

# SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



**ieee.es**  
Instituto Español de Estudios Estratégicos

ORTEGA CARCELÉN, Martín (2007) “La PESC y la PESD en el Mediterráneo en 2007”, en SOLER i LECHA, Eduard y CARBONELL, Laia, *VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana*. Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 25-30

**SEDMED**  
Seguridad y Defensa  
en el Mediterráneo

[www.sedmed.org](http://www.sedmed.org)

*Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 5 y 6 de Noviembre de 2007.*

**Martín Ortega Carcelén**

*Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid*

**E**n este artículo haremos, primero, un repaso de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) durante el último año. En segundo lugar, comentaremos las acciones recientes de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE en el espacio mediterráneo; y en tercer lugar se valoran las últimas propuestas para renovar las arquitecturas de cooperación en el Mediterráneo, incluido el proyecto del Presidente francés Nicolas Sarkozy de una Unión Mediterránea, antes de esbozar algunas conclusiones.

La Política Europea de Seguridad y Defensa no se ha visto afectada por la crisis constitucional entre 2005 y 2007

### **La Política Europea de Seguridad y Defensa y el Mediterráneo**

Tras las dificultades para ratificar el proyecto de Constitución europea, debidas a los referendums negativos en 2005 en Francia y los Países Bajos, 2007 ha sido un año de recuperación. Durante el primer semestre de 2007 la presidencia alemana de la UE trabajó duro para superar la crisis, lo que permitió llegar a un acuerdo en el Consejo Europeo de junio en el que se acordaban las líneas maestras de un nuevo tratado. Frente a esta sensación de incertidumbre en las grandes estructuras, la PESD ha continuado funcionando de manera muy satisfactoria. La Política Europea de Seguridad y Defensa no se ha visto afectada por la crisis constitucional entre 2005 y 2007, ya que ha seguido un enfoque pragmático. De hecho, si se miran los desarrollos de la PESD con perspectiva, desde su creación en el Consejo Europeo de Colonia en 1999, puede decirse sin lugar a dudas que la PESD ha sido una historia de éxito. Hay que recordar que, antes de esa fecha, esta política era completamente inédita en el proceso de integración, y que, aunque todavía no ha cumplido diez años, ya cuenta con unas instituciones y una capacidad operativa que permiten a la Unión Europea contribuir a su propia seguridad y al mantenimiento de la paz en el mundo de manera eficaz.

Los desarrollos de la PESD son aprobados cada seis meses en un documento público titulado "Informe de la Presidencia sobre la PESD". Este documento es un impresionante resumen de las actividades en los campos de seguridad y defensa de la Unión Europea. Por lo tanto, es recomendable leer este informe semestral. El hecho de que este informe

sea público y abierto, tanto para los ciudadanos europeos como para los socios de la Unión, y en especial para los mediterráneos, e incluso para el resto del mundo, demuestra que la UE está construyendo una política de defensa transparente. Al mismo tiempo, en estos documentos y también en las acciones de la Unión se demuestra que la UE tiene la voluntad de colaborar con las diversas instancias internacionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad, comenzando por Naciones Unidas.

El último informe sobre la PESD aprobado en junio de 2007, titulado "Presidency Report on ESDP, 10910/07", explica los pasos que se han dado para mejorar las capacidades militares y civiles de la Unión Europea para gestión de crisis. También se detallan las relaciones de cooperación y diálogo de la PESD con otras organizaciones, en primer lugar con la OTAN, y con los vecinos y socios de la UE. Aquí es muy importante destacar que la Unión Europea informa puntualmente de su política de seguridad y defensa a los socios mediterráneos dentro del Proceso de Barcelona.

Una lección importante de los sucesivos informes es que la PESD incluye operaciones de naturaleza distinta. La Unión Europea puede lanzar y realizar operaciones clásicas de mantenimiento de la paz (que se llaman con el acrónimo EUFOR), de gestión militar y civil de crisis, de policía (para las que se utiliza el término EUPOL), de estado de derecho (lo que en inglés se conoce como operaciones "law and order", que reciben el nombre de EUJUST), de control de fronteras (que se conoce como "Border Assistance Mission" o BAM), de reforma del sector de la seguridad ("Security Sector Reform" o SSR es una terminología muy utilizada, que la UE ha transformado en EUSEC), y también de financiación, es decir, de contribución dineraria a operaciones realizadas por otras estructuras regionales, como es el caso de la ayuda a la operación de la Unión Africana en Darfur.

En el último año, la PESD ha estado presente en muy diversas regiones del mundo. Las siguientes operaciones de la UE están activas en otoño de 2007: en los Balcanes, EUFOR Althea, EUPOL EUPM, que es la operación de policía en Bosnia, y un equipo de planificación para una posible operación en Kosovo; en Asia, EUPOL Afganistán; en África, EUFOR CHAD/RCA, EUPOL RD Congo, EUSEC RD Congo, y la operación de apoyo a la misión AMIS II en Darfur de la Unión Africana; y en la región de Oriente Medio, EUPOL COPPS para apoyo de la policía palestina, EU BAM Rafah, para ese paso fronterizo entre Gaza y Egipto, y EUJUST Lex, para la formación de la administración de justicia iraquí. Además, existen ya ocho operaciones de la UE completadas, lo que hace una lista impresionante, teniendo en cuenta la juventud de la PESD.

Además de estas operaciones, hay que destacar también la participación europea en la misión de Naciones Unidas en el sur del Líbano FINUL 2 (o UNIFIL 2). Como es sabido, tras la breve guerra del verano de 2006, la contribución europea hizo posible una gestión rápida de la crisis, y tras el alto el fuego se reforzó la modesta operación de Naciones Unidas que ya existía en la zona. Aunque en ese momento se decidió no implicar a la Unión Europea como institución, y por lo tanto no crear una nueva misión de la PESD, la participación de los estados europeos fue crucial

en la salida de aquella crisis y en la posterior estabilización. El esfuerzo que desde entonces y a lo largo de 2007 están llevando a cabo los europeos es muy importante. Según las cifras del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DPKO), en septiembre de 2007, la fuerza contaba con 13.264 efectivos, de los cuales 2.379 eran italianos, 1.587 franceses, 1.121 españoles y 905 alemanes. A la hora de valorar la situación de la seguridad y la cooperación en el espacio mediterráneo es importante recordar esta contribución de los europeos a la estabilidad, que beneficia a los países implicados, a la región y también al resto del mundo, que no quiere ver estallar más conflictos en la zona.

### **La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el Mediterráneo**

Hacer un balance de la PESC en el Mediterráneo durante el último año es muy difícil, ya que ha habido aspectos positivos y otros no tanto, y el juicio de conjunto no está claro. Tras el décimo aniversario del Proceso de Barcelona, celebrado en noviembre de 2005, una nueva Conferencia Euromediterránea en Tampere, en noviembre de 2006, y la que se realizó en noviembre en Lisboa han marcado el ritmo del proceso. La Política Europea de Vecindad ha seguido también su curso para complementar el Proceso de Barcelona. Otro vector de la Unión Europea con implicaciones en el espacio mediterráneo es la ampliación a dos nuevos miembros, Bulgaria y Rumania, que tuvo lugar el 1 de enero de 2007, y que sin duda dará con el tiempo una proyección mayor de la Unión hacia el Mar Negro. Igualmente, la continua implicación de la Unión Europea en la estabilidad de los Balcanes es otro aspecto positivo de la PESC que debe tenerse en cuenta.

Además, en el lado positivo de la balanza durante el año pasado, ha de ponerse también el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo informal de Lisboa de 19 de octubre de 2007 sobre el Tratado de Reforma. En este acuerdo, se confirma que el Alto Representante de la UE será también vicepresidente de la Comisión y responsable de las relaciones exteriores, por lo que la PESC contará con un instrumento más eficaz cuando se ratifique el tratado.

Ahora bien, existen aspectos menos positivos en la política exterior europea hacia la región del Mediterráneo. El punto más espinoso y controvertido a lo largo del último año ha sido sin duda la reacción europea ante el conflicto entre israelíes y palestinos, y las evoluciones en el lado palestino. Hay que recordar que, tras las elecciones palestinas de enero de 2006 en las que Hamás obtuvo la mayoría, se creó un gobierno de Hamás liderado por Ismail Haniya que compartía el poder con Fatah, del Presidente Mahmoud Abbás. Aunque esa cohabitación era difícil, las partes palestinas llegaron a un acuerdo en La Mecca el 8 de febrero de 2007 para un gobierno de unidad nacional. Ese momento de consenso se fue deteriorando, la situación humanitaria era cada vez peor, y las facciones palestinas fueron preparando la lucha, que estalló en junio de 2007, con el resultado de que las fuerzas armadas de Hamás controlaron a partir de ese momento Gaza, y se produjo una escisión política entre los palestinos.

El punto más espinoso y controvertido a lo largo del último año ha sido la reacción europea ante el conflicto entre israelíes y palestinos, y las evoluciones en el lado palestino

A pesar de la creación de un gobierno de unidad nacional, la Unión Europea, que había declarado a Hamás como una organización terrorista, negó todo apoyo directo y contactos políticos con ese gobierno. Aunque no mantenía relaciones con el gobierno de Hamás, la Unión Europea seguía asegurando una ayuda humanitaria que era canalizada a través de un procedimiento de emergencia. Ahora bien, muchos expertos y observadores afirman que el tiempo que pasó entre el acuerdo de La Mecca en febrero de 2007 y la ruptura de la violencia en junio de 2007, los europeos perdieron una oportunidad de intentar un nuevo tipo de relaciones con el Gobierno de coalición. Así, Muriel Asseburg, de Stiftung Wissenschaft und Politik, observa que, al haber diversas tendencias dentro de Hamás, podrían haberse favorecido aquellas que estaban más próximas de reconocer un *modus vivendi* con el Estado de Israel y de respetar los compromisos previos adquiridos por los palestinos. Al haberse producido la fragmentación entre los palestinos de Gaza y Cisjordania en verano de 2007, se abre una nueva fase de resultados difíciles de prever, ya que la franja de Gaza se ha convertido en un espacio cada vez más deteriorado desde el punto de vista económico y político.

### Nuevas iniciativas para el Mediterráneo

Durante la campaña para elegir al Presidente mayo de 2007, el candidato Nicolás Sarkozy propuso un nuevo proyecto de Unión Mediterránea, un tanto vago, para los países ribereños del espacio mediterráneo. Una vez elegido Presidente, Sarkozy concretó esta idea, sobre todo en un discurso ofrecido en Tánger el 23 de octubre de 2007. La reciente propuesta del presidente Sarkozy tiene el mérito indiscutible de invitar a la reflexión sobre las relaciones en el Mediterráneo. Sin embargo, adolece de ciertos puntos débiles propios de ideas políticas sacadas del horno a medio cocinar.

Primero, Sarkozy cita en su discurso de Tánger a los padres de la integración europea. Pero esos precursores eran de diversos países, mientras que él no compartió con otros su proyecto antes de formularlo. Segundo, Sarkozy prevé una asociación de Estados bañados por el Mar Mediterráneo únicamente e invita a los otros europeos a asistir como observadores, mientras que la Comisión se asociaría para asegurar la relación "entre las dos uniones". Cabe preguntarse si esta fórmula es compatible con la existencia de una política exterior y de seguridad común en la Unión Europea. En fin, Sarkozy afirma que, del mismo modo que la integración europea comenzó con el carbón y el acero, la unión mediterránea comenzaría con el desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua, y se ocuparía también de la cultura, la educación y el capital humano. Todos estos aspectos son hoy tratados en otros foros y no se adivina cuál es el valor añadido del nuevo.

El plan de Sarkozy tiene todavía que madurar a través de la discusión con los socios europeos y mediterráneos. Sin embargo, a día de hoy parece que el mejor desarrollo del proyecto sería una fusión con el proceso de Barcelona, asociando plenamente a la UE, con el fin de reforzar el Partenariado Euromediterráneo.

En 1995, los europeos y los otros ribereños del Mediterráneo tuvieron una idea genial: dar un contenido político a la realidad geográfica de ese mar por medio de una asociación de largo alcance con la naciente Unión Europea, que se presentaba como el polo económico indiscutible en ese espacio. Así se creó el Proceso de Barcelona con actividades multilaterales (en las que todos participan) y acuerdos bilaterales de cada uno de los vecinos con la Unión Europea. Fue una solución flexible para un conjunto heterogéneo salpicado de conflictos, que no podía aspirar a integrarse en la Unión.

Como es bien sabido, el proceso ha tenido una vida azarosa y no ha producido resultados espectaculares. Al juzgarlo, debe tenerse en cuenta no obstante que vencer inercias históricas tan pesadas requiere tiempo y que las controversias abiertas en la región suponen un freno permanente. Entre sus virtudes, hay que destacar que el Proceso de Barcelona es un foro de diálogo y cooperación donde los países europeos, y la Unión Europea como nuevo actor internacional, pueden encontrarse con los países mediterráneos. La declaración de la reciente Conferencia Euromediterránea de Lisboa, celebrada los días 5 y 6 de noviembre bajo presidencia portuguesa, refleja una nada desdeñable lista de contenidos: desde la lucha contra el terrorismo o la desertificación a programas de ayuda al cine, aderezados con una financiación de más de tres mil millones de euros para el período 2007-2010.

Por este motivo, debería utilizarse el nuevo impulso francés para reforzar el Proceso de Barcelona, lo que podría concretarse durante la presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008.

### Algunas conclusiones de cara al futuro

Mirando hacia atrás, parece que el 2007 haya sido un año de transición, también para el Mediterráneo. Los problemas clásicos en este espacio, comenzando por el conflicto entre Israel y los palestinos, siguen sin resolverse. Estados Unidos, que se embarcó en la guerra de Irak en 2003 no ha ejercido un liderazgo claro para la resolución de esos conflictos y no ha ofrecido una visión coherente de la región de Oriente Medio. La Unión Europea también está en transición (como parece ser habitual), pero se mueve lentamente hacia la irrupción como un actor internacional más relevante. Probablemente el Tratado de Lisboa, que reformará la Unión, dándole una mayor capacidad de acción exterior, sirva para ejercer un papel más decisivo en las relaciones internacionales.

En el Mediterráneo, el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad siguen siendo instrumentos privilegiados para asegurar unas relaciones de cooperación entre la Unión Europea y sus vecinos. Durante 2007, la PESC y la PESD, las políticas exterior y de seguridad de la Unión, han contribuido de manera relevante al mantenimiento de la paz y la estabilidad. Como aspectos más positivos, hay que recordar las medidas de cooperación dentro del Proceso de Barcelona y la participación de ciertos Estados europeos en la Operación FINUL 2 en el sur del Líbano. Aunque ésta es una misión de Naciones Unidas y no dentro de la PESD de la Unión Europea, es evidente que la presencia de los europeos refuerza

Durante 2007, la PESC y la PESD, las políticas exterior y de seguridad de la Unión, han contribuido de manera relevante al mantenimiento de la paz y la estabilidad

El proyecto presentado por el Presidente Sarkozy en 2007 ha servido de revulsivo, para llamar la atención de que es preciso repensar y reconstruir ese espacio euromediterráneo

la operación. Como aspecto más negativo, quizás podría señalarse la falta de decisión de los europeos a la hora de buscar una solución negociada del conflicto entre israelíes y palestinos.

Sin embargo, no podemos darnos por satisfechos completamente con el Proceso de Barcelona tal como está hoy. El proyecto presentado por el Presidente Sarkozy en 2007 ha servido de revulsivo, para llamar la atención de que es preciso repensar y reconstruir ese espacio euromediterráneo. Es cierto que ese proyecto debe ser revisado y, al final, debe servir para reforzar el Proceso de Barcelona, integrando plenamente a la Unión Europea. Pero el hecho de presentar alternativas es útil porque demuestra que no estamos en un tiempo de continuidad sino en un tiempo de arquitectos, en el que debemos planear de manera atrevida el futuro. Esta ambición debe estar presente en todo el espacio euromediterráneo porque, tras 2008, que como el 2007 también se perfila como un año de transición, seguramente se abrirá una nueva etapa en la que habrá que establecer nuevas estructuras regionales en Oriente Medio y también reformar las instituciones globales para hacer frente a numerosos problemas comunes, desde la resolución de conflictos a la protección del medio ambiente.