmente existía un sentimiento extendido entre amplios sectores de la población y del Gobierno de que el proceso que condujo a la aprobación de la Plataforma de Sant'Egidio no era más que una conspiración del Gobierno estadounidense para imponer el diálogo político de Argelia con el FIS. Zoubir, Yahia, “Dialectics of Algeria’s Foreign Relations, 1992 to the present”, en Aghrout, et al., *op. cit.*, pp. 157-158.

⁴⁴ Parlamento Europeo, “Resolución sobre la situación en Argelia”, *Diario Oficial*, nº C 43, 20 de febrero 1995, p. 82- 83.

⁴⁵ Consejo de Ministros PESC, “Declaración de la Unión Europea sobre Argelia”, *Comunicado de prensa nº 4382/95*, en <http://www.consilium.europa.eu>, visitado el 20 de enero 2010.



definición política en un momento en la que se vislumbraban nuevas vías para la salida de la crisis argelina. Unas vías, ya fuera la gubernamental o la iniciada en Roma que, precisamente nacían muy necesitadas de apoyo internacional. Sin embargo, parecía claro que en aquel momento, la UE no parecía dispuesta a implicarse directamente en la resolución del conflicto interno de Argelia. En este sentido, tras el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 el Presidente Chirac dejaba bien clara esta cuestión al declarar que “nosotros no hemos tratado los problemas argelinos, esto no está en el orden del día y no tenemos intención de hacer injerencia dentro de los asuntos argelinos”.⁴⁶

Realmente, en aquel momento la UE pareció querer situar el diálogo político con Argelia dentro de un contexto más amplio, el de la Asociación Euromediterránea que habría de ser creada en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de los países mediterráneos celebrada en Barcelona el 27 y 28 de noviembre de 1995, pocos días antes de la celebración de las elecciones presidenciales argelinas que marcaban la vuelta de este país al proceso electoral y otorgaban la victoria a Liamin Zeroual. Este texto, a pesar de suponer un compromiso por parte de los países firmantes de establecer un diálogo que incluyera cuestiones tales como la democracia y el respeto de los derechos humanos⁴⁷, apenas tiene la condición de una declaración política, sin carácter jurídico, por lo tanto. Sin embargo permitía situar a Argelia dentro de un marco multilateral que incluía el establecimiento de un diálogo político que habría de ser desarrollado bilateralmente a través de Acuerdos de Asociación, estos sí, con contenido jurídicamente vinculante. Por lo tanto la apuesta comunitaria suponía un atractivo proyecto para el futuro pero aportaba pocos avances ante la difícil situación que se vivía en aquel momento en Argelia.

El desarrollo de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Argelia coincidió con una política de máxima prudencia por parte de las instituciones comunitarias hacia los importantes acontecimientos políticos que se estaban produciendo en aquel país. En este sentido, en diciembre de 1996 se producirá una visita a Argel del Vicepresidente de la Comisión, Manuel Marín con el objetivo de impulsar estas negociaciones. Durante aquella visita Marín expresó su satisfacción por los avances democráticos realizados por el Gobierno y anunció una nueva ayuda económica de 125 millones de ECU, que doblaba la concedida en el marco del anterior Protocolo Financiero de 1991 y que permitiría elevar el grado de implicación de la diplomacia comunitaria ante las autoridades argelinas⁴⁸. Sin embargo, a lo largo de aquella visita, Marín rechazará celebrar encuentros con representantes de la oposición, así como con representantes de Amnistía Internacional que previamente le habían remitido una carta en aquel sentido.

En aquel momento solamente el Parlamento Europeo expresó sus objeciones a propósito del referéndum constitucional celebrado el 28 de noviembre de 1996 que reforzaba los poderes del Presidente, prohibía los partidos de carácter religioso o regional y consagraba el árabe como única lengua oficial y nacional, y que había discurrido entre numerosas acusaciones de irregularidades. Ante esta situación la Eurocámara se saldrá de la tónica general mantenida por la UE tras las elecciones presidenciales de 1995 y se referirá claramente al proceso de “reinstitutionalización” emprendido por el Gobierno de Zeroual: “Lamentando la ausencia de un verdadero proceso de diálogo democrático en Argelia que

⁴⁶ Conferencia de prensa conjunta Chirac-Santer tras el Consejo Europeo de Cannes de 27 de junio de 1995. Citado por Morisse-Schilbach, *op. cit.*, p. 93.

⁴⁷ “Declaración de Barcelona”, adoptada en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 27-28 de Noviembre de 1995.

⁴⁸ Daguzan, Jean-François: “France, Democratization and North Africa”, *Democratization*, vol. 9, nº 1, (Spring 2002), p. 143.



permita encontrar una solución pacífica y política a la crisis del país”.⁴⁹ Una postura que tuvo una enérgica respuesta por parte del Gobierno argelino a través de su Ministro de Asuntos Exteriores, quien considerará que la Resolución del parlamento Europeo constituía una injerencia “grave” y “sin precedentes” en los asuntos internos argelinos.⁵⁰

A pesar de la postura expresada por el Parlamento Europeo, las elecciones legislativas de 1997, celebradas en ausencia del FIS y consideradas por algunos como “estrictamente antidemocráticas”⁵¹ comparadas a las de 1991, fueron presentadas por el Consejo de Ministros como “un paso adelante en el proceso de reformas políticas”⁵². Parecía evidente que el desarrollo de un verdadero diálogo político UE-Argelia ya no se condicionaba solamente a las políticas bilaterales de algunos Estados miembros, especialmente de Francia, sino que también pasaba a inscribirse dentro de un ambicioso proyecto regional de la UE, la Asociación Euromediterránea.

5. El relanzamiento del diálogo político

Tal y como hemos podido ver anteriormente, hasta 1997 la posición política de la UE se había caracterizado por una extraordinaria prudencia, de modo a otorgar un velado apoyo al proceso de transición política conducido por el Gobierno argelino. Incluso, a partir de la adhesión de Argelia a la Asociación Euromediterránea, en 1995, y la celebración de elecciones presidenciales, municipales y legislativas, la condicionalidad de la cooperación de la Comunidad con Argelia, parece desentenderse de las cuestiones políticas y centrarse en las reformas económicas.

Sin embargo, a partir del final de 1997 y el principio de 1998, y como reacción a un proceso de “reinstitutionalización” que había dejado fuera a los islamistas del FIS, la violencia experimentará un drástico aumento de intensidad hasta alcanzar cotas nunca vistas con anterioridad, provocando más de 1500 muertos durante el mes de Ramadán. Estos sucesos, ampliamente cubiertos por los medios de comunicación europeos y con una notable repercusión en la opinión pública, llevarán a los responsables comunitarios a plantearse nuevas iniciativas para intervenir en la situación interna argelina. En esta nueva senda, los países del centro y del norte de Europa, menos comprometidos económica y políticamente con el Gobierno argelino, tomarán la iniciativa. Así, el Reino Unido, país que ejercía en aquel momento la presidencia de la UE, va a ser presionado desde diversos flancos para adoptar una actitud más activa hacia Argelia. Por una parte, esta presión procedía del Gobierno de Alemania, un país sin especial dependencia energética con respecto a Argelia y cuya opinión pública ejercía una notable presión sobre la actuación de su Gobierno en este ámbito.

Por otra parte, el Parlamento Europeo, ante aquellos acontecimientos, comenzará a adoptar una política mucho más activa hacia Argelia, promoviendo una serie de iniciativas centradas directamente en la cuestión del respeto de los derechos humanos y las libertades

⁴⁹ Parlamento Europeo, “Resolución sobre la situación en Argelia”, *Diario Oficial* nº C 020 de 20 de enero de 1997 p. 145.

⁵⁰ Citado por Pinto, María do Céu: “European and American responses to the algerian crisis”, *Mediterranean Politics*, vol. 3, nº 3 (Winter 1998), p. 71.

⁵¹ Gillespie, Richard, y Whitehead, Laurence: “European Democracy Promotion in North Africa: Limits and Prospects”, *Democratization*, vol. 9, nº 1 (Spring 2002), p. 193.

⁵² Consejo Ministros PESC, “Declaración sobre las elecciones legislativas en Argelia”, *Comunicado de Prensa* nº 61/97 PESC, Bruselas, 10 de junio de 1997, en <http://www.consilium.europa.eu>.



públicas en aquel país, celebrando en noviembre de 1997 un encuentro con el Ministro argelino de Asuntos Exteriores, Ahmad Attaf sobre esta cuestión, lo que vendrá seguido de un acto que simbolizaba el deseo del Parlamento de implicarse en la situación política argelina, como era la concesión del premio Sajarov a la periodista argelina Salima Gazali, por su labor a favor de la libertad de prensa en su país.

Finalmente, el deterioro de la situación en Argelia había provocado que la diplomacia francesa, que hasta entonces se había opuesto firmemente a cualquier intervención internacional en el conflicto argelino, se encontrara sin argumentos para impedir la implicación comunitaria en el conflicto, por lo que pasará a adoptar una estrategia de “neutralidad motivada, un escepticismo oficial bilateral ante la internacionalización de la cuestión argelina pero sin impedir a sus socios comunitarios hacerlo”.⁵³

Ante esta situación, el Consejo de Ministros llegará al acuerdo de enviar una terna de representantes de la presidencia británica, de la anterior presidencia luxemburguesa y de la siguiente, de Austria para celebrar una serie de encuentros políticos en Argelia, lo que suponía la primera tentativa de una mediación internacional desde el fracaso de la iniciativa de Sant'Egidio, en 1995. Sin embargo, el acuerdo que debía de ser alcanzado con el Gobierno argelino sobre la propia representación de la terna y sobre los asuntos que debería tratar en su visita, ponía de manifiesto las dificultades a las que se enfrentaba una hipotética intervención política de la UE en Argelia, ante la resistencia de su Gobierno a cualquier injerencia exterior. Esta terna fue sucesivamente invitada, *desinvitada* y vuelta a invitar por el Gobierno de Argelia tras pactar con la UE que tendría un grado de representación de Secretarios de Estado, superior al inicialmente previsto y, sobre todo que se incluiría la cuestión del terrorismo dentro de los asuntos a tratar por la terna, tal y como exigía el Gobierno de Argelia, como medio de “diluir” y, en cierto modo compensar, las discusiones sobre derechos humanos y libertades fundamentales.

Tras superarse estos obstáculos, la terna europea pudo desplazarse en enero de 1998 a Argelia para una breve visita de 24 horas que inauguraba una nueva fase en el diálogo político bilateral, la fase denominada en los documentos oficiales comunitarios del Diálogo *ad hoc*. Realmente los resultados de aquel encuentro no alcanzaron todos los objetivos previstos, ante las expectativas creadas. Por una parte sirvió para iniciar un diálogo político regular, habiendo aceptado el Ministro de Asuntos Exteriores argelino una invitación para proseguir aquel diálogo en Londres durante la presidencia británica. Asimismo, este diálogo se vería reforzado con el anuncio por parte europea de reabrir la delegación de la Comisión, cerrada desde 1994. Sin embargo, en lo que se refiere a la cuestión de la inclusión de los derechos humanos en dicho diálogo, la terna comunitaria no pudo conseguir uno de sus objetivos fundamentales como era el de obtener el acuerdo del Gobierno argelino para invitar a un enviado especial de la Comisión de los Derechos Humanos de la ONU a realizar un informe sobre el terreno, lo que suponía, en la práctica una mayor internacionalización de la mediación en el conflicto argelino.⁵⁴ A su vez, el Gobierno argelino pudo aprovechar la ocasión para pedir a los representantes comunitarios una mayor implicación en la represión de las redes de apoyo a los islamistas que estaban presentes en algunos países europeos, lo que

⁵³ Morisse-Schilbach, *op. cit.*, p. 108.

⁵⁴ Ante esta negativa y ante las sospechas extendidas de la implicación de las autoridades argelinas en las matanzas que se estaban produciendo en aquellos días el Comisario Manuel Marín declaraba: «Creemos que es falso, por eso lamentamos que Argel rechace la llegada de un relator especial de Naciones Unidas. El Gobierno tiene que hacer un esfuerzo para demostrar que es así». En Álvaro, Carlos: “La UE critica que Argel no acepte las investigaciones de la ONU”, *El Mundo*, 21 de enero de 1998.



hasta entonces había constituido una de las principales reivindicaciones argelinas ante los Estados miembros.

Por su parte, el inicio de este diálogo, provocará con un cambio en la posición de los representantes del FIS en el exterior, inicialmente opuesta a cualquier intervención europea en el conflicto argelino, dirigiendo, pocos días después de aquella misión y coincidiendo con el Consejo Europeo de 26 de enero de 1998, una carta al Ministro británico de Asuntos Exteriores, Robin Cook, en la que solicitaban la implicación europea en el conflicto adoptando una serie de medidas entre las que se encontraba la suspensión de cualquier ayuda financiera o militar al Gobierno argelino. Esta petición del FIS a las autoridades comunitarias surgía en un momento en el que las sospechas de la implicación de elementos del régimen en las masacres perpetradas contra la población civil eran más evidentes, y se sumaba a otra carta enviada el 1 de noviembre de 1997 al Secretario General de Naciones Unidas⁵⁵ para el envío de una misión de investigación a Argelia. Este cambio de estrategia de los islamistas y la nueva postura de “neutralidad motivada” por parte de Francia dejaba prácticamente solo al Gobierno argelino en su oposición a una investigación internacional de las masacres. Ante esta situación el Gobierno argelino tuvo que pactar con el Secretario General de Naciones Unidas la visita de una “Comisión de eminentes personalidades” encabezada por el ex - Presidente portugués Mario Soares.

Esta Comisión tuvo un mandato limitado para investigar las violaciones de los derechos humanos no pudiendo ni entrevistarse con representantes del FIS ni con representantes de asociaciones bereberes de la Kabilia. Por ello el informe final⁵⁶, publicado el 10 de septiembre de 1998, tuvo un carácter más declarativo de las situaciones conocidas de antemano, que inquisitivo, denunciando vehementemente los actos de terrorismo y sin dirigir acusaciones sobre la implicación de las autoridades en las masacres de civiles.

Realmente, el informe de la misión de Naciones Unidas supuso una decepción para aquellos que entendían que podría aportar nueva información sobre la autoría de las masacres cometidas en Argelia contra civiles. Sin embargo, su propósito real fue el de confirmar la versión oficial sobre los acontecimientos proporcionada por las autoridades argelinas siempre que aquello fue posible.⁵⁷

Si bien, las investigaciones llevadas a cabo sucesivamente por las misiones del Consejo, del Parlamento Europeo y de Naciones Unidas en Argelia durante los primeros meses de 1998 poco hicieron para descubrir las paradojas de la violencia, lo cierto es que, a pesar de la continuación de la violencia a unos niveles difíciles de explicar, aquellas misiones, de contenido limitado sirvieron para apaciguar el interés de la Comunidad internacional tan rápido como había surgido.

En lo que se refiere a la UE el efecto de aquellas misiones fue inmediato. Así, el acuerdo del Gobierno argelino para recibir a la misión de Naciones Unidas fue acogido con entusiasmo por el Consejo, que expresaba en un comunicado: “la Unión Europea se

⁵⁵ Frente Islámico de Salvación, Information Bureau Parliamentary Delegation Abroad: “Carta abierta al Secretario General de Naciones Unidas”, 1 de noviembre de 1997, en Bendriss, M: “Responses of Islamic political parties and insurgent groups”, en <http://www.hoggar.org>.

⁵⁶ Naciones Unidas, “Report of the panel appointed by the secretary-general of the United Nations to gather information on the situation in Algeria in order to provide the international community with greater clarity on that situation”, 10 de septiembre de 1998, en <http://www.un.org>.

⁵⁷ Spencer, Claire: “The end of international enquiries? The UN eminent persons' mission to Algeria July-August 1998”, *Mediterranean Politics*, vol. 3, nº 3 (Winter 1998), p. 130.



congratula por esta iniciativa y por la disposición así como el espíritu de apertura del Gobierno argelino para brindar su total apoyo a los trabajos de esta misión de alto nivel. Nos encontramos ante un importante avance para la democracia argelina; una mayor transparencia forma parte del proceso democrático que Argelia ya ha iniciado”.⁵⁸

A este encendido apoyo del Consejo se sumaba, pocos días después, la Comisión, firmando una convención-marco para la aplicación en Argelia de fondos del Programa MEDA de la Asociación Euromediterránea, a pesar de que las negociaciones con Argelia para la celebración de un Acuerdo de Asociación se encontraban bloqueadas desde junio de 1997. Sin embargo, estas actuaciones de la UE ponían de manifiesto que, una vez superada la etapa de intervención bilateral en materia de derechos humanos, las cuestiones políticas en las relaciones UE-Argelia pasarían a integrarse en el contexto multilateral de la Asociación Euromediterránea. Así, a raíz de aquella convención-marco, Argelia fue incluida dentro del Programa MEDA para la Democracia, lo que supuso la atribución de fondos para una serie de proyectos, a pequeña escala, de apoyo a la mujer y a la prensa, reflejando las preocupaciones del parlamento Europeo, así como un programa de formación dirigido a la policía argelina, en materia de derechos humanos.⁵⁹

Esta nueva aproximación se traducirá en una menor implicación directa de las instituciones comunitarias en el desarrollo de los acontecimientos políticos internos de Argelia. Un ejemplo de esta estrategia se puede encontrar tras la retirada de la campaña para las elecciones presidenciales argelinas de 1999 de seis candidatos, bajo acusaciones de fraude y de parcialidad del régimen en favor del antiguo Ministro de Asuntos Exteriores, Abdelaziz Bouteflika, finalmente elegido con un holgado margen del 73,79 % de los votos emitidos. En aquella ocasión el Consejo emitió un breve comunicado en el que se limitaba a expresar que “la Unión Europea ha seguido con atención las elecciones presidenciales de Argelia”, y que “ha tomado nota de la decisión de seis candidatos -sobre un total de siete- de retirarse de las elecciones, así como de los motivos que han invocado en apoyo de su decisión”⁶⁰.

A pesar de la cierta falta de legitimidad con la que este antiguo Ministro de Asuntos Exteriores iniciaba su andadura presidencial, los Estados miembros de la UE fueron convencidos de las posibilidades de éxito de los planes del nuevo Presidente para pacificar el país. Para ello, Bouteflika adoptaría importantes medidas como fueron la de reconocer que el número de víctimas producidas a partir de 1992 superaba las 100.000 personas, frente a las 26.000 que hasta entonces reconocían las estadísticas oficiales, así como que la anulación del proceso electoral de 1991 había sido un acto ilegal y, fundamentalmente, la decisión de someter a Referéndum un proyecto de ley sobre concordia civil que otorgaba un plazo de 6 meses a los grupos armados para acogerse a una amnistía parcial o total, según los casos⁶¹. Esta consulta, apoyada por una amplia mayoría de los votantes fue calurosamente acogida por el Consejo de Ministros que, a la vez que declaraba su satisfacción por el resultado obtenido, expresaba que la UE “está dispuesta a apoyar y alentar el proceso de reformas en Argelia, en particular por medio de la cooperación euromediterránea, lo que incluye la rápida reanudación

⁵⁸ Consejo de Ministros PESC, “Algeria: Panel of eminent persons”, *Comunicado de prensa n° 9929/98*, 08 de julio de 1998., en <http://www.consilium.europa.eu>.

⁵⁹ Sobre estos proyectos Vid. Comisión Europea, “Evaluation of the MEDA Democracy programme 1996-1998. Final Report”, Brussels, April 1999, en <http://ec.europa.eu/europeaid>.

⁶⁰ Consejo de Ministros PESC, “Declaración de la presidencia en nombre de la Unión Europea sobre las elecciones en Argelia”, *Comunicado de prensa n° 7399/99*, 21 de abril de 1999, en <http://www.consilium.europa.eu>.

⁶¹ Boukraa, Farida, Terki-Hassaine, Ismet, y Jiménez, Toni, (2009): *La concordia civil argelina a través de la prensa española*, Barcelona, Fundació Solidaritat UB de la Universitat de Barcelona, p. 36.



de las negociaciones sobre la celebración del Acuerdo de Asociación euromediterráneo. La UE considera muy importante la continuidad del diálogo político iniciado con Argelia y espera con interés la reunión a nivel ministerial con la terna de la UE prevista para el 3 de noviembre de este año en Argel”.⁶² Obsérvese como esta declaración vuelve a incidir en la Asociación Euromediterránea como marco para el desarrollo futuro del diálogo político, abriendo la puerta para la reanudación de las negociaciones del Acuerdo de Asociación que habrían de iniciarse pocos meses después y en las que la UE esperaba incluir cláusulas de condicionalidad política relacionadas con la democracia y los derechos humanos.

6. La Asociación Euromediterránea y la normalización de las relaciones políticas

A pesar de que los acontecimientos en Argelia continuaron desarrollándose de un modo preocupante, con la continuación de la violencia, la negativa del Gobierno de legalizar el FIS y el asesinato, el 22 de noviembre de 1998, de uno de sus principales líderes, Abdelkader Hashani⁶³, se puede apreciar como las instituciones comunitarias evitaron durante los años 2000 y 2001 volver a pronunciarse sobre la situación política en Argelia. Apenas, tras los graves acontecimientos registrados en la región de Kabília en abril de 2001, en los que más de 60 personas murieron a manos de las fuerzas de seguridad, el Parlamento Europeo volvió a referirse a la situación interna de Argelia a través de una Resolución en la que la Eurocámara cambia notablemente el lenguaje de sus reivindicaciones anteriores hacia las autoridades argelinas abandonando su antiguo lenguaje crítico para colocar su plena confianza en el anuncio de Bouteflika de establecer comisiones de investigación sobre el origen de los enfrentamientos violentos, a la vez que solicitaba a la Comisión “que prosiga las negociaciones del nuevo acuerdo UE-Argelia para subrayar la importancia que tiene una mejora eficaz de la situación de los derechos humanos y de las reformas sociales y económicas”.⁶⁴

Esta circunstancia es representativa del nivel de convergencia de estrategias hacia Argelia que se había producido entre el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo durante la negociación del Acuerdo de Asociación. Una convergencia que se centraba en un principio básico como era el de no interferir en el desarrollo de aquellas negociaciones con cuestiones relativas al respeto de los derechos humanos y libertades públicas por parte argelina. Al menos, no hasta que existiera un marco jurídico de asociación global establecido entre ambas partes. Entretanto, las cuestiones políticas se mantuvieron circunscritas al mero diálogo *ad hoc* establecido entre representantes del Consejo y del Gobierno argelino y se mantenía alejado de cualquier mecanismo de condicionalidad.

Asimismo es de reseñar como esta actitud de la UE coincide con una sustancial mejora de las complejas relaciones entre Francia y Argelia, experimentada tras la elección de Buteflika como Presidente, en 1999. Esta mejora, motivada por el apoyo que el Gobierno francés prestó a los planes de concordia civil de Bouteflika, así como por las crecientes

⁶² Consejo de Ministros PESC, “Declaración de la presidencia en nombre de la Unión Europea sobre el resultado del referéndum sobre la concordia civil y la paz en Argelia”, *Comunicado de prensa nº 11125/99*, 21 de septiembre de 1999, en <http://www.consilium.europa.eu>.

⁶³ Aunque el asesinato se atribuyó al grupo más radical GIA, los islamistas no ocultaron sus sospechas sobre la implicación de los militares en este crimen. Boukraa, Farida, et al., *op. cit.*, p. 38.

⁶⁴ Parlamento Europeo, “Resolución sobre la represión en Kabília”, Estrasburgo, 17 de mayo de 2001, en <http://www.europarl.europa.eu>.



relaciones económicas que Argelia comenzaba a desarrollar con otros países comunitarios como España o Italia, quedará plasmada en la visita que el Presidente argelino realizará a Francia en junio de 2000; la primera visita oficial de este tipo desde 1983, en la que Bouteflika abogó por el papel mediador de Francia entre Argelia y la UE, así como la que realizará Jacques Chirac a Argelia en diciembre de 2001. Estas visitas representaban la normalización plena de unas relaciones bilaterales que el Gobierno argelino sabía que constituían una condición *sine qua non* para el establecimiento de relaciones plenas con el conjunto de la UE y la restitución de la legitimidad internacional del país.⁶⁵

Finalmente, tal y como referíamos anteriormente, tras 18 rondas de negociaciones, Bouteflika y José María Aznar, al ser España el país que ejercía la presidencia de la UE, firmaron en la Cumbre Euromediterránea de Valencia de 22 de abril de 2002 el Acuerdo Euromediterráneo de Asociación UE-Argelia. Dicho texto, más allá de las implicaciones económicas que establecía entre ambas partes, incluye un artículo en virtud del cual el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos pasan a constituir un “elemento esencial” en la relación bilateral. Este carácter de esencialidad supone en la práctica una cláusula de condicionalidad política ya que permite unilateralmente suspender la aplicación de este Acuerdo en el caso en el que una parte entienda que la otra no ha respetado aquellas cuestiones. Sin embargo, el propio carácter multilateral de los Acuerdos Euromediterráneos de Asociación que lleva a incluir la misma cláusula en otros Acuerdos como los celebrados con Israel o con la Autoridad Palestina, llevan a que, tal y como ha sucedido hasta el momento, esta cláusula sea interpretada más como un último recurso que como una verdadera arma sustantiva en las negociaciones bilaterales.

Más allá de estos aspectos generales, las negociaciones del Acuerdo de Asociación permitieron que aquel texto reflejara una de las principales reivindicaciones de Argelia hacia la UE, como era la de establecer un marco jurídico de cooperación en materia de terrorismo. Esta era una cuestión política esencial para Argelia por dos razones. Por una parte, la existencia de dicho marco jurídico podría suponer una herramienta para lograr la cooperación de los estados europeos en el desmantelamiento de las redes de apoyo a los grupos armados que se encontraban establecidas en sus territorios y que, en numerosas ocasiones, habían sido tratados como refugiados políticos. Por otra parte, el establecimiento de una cooperación internacional con Argelia en materia de terrorismo suponía implícitamente el apoyo europeo a las tesis del Gobierno sobre la raíz de los problemas internos en Argelia.

Realmente la cuestión del terrorismo no sería incluida hasta un estado tardío de las negociaciones, concretamente hasta su novena ronda. Hasta entonces, la UE se había opuesto a establecer una cooperación sobre esta materia que habría de conducir a un cambio en la política seguida implícitamente por los Estados miembros de no extraditar detenidos a Argelia por razones relacionadas con el respeto a los derechos humanos. Finalmente, tanto la necesidad de ofrecer algún tanto sustancioso para los intereses de Argelia así como el nuevo espíritu internacional de cooperación contra el terrorismo islamista, surgido tras los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, motivaron que la UE se mostrara dispuesta a alcanzar algún tipo de compromiso sobre esta cuestión.

El resultado final quedaría plasmado en el Art. 90 del Acuerdo, en el que se establece un compromiso genérico por el que ambas partes acuerdan cooperar con objeto de prevenir y reprimir los actos de terrorismo “mediante el intercambio de información sobre los grupos

⁶⁵ Zoubir, Yahia: “The dialectics of Algeria’s foreign relations. 1996 to the present”, en Aghrout, Ahmed et al., *op. cit.*, p. 170.



terroristas y sus redes de apoyo”, y “a través del intercambio de experiencias sobre los medios y métodos de lucha contra el terrorismo, así como en los ámbitos técnicos y de formación”.⁶⁶

Más allá de la aplicación práctica de estas medidas, cuya operatividad real depende, en el fondo, más de la cooperación bilateral con los Estados miembros ante el incipiente nivel de integración alcanzado sobre estas cuestiones, su inclusión en el texto, después de una década de un conflicto interno que el Gobierno argelino siempre planteó internacionalmente como una mera cuestión de terrorismo, y la firma y posterior ratificación de este Acuerdo, en 2005, suponía el final de un largo camino de un cierto aislamiento internacional, que mantuvo a Argelia apartada de las dinámicas de integración regional en las que estaban plenamente implicados sus vecinos en el Magreb central, Marruecos y Túnez.

7. Desarrollo y perspectivas del diálogo político UE-Argelia

La entrada en vigor del Acuerdo de Asociación con Argelia, en 2005, supone el punto de partida de una nueva fase en las relaciones entre la UE y Argelia, en la que el diálogo político se va a desarrollar bajo nuevas circunstancias políticas y bajo nuevos marcos jurídicos.

Así, la puesta en práctica de este Acuerdo de Asociación va a provocar el traslado de los cauces de diálogo político desde el sistema de las “Troikas”, con un carácter informal, pero, a la vez, abierto a la discusión global de los desarrollos inmediatos en la situación política argelina, hasta nuevos cauces de carácter técnico, como son los comités y subcomités de asociación, creados para la aplicación dicho Acuerdo. Asimismo, la agenda de las materias que componen este diálogo político ha dejado de estar condicionadas por la evolución de los acontecimientos en Argelia, para pasar a ser definidas a priori en un Programa Indicativo Nacional dentro del marco de financiación del Instrumento Europeo de Vecindad y de Asociación. Este Programa bilateral, elaborado para el periodo 2007-2010 por la Comisión en coordinación con el Gobierno argelino, establece los ámbitos de intervención de la financiación comunitaria para Argelia a partir de tres ejes prioritarios, entre los que se encuentra, en primer lugar, el denominado “Reformas políticas y derechos humanos, Estado de Derecho y buena gobernanza”. Se trata de una línea ambiciosa de actuación, derivada de los principios aprobados en la Declaración “10 años de Barcelona” que, en principio, habilita a la Comisión a establecer, de común acuerdo con el Gobierno argelino proyectos susceptibles de abarcar los aspectos principales del diálogo político mantenido hasta la fecha.

Sin embargo, las nuevas condiciones sociales y políticas existentes sobre el terreno, con los sucesivos éxitos del Gobierno de Bouteflika en la lucha antiterrorista y sobre todo con el éxito de participación y de aprobación del referéndum de concordia civil de 2005, han permitido al Gobierno argelino transmitir a la UE el mensaje de que las circunstancias han cambiado con respecto a los años anteriores a la firma del Acuerdo de Asociación, recuperando, en cierta medida, su anterior actitud restrictiva ante la implicación comunitaria en la evolución de su sistema político. Esto se refleja en dos circunstancias básicas. Por una parte, el ámbito de intervención aprobado por Argelia, dentro de aquella línea de actuación ha alcanzado hasta ahora un mínimo desarrollo, limitándose poco más que a aspectos secundarios y de carácter técnico como es el programa “Justicia II”, dirigido a la modernización del sistema penitenciario nacional.

⁶⁶ Acuerdo Euromediterráneo por el que se establece una asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la República Argelina Democrática y Popular, por otra. Art. 90º, *Diario Oficial L 265/2*, 10 de octubre de 2005.



Por otra parte, el Gobierno Argelino, al contrario que sus vecinos magrebíes Marruecos y Túnez, ha renunciado, hasta la fecha, a elaborar un Plan de Acción en el marco de la Política Europea de Vecindad. Esto supone una ruptura importante en el ritmo de integración de los tres países del Magreb central con la UE. Mientras Marruecos y Túnez parecen aceptar una evolución de sus sistemas políticos orientada a la progresiva adaptación de las normas comunitarias y se adentran en nuevas vías de cooperación con la UE basadas en el principio de condicionalidad política, Argelia parece adoptar una senda independiente. La propia normalización política en las relaciones UE-Argelia parece situar a estas en el contexto que el país magrebí reclamaba desde hacía años, el de un país diferenciado de sus vecinos mediterráneos debido a sus particulares condiciones económicas derivadas de su condición de ser uno de los principales suministradores de energía de la UE, en un momento en el que ésta trata de asegurar la diversificación de sus importaciones en este ámbito.

Efectivamente, si atendemos a los efectos del Acuerdo de Asociación de 2002, parece que Argelia no obtiene especiales ventajas económicas en este marco de relaciones, dado que el principal, y casi exclusivo producto de exportación hacia Europa, los hidrocarburos se encuentran exentos de aranceles, y por tanto no son afectados por el establecimiento progresivo de una Zona de Libre Comercio contemplada en aquel texto. Asimismo, Por el contrario, Argelia ha tenido que realizar importantes concesiones, como son el desarme arancelario en una economía tradicionalmente proteccionista, y la reforma de su legislación de cara a facilitar la inversión de capital europeo en las empresas argelinas. Estas circunstancias, parecen haber jugado un papel fundamental en la reticencia de las autoridades argelinas en el avance de las reformas económicas que la UE ha demandado a este país desde la década de los años noventa. Efectivamente, la liberalización del mercado interno obliga a las empresas argelinas a competir, tras un plazo transitorio de 12 años, en igualdad de condiciones jurídicas con las empresas europeas, lo que genera un sentimiento de indefensión por parte de un tejido empresarial argelino que ha vivido durante décadas bajo un sistema económico marcadamente proteccionista. Al mismo tiempo la difusión, el pequeño volumen y la necesidad de modernización de la mayoría de las empresas argelinas dificultan de hecho la posibilidad de competir en los mercados europeos. Quizá la única excepción significativa se podría producir en el campo de la energía, tal y como veremos a continuación. Sin embargo, la falta de un mercado único de la energía así como el marcado proteccionismo que la mayoría de los Estados de la UE mantienen en este sector estratégico, dificulta que Argelia pueda, por el momento, competir en Europa en este ámbito.

Estas circunstancias, que ya quedaron patentes durante las difíciles negociaciones del Acuerdo de Asociación, parecen haber creado la sensación generalizada entre las autoridades argelinas de haber cedido el máximo posible ante las exigencias europeas. Esta falta de estímulos económicos claros parece haber pesado en la decisión actual de Argelia de no participar en un marco claramente basado en la condicionalidad política, como es la Política Europea de Vecindad, y de apostar por marcos de relaciones alternativos⁶⁷.

7.1. El Sector de la energía en el desarrollo de relaciones UE-Argelia

Como ya se dijo anteriormente, la exportación de hidrocarburos constituye la pieza esencial de la economía argelina, prácticamente desde su independencia. De hecho Argelia se sitúa actualmente en el sexto puesto mundial en lo que se refiere al volumen de reservas probadas de gas natural. Por su parte, los Estados de la UE han experimentado un aumento sostenido

⁶⁷ Escribano, Gonzalo: "La Unión Europea y la promoción de las reformas económicas en Argelia" *Información Comercial Española, ICE; Revista de Economía*, nº 846, (Enero-febrero 2009), p. 109.



del consumo de esta fuente de energía, poco contaminante y competitiva, tanto para el consumo industrial como doméstico. Esta convergencia de intereses, entre una Argelia que buscaba mercados para exportar sus enormes reservas energéticas y unos Estados europeos situados a pocos kilómetros, permitió un rápido desarrollo del comercio de gas entre ambas orillas del Mediterráneo; un comercio limitado, en una fase inicial al gas licuado pero que adquirirá una nueva dimensión tras la construcción de los primeros gaseoductos que unían Argelia con España e Italia y que, por extensión, abastecían también a Portugal y a Francia.

Esta situación ha generado a lo largo de las últimas décadas una interdependencia entre Europa y Argelia que ha trascendido el ámbito puramente comercial para extenderse a las relaciones políticas. Por parte Europea, el suministro de gas argelino resulta esencial para garantizar el suministro energético a precios competitivos de cuatro de sus Estados del arco Mediterráneo, alejados de los principales suministradores de gas de la UE, como son Rusia y Noruega. Esta cuestión parece haber tenido un papel esencial en el velado apoyo que estos países han prestado a las autoridades argelinas durante los difíciles años que Argelia experimentó tras el golpe de estado de 1992, frente a la actitud de los países nórdicos con los que no existían estos vínculos económicos. A su vez, por parte argelina se puede apreciar como las bruscas fluctuaciones del precio de los hidrocarburos en los mercados internacionales van a condicionar el desarrollo de su política interior y exterior. Si a finales de los ochenta la caída de estos precios tuvo un papel determinante en el inicio de la crisis que conducirá al sangriento conflicto de la década siguiente, la importante subida de estos precios que se experimentará tras la llegada al poder de Bouteflika será un factor clave en el inicio de la llamada “política exterior reforzada” del nuevo Presidente.

El alto precio de los hidrocarburos motivará que una de las prioridades del Gobierno de Bouteflika fuera la de aumentar la inversión externa en la producción y en la capacidad de exportación de gas natural, iniciando para ello una incipiente liberalización del sector que permitía la entrada de inversiones extranjeras y que se dirigía a consolidar a la compañía nacional de energía, Sonatrach, como un suministrador clave de energía a Europa, por medio de la extensión de su capacidad de exportación a través de los gasoductos y del transporte de gas líquido⁶⁸. El consiguiente aumento de las exportaciones de gas natural permitirá que el Gobierno de Bouteflika sitúe la energía en el centro, no sólo de su política interior tras la elevación del nivel de divisas del Estado, sino también de la política exterior y, especialmente, de sus relaciones con la UE. Así, tras una década de aislamiento internacional, Argelia tratará de reconfigurar sus relaciones con la UE basándose en la energía.

El momento idóneo para poner en práctica esta estrategia fue cuidadosamente elegido por el Gobierno argelino, coincidiendo con la irrupción de la llamada “crisis del gas” en la que el corte temporal de suministro de gas natural ruso hacia los gaseoductos que transitaban por Ucrania mostraría la vulnerabilidad energética de la UE ante su excesiva dependencia del gas ruso. Esta circunstancia puso de manifiesto la necesidad europea de potenciar, diversificar y garantizar sus fuentes de suministro exterior de energía. Es en este contexto cuando, en febrero de 2006, Argelia propondrá a la UE el establecimiento de “una asociación energética estratégica” como respuesta política a las aspiraciones de ambas partes en el sector. Esta propuesta tuvo una buena acogida entre las instituciones comunitarias y, en consecuencia, la Comisión, tomara la iniciativa en la concreción de esta propuesta presentando al Gobierno argelino un “Proyecto de memorándum de entendimiento” en el que identificaba como áreas

⁶⁸ En este contexto se pueden situar las nuevas infraestructuras, como el gasoducto que une Argelia con España (Medgaz), que se espera que esté operativo en 2011, y el que une Argelia con Italia (Galsi) y cuya construcción ha comenzado recientemente.



prioritarias de dicha Asociación, la convergencia de políticas energéticas UE-Argelia, el desarrollo de infraestructuras de interés común y la cooperación técnica⁶⁹.

Sin embargo desde un primer momento que para Argelia la cuestión energética no era un fin en sí misma sino un medio para impulsar una nueva lógica a sus relaciones con Europa. Así, mientras el Gobierno argelino mantenía paralizado el proyecto de memorándum permanecía presentado por la Comisión, transmitía a través de diversos encuentros bilaterales con responsables comunitarios su intención de vincular el acuerdo energético al desarrollo de otras cuestiones esbozadas en el Acuerdo de Asociación de 2002, tales como el apoyo de la UE al ingreso de Argelia en la Organización Mundial del Comercio (OMC) o la facilitación de los visados Schengen para sus nacionales. Estas antiguas reivindicaciones argelinas acabaron siendo plasmadas de modo oficial en el tercer Consejo de Asociación UE-Argelia, celebrado en marzo de 2008, y en el que se establecieron los tres ejes sobre los que se deberá basarse el acuerdo energético: una Asociación energética incluyendo energías renovables que garantice precios y volumen de suministros, el apoyo europeo al ingreso de Argelia a la OMC, y el desarrollo de la dimensión humana del Acuerdo de Asociación, incluyendo transferencia de tecnología así como mayores facilidades en materia de visados.

A pesar del indudable interés de la UE por materializar este proyecto, el Gobierno argelino no ha dado aún luz verde para la celebración del Acuerdo estratégico energético. Algunos autores han interpretado esta postura argelina como una actitud de “esperar y ver” en la que el país magrebí parece querer esperar y ver los resultados de otras iniciativas comunitarias como la futura asociación estratégica UE-Rusia o el desarrollo del Estatuto Avanzado de Marruecos.⁷⁰ En cualquier caso, la estrategia argelina en sus relaciones futuras con la UE parece apuntar hacia un nuevo marco de relaciones que refleje la especificidad “estratégica” de Argelia como suministrador de energía, todo ello dentro de un contexto de normalización política, muy diferente de aquel en el que se desarrollaron las negociaciones del Acuerdo de Asociación de 2002.

8. Conclusiones

Las relaciones con Argelia, tras el Golpe de Estado de 1992 han supuesto uno de los desafíos más complejos que ha tenido que encarar la política mediterránea de la UE. Esta complejidad se ha derivado no solo de la gravedad de unos acontecimientos que, durante una década provocarán más de 100.000 víctimas, sino también por la necesidad de armonizar los intereses de los Estados miembros con los principios en materia de derechos humanos y de democracia de una Política Exterior y de Seguridad Común que iniciaba su andadura de un modo simultáneo al agravamiento de la crisis Argelina.

Estas dificultades de los Estados miembros en la adopción de posiciones comunes hacia Argelia han limitado, durante los dos años posteriores al Golpe, el campo de intervención de la UE a un ámbito sobre el que sí existía consenso, como era el de la promoción de reformas económicas, a través de un velado ejercicio de la condicionalidad en la ayuda financiera europea. Sin embargo la implicación en la evolución política del país y en el respeto de los derechos humanos ha permanecido a un bajo nivel, al menos hasta bien

⁶⁹ Darbouche, Hakim: “Decoding Algeria’s ENP Policy: Differentiation by other means?”, *Mediterranean Politics*, vol. 13, nº 3, (November), p. 382.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 385.



avanzada la década de los años 90 debido, en buena medida, a la especial dependencia energética del gas argelino por parte de algunos Estados de la UE, así como una marcada desconfianza por parte de las Autoridades de aquel país ante la implicación europea en su situación interna.

Sin embargo, el agravamiento de la situación interna en Argelia a partir de 1998, así como la perspectiva de la firma de un Acuerdo bilateral de Asociación ha permitido el inicio de un diálogo político *ad hoc* que ha permitido ir preparando el terreno para un nuevo marco en las relaciones políticas entre la UE y este país. Este nuevo marco jurídico ha permitido situar las cuestiones relacionadas con las reformas democráticas y el respeto por los derechos humanos dentro de un perfil técnico y alejado de la difusión mediática en el que las autoridades argelinas parecen sentirse cómodas. Asimismo, esta nueva fase ha coincidido con una notable mejora en la seguridad gracias a los éxitos del Gobierno argelino en la represión de la insurrección armada.

Esta nueva realidad ha llevado a una normalización política que ha permitido situar el centro de las relaciones bilaterales en las cuestiones económicas. Una consecuencia de la normalización política de estas relaciones, al abrigo del contexto Euromediterráneo, ha sido el inicio de una nueva estrategia por parte del Gobierno argelino, dirigida a situar las relaciones con la UE en el nivel que, a su juicio, le corresponde, habida cuenta de la importancia estratégica que este país ha adquirido, en un momento en el que la UE trata de garantizar y diversificar sus suministros energéticos. Por ello parece, por ahora, poco probable que Argelia profundice sus relaciones con la UE a través de nuevos marcos regionales como la Política Europea de Vecindad. Más bien parece más posible que ambas partes busquen un marco específico que refleje la realidad actual y las aspiraciones de Argelia en aspectos que no pudieron ser concretados en el Acuerdo de 2002, como es la libre circulación de personas o el acceso argelino al mercado europeo de la energía. Tal vez este sea el mejor camino para contribuir a afianzar las relaciones con un socio fundamental del Mediterráneo y para dar el cierre definitivo a una de las peores páginas de la historia contemporánea de Argelia.