

CAPÍTULO QUINTO

HACIA UN DIÁLOGO EFICAZ DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

HACIA UN DIÁLOGO EFICAZ DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Por JOSÉ MANUEL ESTEVEZ PAYERAS

No hay nada más injusto que las concepciones que atribuyen al Sur del Mediterráneo los problemas, y al Norte todas las soluciones (1)

UN CONCEPTO DE SEGURIDAD GLOBAL PARA EL MEDITERRÁNEO

No podemos considerar que los importantes progresos obtenidos en materia de seguridad durante esta última década hayan alcanzado todavía la región mediterránea. Nuestro mar es aún un área fronteriza. Un lugar donde se suceden los encuentros y los contrastes entre tres continentes, tres religiones y tres culturas. El gran estudioso del Mediterráneo, Fernand Braudel, lo definió como una encrucijada viejísima. Desde hace milenios todo ha confluído hacia ella, alterando y enriqueciendo su historia. Y sin embargo continuamente necesitamos redescubrirlo. Seguimos sintiendo la falta de un sistema regional que garantice la estabilidad, y apuntamos nuevas soluciones para los mismos problemas.

En la actualidad, la región está tratando de diseñar un sistema de seguridad que asegure una paz y estabilidad duraderas en el siglo que comienza. Quizás el propio término "sistema de seguridad" se queda

(1) Intervención del Presidente Aznar en el Foro Formentor, Mallorca 22 de octubre de 1999.

corto ante la envergadura de la empresa y cada vez con mayor frecuencia lo denominamos “arquitectura de seguridad”. Con este nuevo término, que tiene una connotación cartesiana, buscamos completar un rompecabezas en el que cada pieza encaje perfectamente con sus vecinas. La empresa no es fácil. El modelo adoptado con éxito para Centroeuropa de “interlocking institutions” aún no ha sido aplicado en el Mediterráneo y la acción de las organizaciones internacionales en esta región tiende a crear iniciativas unilaterales que a menudo duplican otras ya existentes.

Para llevar a buen puerto este proyecto debemos partir de dos premisas básicas: un cambio hacia un concepto amplio de la seguridad, en el que la seguridad militar pierde su tradicional preponderancia en beneficio de un enfoque más equilibrado de seguridad económica, social e incluso medioambiental; y la necesidad de un diálogo que se mueva en varias calles, unas veces paralelas y complementarias, otras no tanto debido a los diferentes intereses de los interlocutores.

Estas premisas exigen que el sistema de seguridad mantenga un enfoque global, lo suficientemente flexible para evitar contradicciones y para acomodarse a una situación que cambia con frecuencia y, al mismo tiempo, dotado de la agilidad suficiente para mantener siempre vivo un cierto potencial de progreso.

Nuevos retos y oportunidades para la seguridad en el Mediterráneo

Es evidente que en el Mediterráneo confluyen factores políticos, sociales, económicos y militares que pueden generar, tanto oportunidades de cooperación, como originar graves crisis. Se trata de una compleja situación que ha sido estudiada por autores de gran relieve, desde seguidores de Huntington y su inevitable falla de confrontación y choque, a otros que exagerando los elementos de unión entre las dos orillas han llegado a la utopía.

El conjunto de todos estos factores se traduce en una serie de retos y oportunidades que deben ser considerados comunes para Europa y sus vecinos del Sur y Levante mediterráneos. No se puede negar que de la prosperidad y de la seguridad de unos, depende la de los otros. El desarrollo de un sistema de seguridad en una región, unida geográficamente, pero compleja y políticamente diversa, exige tanto el desarrollo de una visión compartida, como la búsqueda de soluciones coordinadas para dar respuesta a los problemas que se presentan. El objetivo debe ser la creación de un área de intereses comunes.

Pero no podemos olvidar que en el Mediterráneo siguen existiendo importantes incertidumbres y factores de conflictividad. En muchos casos provienen del fracaso de modelos políticos y económicos. En otros, los menos, persisten amenazas, más o menos veladas, de carácter militar, relacionadas con el desarrollo de programas de armas de destrucción masiva o la proliferación. A pesar de su variedad, no es difícil establecer una clasificación de estos factores de conflictividad en cuatro grandes grupos.

En primer lugar, debemos citar a los factores derivados de la situación política internacional. Entre ellos destacan las pretensiones de hegemonía o preponderancia subregionales que se dan tanto en el Norte como en la orilla Sur, las percepciones de propia inseguridad que aún existen en los Estados ribereños, las siempre presentes reivindicaciones territoriales o, por poner un último y no menos importante ejemplo, la insuficiente instalación física de algunos de los países y pueblos que habitan en el Mediterráneo. Naturalmente, estos problemas se agravan cuando coinciden con Estados caracterizados por un insuficiente desarrollo en el plano social o político.

En nuestro mundo actual es fácil encontrar motivos económicos en el origen de los conflictos y este puede constituir el segundo bloque de factores. Los elementos de conflictividad se presentan tanto en el plano regional, como en el interno de cada Estado. Por un lado, aparece una fuerte competitividad entre países que producen lo mismo y que utilizan un mismo mercado. Por el otro, el fracaso de las estructuras económicas internas impide que los países del Sur puedan competir con ventaja en un mercado cada vez más globalizado. Íntimamente ligados con los factores económicos surgen los factores de conflictividad ecológicos. La lista es larga. Sin pretender ser exhaustivo, destacan por su importancia problemas como el reparto de un recurso tan escaso en la región como el agua, el acceso a las fuentes de alimentos dentro de lo que podemos llamar seguridad alimentaria, o la distribución de los recursos energéticos.

Formando el tercer grupo importante de factores de conflictividad se encuentran las causas sociales y demográficas. No sería realista estudiar la región sin tener en cuenta sus tendencias demográficas y sin mostrar cierta preocupación por el diferente ritmo en el aumento de población que se produce entre los países del Norte del Mediterráneo y los del Sur y el Este. A ello hay que añadir otras tensiones resultado de las alteraciones en la estructura de una población que cada vez es más joven en el Sur y

de mayor edad en el Norte. Los fenómenos migratorios se convierten en una consecuencia inevitable. En cuanto a los factores sociales se refiere, los religiosos ofrecen el mayor potencial de conflictividad. En ambas orillas han surgido extremismos y fanatismos que generan afirmaciones de identidad nacional en las que se excluye a todo aquello que no es propio.

El último conjunto de factores de conflictividad está constituido por los de carácter militar. Aparecen en la región los riesgos que siempre se derivan de la adquisición de nuevos sistemas de armas, y, sobre todo, de la proliferación de armas de destrucción masiva y de la tecnología necesaria para proporcionarles vectores de proyección. Afortunadamente, pese a su naturaleza, los efectos que ocasionan este tipo de actividades en el Mediterráneo son aún menos militares que políticos o diplomáticos (2). Normalmente los nuevos sistemas de armas son utilizados como instrumentos de disuasión regional o de diplomacia coercitiva en la relación del Estado que los adquiere con sus vecinos. En ocasiones, una vez comprados y logrado este efecto político, el mantenimiento insuficiente y el pobre nivel tecnológico de estos Estados limita su efectividad militar.

Desgraciadamente, la clasificación de estos factores de conflictividad no es estanca. Si algo los caracteriza es estar estrechamente inter-relacionados. Resulta evidente que el "cóctel" que forman los fracasos económicos, los descontentos sociales y las clases gobernantes poco inclinadas a la renovación, crea inestabilidades internas que tienen un enorme potencial para extenderse y convertirse en regionales. Pero también se produce el proceso inverso y en muchos países las preocupaciones pasan de la seguridad exterior a la seguridad interior. Como consecuencia lógica de este panorama, en los Estados del Mediterráneo cobran especial relevancia riesgos que ignoran las fronteras estatales como la violencia política y el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de personas y de drogas.

De esta larga y desasosegadora lista de riesgos podemos deducir los principales retos y oportunidades a los que nos enfrentamos los mediterráneos. Creo que debemos encarar las oportunidades que se nos presentan en el campo político, económico, social y militar.

El reto en el campo político debe ser el establecimiento de un auténtico diálogo en materia de seguridad. Diálogo que debe allanar el camino

(2) ALIBONI, Roberto. "EU security perceptions and policies towards the Mediterranean", editado en 1999 por Stephen Blank en el volumen "Mediterranean security into the coming millenium".

hacia la creación de un área de cooperación regional. Para ello, debemos buscar un equilibrio entre las libertades nacionales y las normas comunes de convivencia.

El reto económico debe apuntar a una disminución de la cada vez mayor diferencia económica entre las dos orillas. El Norte debe ayudar al Sur en un desarrollo económico que aumente el nivel de vida y bienestar de sus poblaciones. El Sur, por su parte, debe asumir que un desarrollo económico eficaz sólo surge y progresa mediante el esfuerzo y las iniciativas internas. Los problemas ecológicos exigen una acción coordinada desde ambas orillas. Debe afrontarse a través de la cooperación regional buscando conservar y mejorar la calidad de vida mediante una utilización racional de los recursos naturales.

El reto social es doble. Por un lado, es preciso fijar, en lo posible, a la población mediante el desarrollo económico, reconocer las necesidades de cada sociedad de forma abierta y sincera e implantar mecanismos ordenados de circulación de trabajadores. Por otro, hace falta un esfuerzo de entendimiento cultural y religioso que evite problemas derivados de la pérdida de identidad y facilite el entendimiento mutuo.

El reto militar debe ser superar las tradicionales desconfianzas y colaborar en la consecución del objetivo político ya citado de crear un área de cooperación en materia de seguridad. Aprovechando las instituciones que ya se encuentran trabajando en este campo, es preciso conseguir una tupida red de relaciones político-militares.

Un diálogo desequilibrado. Multilateralidad vs. Bilateralidad

Cada uno de estos retos exige el desarrollo de un diálogo progresivo. Desgraciadamente, aún no contamos con una base de partida firme y equitativa. Existe un claro desequilibrio en cuanto a la participación en los diálogos y en cuanto al nivel de cohesión e integración de los participantes en ellos.

En primer lugar, la participación dista de ser equilibrada. Fijándonos en el diálogo mediterráneo de la UE, que es el más inclusivo, vemos sentados en un lado de la mesa a los Quince miembros de la UE en un plano de igualdad. Igualdad que se produce incluso si no son Estados ribereños. En el otro lado de la mesa, los interlocutores se sientan obedeciendo un criterio de participación extremadamente selectivo: los países balcánicos

no han sido incorporados, pero sí Turquía, Chipre y Malta; Jordania, un país mediterráneo en su esencia pero no ribereño, ha sido invitado, pero no así otros países árabes en las mismas condiciones; y Mauritania no participa por razones geográficas, aunque forma parte del Magreb.

Siendo estos hechos por sí significativos, el caso más chocante es la exclusión de Libia del Proceso (3). Libia posee costa mediterránea, pertenece a la Unión del Magreb Árabe (UMA), ha estado presente en todas las iniciativas anteriores dirigidas por países UE y en cierta manera su economía está más integrada en la europea que la de otros participantes en el diálogo. En consecuencia, la exclusión libia no encaja bajo una razón puramente política o puramente económica.

En segundo lugar, el nivel de integración en cada orilla es distinto. Los países europeos actúan como un grupo mientras sus socios lo hacen individualmente y, en la mayor parte de las ocasiones, sin la menor coordinación previa. El diálogo es desequilibrado. De una Europa cada vez más unida políticamente a un Sur plagado de rivalidades y con escaso interés de poner sus intereses coincidentes en común. Este desequilibrio fue bien definido por el profesor Gala Muñoz:

Cada nación mediterránea lucha por construir su propio modelo interno social y político, pero así como Europa busca y encuentra la unión regional para participar con capacidad de liderazgo en la ya irrenunciable globalidad del próximo siglo, el Sur del Mediterráneo y su ribera oriental parecen estar todavía empeñadas en afirmaciones de identidad que impiden todo tipo de actuación conjunta (4).

Es evidente que mientras los europeos se reúnen regularmente para tratar de temas mediterráneos en cada uno de los foros de seguridad en que participan, los socios del Sur no tienen el menor contacto o la mínima coordinación sobre este tema en sus organizaciones regionales como la UMA o la Liga Árabe. La actitud de la orilla europea no debe ser volver a usar la vieja máxima del divide y vencerás. Por el contrario, debemos convencer a los países del Sur de nuestro interés en un mayor grado de integración Sur-Sur, en un mundo en el que los mercados son tan importan-

(3) Durante 1995, en las negociaciones de la lista de participantes en la Conferencia de Barcelona, la actitud de Francia y el Reino Unido respecto a la no participación de Libia fue tajante, frente a la actitud más flexible de España. Curiosamente, Libia había sido miembro del Grupo 5+5, predecesor del Proceso Euromediterráneo.

(4) GALA MUÑOZ, Manuel, en ABC el 10 noviembre de 1999.

tes como los Estados, y la competición no es menos vital que las fronteras políticas. Es necesario que el Mediterráneo se incorpore a la corriente moderna de cooperación regional (5).

Hacia un concepto amplio de seguridad en la región

Afortunadamente estamos asistiendo a una gradual toma de conciencia sobre la necesidad de crear un nuevo marco de relación para la región. Se trata de construir un sistema de seguridad basado en un enfoque multidimensional y de cooperación, en el que se compatibilice la seguridad de cada Estado con la seguridad y estabilidad regional. Para ello, debemos enlazar con extremo cuidado la seguridad en el Mediterráneo con la seguridad interna de los miembros de la región. El problema no es sencillo: debemos acometer de forma conjunta la solución de retos que son transnacionales y al mismo tiempo salvaguardar las diferentes soberanías nacionales. Además, debemos ser capaces de diferenciar la seguridad de cada estado con la seguridad del régimen que lo gobierna, lo que presenta dificultades en los países de la región que cuentan con una estructura política menos desarrollada.

Desde luego, el primer impulso es acudir a un modelo de seguridad suficientemente probado. La experiencia de Europa en seguridad cooperativa y en el fomento de la confianza parece el ejemplo más próximo en el espacio y en el tiempo. En efecto, durante los años que precedieron a la caída del Muro, Europa adquirió una enorme experiencia en el fomento de la confianza y en lo que se ha denominado insistentemente "seguridad cooperativa". El éxito de los mecanismos que sostenían estos objetivos fue indudable. La duda se plantea, sin embargo, al estudiar la bondad del sistema en un contexto radicalmente distinto como el Mediterráneo. El concepto debe ser introducido con cautela. Es impreciso y fácil de confundir con conceptos como la cooperación en materia de seguridad.

La seguridad cooperativa tiene una definición estrecha que denota una relación inclusiva entre supuestos oponentes. Funciona bien en el plano teórico: si surge una sensación de seguridad entre antiguos enemigos, es

(5) BEN-AMI, Sholomo en una Conferencia ante el Foro Mediterráneo celebrada el 22 y 23 de octubre de 1999.

posible obtener una comunidad de seguridad real. Para lograrla es necesario apoyarse en mecanismos de prevención y resolución de conflictos.

La cooperación en seguridad es un término más amplio. En él tiene cabida cualquier tipo de cooperación que incremente el nivel de seguridad entre los Estados. Bien sea mediante la creación de asociaciones exclusivas, que agrupan socios con intereses de seguridad común (como las alianzas con cláusulas de defensa colectiva, tipo OTAN o UEO), bien mediante asociaciones inclusivas, que sientan en un mismo foro a todos los protagonistas de la seguridad regional (como la OSCE).

Centrándonos en nuestro Mediterráneo, el modelo de seguridad que buscamos debe tener lo mejor de cada uno de estos conceptos. Debemos tratar de utilizar los instrumentos y mecanismos que fomenten la confianza entre las dos orillas y hagan posible la cooperación, pero al mismo tiempo tejer un entramado de organizaciones que aumenten la seguridad regional a largo plazo. Es necesario oír a los socios y hacer un esfuerzo por entender sus percepciones y prioridades. El diálogo debe ser, por tanto, el primer instrumento de esta nueva seguridad.

Una consecuencia relevante: Si el sistema de seguridad mediterráneo quiere ser eficaz debe ser inclusivo. Debe buscar las soluciones allí donde se produzcan los problemas. No tiene sentido dejar fuera de nuestra estructura a los países más inestables de la región. Lo realmente útil es fomentar la estabilidad allí donde realmente existan problemas de seguridad.

ACTORES REGIONALES Y EXTRA-REGIONALES

Aunque no cabe duda de que el Mediterráneo pertenece a sus ribereños y vecinos, no es menos cierto que su propia naturaleza y su cada vez mayor condición de encrucijada mundial, hacen que sea un poco de todos (6). Existen actores, fuera y dentro de sus riberas, sin cuyo concurso o anuencia no es concebible el desarrollo global en el Mediterráneo de áreas tan importantes como la de la seguridad y sus componentes defensivos o militares. Desgraciadamente, sus visiones estratégicas difieren notablemente y complican el panorama regional de la seguridad.

(6) Intervención de Abel Matutes, en el Foro Formentor. Mallorca 22 y 23 de octubre de 1999.

Los actores regionales

En la ribera Norte, es necesario matizar la visión que la Unión Europea, como un todo, tiene del Mediterráneo con la que, a título nacional, defienden algunos de los Estados que forman parte de ella.

El Reino Unido mantiene para el Mediterráneo una política propia. Está basada en dos polos extremos: su presencia en Gibraltar y unos intereses en Oriente Medio condicionados por la estrecha relación con Israel. En general, su aproximación a la región es bilateral, rechazando cualquier tipo de avance en el campo multilateral. En estos momentos, puede considerarse al Reino Unido como el socio más reacio a avanzar en las iniciativas mediterráneas de la OTAN y la UE.

La postura actual de Alemania hacia el Mediterráneo muestra cierto grado de ambigüedad. Por un lado, se pretende no preocupar a los Estados Unidos con una posible búsqueda de protagonismo en la región por parte de la UE. Por otro, durante estos últimos meses su participación en los foros que tratan la seguridad del Mediterráneo está siendo más activa. En cualquier caso, no podemos olvidar que las prioridades de Alemania permanecen en el Este y, por tanto, su Gobierno no desea distraer atención y recursos comunitarios en otros escenarios.

Estas actitudes contrastan con las de España e Italia, que se han convertido en los auténticos motores de las iniciativas mediterráneas. No sólo apoyan cualquier avance cualitativo en este campo, sino que lo provocan mediante un gran número de ideas e iniciativas. En cada vez más ocasiones son apoyadas por Grecia y Portugal.

La postura francesa es de una gran complejidad. Francia, pretende constituir un grupo a tres junto con Italia y España para desarrollar la asociación euromediterránea. Sin embargo, a diferencia de estos dos países, Francia tiene una política nacional muy definida respecto a la región y, por tanto, está dispuesta a ceder menos en el plano multilateral. En el campo de la seguridad, el Gobierno francés demuestra un ansia del protagonismo que hasta ahora no tiene y apuesta claramente por el Proceso de Barcelona frente a otras iniciativas. Francia trata de evitar una presencia aún mayor de los Estados Unidos en la región, por lo que considera que la iniciativa mediterránea aliada es poco conveniente para sus intereses.

Tampoco se puede hablar de una visión única del Mediterráneo para los países ribereños del Sur y del Este. Sin embargo, sus posturas coinci-

den en algunos elementos básicos: todos ellos propugnan una concepción global de la seguridad y consideran que la paz no es posible sin desarrollo; buscan una relación más equilibrada con Europa; creen que el sistema de seguridad actual no obedece a las necesidades reales, al estar diseñado por los europeos para salvaguardar sus propios intereses; y, en general, prefieren las relaciones bilaterales de cada Estado con la UE, a las multilaterales.

También en el campo de la seguridad los países árabes de la orilla Sur tienden a diversificar las relaciones (7), tratando de combinar los contactos con organizaciones internacionales con el mayor número posible de acuerdos bilaterales. Dos consideraciones de gran importancia condicionan sus políticas nacionales. En primer lugar, cuando se trata de cooperar abiertamente con los vecinos del Norte, los gobiernos acusan la sensibilidad de una opinión pública contraria. En segundo, la importancia que otorgan a su soberanía nacional dificulta las respuestas comunes a retos que, por su propia naturaleza, son transnacionales. Además, en asuntos de seguridad entienden que es difusa, e incluso peligrosa para ellos, la frontera que existe entre la transparencia y la injerencia en los asuntos internos.

Respetando esta serie de percepciones comunes de todos los países árabes, las posturas de Túnez, Marruecos y Argelia, son las más flexibles. Túnez juega un papel constructivo y moderador en lo que podíamos llamar el grupo árabe. Marruecos manifiesta un discreto interés por las iniciativas mediterráneas, aunque le preocupa que puedan diluir sus excelentes relaciones bilaterales. Argelia se esfuerza en participar tanto en la asociación euromediterránea, como en el diálogo mediterráneo aliado, aunque sus posturas están muy condicionadas por la turbulenta situación interior que padece. Argelia mantiene unas profundas diferencias con Marruecos motivadas por el conflicto del Sahara Occidental que bloquea cualquier progreso hacia una incipiente integración regional, como la que podría significar la Unión del Magreb Árabe.

Las actitudes ante el diálogo mediterráneo de Egipto y Jordania están muy condicionadas por su relación con Israel. Egipto muestra una gran preocupación por la proliferación de armamentos a escala regional y ha

(7) Significativo es el caso de Argelia, que está reforzando sus relaciones con Francia y España, recientemente ha sido admitida en el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, y, por primera vez, ha celebrado maniobras conjuntas con la Marina de los EE.UU.

realizado importantes aportaciones en el desarrollo de un catálogo de medidas de confianza. En cualquier caso, juega un papel moderador en el mundo árabe. Jordania ejerce una acción mediadora entre Israel y la Autoridad Palestina y mantiene excelentes relaciones con la mayor parte de los países europeos. Aunque le resulta difícil una participación activa en el Proceso de Barcelona debido a las vicisitudes del conflicto árabe-israelí, la Autoridad Palestina desea una mayor influencia de la Unión Europea en la región.

Con diferentes matices, se puede afirmar que Siria y el Líbano no están dispuestos a avanzar en el campo de la seguridad hasta la resolución del conflicto de Oriente Medio (8). El Líbano está flexibilizando esta postura a medida que avanza hacia un acuerdo de asociación con la UE. Siria continúa oponiéndose a cualquier medida con connotaciones de seguridad regional, pero ha aceptado tomar parte en las negociaciones que se produzcan, reservándose, eso sí, la adopción de posibles soluciones hasta que se produzca una mejora en el contexto político actual.

Dejando aparte las Naciones Unidas, el Proceso de Barcelona constituye el único foro multilateral en el que Israel coincide con sus vecinos. Es evidente que el Estado judío no espera beneficiarse de manera directa del cuadro económico previsto en la Conferencia de Barcelona, pero sí espera obtener dividendos en el campo político y diplomático. Con evidente pragmatismo, Israel, en lugar de ignorar el Proceso de Barcelona, decidió tomar parte activa en él y, por tanto, tener capacidad de influir en su desarrollo. Esta decisión inteligente no nos puede llevar a engaño: hasta ahora Israel no ha querido asumir claramente la lógica europea que condiciona la posibilidad de mejorar los términos de su asociación con la Unión a los avances del Proceso de Paz. Más clara resulta la disposición de Israel hacia el diálogo mediterráneo de la OTAN. El gobierno judío está deseoso de participar en las actividades político-militares aliadas y pretende profundizar en la iniciativa tanto como la Alianza desee.

El Mediterráneo es una dimensión importante de la política de Malta. Este pequeño país participa activamente en todos los aspectos del proceso de Barcelona y pretende jugar un papel de puente entre los países de la UE y sus socios del Sur. El interés de Turquía está muy condicionado

(8) LÓPEZ AGUIRREBENGOA, Pedro, en su colaboración en el Cuaderno de Estrategia 106 del Instituto Español de Estudios Estratégicos. "El Magreb y el Proceso Euromediterráneo: una perspectiva europea y española", publicado en marzo de 2000.

por su pertenencia a la Alianza Atlántica y por el contencioso que mantiene con Grecia sobre Chipre y las islas del Mar Egeo. El Mediterráneo no se encuentra entre las prioridades actuales del gobierno turco, que pasan por la difícil integración en la UE, el mantenimiento del apoyo estratégico que le prestan los Estados Unidos y una relación subregional con Israel. Chipre, al igual que Turquía, otorga su preferencia a las negociaciones de adhesión a la Unión Europea.

Los protagonistas externos

Hace poco más de diez años, embarcado en un buque de la Sexta Flota norteamericana asistí a su encuentro en la mar con la V Eskadra soviética. Durante unos minutos, los buques de las dos flotas se cruzaron, con sus tripulaciones ocupando los puestos de combate. En paz, estaban luchando por asegurar el dominio del mar. Hoy las circunstancias han cambiado, pero los actores externos con capacidad de influir en la seguridad del Mediterráneo continúan siendo los mismos.

Hay que reconocer que Estados Unidos continúa siendo la potencia externa con mayor influencia en el Mediterráneo. Los norteamericanos mantienen fuertes lazos políticos, económicos y militares con los países meridionales de la OTAN y, al mismo tiempo, cuentan con estrechas relaciones políticas con Israel, Egipto, Chipre, Túnez y Marruecos.

El Mediterráneo es visto por Estados Unidos como un gran corredor que comunica su costa Este con los recursos energéticos de la península arábiga. El valor de la región es principalmente militar. Dos consideraciones avalan esta visión: en su calidad de importante vía de aproximación, el Mediterráneo debe ser asegurado para evitar la interrupción del flujo de recursos vitales; y, en este mar, es posible preposicionar fuerzas de intervención que controlen y garanticen la producción de los campos petrolíferos y, como misión secundaria, den cobertura a Israel.

Resulta evidente que en la política mediterránea de los Estados Unidos predomina una visión horizontal del área y un esquema de relaciones bilaterales con algunos países clave que ejercen de pivotes. El profesor norteamericano Paul Kennedy denomina a estos países "estados axiales" y considera que la cualidad que los define es su capacidad para influir en la estabilidad regional e internacional. El progreso económico y la estabilidad constantes de un estado axial refuerza la vitalidad económica y la

sensatez política de su región. En el Mediterráneo, Kennedy otorga esta categoría a Argelia, Egipto y Turquía. En este esquema general, predominantemente bilateral, los foros multilaterales relacionados con la seguridad mediterránea son considerados por la administración estadounidense una cuestión marginal.

En cualquier caso, la máxima prioridad de Washington es asegurar el liderazgo de los Estados Unidos en Oriente Medio, principalmente mediante la conservación de la iniciativa política y el control del proceso de paz árabe-israelí. En este sentido, los intentos de mediación en el conflicto de la Unión Europea son acogidos con reticencias y desde Washington se otorga a Europa un papel limitado a los campos económico y social.

Sin la participación activa de Rusia tampoco puede concebirse un desarrollo equilibrado de la seguridad en el Mediterráneo. Rusia se considera a sí misma unida geopolíticamente al espacio mediterráneo. Aunque estamos asistiendo a una disminución gradual de su influencia en el área, Rusia mantiene importantes intereses en la región; derivados tanto de su relación de vecindad, como de la imperiosa necesidad de mantener libre el acceso por el Mar Negro. No es extraño, por tanto, que Moscú pretenda incrementar la transparencia regional en la esfera militar y extender las medidas de confianza y seguridad sobre las actividades de las fuerzas navales que actúan en el Mediterráneo.

En líneas generales, Rusia apoya el Proceso de Barcelona, pero invoca, al mismo tiempo, un sistema más amplio de seguridad regional. En este sentido, sus gobernantes han llegado a sugerir una Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (9). Limitada su capacidad de acción por los profundos problemas internos que padece en la actualidad, Rusia teme que el Mediterráneo se convierta en un lugar de intervención para las potencias occidentales, bien de forma unilateral, bien en pequeños grupos de contacto. Además, condicionada por esta misma debilidad interna, considera que el Mediterráneo es una zona donde es preciso luchar contra las diferentes formas de extremismo religioso y del crimen organizado.

(9) En este sentido articuló su intervención en el Foro de Formentor (23 de octubre de 1999) el Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación Rusa, Igor Ivanov.

PRESENTE Y FUTURO INSTITUCIONAL DE LOS DIÁLOGOS DE SEGURIDAD EXISTENTES

La búsqueda conjunta de soluciones a los desequilibrios y problemas inter-relacionados que presenta el área mediterránea permite la utilización de diferentes aproximaciones. Esta situación, en ocasiones confusa, ha hecho posible la existencia de diferentes foros que tienen como objetivo general la estabilidad y seguridad en el Mediterráneo. A pesar de dirigirse hacia la misma meta, sus contenidos, sus potenciales y sus valores son distintos.

Entre ellos cabe citar: el Proceso de Barcelona de la UE, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, el Foro Mediterráneo, el Foro Formentor, el Grupo de Contacto Mediterráneo de la OSCE, y el Diálogo Mediterráneo de la UEO.

La Unión Europea y el Mediterráneo

El Tratado de la Unión Europea establece que uno de los cinco objetivos de la UE, es afirmar la identidad europea en la escena internacional. Este objetivo refleja un interés político por jugar un papel importante en la seguridad de nuestro propio continente. Una Europa, próspera en lo económico y cada vez más unida en lo político, no puede permitirse la aparición de continuos conflictos en su periferia. Por el contrario, necesita un cinturón de paz que la rodee y potencie su prosperidad. El papel principal de las relaciones externas de la Unión Europea es asegurar este objetivo mediante la proyección de estabilidad en sus fronteras. En este sentido, y dejando atrás posturas más hipócritas, el propio interés de la UE aconseja una relación lo más estrecha posible con los países mediterráneos.

Tradicionalmente esto no ha sido así. La política mediterránea de la UE se ha concebido en términos de ayuda al desarrollo y la relación con los países mediterráneos ha seguido una lógica asistencial. Hemos comprado estabilidad a cambio de ayudas económicas. Sólo a comienzos de la década de los noventa, algunos de los Estados mediterráneos de la UE vieron la necesidad de una política más audaz, una política que avanzara hacia la asociación regional. Para ello, era preciso aportar una respuesta de conjunto a los desafíos que se planteaban en la ribera meridional de la Unión.

Los primeros esbozos de esta respuesta se formularon en 1995. Bajo la Presidencia española de la UE, la Conferencia Euromediterránea de Barcelona planteó los pilares de un nuevo conjunto regional (10) que ha marcado un giro decisivo en las relaciones de vecindad del Mediterráneo. Desde sus comienzos, el Proceso de Barcelona tuvo claro que su propósito no era resolver problemas específicos, sino crear un marco adecuado para ir avanzando en el conocimiento, la confianza mutua y el desarrollo de las relaciones euromediterráneas en tres grandes ámbitos o “cestos”: el político y de seguridad, el económico y el sociocultural.

El cesto político y de seguridad apunta al establecimiento de un “espacio común de paz y estabilidad”, mediante el respeto a una serie de principios incluidos en la Declaración. Esos principios dan forma a un vasto programa que abarca desde la organización política interna de los Estados, hasta la conducción de sus relaciones exteriores. La Declaración menciona la posibilidad de poner en marcha un pacto Euromediterráneo.

La colaboración económica y financiera es un elemento clave del Proceso de Barcelona. Se estima que la ayuda financiera de la Unión Europea en los próximos años estará en línea con los 4.685 millones de euros previstos en la Declaración de Barcelona para el periodo 1995-99 (11). El objetivo en este campo es el establecimiento de un área de libre comercio en el año 2010. En el periodo que transcurrirá hasta esa fecha el Proceso esta tratando de mejorar, no sólo las relaciones “verticales” o Norte-Sur, sino también las menos desarrolladas relaciones “horizontales” o Sur-Sur.

Las actividades culturales, sociales y humanitarias previstas en el tercer capítulo del Proceso de Barcelona se orientan a la promoción de la comprensión entre las culturas y a los intercambios entre las sociedades civiles. Los mayores esfuerzos se están dirigiendo hacia el fomento de los derechos humanos, el diálogo inter-religioso, la educación, la juventud, la sanidad, la integración de la mujer, las migraciones y el diálogo entre civilizaciones. Se buscan, además, soluciones conjuntas para problemas como las drogas, el terrorismo, el racismo o la xenofobia.

(10) Formado por los quince Estados miembros de la UE más Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel, Jordania, la Autoridad Palestina, Siria, Turquía, Líbano, Chipre y Malta.

(11) Ver el trabajo de Enrique VIGUERA sobre “Los desafíos económicos de la Política Euromediterránea” en este mismo volumen.

Desde su inicio, el Proceso de Barcelona ha tenido que vencer importantes reticencias. Es evidente que el Sur no existe como un todo articulado y, por tanto, es difícil encajar en un diseño general piezas de naturaleza y forma muy distintas. Pero también debemos tener en cuenta la inercia histórica de una Unión Europea muy poco homogénea en sus relaciones con el Mediterráneo. Además, el Mediterráneo, como cualquier frontera, establece vecinos pero también rivales. Los países del Sur de Europa son los más interesados en un acercamiento a sus vecinos meridionales, pero sus intereses son tan parecidos que forzosamente chocan (12). Por si esto fuese poco, existen diferentes percepciones sobre problemas que exigen una respuesta única y coordinada. Desgraciadamente, en asuntos como las migraciones, las drogas o la proliferación, todos los miembros de la comunidad mediterránea nos encontramos a la defensiva.

A pesar de estas dificultades, el Proceso de Barcelona ha demostrado importantes virtudes. Tiene un enorme potencial de acción por la globalidad de su respuesta. Es moderno y se adapta bien a las nuevas definiciones de seguridad. Es flexible y ha sido capaz de superar los más duros momentos de las relaciones interregionales. Pero, sobre todo, su virtud sobresaliente es que plantea el comienzo de un nuevo tipo de relación regional que denominamos "asociación euromediterránea". Esta relación se mueve y progresa en dos vías complementarias: la bilateral y la multilateral.

La negociación de Acuerdos de Asociación constituye el elemento central de la política mediterránea en su vía bilateral. Cinco de ellos, con Túnez, Israel, Marruecos, la Autoridad Palestina y Jordania ya han entrado en vigor. Otro, el que unirá a la UE con Egipto está concluido y pendiente de ser firmado. Tres más, con Siria, Líbano y Argelia se encuentran en pleno proceso de negociación. Y, además, Chipre, Malta y Turquía cuentan con Acuerdos de Asociación de primera generación, firmados en las décadas de los sesenta y setenta, que no han sido actualizados al adquirir estos países el estatuto de candidatos a la adhesión a la UE.

Las relaciones multilaterales o de cooperación regional se implementan mediante conferencias internacionales y programas de cooperación (13).

(12) La agricultura española, por poner un ejemplo, sería la más perjudicada por las posibles exportaciones agrícolas marroquíes.

(13) Actualmente consumen aproximadamente un 14 por ciento de los fondos MEDA. Abarcan un gran número de materias correspondientes a los tres capítulos del Proceso de Barcelona.

Buen ejemplo de las primeras es la propia Conferencia de Barcelona, y entre los segundos destaca el establecimiento de una red de institutos dedicados a la política exterior, que se ha denominado “EuroMesco”.

Sin embargo, y a pesar de todos estos marcos de relación, no se puede ocultar que el desarrollo del capítulo de seguridad del Proceso de Barcelona está siendo muy lento. Choca con el estancamiento del Proceso de Paz árabe-israelí y con las difíciles relaciones entre los Estados de la orilla Sur. Además, para algunas naciones, la UE pretende imponer su propio modelo de seguridad, sin tener en cuenta las necesidades reales de la región.

En general, las diferencias de percepción entre las dos orillas continúan siendo grandes: una, la europea, habla de seguridad, estabilidad y diálogo político; otra, la del sur, trata de vincular la seguridad con una política de desarrollo social y cooperación. Hasta el momento, los esfuerzos se han limitado a buscar conceptos y percepciones compartidas que sienten las bases para elaborar una Carta para la paz y estabilidad en el Mediterráneo.

Desde la UE se está trabajando para cambiar esta sensación. El programa de financiación MEDA II presentará dos importantes novedades respecto a su antecesor, el MEDA I: tendrá mayor agilidad y se vincularán las ayudas al desarrollo de reformas económicas y políticas en los países receptores. Con este último objetivo se pretende establecer un nuevo acicate para que los Gobiernos de la región aceleren su proceso de cambios.

Además, acaba de ser lanzada una Estrategia Común para el Mediterráneo (14). En ella, la UE manifiesta su intención de hacer uso de la política europea común sobre seguridad y defensa para fortalecer la cooperación de seguridad en la región. Los objetivos de este documento marcarán la línea de actuación, tanto de los organismos de la Unión, como de los Estados miembros en sus relaciones bilaterales y multilaterales.

Su negociación fue larga y complicada. Curiosamente, la propia Declaración de Barcelona constituyó uno de los escollos más importantes que fue preciso salvar. Algunos Estados consideraban que ya era suficientemente ambiciosa y que, por tanto, la Estrategia Común no podría propor-

(14) Durante el Consejo Europeo de Feira, celebrado en el 19 de junio de 2000. Es la tercera estrategia común que lanza la UE, tras la de Rusia y Ucrania.

cionarle valor añadido alguno. El segundo obstáculo a vencer fue el interés de algunos de los países de la Unión en conservar una capacidad de acción nacional en el Proceso de Paz de Oriente Medio. Por esta última razón, el Proceso de Paz se ha quedado inicialmente fuera, pero la estrategia común cubrirá la contribución de la UE a la paz en Oriente Medio una vez se alcance un acuerdo de paz global.

En cualquier caso, lo realmente relevante es que la Estrategia Común recoge, tanto la importancia estratégica que la Unión Europea concede hoy al Mediterráneo, como las repercusiones positivas que tiene para Europa su estabilidad y seguridad. El documento propone una lista de iniciativas concretas para fortalecer el diálogo político y de seguridad. La lista comienza con un esfuerzo para crear una base común en temas de seguridad, promoviendo las consultas e intercambios de información; continúa reforzando la cooperación regional para hacer frente a retos transnacionales; y termina acometiendo proyectos ambiciosos de promoción de instrumentos de desarme y no-prolifерación.

No debemos olvidar que el Proceso de Barcelona tiene, sobre todo, una vocación de futuro. Su etapa inicial se puede considerar ya consolidada, pero para que pueda alcanzar todo su potencial es preciso un esfuerzo conjunto desde las dos riberas, centrado en el denominado "espíritu de Barcelona". La Unión Europea tiene la posibilidad real de contribuir al desarrollo de los países mediterráneos. Tan sólo necesita utilizar bien los instrumentos con los que cuenta y manteniendo, claro esta, una inequívoca estrategia política de acercamiento a la región.

La OTAN y el Mediterráneo

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN (15) es la menos amplia y global de las iniciativas que se dirigen a esta zona, sin embargo constituye el foro más especializado en asuntos de defensa. Quizás por haber partido de una situación inicial muy desfavorable, caracterizada por un rechazo sin paliativos, es la iniciativa que más progreso ha experimentado en los últimos meses. Los informes, tanto de las Embajadas Punto de Contacto (16),

(15) En la que están integrados los 19 países aliados más Jordania, Egipto, Israel, Argelia, Marruecos, Túnez y Mauritania.

(16) Una en cada Estado socio del Diálogo. Centraliza todas las cuestiones administrativas y de relación en nombre de la Alianza. En la actualidad, España es Embajada Punto de Contacto en Rabat y Nouakchott.

como de los comités de expertos que han visitado los países socios, indican un lento pero esperanzador progreso de la iniciativa aliada.

Su finalidad principal es contribuir a la estabilidad y seguridad en la cuenca mediterránea, alcanzar el entendimiento mutuo y evitar los malentendidos entre la OTAN y los países del Diálogo. Todo ello con el objetivo último de desarrollar la confianza a través de la cooperación en seguridad y defensa. En mi opinión, se trata de un objetivo realista y bien meditado. La Alianza, lejos de aventurarse en cuestiones políticas o de percepción cultural, se concentra en aquello en lo que cuenta con experiencia y para lo que está mejor preparada.

Todos estos objetivos y finalidades quedaron reflejados en el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza (17):

El diálogo mediterráneo es parte integral de la aproximación cooperativa a la seguridad de la Alianza ya que la seguridad de Europa esta íntimamente ligada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo.

No puede sino asombrarnos el cambio en la percepción aliada que demuestra este párrafo. Solo ocho años antes, la versión anterior del Concepto Estratégico de la OTAN llamaba la atención sobre la periferia Sur calificándola como un posible foco de riesgos. En su redacción actual, el documento entiende que aunque los riesgos siguen existiendo, ya no es posible señalar a nadie como enemigo. El Mediterráneo ha dejado de ser un área de riesgo y nuestros vecinos del Sur no son adversarios en potencia, ni pueden ser identificados como proliferadores.

Estos cambios deben enmarcarse en la metamorfosis de una Alianza que ha modificado su dimensión exclusivamente defensiva para convertirse en una organización interesada en un concepto más amplio de la seguridad. La OTAN no sólo basa ahora su política de seguridad en la defensa, sino también en el diálogo y la cooperación. Pretende lograr la "expansión de la estabilidad" en varias direcciones y, naturalmente, una de ellas es la mediterránea.

Es evidente que no todo podía ser positivo. A pesar de estas declaraciones, y de manera análoga a lo ya indicado en el Proceso de Barcelona,

(17) Aprobado por los Jefes de Estado y Gobierno de la OTAN durante la Cumbre de Washington, celebrada en abril de 1999.

existen países aliados que continúan mostrando escaso interés en el desarrollo de la iniciativa. Países como el Reino Unido, Holanda o Canadá son reacios a avanzar en este campo. Otros, como Alemania, consideran que la dimensión mediterránea puede distraer recursos aliados de programas que, como la Asociación para la Paz, están dirigidos al Este de Europa.

El Diálogo Mediterráneo aliado sufre otras limitaciones derivadas del, generalmente, mal percibido papel de la Alianza en el Sur. En muchas ocasiones, el diálogo se considera enfocado a las preocupaciones de los aliados, como son el terrorismo o la proliferación, más que a una cooperación realmente efectiva o a lograr la paz en Oriente Medio. En este momento, la tarea de eliminar estos malentendidos resulta esencial. Por si esto fuera poco, el diálogo debe tener en cuenta los diferentes intereses y necesidades de unos socios que constituyen un grupo muy heterogéneo de países. Afortunadamente, el marco actual para las reuniones y contactos es lo bastante flexible para tener en cuenta las características individuales y preferencias de los interlocutores.

El lento pero constante desarrollo del Diálogo aliado nos indica que sus potencialidades superan las limitaciones. Actualmente, se trabaja en la mejora tanto de los aspectos políticos, como en los prácticos. Para ello, el instrumento principal es un programa de trabajo anual con el que se pretende conseguir una cooperación más estrecha y una participación más activa de los países miembros.

En el aspecto político, desde el pasado mes de marzo, Argelia se ha convertido en el séptimo socio del Diálogo, lo que ha impulsado el interés de la Autoridad Nacional Palestina en el mismo sentido. Para articular las conversaciones políticas, la Alianza celebra con carácter semestral reuniones con cada uno de sus socios mediterráneos, utilizando el formato que se viene denominando "19+1". En ellas, se intercambian opiniones sobre la seguridad regional y se discute como mejorar el propio desarrollo de la iniciativa mediterránea aliada. Aunque aún no ha sido posible celebrar reuniones "19+7", fundamentalmente por la oposición de los países del Sur a sentarse en un foro multilateral, la Alianza sigue considerando este formato de reunión como un excelente medio para afianzar la confianza con y entre los socios del diálogo.

En el práctico, está previsto que Egipto organice una próxima reunión de Embajadores para tratar del futuro de la iniciativa. Aunque su fecha definitiva dependerá de los avances en el Proceso de Paz de Oriente Medio, su propia celebración tiene gran importancia política, al ser la pri-

mera reunión de este tipo que tendrá lugar en un país de la orilla Sur.

El Programa anual de Trabajo se va haciendo más completo a medida que progresa la iniciativa. Las objeciones iniciales de los países del Sur referentes a que el Programa no obedecía a sus necesidades reales se van superando y el documento está siendo mejorado cada año, incluyendo aquellas actividades por las que los socios muestran sus preferencias. Así, el Programa de Trabajo correspondiente a este año incluye actividades en campos tan variados como el de la información, el planeamiento civil de emergencia, los asuntos de carácter científico, la gestión de crisis, la educación y las actividades militares. Se observa, y esto es un signo positivo para una organización dedicada a la defensa, que las actividades de cooperación militar están tomando una importancia creciente.

Es evidente que, poco a poco, la iniciativa se va dotando de una base sólida. Durante este último año, la OTAN ha aprobado un documento que facilita la financiación de las actividades del Programa de Trabajo. Se trata de un aspecto importante, ya que sin la adecuada dotación de recursos no puede asegurarse un "refuerzo" efectivo de esta iniciativa. La situación económica de muchos de los socios haría imposible su participación activa en un programa de actividades sin un instrumento de este tipo. Al margen de esta cuestión, en la actualidad se estudian los acuerdos de seguridad entre la Alianza y sus socios, imprescindibles para facilitar el intercambio de la información.

Respecto a su futuro inmediato debemos tener en cuenta que el diálogo aliado se encuentra en un estado muy inicial y tiene, en consecuencia, un amplio margen de mejora. En mi opinión, lo más importante es hacer cierta la aseveración de la Cumbre aliada de Washington en la que se afirmaba su carácter progresivo. Progresivo en cantidad, aumentando el número de interlocutores y progresivo en calidad haciendo más amplio el contenido de su agenda de seguridad. El camino ya está marcado. Las medidas deben ahora tender a mejorar su eficacia. Se podría empezar por mejorar los procedimientos para desarrollar con fluidez los contactos bidireccionales y multinacionales que hacen posibles las actividades comunes.

Otras iniciativas de seguridad regional

Las Naciones Unidas continúan siendo la organización internacional de referencia para la consecución de la paz y la estabilidad en cualquier región del mundo y el espacio mediterráneo no es una excepción. En

muchos de sus periodos de sesiones, la Asamblea General de la ONU ha tratado el fortalecimiento de la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo (18) recordando que en este esfuerzo el papel primordial debe recaer en los países ribereños.

Sin embargo, como señala con acierto el profesor Mesa Garrido, esta organización ha salido muy debilitada de la guerra fría y, hoy, no sería realista esperar que acometiera por sí sola la solución a una lista extensiva que incorporase los retos regionales. Quizás, consciente de sus limitaciones, las Naciones Unidas se limitan a alentar repetidamente la promoción de iniciativas comunes para reforzar la cooperación regional y fomentar la confianza mutua. Al amparo del capítulo VIII de su propia Carta, las posibles intervenciones son encargadas por la ONU a alguna organización regional.

Además de las iniciativas, ya citadas, de la UE y de la OTAN, y del papel coordinador de las Naciones Unidas, existen otras organizaciones dedicadas a la seguridad y defensa que tratan de aportar su pequeño grano de arena para lograr un Mediterráneo más seguro. Entre ellas, la UEO y la OSCE.

Desde el Consejo Ministerial de Petersberg, en junio de 1992, la Unión Europea Occidental ha impulsado un proceso de acercamiento al Sur para tratar cuestiones de seguridad desde una perspectiva político-militar. El diálogo se ha estructurado en dos tipos de reuniones. Por un lado, la Presidencia y el Secretariado General de la UEO celebran encuentros semestrales con los embajadores de los gobiernos participantes en el diálogo. Por otro, el Grupo Mediterráneo (19) se reúne periódicamente con expertos designados de estos mismos países.

Es evidente que en la actualidad, el Diálogo Mediterráneo de la UEO ha perdido gran parte de su impulso inicial. Las actividades específicas son esporádicas (20) y, en gran medida, dependen del interés e estímulo del país que ejerce la Presidencia de la organización. Mirando su labor de estos últimos años, se puede afirmar que las consultas para fomentar la transparencia mediante el intercambio de información han funcionado

(18) Ver la Resolución 54/59 de la Asamblea General, de 31 de diciembre de 1999.

(19) Al que pertenecen, además de los miembros de la UEO: Jordania, Egipto, Israel, Argelia, Marruecos, Túnez y Mauritania.

(20) Durante Presidencia Francesa de la UEO (desde el 1 de julio al 31 de diciembre de 2000) no se ha convocado una sola reunión del Grupo de Cooperación Mediterráneo.

bien, pero los órganos civiles y militares de la UEO no han tenido ni el mandato del Consejo, ni los recursos suficientes para hacer posible un programa de trabajo sistemático. Además, sus esfuerzos para contribuir al capítulo de seguridad del Proceso de Barcelona no han tenido suficiente eco en la UE.

No es fácil, por otra parte, que las perspectivas para una iniciativa secundaria en una organización que se prepara para ser subsumida en otra mayor sean buenas. La futura incorporación de las funciones de la UEO a la Unión Europea no debe ocasionar una pérdida de contenido para el diálogo mediterráneo, sino por el contrario, debe aumentar sus perspectivas buscando la complementariedad entre la especificidad en seguridad y defensa de la cooperación mediterránea de la UEO y la vocación global del Proceso de Barcelona. Esto puede lograrse mediante la transmisión del acervo que en materia de seguridad y defensa ha ido laboriosamente obteniendo el Grupo Mediterráneo de la UEO. En cualquier caso, la relación entre ambos diálogos dependerá del marco más amplio que adopten las relaciones entre la UEO y la UE en la actual construcción de la dimensión de defensa europea.

Dentro de la órbita UEO, los países que participan en EUROFOR y EUROMARFOR (21) también cuentan con una iniciativa para fomentar la confianza en los países de la ribera Sur del Mediterráneo. En este caso, la iniciativa obedeció a una necesidad imperiosa. En su nacimiento, las Eurofuerzas levantaron fuertes recelos sobre sus verdaderos objetivos y su presunto marco mediterráneo de empleo. Los Ministros de Defensa de los cuatro países en ella integrados se vieron forzados a emitir una declaración conjunta desmintiendo estos extremos. Se comprometieron, además, a dar cabida entre sus actividades al intercambio de información, la observación y asistencia a ejercicios, la programación de escalas de buques en sus puertos y la invitación a visitar los cuarteles generales de ambas formaciones.

Desde entonces, los avances han sido mínimos. Prácticamente todos los intentos de aproximación de los países participantes han recibido el silencio como respuesta. Las Eurofuerzas apenas han conseguido algunas visitas y presentaciones de los Cuarteles Generales de las Fuerzas. Las perspectivas de cooperación para el futuro tampoco son optimistas.

(21) España, Francia, Italia y Portugal.

Sin un movimiento por parte de los países destinatarios de la iniciativa de cooperación, los resultados de ésta no podrán ser efectivos.

Otra organización dedicada a la seguridad en su sentido más amplio, la Organización para la Cooperación y Seguridad Europea, también ha instituido un foro mediterráneo (22). No podría ser de otro modo. Teniendo en cuenta la clara conciencia de esta organización sobre la indivisibilidad de la seguridad, resulta evidente que el refuerzo de la seguridad y la cooperación en las regiones vecinas, especialmente en la del Mediterráneo, debe constituir un factor importante para la estabilidad de la región de la OSCE.

Sus actividades prácticas se basan en acontecimientos esporádicos, sin un plan de trabajo fijo. Entre ellas destacan las reuniones del Grupo de Contacto y un Seminario anual. La creación de un Centro de Prevención de Conflictos para el Mediterráneo ha sido discutida en varias ocasiones, aunque aún no se ha reflejado en la práctica. Sin embargo, en su reciente Carta de Seguridad Europea (23) se recomienda a los países mediterráneos que utilicen la experiencia OSCE para crear mecanismos y estructuras de alerta temprana, diplomacia preventiva y prevención de conflictos.

La ventaja comparativa del diálogo mediterráneo OSCE radica en la experiencia de la organización en la prevención de conflictos y la rehabilitación post-conflicto, así como en su promoción de la democracia y Estado de derecho, experiencia que puede ser utilizada en los cambios estructurales que necesita la región. Su mayor desventaja es el recelo con que comienza a ser vista la OSCE en el Sur. Cada vez con mayor frecuencia, sus propuestas se perciben como un modelo de seguridad “a la europea” y sin contrapartidas económicas. Otras iniciativas, especialmente el proceso de Barcelona de la UE, parecen mejor preparadas para lograr objetivos similares.

En un segundo nivel, de consultas informales, existen otros foros dedicados a la seguridad del Mediterráneo. Quizás los dos más significativos son el Foro Mediterráneo y el Foro de Formentor. El primero constituyó el primer marco de consultas específicamente mediterráneo y fue precursor del Proceso de Barcelona y su asociación euromediterránea. Aún hoy se

(22) En la Cumbre de la OSCE celebrada en Budapest, en diciembre de 1999, se creó el Grupo de Contacto con los Países Mediterráneos Socios para la Cooperación que actualmente incluye a Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania.

(23) Que fue aprobada en Estambul en noviembre de 1999.

le puede considerar un “laboratorio de ideas” en materia de seguridad. El Foro Formentor, por su parte, sirve de lugar de encuentro e intercambio de opiniones a las más importantes personalidades de la región, proporcionándoles un tiempo de reflexión que la actividad política no siempre les concede.

Sinergias

Todo este cuadro de iniciativas diferentes y de posiciones nacionales encontradas, nos conduce a pensar que una única organización internacional no puede hacerse cargo de los problemas regionales que afectan a la seguridad. Sería poco realista. Por el contrario, razones de eficacia apuntan a que los diferentes diálogos deben buscar las sinergias. Deben apoyarse mutuamente, sin interferirse.

Para los analistas mediterráneos de la prestigiosa organización Rand (24), la mayor sinergia entre organizaciones se consigue si coinciden en el objetivo estratégico y divergen en los objetivos competitivos. Es decir, si las actividades que se realizan para conseguir un mismo fin apenas se solapan. En este sentido, el mayor potencial de sinergia en el Mediterráneo lo tienen la UE y la OTAN. Difieren en la participación, pero sus actividades son complementarias y sus desarrollos relativamente paralelos. Mucho menor grado de sinergia encontramos entre la OSCE y la UE. El actual contenido del primer capítulo del Proceso de Barcelona, sus recursos y los trabajos de su Carta de Estabilidad para el Mediterráneo coinciden y superan el contenido presente y futuro del diálogo de la OSCE.

Conviene reconocer, sin embargo, que la gran variedad de iniciativas oficiales y extraoficiales sobre el Mediterráneo está produciendo un cierto “cansancio de diálogo”, especialmente porque actualmente todas estas iniciativas se encuentran aún en un plano muy conceptual que dificulta distinguir sus potencialidades y sus ventajas comparativas. Además, aunque cada esfuerzo tiene sus propios programas, existen solapes muy relevantes. Surgen nuevas dudas. La coordinación entre iniciativas es difícil de conseguir por la permanente evolución de las organizaciones que las sustentan en su búsqueda de una mejor posición en la aún no consolidada arquitectura de defensa europea. Sin embargo, es absolutamente

(24) “NATO Mediterranean Initiative: Policy issues and dilemmas”, 1998.

necesaria, no tanto en sus actividades prácticas, pero sí en sus pasos políticos.

Una cuestión de fondo vuelve a la superficie: sin llegar a establecer un organismo burocrático que se encargue de esta coordinación, como la en ocasiones propuesta Agencia Euromediterránea de Seguridad, es necesario establecer un planeamiento concertado que aglutine los esfuerzos. Como en tantas otras ocasiones, el modelo no está lejos. Podemos pensar en un tipo de “interlocking institutions” mediterránea que, sin crear una división del trabajo, sea capaz de tejer un entramado de diálogos regionales tupido y difícil de quebrar en tiempos de crisis.

UNA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD PARA EL MEDITERRÁNEO

Una primera aproximación: la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad

En el aspecto político, la Conferencia de Barcelona de la UE sentó las bases de un proceso abierto y destinado a desarrollarse. En ella, se decidió dar una forma concreta a la colaboración euromediterránea mediante el estudio de aquellas medidas de confianza y seguridad que son necesarias para crear un “espacio de paz y estabilidad regional en el Mediterráneo”. Con este fin, la Declaración final de Barcelona incluía la posibilidad de instaurar un pacto euromediterráneo de estabilidad.

A propuesta de Francia, en Barcelona se convino que este pacto debería fundarse en los principios contenidos en una Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad. A pesar de la conveniencia de avanzar en su redacción para desarrollar el capítulo político de la asociación euromediterránea, la Carta apenas fue desarrollada durante los primeros tres años del Proceso. La razón principal fue la dificultad de encontrar un momento político apropiado en el difícil contexto regional. Afortunadamente, durante estos últimos meses la tendencia ha cambiado y se ha producido un considerable progreso en la redacción de ese instrumento.

El consenso que comienza a construirse alrededor de este proyecto se basa en la creación de un dispositivo, modesto inicialmente, pero con un carácter progresivo. Evidentemente, esto ha condicionado su redacción. La Carta no es ambiciosa, pero se ha dotado de flexibilidad y gran potencial para adaptarse al futuro. Su propósito principal será institucionalizar el diálogo político que ya existe y poner en marcha mecanismos que den

respuesta a los problemas de seguridad de la región.

Tres consideraciones de importancia: la Carta será un instrumento político voluntario, no vinculará legalmente y utilizará la regla del consenso para la adopción de decisiones. Para prevenir las tensiones regionales pondrá en marcha instrumentos que hagan posibles acciones comunes en campos de enorme interés para todos los socios: la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación post-conflicto. Además permitirá acciones subregionales, en las que un número determinado de países se comprometen a avanzar con mayor rapidez en asuntos de interés común.

Aunque estará orientada a los asuntos políticos y de seguridad, se pretende que la Carta no obvie los aspectos económicos, sociales y humanos que tienen implicaciones políticas o de seguridad. Así, se incluirán en ella medidas de fomento de la confianza que tengan este carácter y que, en lo posible, promuevan los derechos humanos, la democracia, la tolerancia y el conocimiento mutuo. La Carta también encarará medidas prácticas para hacer frente a los retos regionales de mayor gravedad, como la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo, y la proliferación de armas de destrucción masiva.

La prevención de conflictos en el futuro Mediterráneo

Aunque desde la orilla Sur del Mediterráneo se considera que la integración y la disminución de las disparidades es ya prevención de conflictos y en la orilla europea algunos autores consideran que la Declaración de Barcelona es prevención de conflictos en todos sus capítulos, lo cierto es que la Carta para la Paz y la Estabilidad es sólo un buen comienzo y queda mucho trabajo por hacer en este campo.

El concepto de prevención de conflictos que conocemos fue desarrollado tras la experiencia europea, por lo que es muy específico. Fue concebido para conflictos entre estados, y no dentro de estados, y cuenta con un componente militar muy acusado. Para que su aplicación resulte de utilidad en el Mediterráneo, el concepto debe ser adaptado. Las razones son evidentes. El potencial de conflicto actual en el Mediterráneo es mucho menor del que existió en Europa durante la Guerra Fría. Afortunadamente, en nuestra región no podemos hablar de dos bloques antagónicos, enfrentados cara a cara, y no se puede esperar que las medidas de confianza sean en este ámbito geográfico tan decisivas como lo fueron

cuando era preciso romper el hielo entre dos ideas estratégicas e ideológicas contrarias.

Pero, ¿cual es la situación actual? La Unión Europea cuenta con un amplio número de mecanismos, procesos, órganos y actividades que están directamente relacionados con la prevención y gestión de crisis. La UE tiene sistemas para presionar e influir en el proceder de terceros países; es capaz de tomar medidas activas para neutralizar tensiones en países o zonas geográficas; y, además, está dotándose de instituciones para desempeñar funciones de prevención y gestión de crisis. Sin embargo, la Unión aún no esta suficientemente preparada. Es una organización lenta que no cuenta con la suficiente experiencia. Mejor conocimiento tiene la OSCE, en cuanto a la cultura de prevención de conflictos y a la diplomacia preventiva, y la OTAN y la UEO, en cuanto a la utilización de medios militares en la gestión de crisis. También, las organizaciones no-gubernamentales y los medios de información pública pueden proporcionar una combinación muy efectiva en la prevención de conflictos.

Lo que realmente necesita el entorno mediterráneo son mecanismos que faciliten la resolución de conflictos y, sobre todo, el desarrollo de un sistema de prevención que evite la aparición de otros nuevos. Sólo cuando este sistema de prevención falle, o resulte insuficiente, nos veremos obligados a gestionar una crisis. Esta doble perspectiva exige que la transición de la prevención a la gestión asegure la continuidad en la respuesta.

Necesitamos, por tanto, un dispositivo que garantice tres elementos básicos: el suficiente tiempo de alerta para posibilitar acciones preventivas por parte de las organizaciones regionales y subregionales; un buen control político de la crisis; y una cooperación estrecha y coordinada entre todos los medios civiles y militares que puedan ser empleados en su gestión. El sistema podría estar compuesto de los siguientes elementos:

- Un Centro de Situación Euromediterráneo, encargado de la alerta temprana, mediante la recogida y análisis de información regional.
- Una unidad de diplomacia preventiva, destinada a nombrar conciliadores y representantes especiales. Podría, incluso, enviar las misiones de recogida de información que se consideren necesarias.
- Un mecanismo político de urgencia, encargado de la prevención de controversias y destinado a corregir interpretaciones erróneas que pudieran conducir a represalias unilaterales o a situaciones de con-

flicto.

- Un mecanismo de acción temprana, que en ultimo extremo pudiese llegar a emplear una fuerza militar para separar partes beligerantes y estabilizar una crisis en sus primeros estadios.

Con una estructura de este tipo podríamos pensar en un sistema de seguridad para el Mediterráneo compuesto por una capacidad de “alerta temprana”, bien respaldada por otra capacidad real de “acción temprana”.

Un objetivo: profundizar en los aspectos de seguridad del diálogo

Volviendo a la Carta de estabilidad, no debemos olvidar que está siendo elaborada a base de un tremendo esfuerzo. No es fácil obtener un mínimo común denominador en las posiciones de los socios euromediterráneos. En su desarrollo, cada progreso, por pequeño que parezca es utilizado como base para futuros avances (25).

Quizás por ello, hasta ahora no ha sido posible avanzar en la elaboración de medidas de confianza en el ámbito militar. Pero, ¿Es posible en la actualidad hablar de un sistema de seguridad sin tener en cuenta sus aspectos militares? Pienso que no. Aunque hoy la realidad nos indica que la seguridad de un Estado y de sus gentes, ya no está confinada a la esfera militar, no se puede olvidar la importancia de los mecanismos político-militares en el proceso de construcción de confianza que necesita el Mediterráneo. Estos mecanismos deben preparar el camino para una futura cooperación efectiva en el campo de la seguridad.

Tras la adopción de la “Carta para la Paz y la Estabilidad”, el diálogo mediterráneo debe verse enriquecido con una serie de medidas en el campo de la seguridad en su sentido más tradicional. El objetivo parece claro: transformar, en un futuro no demasiado lejano, nuestra Carta dedicada a la estabilidad en una auténtica “Carta para la Seguridad en el Mediterráneo”.

Existen importantes razones para justificar la incorporación de estas

(25) SANCHO VELÁZQUEZ, Javier, en una intervención durante el Seminario “Cooperación euro-mediterránea y seguridad”, organizado por la asociación Carta Mediterránea en 1999.

medidas. La primera, y principal, es la exigencia de acometer de forma global los problemas inter-relacionados que plantea un sistema de seguridad mediterráneo. La asociación euromediterránea de la UE parte de esta aproximación general. Pero además, debe considerarse el importante e influyente papel que aún juegan los ejércitos en las sociedades de la ribera Sur. Las medidas destinadas a mejorar la relación militar a militar tendrán un impacto que trascenderá al campo político.

La forma más efectiva de incorporar este diálogo militar podría ser sumar a las categorías de mecanismos con que ya cuenta la Carta de Estabilidad, una nueva dedicada a las medidas de confianza político-militares. Las medidas que se podrían incluir en ella podrían obedecer a un esquema de tres niveles progresivos, que ha sido definido con gran acierto por Martín Ortega (26): medidas de fomento de la confianza dedicadas al campo de seguridad; medidas basadas en una cooperación no institucionalizada; y medidas basadas en una cooperación institucionalizada.

En el primer nivel incluiríamos las medidas necesarias para desarrollar una cultura de diálogo y cooperación en el campo político-militar. Todas ellas tratarían de promover el conocimiento mutuo entre las autoridades político-militares y entre las Fuerzas Armadas de las dos orillas, tejiendo una red de relaciones personales imprescindible para acometer medidas más avanzadas. Esto implicaría, sobre todo, el debate conjunto en un gran número de campos, desde las doctrinas militares hasta la no-proliferación. Sin pretender ser exhaustivo, las medidas concretas podrían incluir:

- Seminarios y reuniones académicas.
- Visitas e intercambios entre Fuerzas Armadas.
- Notificación mutua de las futuras actividades militares.
- Intercambio de información sobre estructura de fuerzas y presupuestos militares.
- Asistencia cruzada a Academias Militares.
- Creación de una red de institutos de estudios estratégicos y de defensa.
- Observación de ejercicios militares.

(26) MARTÍN ORTEGA: *"The future of the Euromediterranean security dialogue"*. *WEU Occasional Papers*, marzo de 2000.

- Intercambio de información sobre los sistemas de defensa civil y gestión civil de crisis.
- Acuerdos de cooperación para operaciones de búsqueda y rescate.
- Identificación de ayuda militar en desastres y operaciones de asistencia humanitaria.
- Intercambio de inteligencia.
- Adiestramiento en operaciones de mantenimiento de la paz y en otras áreas de interés, como la del desminado.

Una vez mejorado el conocimiento mutuo, este desarrollo nos llevaría a profundizar en el diálogo, aún sin establecer nuevas estructuras institucionales. Las medidas que podían adoptarse en este segundo nivel serían:

- Participación en ejercicios militares combinados.
- Cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz. Integración en unidades combinadas durante su realización
- Cooperación entre las Armadas y Guardias Costeras, para hacer frente al tráfico ilegal de drogas y de personas.
- Intercambio de inteligencia sobre emigración ilegal y la actuación de mafias transnacionales.
- Acuerdos de asistencia en gestión de crisis.
- Cooperación logística para abaratar los costes del mantenimiento de sistemas de armas comunes.

Como nivel último, y a la vez como meta, se puede pensar en un tercer grupo de medidas de seguridad que den cuerpo a una ambiciosa cooperación institucionalizada. Entre ellas, podemos incluir las siguientes:

- Establecimiento de Fuerzas Multinacionales euromediterráneas, específicamente diseñadas para los problemas de la región.
- Creación de un centro de prevención de conflictos que cuente con un mecanismo político de urgencia.
- Creación de un centro regional de gestión de crisis con capacidad de alerta temprana.
- Instrumentos de control y de limitación de armamento.
- Guardia costera común, encargada de la seguridad marítima, seguridad ecológica y el crimen internacional.
- Desarrollo de capacidades de acción subregionales. Dando cabida, en el campo militar, a cooperaciones reforzadas entre grupos de países afines.

En cualquier caso, debe subrayarse el carácter progresivo de este ejercicio. Todas estas medidas requieren un paso prudente, comenzando por colaboraciones en temas sencillos para terminar tejiendo relaciones operativas en campos más complejos. Un ejemplo puede resultar ilustrativo: un embrión de una Guardia Costera Euromediterránea podría gestarse a partir de contactos académicos y personales entre oficiales navales de ambas orillas; podría crecer mediante el intercambio de observadores en operaciones y ejercicios; obtendría su mayoría de edad con misiones de salvamento a nivel subregional para dos o tres estados; y en su madurez, progresaría en dos vías paralelas, aumentando la participación y acometiendo misiones cada vez de mayor importancia.

El Proceso de Barcelona como marco de referencia del diálogo de seguridad

En este punto de la reflexión, quizás sea interesante relacionar la recién tratada necesidad de un sistema mediterráneo de seguridad con la nueva dimensión de seguridad y defensa que está adquiriendo la Unión Europea. Si miramos de forma desapasionada el panorama internacional de conflictos observamos la existencia de un cinturón de crisis alrededor de Europa: Bosnia y Serbia, Albania, el Mar Egeo, Chipre, Oriente Medio, Libia, Argelia y el Sahara. La UE cuenta con dos opciones: tomar parte activa en su resolución o protegerse y aislarse de ellos, tratando de no ser salpicada por la violencia que los caracteriza.

La elección no ofrece dudas. Europa debe involucrarse más en lo que pasa en su periferia. Las lecciones aprendidas de las crisis en las que se ha intervenido en los Balcanes desde hace diez años, la puesta en marcha del euro, la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam y una evolución significativa de las posiciones británica y francesa, han creado, desde hace un año, una verdadera dinámica política a favor del desarrollo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa. Los Quince están hoy de acuerdo en la necesidad de estar más presentes en la seguridad de nuestro propio continente mediante la puesta en marcha de mecanismos eficaces de gestión de crisis. Si centramos nuestra atención en el Mediterráneo esta evolución ha supuesto pasar de un concepto de la seguridad regional basado en un reparto de papeles, en el que Europa enfocaba su relación con el Mediterráneo hacia los aspectos económicos y los Estados Unidos se encargaban de la seguridad regional, a otro más equilibrado.

Hoy, el Mediterráneo ofrece un marco privilegiado para el desarrollo de una verdadera Política Europea Común de Seguridad y Defensa para la UE. Europa está indisolublemente ligada al Mediterráneo y la construcción de una comunidad de seguridad en sus orillas se convierte en un reto atractivo. Si no queremos seguir sosteniendo frustraciones comprensibles y ver la credibilidad de la UE comprometida, debemos promover un sistema de seguridad regional que incluya, además de los aspectos militares tradicionalmente ligados a ella, programas sociales y económicos, la promoción y consolidación de la democracia, los derechos humanos y la protección del medio ambiente.

¿Puede la UE hacerse cargo del proyecto con exclusividad? A pesar de que el Proceso de Barcelona está específicamente diseñado para la realidad de la región, creo que no. No es conveniente que exista un actor único. Un sistema de seguridad eficaz exige acudir a la especialización y valor añadido de cada organización dedicada a la seguridad regional y no despreciar las aportaciones que algunos estados realicen de forma individual. Sin embargo, debe existir una jerarquía y un reparto de prioridades. Por su alcance global, el Proceso de Barcelona de la UE parece ser la iniciativa mejor preparada para convertirse en el marco prioritario de diálogo y cooperación con los países mediterráneos. Su papel vertebrador comienza a ser reconocido en todos los foros de seguridad regional. Es significativo que la propia OTAN considere su diálogo mediterráneo como una actividad complementaria a los esfuerzos que realiza la UE en un marco más amplio (27).

Sin embargo, hasta la fecha, la UE no ha sido capaz de asumir este reto. Está resultando tremendamente difícil dar al Proceso de Barcelona una dimensión de seguridad cuando la UE, en general, se está empujando a dotar de ella. La Unión no cuenta con una cultura de defensa suficiente para facilitar el desarrollo del Proceso de Barcelona en sus aspectos de seguridad y defensa.

Tampoco en el Proceso de Paz de Oriente Medio, la Unión Europea está teniendo una participación relevante. Tras el reciente fracaso de la cumbre de Camp David y la creciente percepción árabe de que Estados

(27) El Concepto Estratégico de la Alianza refleja la relación de su diálogo mediterráneo “complementaria y mutuamente reforzada” con otros esfuerzos internacionales, destacando la futura labor del Proceso de Barcelona.

Unidos ha dejado de ser un mediador neutral, España y el resto de los países de la Unión tienen un importante papel que jugar en sus negociaciones. Se trata de una gran ocasión para demostrar que la UE tienen una política exterior propia. Pero para ello, debemos tratar de formular una postura más coherente. Hoy por hoy, la política europea hacia Oriente Medio no es común ni unitaria (28).

No cabe duda que la solución de los conflictos que actualmente asolan la región es un requisito para un pleno desarrollo de Barcelona. Pero ello no quiere decir que, mientras se llega a esa situación, la asociación euromediterránea no pueda proseguir su andadura. A corto plazo, si queremos ser prácticos, debemos evitar la "contaminación" que para el Proceso de Barcelona supone el Proceso de Paz árabe-israelí. Es necesario disociar el problema de Oriente Medio, que requiere una aproximación global y soluciones mundiales, de la búsqueda de estabilidad en el resto del Mediterráneo, que evidentemente puede resolverse con soluciones regionales.

Llegados a este punto no queda más que preguntarse: ¿Cuál es el futuro de esta iniciativa? ¿Dónde está el Mediterráneo en la lista de prioridades de la Unión Europea? Como hemos citado, la primera prioridad de la acción exterior de la UE debe estar en la proyección de estabilidad en su periferia y, en este ejercicio, la proyección hacia el Este no debe ir en perjuicio de la dirigida al Sur. Para algunos analistas, los más optimistas, la expansión en un sentido puede crear nuevo potencial en el otro, al obligar a cambios radicales de estructuras y procedimientos.

En cualquier caso, es necesario dar un nuevo impulso al Proceso de Barcelona. A principios de septiembre de este mismo año, el Comisario de Relaciones Exteriores de la UE, Chris Patten, presentó una comunicación en este sentido. El documento lamenta la lentitud con que el Norte ejecuta sus planes de ayuda en la región y el Sur realiza sus reformas económicas y políticas. Como elemento nuevo, Patten propone establecer una relación entre los fondos de financiación y el progreso de estas reformas, especialmente en el campo del respeto a los derechos humanos. En el campo de la seguridad, el Comisario europeo propone una aproximación más fle-

(28) En la votación sobre la resolución de la Asamblea de las NU que responsabiliza a Israel por el brote de violencia que ha asolado la zona durante el mes de octubre de este año, los europeos se dividieron: España, Francia, Grecia e Irlanda, a favor; Alemania, Italia, Reino Unido y Holanda, en contra.

xible que la actual, mediante medidas que puedan ser tomadas por pequeños grupos de socios. Considera necesario profundizar en el diálogo incluyendo temas como el terrorismo, la prevención de conflictos y la gestión regional de crisis.

Todo esto nos conduce a sentir la importancia de ir pasando del “status quo” actual, con una serie de relaciones establecidas de forma satisfactoria en algunos campos, a acometer los temas difíciles, hasta la fecha cuidadosamente eludidos. A largo plazo, esta orientación deberá ser acompañada por la creación de una estructura institucional. Estructura que como mínimo deberá incluir: un órgano de decisión que podría ser la conferencia de los ministros de Asuntos Exteriores, que adoptaría decisiones por consenso y que en ocasiones sería reforzado por la cumbre de Jefes de Estado; un órgano administrativo, al frente del cual estaría un Secretario General encargado de los aspectos administrativos y técnicos; y un diálogo parlamentario, que ya fue previsto en la propia Declaración de Barcelona.

Europa tiene una responsabilidad política para que el proceso euro-mediterráneo recupere la ilusión y la expectación que mereció en su alumbramiento. En materia de seguridad, necesitamos definir un claro objetivo político al que los veintisiete países incluidos en el proceso otorguen la necesaria atención. Los países del Sur, por su parte, deben hacer algo más, el deseado acercamiento entre las dos orillas exige que den pasos por sí mismos para mejorar sus actuales estructuras políticas.

EL PAPEL DE ESPAÑA COMO CATALIZADOR DE INICIATIVAS

Obligación geográfica, histórica, económica. Posiciones e intereses

España ha tenido siempre el Mediterráneo entre sus prioridades. Las diferentes iniciativas para intensificar el diálogo de seguridad sobre el Mediterráneo han sido un terreno en el que España ha tenido un papel destacado.

La explicación a este protagonismo es sencilla. Históricamente, esta región ha sido un área clave para nuestro país. El Mediterráneo ha conformado nuestra identidad nacional. Por él han llegado las culturas que constituyen nuestra herencia y han formado nuestra personalidad. Geográficamente, España se encuentra ubicada entre las dos orillas. Nuestro país bascula entre dos áreas que hoy por hoy, cuentan con distintos nive-

les de seguridad: una Europa relativamente estable y bien equilibrada, democrática y con elevado nivel socioeconómico; y una costa Sur cuajada de conflictos y desequilibrios, pobre en lo económico y con importantes desigualdades sociales. Fernand Braudel definió el estrecho de Gibraltar diciendo que *“no es una barrera líquida que se levanta entre la masa continental del mundo ibérico y la del mundo norteafricano, sino un río que une más que separa, que hace de Africa del Norte y de Iberia un solo mundo. Un bicontinente”*. Por último desde el punto de vista económico, se está tejiendo un complejo entramado de intereses mutuos: intercambios comerciales, gas y otros recursos energéticos, inversiones e instalación de empresas, “joint ventures”, turismo, líneas de comunicación compartidas. Los intercambios comerciales con algunos de los países se han duplicado en menos de diez años y las inversiones españolas en la región siguen en progreso (29).

España comparte la visión conjunta de sus aliados con respecto al mar Mediterráneo, al que se concede una gran importancia estratégica, reconociendo que los problemas económicos, políticos y sociales que afectan a ambas orillas de este mar representan un desafío común que requiere un enfoque general y coordinado.

Por otra parte, corregido el aislamiento histórico de tantos años, España está asumiendo mayores compromisos y responsabilidades en el ámbito de la seguridad y estabilidad internacionales. En esta perspectiva general debe situarse como un objetivo prioritario la consolidación de la presencia española en el Mediterráneo. No es extraño, por tanto, que la dimensión mediterránea de nuestra acción exterior merezca una de las líneas básicas de actuación contenidas en la última Directiva de Defensa Nacional. En ella, se reconoce la especial atención que nuestro país debe dedicar al Mediterráneo y la idoneidad de medidas como el diálogo y la cooperación para garantizar la estabilidad en la región.

Al margen de estas cuestiones, es evidente que España no se siente amenazada militarmente por sus vecinos meridionales. Tampoco el resto de la UE tiene razones objetivas para ver el Sur como fuente de inestabilidades. Por lo tanto, el sistema de seguridad que nuestro país debe propugnar para la región no debe fundamentarse en la disuasión y en la ame-

(29) Sólo en Marruecos están implantadas en la actualidad más de ochocientas empresas y sociedades españolas.

naza, sino en el diálogo ya que sin duda el desconocimiento y la falta de diálogo son la principal causa del rechazo y la tensión entre las dos orillas. De esta forma, puede afirmarse que la consulta y la cooperación son dos elementos esenciales en la búsqueda de soluciones a las crisis, así como el medio más adecuado para impedir las.

Ya se ha mencionado que la revalorización del área mediterránea propugnada por España debe relacionarse con el proceso actual de refuerzo de la seguridad europea. Recordando su dimensión mediterránea, la seguridad de Europa requiere conceder a esta zona una importancia cada día mayor en el escenario estratégico actual. En esta línea, en su primera comparecencia ante la Comisión de Defensa del Senado, en junio 2000, el Ministro de Defensa Federico Trillo, recalcó la necesidad de utilizar un enfoque basado en el fomento de medidas de confianza, en el diálogo político, en la cooperación para su desarrollo y en el acercamiento cultural.

En el contexto de cambio que está viviendo la UE, con una política exterior que se diseña desde sus cimientos, se presenta una gran oportunidad para que España traslade la importancia que concede a la región mediterránea a la nueva PECSO. Nuestro país puede jugar, haciendo uso de sus excelentes relaciones bilaterales y de su peso actual en la UE, un papel de puente en las relaciones Norte-Sur. Para ello, contamos con la sensibilidad mediterránea de un español, Javier Solana, que ejerce como Secretario General/Alto Representante para la PESC de la Unión Europea.

España en las iniciativas mediterráneas

Además de mantener e incrementar unas estrechas relaciones en el ámbito bilateral, España puede desempeñar un relevante papel en el campo multilateral mediante el impulso y desarrollo de las iniciativas de diálogo y consulta que ya existen. Una buena muestra de ello la podemos obtener en las conversaciones del Proceso de Paz en Oriente Medio. A nuestro país le ha correspondido, por tradición y por vocación mediterránea, desempeñar un notable papel mediador en el conflicto que enfrenta a árabes e israelíes. España es sensible, tanto a los derechos de los palestinos, como a las necesidades de seguridad de Israel, la única democracia completa en la zona. La Conferencia de Madrid (30) constituyó un hito

(30) Celebrada en 1991 inauguró formalmente el Proceso de Paz en Oriente Medio.

en el proceso de paz. La posición española, equilibrada entre unos y otros, y amiga de ambos, tiene un valor indudable y quizás no encuentra equivalente en el mundo. En este sentido se sitúan los intentos españoles de convocar una Conferencia de Paz para 2001.

En el ámbito multilateral, España está impulsando de forma decidida la necesidad de abordar una política mediterránea conjunta con el fin de hacer frente a la actual presión demográfica, a la proliferación de armas con proyección a largo alcance, a la aparición o incremento de potencial químico y al terrorismo islámico. Sin embargo, el relevante papel español en la definición y creación de foros internacionales de discusión dedicados al Mediterráneo no puede ocultar la necesidad de simplificar y coordinar esfuerzos. Sin duda, nuestros recursos y energías deben concentrarse en aquellos con mayor potencial de futuro: el Proceso de Barcelona de la UE y al Diálogo Mediterráneo de la Alianza.

El Proceso de Barcelona ocupa un lugar central en nuestras prioridades de política exterior. España debe continuar siendo en la UE el motor que impulsa su dimensión mediterránea. Nuestros esfuerzos deben ir dirigidos a superar las incongruencias de las políticas comunitarias que hoy se dirigen a la región, incardinándolas en un proceso lo más amplio y coordinado posible: el Proceso de Barcelona.

Desde un punto de vista español, la base de partida debe ser el “espíritu de Barcelona”, que durante sus cinco años de existencia ha demostrado su solidez resistiendo vientos contrarios. Hasta ahora, este sentimiento ha sido más importante que las realizaciones concretas del propio Proceso de Barcelona. Sin embargo, comienza a no ser suficiente. Surgen dudas sobre su eficacia y necesitamos resultados concretos que den valor a las ideas e intenciones iniciales. El Proceso de Barcelona debe prosperar en sus dos ejes, horizontal y vertical.

En el horizontal, los esfuerzos deben encaminarse a igualar, en lo posible, los intereses y las apreciaciones de los países del Norte y, al mismo tiempo, fomentar la integración de los países del Sur. Integración que debe comenzar por el aspecto comercial y económico e ir evolucionando hacia el político. Desde esta doble perspectiva, el Proceso de Barcelona podrá proporcionar el marco adecuado para tratar esta integración. Para ello deberá cambiar su enfoque actual, dirigido en sentido Norte-Sur y con

un fuerte componente bilateral, hacia otro más equilibrado como el que propugna España (31).

En el vertical, es posible abrir campos de colaboración en nuevas materias. Como se apunta en la Estrategia Común, existen asuntos de Justicia e Interior, emigración, lucha contra el crimen organizado que deben ser incluidos. Temas todos tratados hasta ahora a escala nacional o, en el mejor de los casos, bilateral. Para España y para sus países socios del Norte de África, la continuación del diálogo sobre la lucha contra el terrorismo o las migraciones debe señalar el camino a seguir. El Proceso de Barcelona debe dar el salto desde el mundo de las ideas y las intenciones y orientarse hacia la acción y la obtención de resultados concretos.

En este punto de la reflexión, creo que el diálogo comunitario no quedará completo sin la inclusión de medidas político-militares que eliminen malentendidos y favorezcan el acercamiento entre los estamentos militares y políticos de las dos riberas, reduciendo un obstáculo psicológico secular.

En este campo, España debe asegurar la complementariedad con la Asociación Euromediterránea del Diálogo Mediterráneo que ha establecido la OTAN. Hasta la fecha, España ha compartido y estimulado la creciente atención aliada hacia lo que tradicionalmente ha conocido como flanco Sur. España debe continuar ofreciendo su experiencia en una zona que conoce bien y con la que tradicionalmente ha mantenido sólidos vínculos de amistad.

En esta perspectiva general hay que analizar, por su relevancia, la participación activa de nuestro país en las negociaciones que dieron lugar al nuevo Concepto Estratégico. En Washington fue posible definir correctamente el Diálogo Mediterráneo. España deseaba que tres de sus principales características, aquellas que le dan proyección de futuro, quedasen bien reflejadas: la vinculación de la seguridad europea con la seguridad en el Mediterráneo; el carácter progresivo de la relación, que permita ir avanzando en el camino que va desde el diálogo a la cooperación; y la naturaleza abierta de la participación que debería permitir aumentar el número

(31) En este sentido se manifestó el Comisario Europeo Christopher Patten en El Cairo, en una Conferencia celebrada el 1 de abril de 2000.

de socios involucrados. Nuestra actuación en este foro debe ahora dirigirse a conseguir que estas tres decisiones se hagan realidad.

Para ello debemos seguir impulsando el trabajo del Grupo de Cooperación del Mediterráneo (32) y su función de evaluación de la situación de seguridad regional, continuación de las conversaciones políticas con los socios mediterráneos y coordinación e impulso de las actividades de cooperación. En el momento actual, debemos aprovechar las ventajas que en el ámbito aliado proporcionan las reuniones 19+1. Sin duda, este formato da una mayor posibilidad de influir en las decisiones a los países más inclinados a la cooperación. Por una parte, permite una activa participación de las capitales, que sería más difícil si las reuniones fuesen del Secretariado General de la OTAN con cada nación. Por otra, los diecinueve países aliados se encuentran en plano de igualdad y se evita el mayor peso específico que en otro tipo de reuniones tienen los Estados Unidos. Sin perder estas ventajas, a medio y largo plazo, es necesario dar un paso más, fomentando las reuniones multilaterales de todos los socios en formato 19+7.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN debe seguir evolucionando desde la discusión actual a una cooperación práctica. Para España, los esfuerzos deben dirigirse en dos direcciones: por un lado, hacia el desarrollo de programas de cooperación que, sobre la base de la “autodiferenciación”, hagan posible una mayor participación; por el otro, a tomar una posición activa, de “ir a buscar a los países socios”, en vez de esperar a que ellos decidan participar en nuestras actividades.

El caballo de batalla para esto debe ser el Programa Anual de Trabajo. Es necesario impulsar su mejora cada año. Debemos forzar a que los aliados del Sur muestren sus preferencias y prioridades y así asegurar una mayor participación en las actividades programadas. Con el mismo fin, el documento sobre la financiación de la participación también debe mejorarse para asegurar una respuesta más ágil y rápida a las peticiones de asistencia de nuestros socios.

A esta labor externa de promoción del diálogo, España debe sumar un esfuerzo interno tendente a dar coherencia a su política regional. Así, resulta cuando menos complicado, compaginar ciertos aspectos de la política aliada, asumida por España, con los esfuerzos para fomentar la

(32) Creado a iniciativa española y sancionado en la Cumbre de Madrid en julio de 1997.

cooperación y la confianza mutua en el Mediterráneo. Entre los temas más conflictivos destacan los nucleares, la excesiva prioridad aliada a la Asociación para la Paz, o el tratamiento excesivo que en muchas ocasiones se da a la proliferación.

¿La oportunidad de España?

El Mediterráneo ha sido, es, y probablemente continuará siendo, una zona vital para España. Nos encontramos ante una oportunidad histórica para la expansión diplomática y el ejercicio de un liderazgo regional. La posición privilegiada de nuestro país debe ser aprovechada al máximo con una política exterior y de defensa perfectamente coordinadas y complementadas por una política económica, comercial y de ayuda, coherente con nuestros objetivos nacionales.

Para mantenernos como interlocutor privilegiado, nuestras actividades deben orientarse hacia el liderazgo y la mediación. Para ello, España deberá jugar sus cartas en dos direcciones opuestas: hacia el Sur es necesario fomentar la confianza y evitar que los países que lo forman se sientan relegados; hacia el Norte, se impone un continuo ejercicio de concienciación para que nuestros aliados también vean el Mediterráneo como un área de cooperación y oportunidades.

Suena bien, pero existen dudas importantes que despejar: ¿Hay voluntad política real de liderar en nuestro país? ¿Y capacidad suficiente? ¿Y área de influencia? Para influir no hay que pedir, sino aportar. Resulta evidente que la principal crítica que hoy se puede hacer de nuestra política en el Mediterráneo es la falta de medios materiales. Pero no es la única. Falta un colchón suficiente de intereses mutuos, en lo posible despolitizados. Tampoco desarrollamos una capacidad informativa y cultural suficiente. Hemos vinculado tradicionalmente los intereses económicos a compensaciones políticas y, lógicamente, la reacción en la otra orilla ha sido hacer el mismo juego. El diálogo se ha vuelto interesado y mezquino. La aspiración a pequeños logros tangibles y coyunturales puede socavar la posibilidad de obtener una influencia y prestigio real, que sólo puede conseguirse mediante una acción continuada y unos objetivos a largo plazo.

Conviene también considerar otro factor de gran importancia en el campo de la seguridad: las posibilidades políticas de España y nuestra capacidad de influencia en el sistema de seguridad mediterráneo depen-

derán de la presencia y visibilidad de una acción exterior que no puede concebirse sin una adecuada capacidad de defensa. Tener peso específico en el panorama europeo y mediterráneo de la seguridad y defensa exige dedicar recursos para unas fuerzas armadas que a sus cometidos tradicionales deben sumar otras actividades relacionadas con la cooperación. Debemos evitar la superficialidad: no hay política exterior efectiva que no este respaldada por una política de defensa eficaz y bien dotada.

En cualquier caso, existe un espacio para el liderazgo español en el Mediterráneo Occidental. Para ello debemos evitar considerar los problemas del Mediterráneo como globales o de tratamiento único. España no puede aceptar que la problemática del Magreb tenga la misma calificación que el casi permanente conflicto de Oriente Medio. Se impone un cierto grado de estancamiento para evitar que este último “contamine” lo que podría ser un mar de cooperación. Poniendo un sólo ejemplo, asimilar el grado de proliferación del conjunto de países mediterráneos del Oriente Medio con los de la parte occidental del norte de África es injusto y se aleja de la realidad. La solución para España es regionalizar y concentrar la cooperación en zonas concretas.

Dentro de la unidad geoestratégica que se da en el Mediterráneo, donde los problemas y las tensiones se transmiten con facilidad, España considera el poniente mediterráneo como un espacio próximo que requiere toda su atención. Hoy por hoy, nuestras relaciones con Marruecos y Túnez, reguladas por sendos Tratados de Amistad, son muy estrechas, y están mejorando las que mantenemos con Argelia. La prueba del relanzamiento de las relaciones hispano-argelinas la tenemos en el reciente viaje de José María Aznar a Argel, primera que ha realizado a este país un Jefe de Gobierno de la UE, desde el comienzo de la crisis argelina en 1992.

Teniendo en cuenta estas privilegiadas relaciones, para España es fundamental mantener el camino hacia la cooperación subregional en esta área, con independencia de los progresos o retrocesos del proceso de Paz en Oriente Medio. Este último requiere un enfoque global, mientras que el incremento de la estabilidad en la subregión occidental admite soluciones regionales. España debe abogar, en consecuencia, por un modelo de cooperaciones reforzadas en el campo de la seguridad. Un modelo en que un grupo de países afines avanzan y, con su actitud, sirven de modelo y acicate para otros más remisos a progresar.

Quizás la actitud más inteligente debe ser establecer un claro compromiso político, decidiendo compartir el futuro de la región desde nuestra

envidiable posición, en especial, con los Estados más próximos del Magreb. Como primera medida debemos tender a hacer más compatibles las políticas de seguridad de Estados que son amigos. Pero además se hace necesaria cierta capacidad de innovación: España debe promover una participación más activa en las iniciativas, ayudando a superar los obstáculos que se van presentando, impulsando las actividades en los momentos favorables e impidiendo los pasos atrás en los momentos más bajos de las relaciones regionales. También es posible y deseable ofrecer espacios de mediación, por ejemplo, para el conflicto del Sahara Occidental.

España puede ofrecer la experiencia directa de la Unión Europea en el campo de la integración regional. La globalización puede obligar a los países mediterráneos a afrontar un problema que ha preocupado a los europeos durante décadas: como preservar aquello que es bueno de los Estados nación —el idioma, la cultura, la idiosincrasia, etc.— mientras se ponen en común recursos y se atenúan las fronteras entre ellos. Podemos trasladar al Magreb un modelo creíble para revitalizar su UMA.

Todo este cuadro permite pensar en un ejercicio similar para el campo político militar. España podría promover una fuerza de intervención regional magrebí para misiones de paz. Su ámbito de actuación sería regional e, incluso, africano. No es descabellado pensar en fuerzas multinacionales que combinen países del Sur y del Norte. Una agrupación hispano-marroquí con España ejerciendo de “lead nation” es hoy, ya posible. El ya citado proyecto de una Guardia Costera combinada que patrulle el Mediterráneo Occidental supondría un tremendo avance para luchar contra los problemas regionales.

Al margen de estas cuestiones, una labor prioritaria para España será conseguir que las futuras ampliaciones de la OTAN y la UE hacia el Este no hagan olvidar el Mediterráneo. El compromiso financiero y económico de la UE con esta región no debe debilitarse. Pero tampoco lo debe hacer el compromiso político en la OTAN y en la propia UE. La dimensión mediterránea debe mantener a medio y largo plazo un lugar preeminente en sus acciones exteriores, en adecuado equilibrio con otras zonas igualmente prioritarias. Para conseguir esto España necesitará desplegar una activa política de búsqueda de apoyos entre sus socios de las dos orillas (33).

(33) En este sentido, la declaración conjunta hispano-alemana sobre la política mediterránea de la UE, por parte de Aznar y Schroeder durante la Cumbre de Berlín en diciembre de 1999 constituye un interesante antecedente.

Una última consideración de gran importancia: durante el primer semestre de 2002, España ejercerá la Presidencia rotatoria de la UE. Uno de nuestros objetivos deberá ser revitalizar una asociación euromediterránea que dio sus primeros pasos en nuestro suelo. En principio aparecen dos líneas claras de actuación para hacer posible su avance. La primera puede ser el fomento de una institucionalización progresiva del Proceso de Barcelona. La segunda convendrá orientarla al refuerzo del diálogo político en áreas como la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de drogas, identificando un conjunto cada vez mayor de medidas comunes.

Para terminar, un punto de optimismo. Creo sinceramente que España se encuentra ante uno de los momentos con mayores posibilidades de influir en el Mediterráneo. Estamos en una buena disposición para conseguir que esta zona de inestabilidades y desigualdades vaya convirtiéndose, paso a paso, en una auténtica área de estabilidad y cooperación. La transformación de un Mediterráneo frontera en un Mediterráneo puente redundará en beneficio de todos y hará posible volver a asociar dos palabras que, en castellano y en árabe, tienen el mismo significado: ojalá, “incha Ala”. Que Dios lo quiera.