

CAPÍTULO CUARTO

**LOS DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS EN LA
ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA**

LOS DIÁLOGOS MEDITERRÁNEOS EN LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD EUROPEA

Por María Angustias Caracuel Raya

INTRODUCCIÓN

La seguridad en el Mediterráneo ha sido, es y será, ante todo, un interés compartido por una gran variedad de actores, que se interrelacionan en esta amplia región geográfica, entre los que se encuentran, sobre todo, los Estados y las organizaciones internacionales de las que forman parte, especialmente en el ámbito regional europeo.

La continua búsqueda de soluciones a los desequilibrios actuales y a los problemas que afectan a la región, si bien ha dado lugar a diferentes enfoques en el tratamiento de esta cuestión —planteándose en ocasiones problemas de solapamiento o duplicidad de esfuerzos entre las diversas iniciativas estatales e intergubernamentales— está dando sus frutos en este campo y también en el de la defensa.

Sin duda, los trágicos actos terroristas de Nueva York y Washington, ocurridos el 11 de septiembre de 2001, y los acontecimientos que se sucedieron después en Afganistán e Iraq, están teniendo especial incidencia en los diálogos mediterráneos de las organizaciones internacionales de seguridad y defensa europeas, que continúan tratando de desarrollar un marco multilateral de cooperación más estructurado con el fin de crear un área de paz y estabilidad en la región.

Y es que, debido a la complejidad de los desafíos a los que se enfrentan los Estados ribereños, tanto internos como en sus relaciones exteriores, ninguna iniciativa nacional, bilateral o multilateral puede abordar por sí sola —a corto, medio y largo plazo— las fuentes de

inestabilidad en la región. Solamente a través de la coordinación simultánea de esfuerzos a todos los niveles —en la sociedad, a nivel estatal e intergubernamental— será posible fomentar el diálogo y promover la cooperación, incluso militar, entre los países del Norte y Sur del Mediterráneo.

En este sentido, la Unión Europea (UE), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) gozan de gran experiencia, pero de diverso grado, en el tratamiento de las cuestiones de seguridad y defensa en el *Mare Nostrum*. Ello se debe principalmente al impulso que les han concedido sus Estados miembros y sus principales órganos de decisión que, apoyándose en valores comunes, tratan de reducir las tensiones políticas, aumentar la interdependencia económica y conseguir una mayor confianza mutua entre los países de la región.

El propósito de este trabajo es analizar, en primer lugar, la evolución de los respectivos diálogos mediterráneos de la UE, de la OTAN y de la OSCE. En segundo lugar, estudiar en qué medida responden a las expectativas de los países socios, observando si las aportaciones que éstos realizan son recogidas en los diversos documentos o programas de trabajo. En tercer lugar, considerar si es posible la armonización y la racionalización de esfuerzos, a fin de evitar duplicidades y redundancias en los diálogos mediterráneos y, finalmente, valorar las perspectivas de profundización y ampliación de los diálogos, garantizando así el deseado equilibrio entre lo que se ofrece a —y se demanda de— los socios mediterráneos.

El método de trabajo consistirá en comparar los respectivos diálogos de estas organizaciones internacionales en tres campos de actuación: el político, el militar y el académico, a través de lo que se conoce como “diplomacia de los seminarios”. En definitiva, se persigue alcanzar con este trabajo una visión omnicomprendensiva de los diálogos mediterráneos de las tres organizaciones citadas, reflejando sus fortalezas, sus debilidades y sus perspectivas de futuro.

LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO: UNA APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA POLÍTICA Y LA HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La Teoría del Estado parte del análisis de los tres elementos que debe tener cualquier Estado para estudiar, posteriormente, las relaciones entre ellos, a saber: el poder político e

instituciones que lo representan, la población y el territorio. Éste incluye el suelo propiamente dicho, las aguas interiores (las fluviales y los lagos), el subsuelo y el espacio aéreo. KELSEN describió este espacio del Estado como un *cono invertido*, cuyo vértice está siempre en el centro de la tierra, mientras la superficie exterior depende de los confines fronterizos y, por supuesto, el mar territorial y la zona contigua, considerada parte integrante del territorio de aquellos Estados con salida al mar, así como la plataforma continental y la zona económica exclusiva. Gracias al mar, los Estados siempre han tenido una parte integrante de su territorio, calificable como “*territorio flotante*” (1), compuesto por sus buques mercantes, su flota pesquera y también sus buques de guerra.

Todo ello conduce, por un lado, a abordar la trascendencia que tienen los hechos geográficos para la vida de un Estado y para la dinámica de la vida política de una sociedad y, por otro lado, a analizar la nueva dimensión que adquiere el Mar, concretamente el Mediterráneo, en los ámbitos estratégico, económico y político, que hace imprescindible el mantenimiento de buenas relaciones entre los pueblos ribereños.

Ya en el siglo XIX, HËRDER exclamaba: “*dadme las condiciones geográficas de un pueblo y yo os daré su historia*”. Pero, frente a esta visión extrema, la Ciencia Política actual no ha acogido la tesis que parecía establecer una relación rígida y determinante entre ciertos hechos geopolíticos, como el que el territorio de un Estado tenga o no acceso al mar y la conducta de un Estado.

La Teoría del Estado contemporánea se niega a admitir que el Estado es un esclavo del perfil vivo de su territorio. Más bien ha asumido la tesis de que las relaciones entre los Estados y la naturaleza circundante (el medio) son de *adaptación*, de tal manera que, por un lado, pone de manifiesto una *determinada dependencia* del hombre respecto del medio físico y, por otra parte, expone la tarea *transformadora* del hombre, que, sobre una determinada base geográfica, edifica su medio social y político. De este modo, los Estados se adaptan a las condiciones del medio, y sus poblaciones actúan, más o menos acertadamente, sobre el medio geofísico, transformándolo. En la nueva era de la globalización, esa acción es, sin duda, cada vez más intensa.

(1) ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR: “*Aproximación a la relación Mar-Estados desde el Derecho Político*”, “*Sobre el Mar y sus problemas*”, Tomo III, Sociedad Estatal Lisboa ’98, p. 1178.

Esta evolución y adaptación al medio se han puesto de relieve en el Mar Mediterráneo en todos los sentidos, tanto desde el punto de vista histórico, político, económico, como estratégico. Y es que, como dijo Fernand BRAUDEL:

el Mediterráneo es un mar interior que carece de historia autónoma.... Su destino se halla vinculado a otras regiones vecinas o remotas (2).

En efecto, el Mediterráneo ha gozado históricamente de una internacionalidad que precisamente se basa en la unidad del medio físico marino, el desarrollo de un intenso tráfico marítimo y la conducción de determinadas formas de relación y convivencia entre sus pueblos, con sus encuentros y desencuentros. Desde la antigüedad, el Mediterráneo fue un centro comercial, una vía de comunicación interior, que permitió los intercambios comerciales de materias primas a griegos, romanos, fenicios y otomanos, entre otros pueblos, y, por tanto, fue escenario de conflictos motivados por la confluencia de intereses entre sus pueblos. En definitiva, su historia, su geografía, sus religiones y sus civilizaciones tejieron entre sus poblaciones numerosos lazos políticos, económicos y culturales, que son componentes de toda dinámica de cooperación pero también de conflicto.

Si a comienzos de la época moderna el Mediterráneo perdió su exclusivo protagonismo, cediéndoselo al Atlántico, a finales del Siglo XIX adquiere de nuevo una gran relevancia. La penetración europea en China durante esta época permitió la diferenciación geográfica entre el “Extremo Oriente” y “Oriente Medio”. Los anglosajones introdujeron este término a principios de siglo para designar las regiones que iban del Mar Rojo al Imperio británico de la India. Sin embargo, las terminologías francesa y española distinguen entre el Machrech y el Magreb. El primer término, que significa *Oriente* árabe, engloba la península arábiga (Arabia Saudí, Yemen, Omán, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein y Kuwait) y el Creciente Fértil (Líbano, Siria, Jordania, Iraq e Israel), al igual que a Egipto. En cambio, lo que se conoce como Magreb, que significa *poniente* en la astronomía árabe u *Occidente* del mundo árabe, constituye una realidad geográfica diferente a la anterior, desde Libia hasta Mauritania, pasando por Argelia, Túnez y Marruecos.

(2) BRAUDEL, FERNAND: “*El Mediterráneo y el mundo Mediterráneo en la época de Felipe II*”, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1996, p. 336.

Así, el Magreb y el Machreck representaron lo que COHEN denominó “*cinturón de quiebra*” durante la guerra fría, principalmente en los años 60 y 70, al confluir intereses de las dos grandes superpotencias (Estados Unidos y la Unión Soviética). De hecho, el Mediterráneo, especialmente el Magreb y el Creciente Fértil, se convirtió durante esta época en un espacio de gran valor estratégico y foco de competición entre el Este y el Oeste. La posibilidad de acceso soviético a bases del Mediterráneo occidental, gracias a las “facilidades” proporcionadas por Egipto (al menos hasta 1973) y Siria, preocupó enormemente a los observadores internacionales occidentales, al igual que el almacenamiento de equipos soviéticos en Libia a finales de los años 70 y principios de los 80.

En este contexto, la ausencia de foros regionales donde debatir estas cuestiones constituía una importante deficiencia del sistema internacional. Pero el advenimiento de la posguerra fría a partir de 1989 va a suponer un cambio radical en el planteamiento de las cuestiones de seguridad en toda la región mediterránea, motivado por dos factores principalmente. Por un lado, debido a una menor presencia soviética en la zona y, por otro lado, al impulso que le otorgan nuevos actores regionales en la escena política, como las organizaciones internacionales, especialmente la UE, la OTAN y la OSCE.

En efecto, todos los Estados y organizaciones internacionales regionales comienzan a dedicar una mayor atención a la estabilidad en el Mediterráneo, entendiéndose que ello debe ser un objetivo compartido tanto por los países del Norte como por los países de la ribera Sur. A pesar de los notables desequilibrios socio-económicos que afectan al Mediterráneo, estos actores comienzan a mantener un diálogo fluido sobre asuntos de interés común para las dos regiones, pues es lo que, en definitiva, genera incentivos para formular estrategias cooperativas.

No obstante, el concepto de seguridad que se empieza a aplicar a la región derivaba aún de planteamientos propios de la guerra fría (3), por lo que es necesario, más que nunca, redefinir un concepto, que sea asumido igualmente por el Norte y el Sur, y que contemple aspectos políticos, militares, económicos y culturales.

(3) MARQUINA, ANTONIO: “*From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean*”, “*Security and Environment in the Mediterranean*”, Springer, Germany, 2003 pps. 309- 317.

LA UNIÓN EUROPEA Y EL MEDITERRÁNEO

La UE se ha definido así misma como un “proyecto de paz”, pues ha respaldado la reconciliación y la evolución pacífica de Europa occidental en los últimos cincuenta años. En este sentido, no sólo ha reforzado sus políticas e instituciones “*ad intra*”, sino también está proporcionando seguridad “*ad extra*”, apoyando la consolidación de la democracia en los países vecinos de Europa central y oriental, y proyectando estabilidad más allá de su ámbito de actuación regional a través de numerosas iniciativas de cooperación, entre las que se incluyen las dirigidas hacia el Mediterráneo.

Sin duda, la Asociación Mediterránea, conocida también como Proceso de Barcelona (4) (1995) está contribuyendo al mantenimiento de un diálogo fluido entre sus países participantes. Pero el desarrollo de esta política no debe considerarse como un hecho aislado. Debe complementarse y equilibrarse con la naciente dimensión mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), recogiendo la herencia del diálogo nacido en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO), que, si bien dejó de funcionar a nivel político y militar en el año 2000, sigue en cierta medida vivo gracias a las actividades de su Asamblea Parlamentaria.

El diálogo mediterráneo en el proceso de construcción europea

El nacimiento del diálogo mediterráneo en el proceso de construcción europea tuvo lugar en el seno de la UEO. En particular, fueron Francia e Italia los países que impulsaron, en un primer momento, el fomento de la cooperación, el diálogo y la confianza entre los países de la zona. Tres campos de actuación fueron desarrollándose casi simultáneamente en la organización defensiva europea.

A nivel político, se creó un Subgrupo de Trabajo sobre el Mediterráneo en 1987, ideado para que los Estados miembros de la UEO se consultaran sobre esta importante cuestión. Una vez incorporadas, a principios de los 90, España, Grecia y Portugal, y Turquía como miembro asociado, aumentó el interés de esta organización por la región. Así, el Subgrupo se convertiría en el Grupo Mediterráneo, cuyo propósito fundamental era favorecer la cooperación con los

(4) Los países de la ribera Sur que participan en este foro son Argelia, Autoridad Nacional Palestina, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Mauritania, Siria, Túnez y Turquía.

países del Sur, basándose en los siguientes principios: diálogo, transparencia en las actividades y doctrinas militares, prevención de conflictos, arreglo pacífico de controversias y no proliferación.

El reconocimiento a la labor del Subgrupo de Trabajo sobre seguridad en el Mediterráneo tuvo lugar en la reunión de Ministros de Bonn en junio de 1992, cuando adoptaron la famosa Declaración de Petersberg. El párrafo 18 mencionaba expresamente los términos de referencia para el establecimiento de un diálogo gradual con los países del Magreb, tomando en consideración los desarrollos políticos de estos países y de la región.

Entonces, y a partir de una iniciativa española, el Consejo de Ministros de la UEO aprobó en Luxemburgo, en mayo de 1994, un mandato para iniciar contactos directos con los países del Mediterráneo que no perteneciesen a la UEO. Los países invitados fueron Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez en 1992, uniéndose otros países del Machrek, Egipto, Israel y Jordania en 1994, 1995 y 1998, respectivamente.

Sin embargo, la decisión de la UEO, tomada en el Consejo de Ministros de Marsella en noviembre de 2000, de dar por concluido el Diálogo Mediterráneo, cuando todavía no había sido asumido por la UE, produjo importantes críticas por parte de numerosos países y analistas internacionales, que demandaban el mantenimiento del diálogo político con los países mediterráneos.

En efecto, como consecuencia del proceso de absorción de la UEO en la UE, se produjo el traspaso de algunas responsabilidades de la organización defensiva europea a la Unión, como el Centro de Satélites de Torrejón y el Instituto de Estudios de Seguridad de París, mientras otras, como el Grupo de Armamentos de Europa Occidental (GAEO) se mantenían en el seno de la UEO. En este sentido, se puede afirmar que la UE no supo aprovechar entonces el importante acervo de la UEO en lo que respecta al Diálogo Mediterráneo.

En el campo militar, la UEO también se anticipó a la UE a la hora de desarrollar su capacidad operativa, pues asumió en la citada Declaración de Petersberg, nuevas misiones de gestión de crisis al igual que trató de dotarse de los medios necesarios para llevarlas a cabo. De esta manera, la UEO decidió utilizar unidades militares provenientes de los Ejércitos de los Estados miembros —las denominadas Fuerzas Multinacionales a Disposición de la UEO

(FAWEU) (5)— para realizar las misiones Petersberg (6), posteriormente asumidas en el artículo 17 del nuevo Tratado de Amsterdam de la Unión. Y aunque solamente los Estados miembros hubieran podido llevar a cabo este tipo de misiones de gestión de crisis, los países del Diálogo Mediterráneo comenzaron a participar como observadores en ejercicios de las fuerzas multinacionales.

Además, la Declaración de París de la UEO, de mayo de 1997, marcó un hito importante, ya que los Ministros de Asuntos Exteriores mostraron la preparación de las naciones miembros de la Fuerza Operativa Terrestre (EUROFOR) y la Fuerza Marítima (EUROMARFOR) para desarrollar acciones cooperativas con estos países. Algunos ejercicios de la UEO, como el CRISEX, contaron además con observadores de la ribera sur del Mediterráneo. Por otro lado, desde diciembre de ese mismo año, la UEO invitó a socios mediterráneos a visitar el Centro de Satélites de Torrejón. Todo ello, contribuía, sin duda, a fomentar la transparencia y la confianza entre los Estados participantes en el Diálogo Mediterráneo; iniciativas que se paralizaron como consecuencia del proceso de “fusión” de algunas competencias de la UEO en la UE.

En el campo académico, la organización defensiva europea también sirvió de instrumento para tratar de forma compartida los conceptos de gestión de crisis y de mantenimiento de la paz, promoviendo el intercambio de puntos de vista y experiencias sobre la participación de las Fuerzas Armadas de estos países en misiones humanitarias. En particular, el Instituto de Estudios de Seguridad —todavía de la UEO— organizó interesantes seminarios que contaron con la participación de los socios mediterráneos. La celebración de estos encuentros se producía de forma paralela a los que tenían lugar en el seno de otras organizaciones regionales.

Había llegado, pues, la hora de continuar un similar proceso de reflexión y consultas en el marco de la UE. Gracias a una nueva iniciativa española, durante su presidencia de la UE en el primer semestre de 2002, como más adelante se explica, comenzaron a abordarse las cuestiones que afectan a la seguridad y defensa del Mediterráneo. Dos fueron las razones que animaron iniciar este camino. Por un lado, porque de esta manera se contribuía a reforzar los principios fundamentales del Capítulo 1 del Proceso de Barcelona, a saber: promover las condiciones para

-
- (5) Entre ellas el Eurocuerpo, la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF), la Fuerza Anfibia Anglo-Holandesa, EUROFOR, EUROMARFOR, y la División Central del ARRC (ACE Rapid Reaction Corps). Son también denominadas fuerzas de “doble sombrero” al poder emplearse también en el marco de la OTAN.
- (6) Las misiones Petersberg son: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones donde intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluido el restablecimiento de la paz.

desarrollar buenas relaciones de vecindad, y apoyar procesos dirigidos a incrementar la estabilidad, la seguridad, la prosperidad y la cooperación regional y subregional; y considerar cualquier medida de fomento de la confianza y la seguridad con vistas a crear un “*área de paz y estabilidad en el Mediterráneo*”. Por otro lado, se consideró conveniente reiniciar la reflexión con los socios mediterráneos porque de esta manera se reforzaba la transparencia en el diseño y aplicación de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), que se estaba desarrollando de forma más que simbólica desde el Consejo Europeo de Helsinki de 1999.

En definitiva, comenzó a nacer una nueva conciencia en la UE, que se va a plasmar en su agenda política, basada en la necesidad de cooperar a todos los niveles y con el mayor número de actores posibles, si es que la Unión realmente deseaba ser efectiva como actor global.

La dimensión mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa

Durante el primer semestre de 2002, la Presidencia española de la UE dedicó parte de sus esfuerzos a lograr que los socios mediterráneos no percibieran el desarrollo de la PESD como una potencial amenaza a su seguridad, sino como un instrumento que proporcionara estabilidad a la región euromediterránea. En este sentido, nuestro país decidió impulsar el acercamiento entre ambas riberas, desarrollando el capítulo político y de seguridad del Proceso de Barcelona y explicando el desarrollo de la PESD a los países socios. De esta manera, se resaltaba que ambos procesos se reforzaban mutuamente.

En efecto, la Conferencia Euromediterránea celebrada en Valencia los días 22 y 23 de abril de 2002 (7), introdujo por primera vez en las conclusiones de la Presidencia la necesidad de intensificar el diálogo político, incluso en materia de defensa, con el fin de dotar a la Unión de un enfoque común sobre la cooperación en la lucha contra el terrorismo internacional y el diálogo en materia de derechos humanos, primordialmente (8).

Enseguida comenzó también a desarrollarse una nueva iniciativa: la dimensión mediterránea de la PESD bajo los auspicios del Ministerio de Defensa español. Su propósito

(7) Después de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona (1995) se celebraron las de Malta (15 y 16 de abril de 1997), Stuttgart (15-16 de abril de 1999), Marsella (15 y 16 de noviembre de 2000). Asimismo, la UE también adoptó en el Consejo Europeo de Feira (19 y 20 de junio de 2000) la “Estrategia para el Mediterráneo”.

(8) Presidency Conclusions: “Vth Euro-Mediterranean Conference of Foreign Ministers”, Euro-Med 2/02, 24 de abril de 2002.

primordial es contribuir al diálogo político, de seguridad e intercultural entre la UE y los socios mediterráneos, lo que incluye el diálogo militar, explorando nuevas posibilidades de cooperación en este campo. Así se celebró el primer Seminario Internacional sobre esta materia en el mes de mayo de 2002, organizado por la Secretaría General de Política de Defensa y la Fundación CIDOB, que reunió a representantes gubernamentales y no gubernamentales de los países miembros de la UE y de los países del sur del Mediterráneo.

Durante el desarrollo de este seminario, se puso de manifiesto que había que repensar una dimensión mediterránea de la PESD, teniendo en cuenta el lema de la Presidencia española de la UE: “Más Europa”, es decir, impulsando todas sus políticas tanto “hacia dentro”, por ejemplo, desarrollando el papel de las instituciones de la PESD en relación al Mediterráneo, como “hacia fuera”, promoviendo también el acercamiento a los socios mediterráneos que participan en el proceso de Barcelona. En este sentido, se apreciaba la necesidad de crear la confianza recíproca entre ambos lados del mediterráneo, fomentando, por un lado, la transparencia en el desarrollo del “Objetivo General”, aprobado en Helsinki unos años antes, y, por otro lado, favoreciendo la cooperación con estos países en el ámbito militar, lo que podría derivar en la participación de los socios mediterráneos en misiones de seguridad lideradas por la UE.

Transparencia y cooperación se convertían, pues, en las principales coordenadas que van a guiar el desarrollo de la dimensión mediterránea de la PESD. Así lo subrayó el Ministro de Defensa, Federico Trillo-Figueroa en la clausura de este seminario, quien propuso, además, un conjunto de medidas para avanzar en este sentido. Son éstas:

- Desarrollar proyectos de formación entre los militares del Norte y del Sur del Mediterráneo, que podrían canalizarse a través del Instituto de Estudios de Seguridad de la UE.
- Utilizar al Estado Mayor de la UE como punto de contacto para centralizar toda la información referente a la cooperación militar entre el Norte y el Sur, de cara a futuros programas multilaterales en temas de adiestramiento, ejercicios y gestión de crisis.
- Establecer una unidad informativa sobre la PESD, dependiente de la Secretaría General de la Unión, que pudiese, de manera informal, responder a las preguntas que sobre este tema tengan los países del Sur.

- Celebrar futuros seminarios con el CIDOB en Barcelona para potenciar las iniciativas que la Presidencia griega había decidido asumir en este campo (9).

Fue esta última iniciativa la que obtuvo un mayor respaldo por parte de los países miembros la Unión, a pesar de que Dinamarca, país que ostentó la Presidencia durante el segundo semestre de 2002, se desmarcó de esta política al no participar en el desarrollo de la PESD. No obstante, Grecia, país europeo con gran vocación mediterránea, asumió la responsabilidad de organizar dos seminarios para seguir debatiendo estas cuestiones. El primero de ellos tuvo lugar en Rodas el 2 de noviembre de 2002, y el segundo en Corfú el 10 de mayo del año siguiente. Posteriormente, Italia organizó otro seminario, en el marco de los objetivos culturales del programa de su Presidencia, el 25 de septiembre de 2003 (10).

En general, estos seminarios han permitido lanzar nuevas propuestas para la cooperación, aunque sin entrar demasiado en su desarrollo. Son éstas:

- La celebración de una sesión de Ministros de Defensa con los países de la región para abrir nuevos mecanismos de cooperación, que vayan más allá de lo que se considera una “tormenta de ideas” (*brainstorming*).
- La creación de un Comité Mediterráneo, con sede en Bruselas, que fomente una política informativa sobre la PESD.
- La creación de coaliciones de países “capaces y dispuestos” a cooperar en materias de planeamiento civil de emergencia, en misiones de rescate, inteligencia, etc.
- La promoción de ejercicios militares que cuenten con la participación de los socios mediterráneos, como hizo la UEO en los años 90, a través de las llamadas actualmente “Eurofuerzas”, principalmente EUROFOR, EUROMARFOR, el Eurocuerpo y la Fuerza Anfibia Hispano-Italiana (SIAF).

(9) Resumen de conclusiones: “*La Dimensión Mediterránea de la PESD, y la Presidencia Española de la UE*”, Area de Estudios del Gabinete Técnico de SEGENPOL, I Seminario Internacional, Barcelona, 20 y 21 de mayo de 2002, págs. 49-50. El II Seminario Internacional celebrado por España en Barcelona tuvo lugar los días 6 y 7 de junio de 2003

(10) “Security, Stability and Cooperation in the Mediterranean Region”, Centro Militare di Studi Strategici, Roma, 25 Septiembre 2003.

- La celebración de nuevos Seminarios por parte de las instituciones de la Unión y no exclusivamente por las Presidencias de turno correspondientes.

La capacidad de diálogo entre los países del Norte y Sur del Mediterráneo durante estos seminarios quedó, una vez más, plasmada en las ideas sobre la evolución de la PESD manifestadas por los diversos ponentes, representantes gubernamentales y no gubernamentales, y pudieron servir de base para lograr un acuerdo finalmente en el Comité Político y de Seguridad (COPS), que aprobó en el mes de febrero el documento “*Option Paper on dialogue and cooperation on ESDP between the EU and Mediterranean Partners*”.

Este documento representa un texto de compromiso entre las posturas defendidas por los países que hubieran deseado ir más lejos en las medidas que contempla, como es el caso de España, Francia, Italia, Portugal y Grecia, y otros países europeos que consideraban más oportuno lograr un acuerdo de mínimos a partir del cual dar solidez a la dimensión mediterránea de la PESD, en función de la respuesta que proporcionen los socios mediterráneos.

Así, el documento establece los objetivos, los principios de la relación y los niveles en los que deben desarrollarse los contactos entre los países europeos y sus socios mediterráneos. Entre los primeros, se encuentran el deseo de contribuir a la seguridad y estabilidad mediante la comprensión mutua, la preparación del terreno para las consultas futuras y la cooperación con los socios mediterráneos en la prevención de conflictos y gestión de crisis. Entre los principios del nuevo diálogo destacan la no discriminación; la posible cooperación en diversos formatos, incluyendo la cooperación subregional y bilateral; la coordinación de sus actividades con las del proceso Euromediterráneo; y la preparación de medidas para la construcción de la asociación, como, por ejemplo, la explicación de los objetivos, estructuras y procedimientos de la PESD, las modalidades para la cooperación en operaciones civiles y militares dirigidas por la Unión, y la lucha contra el terrorismo, entre otras.

Por otra parte, el documento señala que la dimensión mediterránea de la PESD tiene un carácter progresivo, y establece dos fases para su implementación. A corto plazo, pretende familiarizar a los socios mediterráneos con la PESC/PESD y los procedimientos de gestión de crisis de la UE, con vistas a su posible participación en futuras operaciones dirigidas por la UE. Para ello, se institucionalizan las relaciones de la siguiente manera: se celebrará un encuentro por

presidencia entre la Troika del COPS y los jefes de misión de los socios mediterráneos y, cada seis meses, tendrán lugar reuniones de expertos de la Presidencia, la Secretaría, incluido el Estado Mayor de la UE, y la Comisión con los socios mediterráneos, si así lo desean (11). Igualmente, se confía al Instituto de Estudios de Seguridad —ahora de la UE— a que examine posibles actividades en apoyo al diálogo con los socios mediterráneos, antes de su presentación al COPS. A medio plazo, se deja abierta la posibilidad de que los países socios participen como observadores en ejercicios y en operaciones de gestión de crisis de la UE, así como de que sus representantes nacionales sean invitados a concurrir en los cursos de formación de la PESD.

Por consiguiente, el documento no contempla algunos de los mecanismos de diálogo y cooperación que fueron considerados en las conclusiones de los seminarios celebrados hasta entonces, como la creación de una oficina informativa sobre la PESD en la Secretaría General del Consejo, la celebración de una sesión de Ministros de Defensa con los países de la región, y el seguimiento de las iniciativas bilaterales por parte del Estado Mayor de la UE, con el propósito de coordinarlas en el plano multilateral. Pero, sin embargo, debe mencionarse que las principales instituciones de la Unión —la Presidencia, la Secretaría General y la Comisión— tienen responsabilidades en la aplicación de las medidas contempladas en el documento aprobado por el COPS, lo que refleja la importancia y el nivel que se otorga a la dimensión mediterránea de la PESD, como política intergubernamental de la Unión.

En particular, la mención de la Comisión, como principal órgano interpilar, en este documento debe entenderse también en clave de financiación de esta política a la hora de facilitar fondos comunitarios a estas iniciativas; teniendo en cuenta que, hasta el momento, estas actividades han sido financiadas con cargo al presupuesto nacional de los países que han ostentado las sucesivas Presidencias de la Unión. La financiación comunitaria de la dimensión mediterránea de la PESD podría aplicarse particularmente al campo de la formación militar, debido a que la Comisión viene desarrollando una actuación similar en los ámbitos académicos, científicos, culturales, económicos y sociales; cuestión que no se aborda entre los principales elementos de este documento.

Y es que la asunción de mayores competencias por parte de la UE en el campo de la PESD no ha marchado en paralelo a la promoción de programas de formación en el ámbito militar, por

(11) “Option Paper on dialogue and cooperation on ESDP between the EU and Mediterranean Partners”, *Council of the European Union*, 19 February 2003, 6276/1/03, págs. 4-5.

lo que resultaría oportuno ampliar las competencias de los órganos de la Unión en este sentido. En particular, la Dirección General de Educación y Cultura de la Comisión de la UE ha venido desarrollando diversos programas, sufragados con el presupuesto comunitario, con el fin de promover un sentimiento de identidad europea (12). El marco jurídico de esas iniciativas se encuentra en los artículos 149 y 150 del Tratado de la Unión Europea (13), que se mantienen en el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (arts. III-182, III-183), que especifica textualmente:

La Unión y los Estados miembros favorecerán la cooperación con terceros países y con las organizaciones internacionales en materia de educación... (14).

Un marco oportuno para la materialización de esta idea podría ser extender a los países mediterráneos el programa TEMPUS (*Trans-European Mobility Program for University Studies*), dedicado, hasta el momento, al intercambio de profesores de las universidades de la Unión y de los países de Europa Central y Oriental, y ampliado en Valencia a la región mediterránea (15), desarrollando un nuevo programa que fomente la transparencia dentro del partenariado establecido con los socios mediterráneos: el TEMPSD (*Trans-European Mediterranean Program for Security and Defence Studies*). De esta manera, se promovería, en primer lugar, una cultura de seguridad europea, que abarque la dimensión civil y militar de este concepto y, en segundo lugar, la formación cívico-militar en el seno de la dimensión mediterránea de la PESD, como ocurre con otras actividades multinacionales, según contempla la Decisión 29/04/99, en las esferas científica, cultural, artística, económica y social (16).

En este contexto, la iniciativa de Francia, Bélgica, Luxemburgo y Alemania de crear un Colegio Europeo para la Seguridad y la Defensa, y la futura Política de Formación de la PESD deberían contemplar, caso por caso, la posible participación de Terceros Países, incluidos los mediterráneos, en los cursos de formación que pudieran celebrarse en este ámbito. Más

(12) Entre esos programas destacan: Erasmus (de estudiantes universitarios), Comett (de cooperación entre la Universidad y la empresa), Lingua (para la promoción de las lenguas extranjeras, y Tempus (para el intercambio de profesorado universitario con los países socios europeos). Véase: <http://ue.eu.int> y “*Europa Siglo XXI*”, Boletín de Información Europea, Año 1, septiembre-octubre 2003, pág.2.

(13) “*Educación, Formación Profesional y Juventud*”, *Tratado de la Unión Europea*, Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, 1992,, págs. 213-215.

(14) *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Convención Europea, 18 de julio de 2003, pág. 182.

(15) “*Avances del Proceso de Barcelona*”, Informe Semanal de Política Exterior, nº 366, 16 de junio de 2003, pág. 7.

(16) Véase <http://europa.eu.int/comm/education/tempus/home.html>

específicamente, la Asamblea Parlamentaria de la UEO celebró en Portugal —país que ostentó la presidencia de la UEO en el segundo semestre de 2002— un seminario en Lisboa, donde el general García Leandro, director del Instituto de Defensa Nacional (IDN), defendió la idea de crear un Centro Mediterráneo de Estudios Estratégicos, que serviría para aumentar la transparencia sobre las intenciones y las capacidades de Europa en el Mediterráneo (17).

Aunque esta idea no ha tenido el respaldo de la UE, refleja, desde el punto de vista práctico, el deseo de crear un espacio de confianza entre ambas riberas del Mediterráneo mediante el refuerzo de los aspectos culturales y formativos en el ámbito de la PESD. Y es que, como señaló en ese mismo seminario el periodista tunecino, Kamel Ben Younes, los nuevos riesgos a la seguridad exigen insistir en los planteamientos culturales, apoyando, sobre todo, a aquellos que han sufrido el golpe más duro a raíz del 11 de septiembre de 2001: los sectores más moderados de las sociedades mediterráneas.

La dimensión mediterránea de la PESD depende, pues, de su consolidación como foro principal del diálogo mediterráneo entre el Norte y el Sur en materia de defensa, y de su contribución a la seguridad dentro del capítulo I del Proceso de Barcelona, como de nuevo resaltan las conclusiones de la Conferencia Euromediterránea celebrada en Creta en mayo de 2003 (18). De esta forma, la PESD y su dimensión mediterránea tratan de fomentar una atmósfera de entendimiento mutuo, que va en beneficio de todos y en perjuicio de ninguno, como ha manifestado algún analista. No cabe duda de que, a través del ejercicio que supone esa política, aumenta la perspectiva de alcanzar uno de los objetivos estratégicos de la Unión, contemplados en el llamado documento SOLANA “*Una Europa más segura en un mundo mejor*”: extender la zona de seguridad alrededor de Europa (19).

La percepción del Sur

La aportación de los países socios del Mediterráneo a los diversos seminarios que se han celebrado sobre la Dimensión Mediterránea de la PESD permite hacer una valoración sobre la percepción que tienen de ella, si bien ésta no es uniforme.

-
- (17) “*UEO/Méditerranée: l’UEO invite les Européens à intensifier le dialogue avec le Sud-Ouest de la Méditerranée*”, *Nouvelles Atlantiques*, 11 octubre 2002, nº 3421, pág. 3. También el Teniente General Luis ALEJANDRE SINTES ha defendido la idea de crear un “Observatorio de defensa para el Mediterráneo”, con sede en Barcelona. “*El diálogo mediterráneo en el umbral del siglo XXI*”, CESEDEN, 19 de febrero de 2002
- (18) Presidency Conclusions: “*Mid-Term Euro-Mediterranean Conference*”, Crete, 36-27 May, 2003, pág. 3.

Desde la perspectiva del Sur, en general, los riesgos y amenazas a los que se enfrentan actualmente nuestras sociedades no tienen naturaleza militar. Y aunque todos los países reconocen que están más interesados en resolver, en primer lugar, los problemas de desarrollo económico y social en que viven inmersos, son conscientes de que hay que desarrollar un concepto de “seguridad integral” (*comprehensive security*), que representa la UE, en particular, cuyos principios fundamentales son la indivisibilidad de la seguridad, la globalidad de la cooperación y la concertación regular en los ámbitos bilateral y multilateral.

En este sentido, se debe destacar que los países de la ribera sur del Mediterráneo demandan, como los del norte, un enfoque multifuncional de la seguridad, y entienden que el multilateralismo es el mejor instrumento que puede contribuir a lograr cierto grado de estabilidad en la región. Así, abogan por desarrollar el diálogo a través del establecimiento de medidas de cooperación tanto a nivel horizontal (entre países), como vertical (por áreas de actuación). De esta manera, han llegado a proponer la posibilidad de que la UE y los países árabes trabajen conjuntamente en los siguientes campos: el mantenimiento de la paz, las misiones de cooperación ante emergencias civiles, los ejercicios militares conjuntos, la seguridad medioambiental y la transferencia de material industrial y tecnológica, el turismo y la eliminación de minas antipersonal (20).

En cambio, otros autores estiman que el tratamiento de aspectos relacionados con la llamada “seguridad dura” (*hard security*) —como la gestión de crisis, la gestión de conflictos y el mantenimiento de la paz— solamente podrá realizarse en una fase posterior, sobre todo cuando las condiciones del proceso de paz de Oriente Medio lo permitan. De ahí que vean necesario coordinar primero las políticas las financieras, judiciales y policiales —y no sólo militares—, que conduzcan a la consecución de ese espacio de seguridad común. En este sentido, prestan más atención a fomentar la pluralidad cultural, orientada a la coexistencia pacífica y al diálogo entre las culturas, las civilizaciones y las religiones, como se ha mencionado anteriormente (21).

(19) Este documento fue presentado en la Cumbre de Salónica del 19 y 20 de junio de 2003, y se espera que sea aprobado por la Unión en el Consejo Europeo de Roma en el mes de diciembre de 2003.

(20) Estos aspectos fueron defendidos por Mohamed KADRY SAID, del Centro Al Ahram de Estudios políticos y estratégicos, en el I Seminario Internacional sobre la PESD, *op.cit.*, p. 38.

(21) Véase el artículo del Ministro de Asuntos Exteriores de Túnez, AVIV BEN YAHIA: “El diálogo euromediterráneo y los conflictos regionales”. [Http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/279.asp](http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/279.asp)

Precisamente, una de las ideas reiteradas el primer Seminario Internacional sobre la PESD, y defendida por el profesor tunecino Nureddin Jebnoun, fue la necesidad de reforzar esta dimensión cultural, ya que constituye el verdadero “pariente pobre” de las políticas de la Unión (22). En su opinión, el problema en las relaciones Norte-Sur no descansa en un choque de civilizaciones, como han llegado a sostener algunos autores, sino en el profundo desconocimiento del “otro”, lo que se corregiría, en cierta medida, con el reforzamiento de esa dimensión cultural.

LA OTAN Y SU AGENDA MEDITERRÁNEA

El diálogo mediterráneo (DM) de la OTAN se convirtió en una parte importante de su agenda para la transformación desde el momento que la Alianza Atlántica comenzó a adaptarse externamente a la luz de los cambios experimentados desde el fin de la guerra fría en 1989 y, más aún, después del 11 de septiembre de 2001. Hasta estos acontecimientos, la importancia del Mediterráneo para la OTAN descansaba fundamentalmente en aspectos puramente militares, como consecuencia de la presencia soviética en esta vasta región geográfica. De ahí que se identificara al Mediterráneo como el “flanco sur” de la Alianza.

Sin embargo, a medida que se desarrollaba el concepto de “seguridad compartida” entre las naciones aliadas y los nuevos socios de Europa Central y Oriental, la OTAN redefinió su área de interés estratégico (AOSI, *Area of Strategic Interest*) para incluir el sur y el este del Mediterráneo, los Balcanes y el Cáucaso (23). La razón era obvia: la OTAN no es una alianza que mira exclusivamente hacia su interior, pues la seguridad de los aliados está directamente vinculada con la de sus naciones vecinas. En este sentido, se puede afirmar que el papel de la Alianza en los Balcanes ha servido de catalizador para reforzar los medios políticos y la cooperación militar de la OTAN con los países de la región.

Por consiguiente, la OTAN comenzó a dedicar mayor atención al desarrollo de los acontecimientos en territorios contiguos y adyacentes, que podrían afectar a la seguridad de los aliados. Y es que, si bien el Mediterráneo es un importante centro de interacción socio-

(22) Resumen de conclusiones: “*La Dimensión Mediterránea de la PESD, y la Presidencia Española de la UE*”, Area de Estudios del Gabinete Técnico de SEGENPOL, I Seminario Internacional, Barcelona, 20 y 21 de mayo de 2002.

(23) NICOLA DE SANTIS: “*NATO’s Agenda and the Mediterranean Dialogue*”, op.cit , pág. 179.

económica, también lo es de importantes desequilibrios y tensiones que pueden derivar en consecuencias no deseadas para la región, por lo que la OTAN debe abordar los riesgos que emanan de la inestabilidad. Varios ejemplos ilustran esta realidad: el deterioro de la situación en Oriente Medio debido al conflicto palestino-israelí, los movimientos migratorios (24) de poblaciones del sur del Mediterráneo hacia el norte en búsqueda de unas mejores condiciones de vida, y el incremento de actividades terroristas a escala global, lo que están planteando nuevos desafíos a la seguridad nacional y también internacional.

Ello no significa que la OTAN esté buscando nuevos enemigos “artificiales”, como han denominado algunos autores. Más bien al contrario, la Alianza pretende disipar tensiones y temores ante lo que algunos han representado en una “nueva línea divisoria” entre el Norte y el Sur. Para ello, la organización atlántica pretende mejorar su imagen ante estos países, abordando los problemas de seguridad en la región y proporcionando nuevas herramientas para la cooperación en el ámbito de la defensa. Con este propósito, siete países mediterráneos — Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez— comenzaron a participar en una nueva iniciativa de la Alianza —el Diálogo Mediterráneo— a partir de su lanzamiento en la Cumbre de Bruselas en enero de 1994. Desde entonces, los principios que comenzaron a regir el DM son los siguientes: su carácter progresivo, bilateral, no discriminatorio y la autofinanciación de sus actividades.

Del diálogo a la cooperación mediterránea

El establecimiento de los primeros contactos entre la Alianza y los países mediterráneos comenzó a realizarse, de forma gradual y caso por caso, con cada uno de los países seleccionados, que cumplían con los criterios establecidos en 1994 por la Asamblea del Atlántico Norte (AAN), como son sus credenciales democráticas, el respeto a los derechos humanos, etc. La actual Asamblea Parlamentaria de la OTAN (NATO-PA) ha seguido impulsando el diálogo político con los socios mediterráneos. En este sentido, se celebró en la ciudad de Málaga el noveno seminario sobre la seguridad en el Mediterráneo, en el que se debatió en profundidad los conflictos que afectan a la región, en particular el conflicto de Oriente Medio, y las importantes diferencias que existen entre ambas partes, que se resumen en una frase de Joseph

(24) Monografías del CESEDEN: *“Inmigración y Seguridad en el Mediterráneo: el caso español”*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, nº 52, marzo de 2002.

Paritzky, ministro en el actual gobierno israelí: “*we are ready for a two state solution, but not a two stage solution*” (25).

Por consiguiente, el conflicto de Oriente Medio sigue “protagonizando” los debates sobre la seguridad en el Mediterráneo, y continúa frustrando nuevas medidas de cooperación entre la OTAN y los socios de la región. A ello se añade las críticas que ha recibido el DM por parte de éstos —a pesar de la creación en la Cumbre de Madrid de 1997 del Grupo de Cooperación del Mediterráneo—, pues lo consideran una iniciativa de segundo nivel en comparación con otras iniciativas de cooperación o de asociación de la Alianza, como el Consejo de Asociación Euroatlántico (CAEA) y la Asociación para la Paz (APP), establecidas con los países de Europa Central y Oriental e incluso las repúblicas centroasiáticas de la antigua Unión Soviética.

En efecto, ni la representación ni la estructura ni el presupuesto del DM es igual a los de estas últimas iniciativas. Aunque el diálogo es fundamentalmente bilateral (19+1), también se celebran reuniones multilaterales (19+7), sobre todo después del 11 de septiembre de 2001, en forma de sesiones informativas destinadas a funcionarios de países que forman parte del diálogo, a diferencia del CAEA que ha celebrado reuniones ministeriales o de jefes de Estado en las últimas Cumbres de la OTAN.

Por otra parte, la OTAN ofrece a los países socios actividades dentro del programa militar dividida en tres grupos: las patrocinadas por la OTAN como organización y financiadas en un 80%, que incluyen las actividades ofrecidas por los mandos estratégicos —el mando aliado europeo (ACE o ACO, *Allied Command Operations*) y el mando aliado del Atlántico (ACLANT o ACT, *Allied Command for Transformation*), el Estado Mayor de la Unión (IMS) y las escuelas de la OTAN; las patrocinadas por los aliados y los socios con carácter individual (Israel es el único país que ha ofrecido colaboración); y otras actividades patrocinadas por los aliados y los socios orientadas a reforzar la seguridad y estabilidad en el mediterráneo (visitas, conferencias, etc.) (26).

Respecto al presupuesto del DM, destaca su asimetría en relación al de la APP. Mientras el primero se ha reducido considerablemente con respecto al año anterior, el presupuesto de la APP ha aumentado muy levemente.

(25) “*NATO Parliamentarians discuss Mediterranean Security*”, Press Communique, 17 October 2003.

(26) ROLDÁN, RAFAEL: “*Actividades del DM de la OTAN*”, op.cit, pág. 1.

Los datos, expresados en euros, son los siguientes (27):

	DM		APP	
AUTORIDAD OTAN	2002	2003	2002	2003
ACE	Sin datos	164.288	3.606.730	3.961.948
ACLANT	Sin datos	51.502	1.918.293	1.900.000
IMS	Sin datos	46.947	1.513.916	1.211.132
TOTAL	557.891	401.531	7.038.939	7.073.080

A pesar de ello, la participación de los socios mediterráneos en actividades de la OTAN es más amplia que en programas de trabajo anteriores. Debe mencionarse que todos los socios mediterráneos participan en las actividades ofrecidas por los mandos estratégicos y las escuelas de la OTAN, pero en diverso grado. Así, los países que más participan en el DM de la Alianza son, por este orden, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel y Mauritania, como refleja este cuadro.

NÚMERO DE PARTICIPANTES EN ACTIVIDADES DE LA OTAN DEL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO 2002

AUTORIDAD OTAN	ARGELIA	EGIPTO	ISRAEL	JORDANIA	MAURITANIA	MARRUECOS	TÚNEZ
IMS	7	8	9	3	3	6	8
Colegio de Defensa OTAN	21	8	4	5	7	7	10
SHAPE	69	16	5	16	9	8	54
SACLANT	2	1	3	3	1	2	4
TOTAL	99	33	21	27	20	23	76

De los 299 participantes en estas actividades, sólo 88 recibieron financiación por parte de la OTAN. Como extremos opuestos, es posible mencionar que los representantes de Israel no

(27) ROLDÁN TUDELA, RAFAEL: "Actividades del Diálogo Mediterráneo de la OTAN", DIGENPOL, 21 de julio de 2003.

recibieron financiación alguna para participar en estas actividades, mientras los de Mauritania han sido sufragados mayoritariamente con presupuesto Alianza (28).

Con todo, las autoridades de la OTAN, representada en su secretario general, Lord Robertson, han reconocido que el DM va “extremadamente bien” (29) y paradójicamente el 11 de septiembre de 2001 ha venido a dar a este diálogo un mayor alcance y claridad de propósito. Además, los socios no sólo están aprendiendo de la Alianza sino también están trabajando conjuntamente con ella en numerosas áreas. De hecho, desde la reunión de Reikiavik de mayo de 2002, la OTAN estableció un inventario de posibles áreas de cooperación (30) con los socios a fin de dotar al DM de un mayor impulso en la Cumbre de Praga, como así fue.

Particularmente, Lord Robertson se ha referido en numerosas ocasiones a la necesidad de reforzar cinco áreas prioritarias (31):

- La lucha contra el terrorismo. En Praga se adoptó el Plan de Acción de la Asociación contra el Terrorismo (PAP-T) para reforzar la cooperación con los países de Europa central y las repúblicas centroasiáticas. En este sentido, se considera que será posible involucrar a los socios mediterráneos para adoptar acciones comunes sobre el intercambio de información en esta materia, la seguridad fronteriza, y el tráfico de armas cortas y ligeras.
- La lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva. En principio, se están celebrando conferencias de las autoridades de la OTAN con los socios para prevenir la proliferación de este tipo de armamento y para proteger a las fuerzas nacionales de su posible uso.
- La gestión de crisis, especialmente en ejercicios, planes civiles de emergencia, etc.

(28) 2002 MDMP Level of Participation, Annex A, IMSTAM (FC)-097-03. NATO Unclassified.

(29) Intervención de Lord Robertson en el Foro Nueva Economía, Madrid, 21 de noviembre de 2001.

(30) Véase “Upgrading the Mediterranean Dialogue”. “Including Inventory of Possible Areas of Cooperation”. <http://www.nato.int/med-dial/upgrading.htm>. Las áreas que se especifican son principalmente la formación militar, los ejercicios militares, contactos militares a nivel de jefes de Estado Mayor y de expertos, medicina familiar, intercambio de información en el área de logística, la proliferación de armas de destrucción masiva, las armas cortas y ligeras (SALW), planes de emergencia civil, gestión de crisis, etc.

(31) ROBERTSON, LORD: “NATO and Mediterranean Security: Practical Steps Towards Membership”, The Royal United Serves Institute (RUSI), London, 30 June, 2003.

- La reforma de la defensa, como se ha hecho con los países de Europa Central y Oriental, a fin de facilitar una correcta organización y financiación de sus órganos militares.
- La cooperación militar-militar. Los contactos en este campo han aumentado considerablemente. De celebrarse solamente unos cursos de formación en 1997, se ha pasado a la realización de 140 actividades actualmente.

En definitiva, el objetivo de la OTAN sigue siendo aumentar progresivamente el nivel del DM, siempre y cuando los países del DM estén interesados en participar en ellas, lo que exigirá, por tanto, un mayor compromiso por parte de todos.

La percepción del sur

Es interesante resaltar que una de las manifestaciones que más se repiten en materia de seguridad por parte de los países árabes es que el Diálogo Mediterráneo de la OTAN mantiene un perfil bajo en lo que respecta al tratamiento de las armas de destrucción masiva como uno de los riesgos más importantes para la seguridad. Para los países socios, hacer frente a este riesgo debe generar obligaciones tanto para los países del Norte como para los del Sur del Mediterráneo. Es más, consideran necesario tratar, en primer lugar, las cuestiones de seguridad dura (“*hard security*”), particularmente cuando se abordan cuestiones que pudieran estar relacionadas con el proceso de paz de Oriente Medio (32). Por ejemplo, los socios mediterráneos siguen demandando el desmantelamiento de las armas nucleares de esta región, sobre todo de Israel, antes de debatir en profundidad otros aspectos relacionados con la defensa, pues consideran que las cosas solamente funcionan bien cuando hay un cierto equilibrio entre las partes.

Algunos, de hecho, ven a la OTAN como una potencial herramienta para la intervención en esta región, ya que, teniendo en cuenta que la Alianza ha identificado al fundamentalismo y al integrismo radical como uno de los principales riesgos para la seguridad, ello podría dar lugar a una posible actuación en esta región. En realidad, todavía no se ha olvidado la afirmación realizada por Willy Claes, antiguo secretario general de la OTAN, hace unos años, sobre todo

(32) KADRY SAYD, MOHAMED: “*A Southern Perspective and Assessment of NATO’s Mediterranean Security Dialogue*”, *Security and Environment in the Mediterranean*, op.cit., pps 181-193.

tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, cuando se refirió a que el Islam había reemplazado al marxismo-leninismo como su principal fuente de preocupación de la Alianza después del fin de la guerra fría (33).

A pesar de ello, la mayoría de los países del Sur consideran que el DM de la OTAN ha conseguido importantes logros. En primer lugar, porque sirve de vehículo para el intercambio de información entre ambos lados del Mediterráneo, lo que constituye una medida de fomento de la confianza entre ambas riberas. En segundo lugar, porque se han reforzado los contactos a nivel político entre ellas, aunque sin alcanzar los del CAEA y, en tercer lugar, porque ha aumentado la cooperación práctica de alcance multinacional entre la Alianza y sus socios mediterráneos.

LA ORGANIZACIÓN DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE) Y LOS SOCIOS MEDITERRÁNEOS PARA LA COOPERACIÓN

Desde que nació la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en 1975, esta iniciativa paneuropea de cooperación ya reflejó en su “Acta Final de Helsinki”, concretamente en el capítulo referido a “*Questions relating to security and cooperation in the Mediterranean*”, que la seguridad en Europa debía considerarse en un contexto más amplio de la seguridad mundial y, en particular, estaba estrechamente vinculada con la seguridad en el Mediterráneo, concebida como un todo.

En efecto, el hecho de que numerosos países de la todavía CSCE compartan la ribera mediterránea, además de unos lazos históricos, culturales, y políticos, reforzó la idea de que era posible desarrollar una dimensión mediterránea de la seguridad europea, en la que cooperarían todos los países participantes de este foro y los países mediterráneos no participantes en la CSCE (NPMS, *Non-Partners Mediterranean States*), Marruecos, Túnez, Argelia, Egipto e Israel. Todos ellos comenzaron a dialogar con los del Norte en una serie de seminarios y encuentros, como los celebrados en La Valetta (1978), Venecia (1984) y Palma de Mallorca (1990) (34), con el fin de abordar cuestiones relativas a la economía, medioambiente, asuntos científicos y culturales en el ámbito de la esta iniciativa paneuropea.

(33) CARACUEL RAYA, MARÍA ANGUSTIAS: “*Los cambios de la OTAN tras el fin de la Guerra Fría*”, Madrid, Tecnos, 1997, pág.. 241. Estos aspectos se desarrollan en la 2ª Edición de esta obra, Tecnos, 2004.

El diálogo político

La conversión del proceso de la CSCE en Organización hizo posible reexaminar las relaciones de la nueva OSCE con los NPMS, a los que se sumó también Jordania. Así nació, tras la Cumbre de Budapest de diciembre de 1994, un Grupo de Contacto a nivel de expertos en el marco del Consejo Permanente, una de cuyas primeras decisiones fue cambiar el nombre de los NPMS, por el de socios para la cooperación del Mediterráneo (MPC, *Mediterranean Partners for Cooperation*). A partir de entonces, los socios mediterráneos fueron invitados a participar en las reuniones más relevantes de cada una de las tres dimensiones de la OSCE, a saber: la política-militar, la económica y la dimensión humana. Y cuatro años más tarde, el Consejo Permanente adoptó una decisión que estipulaba que representantes del MPC podían formar parte del equipo de observación electoral de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (ODIHR), uno de los principales órganos de la OSCE en pleno proceso de institucionalización.

Pero el compromiso más significativo para la seguridad regional y mediterránea quedó reflejado en la Carta sobre la Seguridad Europa (35), suscrita por los jefes de Estado o de Gobierno participantes en la OSCE, en la reunión de Estambul el 19 de noviembre de 1999. Así, el capítulo V, dedicado a los socios de cooperación (36), resaltó varios principios básicos en esta relación:

- La interdependencia entre la seguridad del área de la OSCE y la de los socios de cooperación.

- Mayor regularidad y mayor intensidad de las relaciones con los socios.

(34) En la Conferencia de Seguimiento de la CSCE de Palma de Mallorca, de septiembre de 1990, Italia y España presentaron la iniciativa de crear una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), inspirada en el funcionamiento de la CSCE; idea que no prosperó.

(35) Véase: [Http://www.osce.org/documents](http://www.osce.org/documents) y el Libro Blanco de la Defensa 2000, Madrid, Ministerio de Defensa, pps. 257-267.

(36) Entre ellos, también se encuentran Japón y Corea del Sur.

- La promoción de la experiencia de la OSCE en el Mediterráneo para alentar a los socios a crear estructuras y mecanismos de alerta temprana, diplomacia preventiva y prevención de conflictos.

A pesar de estos avances, la OSCE ha visto necesario adoptar medidas más concretas para intensificar el diálogo con los socios mediterráneos, sobre todo tras los cambios producidos en el contexto estratégico el 11 de septiembre de 2001. Las sucesivas reuniones que se han celebrado con estos países mediterráneos están creando una nueva conciencia de que frente a las nuevas amenazas —como el terrorismo, el crimen organizado, la existencia de conflictos internos, la xenofobia, el racismo, la discriminación, el tráfico ilícito de seres humanos, el comercio de armas y el tráfico de drogas— es necesario actuar de forma concertada a nivel regional e incluso subregional.

La experiencia que ha ido adquiriendo la OSCE en estos últimos años parece confirmar la idea de que cuanto más elevado es el nivel de participación de los socios mediterráneos en sus actividades, mayor compromiso se obtendrá en el ámbito gubernamental para hacer frente a unos desafíos que son comunes. De ahí que se haya propuesto que el encuentro ministerial que se celebrará próximamente en Maastricht abra las puertas del Consejo Permanente a los socios mediterráneos de cooperación.

Pero estas medidas no alcanzarán el resultado deseado si no hay una participación de la sociedad en las actividades de la organización. Este objetivo, en cierta medida, es defendido a través de la celebración de seminarios, en los que vienen participando representantes gubernamentales de los diversos gobiernos y sus fuerzas armadas, así como intelectuales y académicos expertos en temas del Mediterráneo, como a continuación se desarrolla.

Los seminarios paneuromediterráneos

Desde la culminación del proceso de institucionalización de la CSCE, la nueva OSCE (37) decidió intensificar el diálogo con los países mediterráneos mediante seminarios anuales, que se han celebrado en El Cairo (1995), Tel Aviv (1996), El Cairo (1997), Malta (1998), Ammán (1999), Dubrovnic (2000), Rodas (2001) y Aqaba (2003). Todos ellos han servido para

(37) Actualmente, participan en la OSCE 55 Estados.

consolidar un proceso de reflexión en un doble sentido, en la medida en que participan en sus debates no sólo los países de la OSCE, sino también representantes de otras organizaciones internacionales y no gubernamentales. Asimismo, se han ido ampliando las áreas temáticas de los distintos seminarios paneuropeos en función de las prioridades y el interés suscitado por todos sus Estados participantes.

En particular, debe mencionarse la activa participación en los seminarios de representantes de las instituciones internacionales, especialmente del Consejo de Europa, la Unión Europea, la Comisión Europea, Naciones Unidas, ACNUR, la UNESCO, la OTAN, la Organización de la Unidad Africana y la Liga Árabe. En los últimos años, la asistencia de representantes de la Comunidad de Estados Independientes, el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD), y la Organización para la Conferencia Islámica (OCI) ha permitido ampliar el alcance de los temas desarrollados en estos seminarios.

En cambio, la participación de representantes de ONG en estos foros sigue siendo escasa y poco representativa, teniendo en cuenta la variedad de centros de pensamiento nacionales que existen en el Norte y el Sur del Mediterráneo. Cabe destacar la asistencia de participantes de la Academia de Estudios Diplomáticos de Malta, el Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y la Fundación de Estructuras Económicas y Sociales de Turquía. En consecuencia, resultaría oportuno ampliar los contactos con otras ONG, especialmente en los países socios de cooperación para crear una opinión pública favorable en sus sociedades sobre el diálogo mediterráneo.

Este es precisamente uno de los temas que más se ha analizado en los sucesivos seminarios paneuromediterráneos, desde El Cairo hasta Aqaba, pues se contemplan como una medida más para la construcción de confianza, ya que pueden abrir nuevos canales de comunicación sobre la historia, costumbres y valores de las diversas sociedades euromediterráneas.

Entre las nuevas propuestas que han emanado de este último seminario celebrado en Jordania destaca el deseo de los países de la GUUAM (Georgia, Ucrania, Uzbekistán, Azerbaiyán y Moldavia) de asistir a los socios mediterráneos en la aplicación de medidas prácticas para favorecer el diálogo y la cooperación entre los países de la región, lo que abriría las puertas a una mayor cooperación subregional. Asimismo, se replanteó la posibilidad de crear un Centro de Prevención de Conflictos con el objetivo de adoptar medidas de fomento de la

confianza (CBM, *Confidence-Building Measures*), sobre la base de la reciprocidad y voluntariedad, que pudiera abrir el camino a otras de carácter militar (38). Sin embargo, hay que reconocer la dificultad de que esta iniciativa salga adelante, debido fundamentalmente a razones presupuestarias y al escaso interés de los países socios en potenciar más esta dimensión de la OSCE que la económica o la humanitaria.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A lo largo de esta exposición se ha puesto de manifiesto cómo los respectivos diálogos mediterráneos de las organizaciones internacionales europeas han ido evolucionando con el tiempo, desarrollándose nuevos ámbitos de cooperación en la asociación, pero dejando también en el camino otros aspectos que no ha heredado la UE de la UEO, consecuencia del inacabado proceso de construcción europea en materia de seguridad y defensa.

En cualquier caso, estos diálogos mediterráneos constituyen una actividad real y no virtual en las relaciones entre sus Estados miembros y los países socios. De esta forma, se puede afirmar que todos los diálogos son útiles y necesarios, pues cada uno de ellos aporta un valor añadido al entendimiento Norte-Sur en materia de seguridad y defensa, contribuyendo así a la comprensión mutua y a la transformación de sus relaciones. Y es que, a diferencia de las relaciones Este-Oeste, que evolucionaron desde la confrontación, al diálogo, la cooperación, la asociación, e incluso la integración de algunas naciones en las organizaciones euroatlánticas, las relaciones Norte-Sur se concentran en los aspectos medios de este espectro, primordialmente en el diálogo político, base de la cooperación y la asociación euromediterránea.

Y aunque se ha avanzado mucho en este sentido, queda aún mucho camino que recorrer para consolidar este esquema de entendimiento Norte-Sur. Si para los países del Norte se ha pasado del voluntarismo al establecimiento de medidas prácticas de cooperación con los países mediterráneos, no se puede obviar que todavía existe cierta percepción generalizada en los países del sur de considerar a los diversos diálogos mediterráneos, como medidas “paternalistas”, ya que tratan en cierta medida de superponer las necesidades de seguridad del Norte sobre los socios mediterráneos del Sur, cuyas prioridades se centran especialmente en corregir el desequilibrio económico entre las dos riberas.

(38) OSCE: “*The OSCE experience and its regional relevance for the Mediterranean Region*”, Aqaba, Jordania, 20-21 October 2003, págs. 10-15. [Http://www.osce.org](http://www.osce.org).

A pesar de estas diferencias de percepción, hay un sentimiento generalizado de que las relaciones euromediterráneas deben basarse en el conocimiento mutuo, en la reciprocidad y en el deseado equilibrio en el diálogo Norte-Sur. No cabe duda de que incrementar la confianza entre ambas riberas inspira al diálogo, que se está ampliando, desarrollando y profundizando de forma gradual y permanente.

En efecto, durante estos dos últimos años, especialmente desde de la Presidencia española de la UE, la dimensión mediterránea de la PESD comenzó a hacer nuevas aportaciones al diálogo político con sus socios mediterráneos, considerando estas actividades en complementariedad con el diálogo mediterráneo de la OTAN. En este sentido, la UE se ha incorporado al conjunto de actividades que vienen celebrando la OTAN y la OSCE en relación a sus socios mediterráneos, aunque todavía la dimensión mediterránea de la PESD no ha alcanzado todo su potencial, debido a factores endógenos, causados por la reticencia de algunos países de la Unión a profundizar en estas relaciones, y a factores exógenos, derivados principalmente del conflicto de Oriente Medio, que sigue perjudicando el avance de estas políticas y el entendimiento Norte-Sur.

En este contexto, sigue siendo necesario explorar en el seno de la Unión aquellas medidas que pudieran completar las conclusiones alcanzadas durante el I Seminario Internacional celebrado en Barcelona en 2002, especialmente aquellas que demandan los países de Sur, como favorecer los aspectos de formación en materia de seguridad y defensa, pues, como se ha señalado reiteradamente, no puede haber cooperación militar sin proyectos culturales. Además, según Martín ORTEGA, las autoridades político-militares de la UE todavía tendrán que decidir qué tipo de medidas —desde las de creación de transparencia (*transparency-building measures*), de asociación (*partnership-building measures*), de confianza (*confidence-building measures*), y la cooperación militar, en un *continuum* de menos a más en el espectro de la cooperación— son apropiadas en cada momento (39).

En el ámbito de la UE, su experiencia acumulada en el ámbito de la formación puede servir de ejemplo para proponer posibles líneas de actuación en esa materia, pues son muy numerosos los programas educativos que la Unión ha puesto en marcha para promover el sentimiento de

(39) ORTEGA, MARTÍN: “*European Security and Defence Policy (ESDP) and the Mediterranean*”, Discussion Paper, EU ISS Seminar for the PSC, , 18 September 2003, pág. 7.

pertenecer a una misma colectividad y de crear una conciencia común en el ámbito regional europeo, lo que podría hacerse extensivo a la región mediterránea. Por otro lado, son muy numerosos los autores que se refieren a la utilidad de la diplomacia de los seminarios en el seno de la Unión, toda vez que dan impulso a nuevas iniciativas e informan de las propuestas que se adoptan al más alto nivel en el seno de estas organizaciones internacionales. Por último, sería conveniente examinar la posible participación de los socios mediterráneos en ejercicios militares de las Eurofuerzas, recuperando así el protagonismo que perdieron a medida que algunas competencias de la UEO eran transferidas a la UE.

En el ámbito de la OTAN, no cabe duda de que se ha intensificado la cooperación regional hacia el Mediterráneo, y su iniciativa difiere enormemente respecto a la de la UE o la de la OSCE, especialmente en el campo de la cooperación militar, por lo que no es posible hablar de competición entre ellas. En efecto, hay importantes diferencias respecto a los objetivos, alcance y recursos que estas organizaciones destinan a sus respectivos diálogos mediterráneos e incluso entre sus diversos programas de asociación como, por ejemplo, la diferente y notoria asignación presupuestaria de la APP en comparación con el DM de la OTAN, que debería también conducir a la supresión del principio de la autofinanciación de las actividades de este diálogo. No obstante, estas iniciativas tratan de complementarse mutuamente para promover la cooperación en el Mediterráneo, persiguiendo la búsqueda de sinergias y evitando, en la medida de lo posible, la duplicación de actividades.

Una medida que pudiera aplicarse para promocionar aún más las relaciones entre los respectivos diálogos mediterráneos podría ser el establecimiento de fórmulas para intercambiar información de manera regular al más alto nivel y también a nivel de expertos sobre las actividades que cada organización realiza en el campo de la seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo. Así, por ejemplo, la relación OTAN-UE sobre el Mediterráneo podría quedar regulada en sesiones de trabajo conjuntas a tres niveles: en las declaraciones de jefes de Estado y de gobierno, a nivel Consejo del Atlántico Norte (CAN)-Comité Político y de Seguridad (COPS) y también en otros órganos subordinados, como los respectivos Comité Militares.

Actualmente, se presenta una excelente coyuntura internacional para que la UE y la OTAN acerquen posturas sobre el Mediterráneo, teniendo en cuenta la proximidad de las Cumbres, que darán lugar el próximo año a la adopción de un nuevo Tratado de la Unión, y a la Declaración de Estambul, respectivamente. En la medida en que ambas organizaciones han

establecido una “asociación estratégica” (40), destinada a incrementar su cooperación en la gestión de crisis, la UE y la OTAN deberían incorporar a los principales textos que se aprueben durante las futuras Cumbres su análisis de la seguridad en el Mediterráneo.

Por otro lado, a la OTAN se le presenta el importante reto de ampliar el diálogo mediterráneo a otros países del Mashreck “capaces y dispuestos” que participan actualmente en el Proceso de Barcelona de la UE, e incluso a otros países del Golfo, que cumplen con los criterios establecidos para el establecimiento del diálogo con los países del actual DM de la Alianza. La conveniencia de que se amplíe este diálogo se debe a la necesidad de dar una coherencia geográfica global a las naciones que deseen participar en el concepto de “seguridad integral”, en el que sigue trabajando la OSCE con los socios mediterráneos, como ha reflejado su último seminario celebrado en Aqaba, Jordania, el pasado mes de octubre. Pero para esta organización paneuropea se presenta, además, el enorme desafío de involucrar más a las sociedades de ambos lados del Mediterráneo en los debates sobre sus tres ámbitos de actuación con el fin de reforzar el diálogo y la cooperación más estrecha entre ellas.

En definitiva, la complementariedad de los respectivos diálogos mediterráneos de la UE, la OTAN y la OSCE, recurrente en todos los debates y documentos que estas organizaciones internacionales aprueban sobre esta materia, debe consolidarse como un pilar más del puente que debe unir ambos lados del Mediterráneo.

(40) Presidency Conclusions: “*Copenhagen European Council*”, 12-13 December 2002, págs. 7-8.