

## **CAPÍTULO PRIMERO**

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

---

---

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

JESÚS A. NÚÑEZ VILLAVERDE

---

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## **EL DISCURSO EUROPEO DE SEGURIDAD EN RELACION CON EL MEDITERRÁNEO**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## **FOROS DE SEGURIDAD Y DEFENSA IMPULSADOS POR PAÍSES EUROPEOS**

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

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

## **El Diálogo Euro-Árabe (DEA)**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

### **El Grupo 5+5**

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

### **La Unión Europea Occidental (UEO) y su acción mediterránea**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **El Proceso de Barcelona**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## **LOS ESTADOS UNIDOS Y SUS INTERESES MEDITERRÁNEOS**

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## **EVALUACIÓN DE CONJUNTO**

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

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

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

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

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

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

## **EL FUTURO DE LAS RELACIONES DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO**

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

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

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

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

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

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

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