

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



BISCOP, Sven (2006) “Una Unión Europea “más activa” en Oriente Medio”, en SOLER i LECHA, Eduard y MESTRES, Laia, *V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad multidimensional* Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 31-37

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

www.sedmed.org

Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad multidimensional, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 3 y 4 de Diciembre de 2006.

Sven Biscop

*Investigador Sénior en el Egmont Institute
(Royal Institute for International Relations) en Bruselas
y Catedrático de Seguridad Europea en la Universidad de Gante*

En 2003, la Unión Europea (UE) adoptó la *Estrategia Europea de Seguridad*, el primer documento estratégico que proporciona orientaciones a largo plazo para el conjunto de la política exterior de la UE. La Estrategia aboga por una UE “más activa” en la persecución de sus objetivos estratégicos, mediante un enfoque holístico que ponga en práctica “el abanico completo de instrumentos para la gestión de crisis y la prevención de conflictos, entre ellos las actividades políticas, diplomáticas, militares y civiles, comerciales y de desarrollo”. “Difundir el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos” debería dar como resultado “un mundo de estados democráticos bien gobernados” –este método y objetivo globales pueden ser descritos como “multilateralismo eficaz”.

Efectivamente, la UE se ha vuelto más activa, también en los campos diplomático y militar. En el momento de escribir estas líneas, a principios de 2007, once operaciones militares y civiles de gestión de crisis están en marcha en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en todo el mundo: los Balcanes, Palestina, Sudán, la República Democrática del Congo, Aceh... En conjunto, dichas operaciones involucran a unos 8.000 militares y a 500 civiles. Muchos otros soldados de los Estados Miembros de la UE, 80.000 en total, están simultáneamente desplegados en otros marcos: en operaciones nacionales, como cascos azules de Naciones Unidas, en operaciones de la OTAN en Kosovo y Afganistán, y, todavía también, en la “coalición de voluntarios” en Irak. En el frente diplomático, el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, viaja por todo el mundo como la voz de la UE en la diplomacia preventiva. La UE, junto con sus Estados Miembros, es ya un actor global de la seguridad a tener en cuenta, en realidad mucho más de lo que mucha gente cree.

Probablemente los dos ejemplos más destacados de una UE “más activa” han de buscarse en Oriente Medio. En el Líbano, la UE ha tomado la iniciativa suministrando soldados a una FINUL (Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano) reforzada. Existe la esperanza de que éste sea el principio de un activismo renovado en la región, no solamente en la situación interna del Líbano y en sus relaciones con Israel, sino también respecto al propio conflicto palestino-israelí. En Irán, los países de la UE-3

(Francia, Alemania y el Reino Unido) están llevando a cabo negociaciones sobre proliferación nuclear.

Ambos casos pueden ser vistos como ejemplos positivos de una UE más unida y, por tanto, "más activa", una UE a la altura de las ambiciones de la *Estrategia Europea de Seguridad*. Sin embargo, vistos más de cerca, también suscitan una serie de cuestiones estratégicas fundamentales acerca de las ambiciones y del potencial de la política de la Unión respecto a la región, pero también acerca de la cuestión más general del alcance global de la UE como actor estratégico global. La UE tendrá inevitablemente que hacer frente a estas cuestiones si prosigue con su papel "más activo" en Oriente Medio.

La UE y Oriente Medio

La primera cuestión que se plantea se refiere a los *objetivos* de la política de la Unión Europea: ¿Cuál es el estado final que desea la UE para Oriente Medio? Esto lleva inmediatamente a la cuestión de si los *instrumentos* que tiene la UE a su disposición son suficientes para alcanzar estos objetivos.

Irán

Con respecto a Irán, el objetivo a corto plazo es impedir que el país adquiriera una capacidad militar nuclear y garantizar que todos los programas nucleares civiles se sometieran a la supervisión completa de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA). Para conseguir este objetivo, la UE ha optado conscientemente por las negociaciones antes que por el –inmediato– uso de la fuerza, ofreciendo de este modo una forma alternativa de enfocar la cuestión de la proliferación, en comparación con la reacción de EEUU a la supuesta amenaza de proliferación nuclear que plantea Irak. Si este enfoque tendrá finalmente éxito es algo difícil de predecir. Hasta el momento ha tenido éxito en la medida en que se ha evitado la guerra –si bien, de acuerdo con fuentes bien informadas, los EEUU han estado en algún momento al borde de ir a la guerra–, y en la medida en que Irán ha suspendido temporalmente sus actividades de enriquecimiento de uranio. El simple hecho de haber demostrado que existe una vía alternativa basada en el "multilateralismo eficaz", y que puede ser aplicada en casos concretos, ya puede considerarse en sí mismo como un éxito.

Sin embargo, la implementación de este enfoque en el caso de Irán también plantea numerosas cuestiones:

- Por su propia naturaleza, el proceso de las negociaciones es un proceso muy largo. La dificultad reside en juzgar cuándo las negociaciones han fracasado o si al menos necesitan que se dé un paso adelante. Presumiblemente, la UE hará gala de más paciencia que los EEUU o Israel, pero el proceso tampoco puede continuar indefinidamente. Tras la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en diciembre de 2006, se requiere una nueva iniciativa diplomática, pues, por ellas mismas, las sanciones no llevarán a una solución.

- En las negociaciones, la UE ha puesto bastante más énfasis en la proverbial zanahoria que en la “clásica” diplomacia coercitiva. No obstante, es preciso preguntarse si las negociaciones solamente pueden tener éxito si, al mismo tiempo, la diplomacia está respaldada por una amenaza creíble del uso de la fuerza. Para la UE, la cuestión que se plantea es si el uso de la fuerza puede considerarse en algún caso, dada la naturaleza ambigua del asunto. Irán tiene el derecho legal a desarrollar una capacidad nuclear civil. Debido a la no conformidad con los mecanismos de supervisión proporcionados por el Tratado de No Proliferación (TNP), ha surgido la sospecha de que Irán tiene intenciones militares, aunque no disponemos de ninguna prueba de ello. ¿Puede usarse la fuerza sin tener dicha prueba?
- La respuesta a esta pregunta tiene relación con la valoración que se hace de la amenaza. ¿Es la amenaza planteada por un Irán nuclearmente armado suficiente como para justificar una intervención militar? Aparte del daño hecho al sistema del TNP (que ya se ha visto perjudicado por el trato nuclear establecido entre EEUU y la India), cualquier amenaza militar sería básicamente “del Sur contra el Sur”, es decir, contra los países vecinos de Irán más que contra la UE. De modo más general, no hay que equiparar la posesión de Armas de Destrucción Masiva (ADM) con la intención de utilizarlas. Dando por supuesto que la intervención sea técnicamente posible y que las capacidades estén disponibles, ¿no serían los efectos negativos (fortalecimiento del régimen al proporcionarle un enemigo externo, intensificación de la imagen de un choque entre el Islam y Occidente con la consiguiente radicalización en todo el mundo y, simplemente, las personas que perderían la vida) demasiado importantes? Las valoraciones de la amenaza por parte de la UE, de un lado, y por parte de EEUU e Israel, del otro, parecen ser sustancialmente diferentes.
- Los Estados Unidos se han apuntado al enfoque de la Unión, aunque tal vez lo han hecho más por necesidad que por convicción. Un compromiso más activo y positivo con Irán por parte de los EEUU facilitaría enormemente el proceso. Al mismo tiempo, Irán debería abstenerse de una implicación negativa en el Líbano y en el Proceso de Paz en Oriente Medio.

Menos obvios son los objetivos de la Unión Europea a largo plazo respecto a Irán. Si bien el actual régimen no está muy bien visto en las capitales europeas, debe tenerse en cuenta que su postura sobre el tema nuclear es compartida por la mayoría de, si no por todos, los actores de la oposición. ¿Tiene la UE el objetivo de promover una serie de reformas –políticas, sociales, económicas- de más amplio alcance en Irán, y, de ser así, cómo ha de proceder al respecto?

El Líbano e Israel-Palestina

A diferencia de Irán, los casos de Líbano, Israel y Palestina son abordados en el contexto de los marcos políticos elaborados por la Política Europea de Vecindad (PEV) y el Partenariado Euromediterráneo. Si bien pueden plantearse una serie de cuestiones acerca del estado final deseado y de la viabilidad de la PEV y el Partenariado, particularmente con respecto a los países vecinos más autoritarios, éstos son los tres socios más democráticos en el Mediterráneo. Por tanto, los objetivos de la UE respecto a ellos en los campos político, social y económico son a la vez más claros y más facti-

1. SSR: "Security Sector Reform" [Reforma del Sector de la Seguridad], y DDR: "Disarmament, Demobilisation and Reintegration" [Desarme, Desmovilización y Reintegración]

bles. Con respecto a la cuestión de la seguridad, incluso aunque numerosos documentos de la UE especifiquen claramente cuál es el estado final deseado, la viabilidad de esta solución es mucho más cuestionable:

- La experiencia acumulada muestra que solamente una iniciativa concertada UE-EEUU tiene alguna esperanza de éxito en promover el Proceso de Paz en Oriente Medio. Es altamente improbable, sin embargo, que surja ninguna iniciativa por parte de EEUU antes de las elecciones presidenciales de 2008. Los avances positivos en el Proceso de Paz podrían, en caso contrario, relacionarse con las negociaciones con Irán y con la necesidad, por su parte, de detener cualquier participación negativa. Los puntos de vista europeo y americano sobre el conflicto Israel-Palestina siguen siendo fundamentalmente diferentes. La decisión de EEUU de invadir Irak en vez de tomar una iniciativa en el Proceso de Paz como forma para incrementar la legitimidad y las reformas en Oriente Medio es el ejemplo más claro de esta línea divisoria.
- La cuestión que surge es, por tanto, qué puede esperar obtener la UE, en ausencia de una iniciativa norteamericana, respecto a la Autoridad Nacional Palestina. La decisión de limitar las relaciones y el apoyo después de la victoria electoral de Hamas, que contrastaba fuertemente con la política establecida por la Unión, parece haberse tomado respondiendo a las presiones de EEUU. Es preciso proceder a una reevaluación para establecer de qué modo puede influir más efectivamente la UE en el desarrollo de la Autoridad Nacional Palestina, particularmente en los ámbitos de la eficacia del gobierno y de la prevención del uso de la fuerza, empleando para ello los diferentes instrumentos de apoyo que tiene a su disposición.
- La misma cuestión -¿qué influencia tiene la Unión Europea en ausencia de una acción por parte de EEUU?- se plantea con respecto al Líbano. Mediante su considerable participación en la FINUL ampliada, la UE ha aumentado efectivamente su presencia en la región. El hecho de que varios actores hayan apelado a la UE para proporcionar el núcleo de la FINUL es una prueba de su mayor prestigio. Sin embargo, la FINUL no desarmará a Hezbollah -se limitará a desmilitarizar la región fronteriza y básicamente a ganar tiempo para un proceso político que deberá integrar a todos los actores en un Líbano democrático. Solamente en este marco político ampliado pueden los planes de SSR/DDR¹ conseguir la integración de un Hezbollah armado en un ejército libanés unido. ¿Tiene la UE la influencia necesaria para poner este proceso en marcha, dadas las conexiones con actores externos y los cambios en el conjunto de la región, particularmente en Irán? En cualquier caso, la UE debe asumir la responsabilidad de por lo menos lanzar dicho proceso, o bien, la oportunidad que ahora está abierta, se cerrará.
- Las relaciones UE-Israel parecen haberse tensado aún más debido a los acontecimientos recientes. En Europa, el uso actual de la fuerza en los territorios palestinos es generalmente visto como desproporcionado a la amenaza y se considera que pone de manifiesto la ausencia de cualquier intento de llegar a un acuerdo constructivo. Las incursiones de la FINUL en la zona -y los incidentes como los disparos contra un barco alemán- también pueden ser vistos como síntomas de la falta de una actitud constructiva y plantean la cuestión de si (y de qué modo) la UE y las fuerzas europeas de la FINUL deben reaccionar.

La UE como actor estratégico global

El actual compromiso de la Unión Europea en Oriente Medio es una prueba de su creciente actuación internacional. Con respecto a Irán, la UE está jugando un papel proactivo y está encabezando las negociaciones internacionales – dicho papel ha sido aceptado por la comunidad internacional. El hecho de que unos EEUU inicialmente reacios se hayan apuntado a este enfoque, y que de momento se haya evitado la escalada, es un logro importante. En el Líbano, la magnitud del despliegue europeo -8.000 soldados- y el hecho de que, inicialmente, la opción de convertirla en una operación de la PESD fuera seriamente considerada (aunque finalmente no se concretó debido a que solamente el marco de Naciones Unidas era aceptable por todas las partes implicadas, mientras que la opción OTAN nunca fue planteada), son indicios muy claros del creciente papel militar de la UE.

Al mismo tiempo, su implicación en Oriente Medio pone de manifiesto una serie de desafíos estratégicos de mayor alcance con los que la UE tendrá que enfrentarse si prosigue su desarrollo como un verdadero actor global.

- Desde el punto de vista de la Unión, el uso de la fuerza solamente puede considerarse como último recurso, y, en principio, bajo mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. De ahí la preferencia por un proceso diplomático de negociaciones para resolver el problema nuclear iraní. Inevitablemente, sin embargo, habrá casos en los que se llegará a esta última fase, cuando la opción sea elegir entre la inacción o una acción enérgica. La cuestión es si los Estados Miembros de la UE están dispuestos a considerar el uso de la fuerza en el marco de la PESD. Aunque la mayoría de Estados Miembros pongan sus fuerzas en peligro en operaciones nacionales, de la OTAN o pertenecientes a la “coalición de voluntarios”, y aunque legalmente las Misiones Petersberg incluyan operaciones con un uso abierto de la fuerza, políticamente los Estados Miembros siguen estando extraordinariamente divididos respecto al nivel de ambición de la UE en este ámbito. En la medida en que los Estados Miembros permanecen divididos, la UE se queda fuera de órbita la mayor parte de las veces que se producen situaciones de crisis. Por consiguiente, si bien la Unión ha demostrado que es capaz de llevar a cabo operaciones de alto riesgo si existe la voluntad política para ello, la mayoría de operaciones encabezadas por la UE son de una intensidad más bien baja, y a menudo de menor magnitud. La todavía joven PESD necesita unos cuantos éxitos para legitimarse, de ahí la tendencia a seleccionar operaciones que tengan una alta probabilidad de tener éxito. Por consiguiente, hasta cierto punto, las críticas de que la UE participa en operaciones importantes pero básicamente “fáciles” en la fase post-conflicto tienen su justificación, y, además, se trata de una crítica que puede, naturalmente, extenderse al conjunto de la comunidad internacional. Podemos, pues, preguntarnos si los Estados Miembros están dispuestos a aceptar completamente las implicaciones de un fuerte apoyo diplomático al principio de la “R2P” (*responsibility to protect*), aprobado en la Cumbre del Milenio+5 de Naciones Unidas en septiembre de 2005. El principio de la R2P implica que si un estado es incapaz de, o no está dispuesto a, proteger a su propia población, o si

él mismo es el autor de genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad, la soberanía nacional debe dejar paso a la responsabilidad de proteger que tiene la comunidad internacional. En tales casos, el Consejo de Seguridad tiene que autorizar una intervención, si es necesario con medios militares, que por definición implica operaciones de alta intensidad. ¿Acaso la plena condición de actor global no implica la capacidad, y la voluntad, de involucrarse, en caso necesario, en operaciones autónomas de alta intensidad? ¿Qué criterios empleará la UE para determinar si debe o no involucrarse? La UE no puede salvar al mundo ni intervenir en cualquier crisis que se produzca, pero la activación de los mecanismos de la R2P, o el estallido de una crisis en regiones de interés vital (inclusive Oriente Medio) parecen ser criterios mínimos. Pero, ¿qué se puede decir acerca del Cáucaso o Asia Central, o del suministro de energía?

- El papel de liderazgo desempeñado por la UE-3 en las negociaciones con Irán ha provocado las críticas de otros Estados Miembros que se han sentido excluidos del proceso de toma de decisiones, incluso después de que Solana se involucrase en ellas. ¿Se necesitan mecanismos institucionales para abordar estos escenarios? ¿O la respuesta debe buscarse en el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE y en el Servicio Europeo de Acción Exterior tal como está previsto en el borrador del Tratado Constitucional? En cualquier caso, el compromiso de la UE en Oriente Medio demuestra una vez más que los Estados Miembros solamente pueden esperar influir en el curso de los acontecimientos si actúan al unísono, como Unión Europea.
- Los EEUU son el aliado más importante de la UE, con la que comparte valores fundamentales y, sobre todo objetivos globales, aunque no siempre estén de acuerdo en la forma de proceder para conseguir dichos objetivos. Los puntos de vista estratégicos básicos de la UE y de EEUU divergen cada vez más, como demuestra el hecho de que incluso los Estados Miembros que respaldaron la invasión de Irak optaron por un curso de acción alternativo respecto a Irán. Es muy probable que esta divergencia sea, en su mayor parte, estructural. A medida que la UE vaya emergiendo como un actor estratégico independiente, la alianza con los EEUU tendrá que ir equilibrándose. Especialmente en Oriente Medio, las iniciativas conjuntas UE-EEUU son muy necesarias. ¿Son suficientes los mecanismos actuales para un diálogo entre Europa y los Estados Unidos que permita la coordinación de sus políticas y, lo que es más importante, que genere nuevas políticas?
- Por una cuestión de principios, la UE opera a través del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad es considerado como el “árbitro final en caso de no conformidad”, tal como está formulado por la Estrategia de la UE sobre las ADM. Este enfoque solamente puede funcionar si los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad adoptan al menos una actitud no obstruccionista, cuando no cooperativa. Esto también es cierto en el caso del enfoque holístico basado en la condicionalidad y en el uso de sanciones. El caso de Irán es un excelente ejemplo. La “asociación estratégica” con Rusia y China es, así, esencial para la implementación de un “multilateralismo eficaz”. Otro de los retos a los que ha de enfrentarse la UE es cómo intensificar aún más la asociación que existe actualmente.

Conclusión

La Unión Europea ha recorrido un largo camino en un tiempo muy breve. Sin embargo, todavía no es un actor estratégico maduro, como demuestran los casos de Irán, Líbano e Israel-Palestina así como la necesidad de desarrollar determinadas doctrinas e instrumentos. En el entorno próximo de la UE, que comprende el Oriente Medio y el Cáucaso, y que se extiende hasta el Golfo, se dan muchos de los retos más importantes con los que tiene que enfrentarse el mundo en su conjunto. Además, los avances en esta región están interrelacionados: las políticas en Irán, Líbano e Israel-Palestina no sólo son mutuamente dependientes, sino que el margen de maniobra también está determinado por cómo se desarrollen los acontecimientos en Irak y Afganistán. Para ocuparse de su propia región, la UE tiene que convertirse efectivamente en una potencia global.

No obstante, la falta de complementariedad con la actual política norteamericana en la región plantea un dilema a la UE. Si la UE no prosigue ahora su política activa, la imagen de debilidad se verá confirmada. Si, por el contrario, actúa pero fracasa debido a una falta de actividad constructiva por parte de EEUU, el resultado será el mismo. Este dilema no contradice el hecho de que la UE está incrementando cada vez más su condición de actor, sino que simplemente confirma que, en el mundo globalizado de hoy, ninguna potencia puede resolver en solitario crisis complejas –ni la UE ni los EEUU. La UE no puede permitirse no actuar –y los EEUU tienen que considerar si un fracaso sería realmente acorde con sus propios intereses.