

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



ORTEGA, Martín (2005) “Ideas para el futuro del Proceso de Barcelona en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)”, en SOLER i LECHA, Eduard y GARCIA, Irene, *IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 107-113

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 19 y 20 de Septiembre de 2005.

IDEAS PAR EL FUTURO DEL PROCESO DE BARCELONA EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

Martín Ortega

Investigador, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París

Las ponencias y las intervenciones de este seminario internacional han demostrado que existe un consenso básico sobre la necesidad de reforzar el diálogo euromediterráneo en materia de seguridad y defensa. Esta es la cuarta edición del encuentro de Barcelona y, año tras año, la misma tendencia se confirma. Ahora bien, aunque existe un consenso general, el problema es definir las medidas adecuadas y los marcos de cooperación que pueden funcionar en la práctica. Todo el mundo cree que hay que pasar del diálogo a la acción, pero persisten obstáculos importantes para lograrlo y los gobiernos no introducen las iniciativas concretas que materialicen ese paso.

En lugar de hacer un resumen de las contribuciones durante el seminario, voy a presentar primero los obstáculos políticos más destacados para el refuerzo de la cooperación en seguridad y defensa dentro del marco del Proceso de Barcelona. Luego analizaré los retos internos de ese mismo Proceso. En tercer lugar, presentaré una lista de las medidas de cooperación posibles, presentes y futuras. Por último, abordaré una reflexión sobre la evolución previsible de este campo en los próximos años.

La Unión Europea seguirá sin duda desarrollando sus capacidades civiles y militares para la gestión de crisis en el futuro previsible. Su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), bien descrita por el General Mosca Moschini, da lugar a un número creciente de operaciones, realizadas en estrecha relación con Naciones Unidas. Es necesario por tanto que la Unión Europea y sus Estados Miembros mantengan una información abierta con sus socios mediterráneos a través del Proceso de Barcelona, y que todos piensen en una cooperación futura en esta materia.

Dificultades políticas

En el diálogo político y de seguridad del Proceso de Barcelona, que constituye su primer cesto, son destacables los siguientes obstáculos políticos: (1) la resolución de conflictos y disputas en la región mediterránea, (2) la asimetría de los socios mediterráneos, y (3) la asociación de Estados Unidos con el proceso y la coordinación con las actividades de la OTAN.

Cada conflicto en torno al Mediterráneo tiene su dinámica propia. Desde su comienzo, el proceso euromediterráneo no estaba diseñado como mecanismo de resolución de ninguno de esos conflictos sino más bien, como un instrumento para crear un ambiente político favorable en el conjunto de la región. El día en que los conflictos entren en vía de resolución, el Proceso de Barcelona demostrará su gran potencial de desarrollo. Pero si las disputas permanecen, como en los diez años desde 1995, el proceso sólo puede avanzar muy lentamente. Esto es cierto, ante todo, con respecto al conflicto entre Israel y los palestinos, e Israel y Siria, pero también es aplicable a otros casos menos citados pero igualmente relevantes, como el Sáhara Occidental. Las relaciones económicas bilaterales entre cada país mediterráneo y la UE pueden continuar, pero el diálogo multilateral sobre cuestiones políticas y de seguridad –que es muy necesario para todos– estará bloqueado hasta que haya un nuevo ambiente en las distintas controversias.

La segunda dificultad externa es la asimetría en torno al Mediterráneo. Por un lado, existe un bloque económico y político: la Unión Europea; por otro, hay una multitud de actores heterogéneos, incluyendo los países árabes, Israel, países candidatos como Turquía y Croacia, y otros de los Balcanes que todavía no han llegado a definir una forma de relación definitiva con la UE. La Unión no es un bloque en el sentido tradicional de potencia expansiva, que quiere crear una zona de influencia, sino que pretende ayudar a la estabilidad y la prosperidad de sus vecinos, como indica la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de diciembre de 2003. Pero la Unión y sus Estados Miembros actúan casi siempre como una unidad que comparte unos objetivos y unos métodos. Por el contrario, al otro lado de la mesa en el Proceso de Barcelona se sientan actores de una dimensión diferente y divididos entre sí. Uno tiene la impresión de que el desarrollo político y económico en Europa durante los últimos cincuenta años ha situado a los miembros de la UE en una fase histórica muy evolucionada, mientras que en otras orillas del Mediterráneo la historia se ha detenido, ya que se reproducen sin cesar problemas, crisis y debates que esos mismos actores ya han vivido de una u otra forma en el pasado. Esta doble asimetría, de tamaño e histórica, introduce una dificultad enorme en el diálogo euromediterráneo, porque parece que las diversas orillas hablaran lenguajes distintos, tanto sobre cuestiones de política interna, como internacional.

La tercera dificultad es de naturaleza diferente y se refiere al papel de Estados Unidos en la región mediterránea y a su posible asociación a las iniciativas de la Unión Europea. No es preciso comentar la importante presencia de Estados Unidos en el Mediterráneo y en Oriente Medio. Ahora bien, se trata de saber hasta qué punto deben establecerse vínculos entre los esquemas de cooperación dirigidos al Mediterráneo patrocinados por la Unión Europea y aquellos en los que está implicado Estados Unidos. Algunos países miembros de la UE desean mantener a toda costa la autonomía de las iniciativas europeas, por lo que se oponen vehementemente a cualquier intento de asociar a Estados Unidos. Del mismo modo, para esta primera corriente, el Proceso de Barcelona y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN deben continuar en paralelo sin ninguna coordinación o distribución de tareas entre ellos. En cambio, otro enfoque mantiene que las relaciones económicas, comerciales y financieras entre europeos y socios mediterráneos, y también las sociales

y culturales (cestos segundo y tercero de Barcelona), deben limitarse a los participantes, pero que el diálogo político y de seguridad (primer cesto) comparte puntos comunes con otras iniciativas en las que participan los europeos y sus socios mediterráneos, junto con los Estados Unidos. Según esta escuela de pensamiento, debería hallarse una coordinación explícita entre el diálogo y la cooperación euromediterráneos en materia de seguridad y defensa y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, con el fin de definir una sinergia adecuada entre los dos marcos. Hasta que no se resuelva esta disyuntiva –cosa que concierne a los aliados transatlánticos sobre todo– no podrá llevarse hasta sus últimas consecuencias la cooperación euromediterránea sobre la PESD. A decir verdad, el estado actual de las relaciones transatlánticas no augura una coordinación explícita en esta materia.

Retos internos del Proceso de Barcelona

El avance del diálogo y la cooperación euromediterráneos en el campo de la PESD encuentra también problemas en la propia ejecución del proceso, entre los que cabe destacar: (1) la adopción de un enfoque pragmático, (2) la definición de medidas concretas, y (3) la existencia de diversos marcos de cooperación, dependiendo de la participación bilateral, sub-regional o multilateral.

Si se mira la evolución de la relación euromediterránea en materia de seguridad y defensa durante los últimos años, se observa un cambio del enfoque conceptual al pragmatismo. Desde 1995, los embajadores del Proceso de Barcelona trabajaron sobre la definición de conceptos y llegaron a un proyecto de Carta para la paz y la estabilidad en el Mediterráneo en la Conferencia de Stuttgart en abril de 1999. La adopción de esta Carta fue dejada en suspenso en la Conferencia de Marsella en 2000 y, desde entonces, se ha seguido un enfoque más modesto y pragmático. Esto quiere decir que se han pactado las medidas concretas de diálogo y acción que eran aceptables para todos los participantes en el proceso, sin querer establecer marcos conceptuales más ambiciosos. Por ejemplo, al tiempo que la UE desarrollaba una PESD y operaciones para la gestión de crisis, la Unión dialogaba con sus socios mediterráneos sobre estos asuntos. Este enfoque pragmático es realista y eficaz, y los deseos de volver a la Carta o a “conceptos estratégicos para el Mediterráneo”, que encuentran todavía sus abogados, parecen destinados a la esterilidad –a no ser que las circunstancias políticas cambien mucho.

El diálogo tiene una utilidad en sí mismo porque ayuda a conocerse mejor. Responsables del norte y del sur, del este y del oeste del Mediterráneo se han reunido en ocasiones formales e informales para debatir cuestiones políticas, de seguridad y de defensa, y estos intercambios son siempre provechosos. El mismo seminario de Barcelona es un buen ejemplo. Ahora el reto es pasar del diálogo a la acción a través de medidas puntuales que sean del interés de los diversos participantes en el Proceso de Barcelona. Más adelante se ofrece una lista de las posibles medidas. Pero, en términos más generales, es importante comprender la importancia de pasar del diálogo a la acción. La continuación indefinida de un diálogo que no se materializa en medidas tangibles produce frus-

tración. Por el contrario, las acciones específicas dan un contenido y un sentido al diálogo. Los gobiernos participantes, y en particular los gobiernos de los países mediterráneos de la UE, que han apoyado siempre este aspecto del proceso, deberían invertir nuevos esfuerzos en presentar y promover medidas concretas.

El último reto del Proceso de Barcelona en el campo de la seguridad y la defensa es la coordinación de los diversos marcos de cooperación existentes. En primer lugar, existe un rico entramado de relaciones bilaterales entre países del norte y del sur del Mediterráneo, algunas con una larga historia tras de sí. Así, la cooperación bilateral en materia de defensa entre España y Marruecos o entre Francia y Túnez está bien establecida, del mismo modo que la cooperación entre Jordania y el Reino Unido, por citar sólo unos pocos casos. El diálogo y la cooperación multilateral en el marco del Proceso de Barcelona, en segundo lugar, viene a añadirse a esas relaciones bilaterales pero no las sustituye. Este cuadro regional cubre a toda la región mediterránea. Entre esos dos marcos, aparece la cooperación sub-regional, que es útil para algunos propósitos concretos. El reto pendiente es coordinar esos tres niveles, bilateral, sub-regional y regional, de manera que las distintas medidas no se solapen entre sí innecesariamente y vayan todas en el sentido de un acercamiento y estabilidad regional, de acuerdo con el espíritu del Proceso de Barcelona. Para ello, sería interesante la creación de un inventario de medidas (mantenido por la secretaría del Consejo de la UE en Bruselas o por las futuras instituciones del proceso euromediterráneo, cuando sean creadas) que permitiera al menos un conocimiento fidedigno de las acciones más importantes que se llevan a cabo en esta área.

La iniciativa sub-regional de los Ministros de Defensa del Grupo 5 + 5 presenta un gran interés. Desde diciembre de 2004 los ministros de estos países (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, más España, Francia, Italia, Malta y Portugal) se han reunido y han establecido un comité de seguimiento para estudiar medidas de cooperación marítima, aérea y de protección civil en el Mediterráneo occidental. Esta iniciativa, que se declara explícitamente compatible con el Proceso de Barcelona, muestra el gran potencial de la cooperación en este marco geográfico y parece destinada a reforzarse en el futuro.

Medidas específicas de cooperación

Los siguientes campos muestran las grandes posibilidades de cooperación en materia de seguridad y defensa que existen, si pueden superarse los obstáculos señalados.

1. Creación de transparencia (transparency-building). Las autoridades civiles y militares de la UE en Bruselas están comprometidas en la presentación de información sobre la PESD a los socios mediterráneos del Proceso de Barcelona. Es importante que este flujo de información siga produciéndose y se enriquezca con mayor información proveniente de los socios de la UE.

2. *Seminarios.* Los seminarios para responsables de los ministerios de Asuntos Exteriores, defensa y para los miembros de las Fuerzas Armadas (como éste, organizado por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa en Barcelona desde 2002) deben continuarse. El Instituto de Estudios de Seguridad de la UE organizó un seminario en París el 10 de mayo pasado en el mismo sentido. La Secretaría del Consejo y Grecia organizaron otro seminario euromediterráneo en Atenas del 27 al 29 de junio sobre gestión de crisis. Otras iniciativas similares en diferentes países son también muy útiles. Como se ha indicado, quizás sería conveniente la preparación de un inventario con una descripción de estas actividades.

3. *Protección civil frente a catástrofes naturales.* Dentro del Proceso de Barcelona existen ya programas de cooperación en casos de catástrofes, y más recientemente en caso de maremotos, en los cuales la actuación de las Fuerzas Armadas puede ser necesaria.

4. *Participación en operaciones de paz.* El hecho de que la Unión Europea esté llevando a cabo un número creciente de operaciones de gestión de crisis, civil y militar, a través de la PESD, abre la puerta a un intercambio productivo con los socios mediterráneos. La participación de un contingente militar de Marruecos en la operación *Althea* en Bosnia es un precedente muy relevante.

5. *Desminado terrestre.* La UE, sus Estados Miembros y los otros participantes en el Proceso de Barcelona podrían cooperar en esta materia, sobre todo con respecto a restos de minas y municiones de la segunda guerra mundial.

6. *Reforma del sector de seguridad y defensa (security sector reform).* Los intercambios constantes permitirán en el futuro un diálogo más profundo sobre las estructuras de seguridad y defensa en cada país concernido, con el fin de cooperar sobre la reforma y el buen gobierno en el campo militar.

7. *Espacio marítimo.* El Proceso de Barcelona debería prestar más atención al espacio marítimo que se encuentra en su centro. Las Fuerzas Armadas deberían tener un papel crucial en este sentido, ya que podrían cooperar para controlar los tráficos ilegales en el Mar Mediterráneo, como demuestran las declaraciones de los Ministros de Defensa del Grupo 5 + 5.

8. *Protección del medio ambiente.* La lucha contra el deterioro del medio ambiente, marítimo, terrestre y atmosférico en torno a la cuenca mediterránea debe contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, aunque todo esto debe hacerse en estrecha coordinación con los programas existentes para proteger el medio ambiente en el Mediterráneo.

9. *Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.* La Unión Europea atribuye una gran importancia a evitar una proliferación de este tipo de armas, y ha iniciado un diálogo con sus socios mediterráneos a este respecto que también debe continuar.

Mirando al futuro

Aunque existe una larga lista de posibles medidas que pueden ser negociadas y pactadas entre los socios euromediterráneos, no parece probable que la próxima Conferencia de Barcelona en noviembre, cuando se celebra el décimo aniversario del Proceso, llegue a nuevos acuerdos sobre cooperación en materia de seguridad y defensa. Los obstáculos internos y externos al Proceso, señalados más arriba, persisten. Pero además, la preparación de la Conferencia de noviembre tampoco ha sabido sortear esas dificultades. Por el momento, no se han introducido iniciativas novedosas que permitan un salto cualitativo en el primer cesto del Proceso de Barcelona.

La preparación de la Conferencia ha estado liderada por España y el Reino Unido, que han empleado una notable energía. Sin embargo, España ha puesto el acento en organizar una reunión del máximo nivel político y esto siempre conlleva muchas dificultades en el ámbito mediterráneo. Por su parte, la presidencia británica de la UE parece haber fijado su mirada en objetivos no muy ambiciosos en este campo, al haber concentrado los esfuerzos en la cooperación en la lucha contra el terrorismo y en asuntos de interior. En estas circunstancias, no cabe esperar avances notables en el décimo aniversario, lo que no son buenas noticias para quienes piensan que es necesario reforzar el Proceso.

La pregunta que todos nos hacemos sobre el valor relativo del Proceso de Barcelona y de la nueva Política de Vecindad de la Unión Europea, que abarca desde Marruecos al antiguo espacio soviético, continúa en el aire. Algunos Estados Miembros de la UE, entre los que se encuentra España, han manifestado claramente la vigencia del marco euromediterráneo, a pesar de la Política de Vecindad. Otros miembros parecen preferir una homogeneización de todos los vecinos, a través de una "bilateralización" de las relaciones dentro de la nueva Política de Vecindad. El lenguaje oficial es que el Proceso de Barcelona y esa política son compatibles y se refuerzan entre sí, algo que muchos dudan. Es muy probable que el décimo aniversario tampoco sirva para aclarar este dilema.

Si en su décimo aniversario, desafortunadamente, el Proceso de Barcelona no verá el relanzamiento que necesita, ¿cuándo tendrá éste lugar? Para que el diálogo euromediterráneo entre en una nueva fase, que incluya una cooperación más profunda en los campos político, de seguridad y de defensa, es necesario que se den diversas condiciones. No está claro si estos requisitos van a verificarse en los próximos años, pero los europeos al menos deberían trabajar en este sentido.

La primera condición es que las controversias y disputas en torno al Mediterráneo entren en una nueva etapa de resolución. Esto no quiere decir un arreglo definitivo de todas ellas, sino una dinámica de apaciguamiento y un nuevo ambiente que permita respirar la esperanza en la región. En particular, la controversia entre israelíes y palestinos ha entrado en una nueva fase desde agosto de 2005, cuando el gobierno israelí decidió forzar la retirada de los colonos de Gaza. La Unión Europea está seriamente comprometida en la estabilidad y el desarrollo económico de

Gaza, incluso con medidas de asistencia a la policía palestina y la vigilancia fronteriza. El año 2006 será crucial en la suerte de este conflicto ya que una nueva atmósfera política en las dos partes puede hacer avanzar hacia su resolución o puede suponer un regreso al pasado.

La segunda condición es que la UE y sus Estados Miembros tomen más en serio el Proceso de Barcelona, no sólo en el sentido económico, concediendo ventajas comerciales sustanciales a los países mediterráneos, sino también en aspectos políticos, exigiendo verdaderos avances democráticos.

En fin, la tercera condición es un nuevo compromiso de las sociedades y los sistemas políticos del sur con la modernización y la reforma. La mayoría de los socios mediterráneos de la UE no pueden alcanzar el desarrollo económico y humano que sus poblaciones reclaman si no realizan transformaciones notables en sus sistemas políticos. Igualmente, las relaciones entre ellos deben entrar en una nueva fase cooperativa, en particular en el Magreb.

A la espera de estas evoluciones, un paso importante hacia el refuerzo el Proceso de Barcelona podría consistir en una institucionalización de algunos de sus aspectos. Aunque las instituciones de Bruselas aseguran la continuidad del Partenariado, su visibilidad y su eficacia aumentarían si pudiera crearse una oficina o secretaría permanente, con presencia de los diversos países participantes. Está por ver si ésta u otras ideas encuentran un eco en la Conferencia del décimo aniversario en noviembre de 2005. El seminario de Barcelona de 2006 será, de nuevo, una ocasión idónea para evaluar la marcha del Proceso.