

Jean-François Coustillière

*Contralmirante (2S)
Consultor independiente*

La iniciativa "5 + 5 Seguridad y Defensa" celebró su segundo aniversario en diciembre de 2006. En este artículo repasaremos los fundamentos de esta iniciativa, evocaremos los antecedentes de su desarrollo y, finalmente, haremos balance de la experiencia hasta finales de 2006 así como concluiremos con la identificación de los factores de éxito de esta iniciativa.

Fundamentos de la iniciativa "5 + 5 Seguridad y Defensa"

En 2003, el Proceso de Barcelona cumplió ocho años y, en ese momento, se puso claramente de manifiesto que sus resultados eran decepcionantes. La iniciativa es muy original, ya que se trata de una voluntad real de cooperación y no de ayuda, asistencia o iniciativa unilateral pero, lamentablemente, si bien dos de sus tres pilares avanzan lentamente, el aspecto de "política y seguridad" no consigue despegar.

La seguridad y la prosperidad en el Mediterráneo constituyen un importante desafío para los próximos años, debido al interés estratégico crucial de esta región así como a los estrechos lazos que mantienen los países de la orilla Norte y los países de la orilla Sur. Este Mediterráneo, vecino meridional inmediato de la Unión Europea (UE), importa a Europa y, en primer lugar, a los cuatro países denominados latinos. Nuestro futuro está necesariamente unido y debemos ser solidarios.

Así, en septiembre de 2003, surgió la idea de intentar, entre unos pocos, lo que no parece conseguirse con 35 socios. A propuesta del Ministro de Defensa francés, se trataba de apostar por:

- un número reducido de países,
- una zona geográfica limitada al Mediterráneo occidental,
- proyectos seleccionados en asociación a partir de intereses identificados como comunes.

Esta iniciativa pretende ser pragmática y progresiva y su objetivo es crear, a la larga, una dinámica de concertación y de intercambios en el Mediterráneo occidental. Posteriormente, esta experiencia deberá com-

1. El "Diálogo 5 + 5", constituido en la reunión ministerial celebrada el 10 de octubre de 1990 en Roma, instaura un proceso de cooperación global que integra tres aspectos: político y de seguridad, económico, sociocultural. Reúne a los 5 países del Magreb (Túnez, Argelia, Marruecos, Mauritania y Libia) y a 5 países europeos de la cuenca occidental del Mediterráneo (España, Portugal, Francia, Italia y Malta). Bajo la dirección de los ministros de Asuntos Exteriores, celebró su primera cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en diciembre de 2003, en Túnez.
2. Su objetivo es reducir los riesgos derivados de un uso fraudulento de la libertad de navegación en la que se basa el derecho marítimo, en particular la utilización de los océanos con fines terroristas, así como la explotación ilegal de las zonas pesqueras, el transporte de grandes cantidades de droga u otros tráficos ilegales. El objetivo es también prevenir y responder a catástrofes como la contaminación, los naufragios y los accidentes marítimos.
3. En efecto, en algunos casos de catástrofes naturales, la contribución de las fuerzas armadas resulta indispensable y la intervención rápida y coordinada de las naciones amigas puede limitar las consecuencias de las mismas.

partirse con el resto de socios del Proceso de Barcelona, puesto que el objetivo final es revitalizar el Partenariado Euromediterráneo.

Muy pronto, se puso de manifiesto que, para garantizar sus posibilidades de éxito, la iniciativa debía estar abierta a los países miembros del "5 + 5"¹. Por consiguiente, lo que en realidad se pretendía era establecer una asociación únicamente entre diez países, seleccionando de forma conjunta acciones prácticas a desarrollar que respondieran a necesidades identificadas como comunes y en un espacio geográfico limitado en el que no existían tensiones importantes.

Si los objetivos perseguidos, aún modestos, se consiguen, es legítimo pensar que la experiencia podría extenderse como una "mancha de aceite", construyendo así, poco a poco, una asociación equilibrada y de confianza, en la que los diferentes miembros encontrarán un interés compartido que habrán identificado ellos mismos.

Cronología del desarrollo de esta iniciativa

El 21 de diciembre de 2004, los ministros de Defensa de los diez países en cuestión –Argelia, España, Francia, Italia, Libia, Malta, Marruecos, Mauritania, Portugal y Túnez– firmaron, en París, los dos documentos fundamentales para el ejercicio "seguridad" en formato "5 + 5": La Declaración de Intenciones y el Plan de Acción para 2005.

La Declaración de Intenciones, que establece el marco, los objetivos y las ambiciones de la iniciativa, prevé que:

- Los ministros de Defensa se reunirán una vez al año para hacer balance del plan en proceso de ejecución y aprobar el plan de acciones del año siguiente.
- Un Comité Director, constituido por dos responsables del Ministerio de Defensa de cada país, se reunirá dos veces al año. Su cometido consiste en lanzar y en hacer el seguimiento de la ejecución de cada acción y designar a los comités ad hoc de expertos. En la reunión anual de los ministros, este Comité debe presentar el progreso de la ejecución del plan de acciones y proponer las prioridades para el año siguiente.
- Finalmente, comités *ad hoc* de expertos organizarán, en función de las necesidades, los seminarios previstos en el plan de acciones.

La Declaración de Intenciones refleja perfectamente las orientaciones que los ministros han querido introducir en el ejercicio cuyo carácter "informal" requiere una arquitectura "ligera".

El Plan de Acción que determinaba las orientaciones que debían llevarse a cabo en 2005 preveía acciones de concertación y de intercambio de información entre centros militares, con arreglo a tres objetivos principales:

- Contribución de los ministerios de Defensa a la vigilancia marítima² en el Mediterráneo.
- Contribución de los ministerios de Defensa a la protección civil³ en el Mediterráneo.

- Contribución de los ministerios de Defensa a la seguridad aérea⁴ en el Mediterráneo.

El Plan de Acción responde a los deseos expresados por los ministros: las acciones acordadas son concretas y realizables a corto plazo y son fruto de un enfoque basado en la asociación, con un espíritu de corresponsabilidad. Se inscriben en ámbitos de interés común con el objetivo de servir como punto de encuentro para compartir experiencias y conocimientos.

La primera Presidencia anual fue asumida por Argelia. La primera reunión del Comité Director se celebró en Argel, bajo presidencia argelina, el 15 de marzo de 2005. Éste aprobó, para el año en curso, la celebración de un seminario sobre vigilancia marítima que reunió a los Jefes del Estado Mayor de la Armada en España, dos seminarios sobre la contribución militar a la protección civil en España y una acción sobre una organización de tráfico comercial marítimo en el Mediterráneo en Roma.

Durante la segunda reunión del Comité Director, celebrada en noviembre en Argel, la Presidencia pudo constatar que las cuatro actividades previstas se habían realizado. Ciertamente, se trataba de actividades modestas y todas ellas organizadas en la orilla europea, pero permitieron constatar la auténtica voluntad de los países en cuestión de comprometerse firmemente en esta nueva vía de asociación.

La segunda reunión ministerial de los diez ministros de Defensa, celebrada en Argel, el lunes 12 de diciembre de 2005, permitió adoptar el reglamento interior y el plan de acciones para 2006, que incluía quince actividades, varias de ellas en los países del Sur. El debate puso de manifiesto nuevos ámbitos de actuación posible:

- La lucha contra los acrídidos (Argelia);
- Un centro de formación para desminado (Libia);
- Procedimientos de coordinación de las acciones en caso de catástrofe natural;
- La creación de una escuela 5 + 5 para formación de mandos a partir de experiencias comunes;
- Un centro virtual de control marítimo (intercambio de información).

Los tres grandes temas de seminarios se centraban, en 2006, en los siguientes asuntos:

- En el ámbito de la vigilancia aérea: contribución de las fuerzas armadas en el SAR⁵.
- En el ámbito de la contribución de las fuerzas armadas a la protección civil: despliegue de la cadena de emergencia, apoyo a las autoridades civiles.
- En el ámbito de la vigilancia marítima: reflexión sobre la puesta en común de sistemas de detección y de identificación, lucha contra la contaminación.

Finalmente, Italia abrió el ejercicio anual "Canale", organizado en cooperación con Malta, a los demás socios del grupo 5 + 5.

4. El riesgo de terrorismo aéreo tiene un carácter particular, habida cuenta de que el plazo necesario para aplicar medidas de prevención es muy corto. En este caso, la cooperación regional, facilitando la anticipación necesaria para la toma de decisiones, debe ser sostenida. Puede presentarse como una acción de concertación y de intercambio de información entre centros militares.

5. SAR: Search and Rescue.

6. CIMIC: *Civil-military concept*, equivalente a la ACM (acción civil-militar).
7. VRMTC: *Virtual Regional Maritime Traffic Centre*.
8. CPX: *Command post exercise*.
9. IPC: *Initial planning conference*.
10. Solidaridad: Red en Internet no segura de los centros operativos.
11. Este centro se basaría en el sistema V-RMTC (*Virtual regional maritime traffic*) italiano, programa informático que permite el intercambio, a través de Internet, de información no clasificada.

Francia fue designada para asegurar la Presidencia en 2006. Celebrada en París el 30 de marzo, la reunión del Comité Director que inauguraba la Presidencia francesa recogió las siguientes propuestas:

- Siete seminarios: Dos (CIMIC⁶ y VRMTC⁷) por parte de Italia, uno (minas) por parte de Libia, uno (anti-acrídicos) por parte de Argelia, uno (aéreo) por parte de Francia, uno (marítimo) por parte de Túnez y uno (apoyo a las autoridades civiles) por parte de España.
- Una reunión de los Jefes del Estado Mayor de la Armada por parte de Francia.
- Cinco ejercicios: uno (protección civil) por parte de Portugal, dos (Estado Mayor-CPX⁸) por parte de España con una conferencia preparatoria (IPC⁹), incluido el ejercicio Solidaridad 06¹⁰, Canale por parte de Italia con una conferencia de *debriefing* y uno (Polmar) por parte de Marruecos.
- Un centro de formación de desminado (minas y restos de guerra no explotados) por parte de Libia.
- Un centro virtual de control marítimo en Italia¹¹.

Todos los países socios propusieron actividades, excepto Mauritania y Malta, si bien este último país es co-organizador del ejercicio "Canale".

El Comité Director celebrado los días 14 y 15 de noviembre, en Niza, permitió constatar que las quince actividades previstas se habían realizado. No obstante, se subrayó la necesidad de que los ejercicios propuestos se inscribieran directamente en el formato 5 + 5, sin confundirlos con otras actividades. La tercera reunión ministerial se celebró en Niza, el 11 de diciembre de 2006. En esta ocasión, los ministros insistieron en la necesidad de no desarrollar demasiado rápidamente el número de actividades por razones de presupuesto y de disponibilidad. La idea de una "escuela 5 + 5 de seguridad y defensa" sigue formando parte de los proyectos, pero adoptaría la forma de una red de escuelas, en diferentes niveles posibles, con el objetivo de fomentar los intercambios entre oficiales, experiencias y puntos de vista. Este tipo de organización ya existe entre establecimientos militares europeos.

Además, Italia ha asumido la Presidencia en 2007, antes de que Libia suceda a este país en 2008.

Primer balance a finales de 2006

Sin duda, hoy en día, las orientaciones de los ministros se centran en intercambios de información y acciones de concertación. Se trata de un primer paso. Sin embargo, se proponen los primeros ejercicios de Estado Mayor o de fuerzas (Livex). De hecho, el desarrollo es incluso bastante rápido, hasta tal punto que debe controlarse el ritmo para no superar la capacidad de organización y de participación de los socios. Además, es necesario profundizar en algunas vías para evitar errores conceptuales que podrían provocar su rechazo. Así ocurre, en concreto, con el caso de la escuela del grupo 5 + 5 cuya definición requiere una concertación prudente.

Cabe subrayar, no obstante, que las diez naciones participantes tienen un interés especial por el éxito de esta iniciativa de “defensa y seguridad” en formato “5 + 5”, ya que:

- Supone una verdadera iniciativa de asociación, en la que las opciones son objeto de concertación por primera vez;
- Crea un espacio de encuentro entre actores de la Defensa del Magreb;
- Puede dar respuesta a verdaderas necesidades de cooperación práctica;
- Constituye un primer paso para la instauración de medidas de confianza;
- Emanada, en particular, de países del Norte que han sabido definir una estrategia común y que tienen la voluntad de comprometerse.

En Argel, en marzo de 2005, se produjo un acontecimiento que confirma plenamente esta valoración. Una noche los representantes de los países del Magreb se reunieron entre ellos, al margen del marco oficial, para elaborar una posición común respecto a un tema específico. Tratándose de militares entre los que, unos meses antes, en un coloquio en España, escuché a un representante argelino y a un representante marroquí afirmar que sus países estaban en “situación de guerra”, esta iniciativa me parece especialmente portadora de esperanza.

En este sentido, la iniciativa, aun basándose en acciones muy modestas, se presenta como un verdadero banco de pruebas para el aspecto de “política y seguridad” del Proceso de Barcelona y está en condiciones, a la larga, de darle un nuevo dinamismo al Partenariado Euromediterráneo. Los países del Norte se esfuerzan por presentar una voluntad compartida y los países del Sur por ser promotores de propuestas. Todo ello crea, en aras de la iniciativa, las condiciones de su éxito, lo que todavía no ocurre en el Proceso de Barcelona. El conjunto de los socios tiene por tanto la sensación de darle realmente vida a una asociación en la que cada uno contribuye con propuestas y es responsable de una parte de las acciones desarrolladas.

Conclusión: Factores de éxito de esta iniciativa

La cooperación entre ambas orillas del Mediterráneo occidental todavía no pasa por acciones militares muy ostensibles. Todavía no hemos llegado al punto de tener patrullas marítimas comunes, aunque ya sea posible citar, como hizo la Ministra de Defensa francesa, Michèle Alliot-Marie, en 2005, el ejemplo de un oficial argelino embarcado a bordo de un Breguet-Atlantique de la fuerza aeronaval francesa para contribuir a reconocer y hacer el seguimiento de un buque sospechoso, detectado cuarenta y ocho horas antes en el Mediterráneo. Por otra parte, no parece que haya un interés común por desarrollar una cooperación militar muy avanzada. Depende fundamentalmente de lo que los países puedan identificar como intereses compartidos.

Ya en la actualidad, ha sido posible identificar ámbitos de cooperación y desarrollar acciones comunes que el conjunto de los socios considera de su interés. ¿Acaso no es éste, en efecto, el contenido real de una asociación?

La iniciativa “seguridad y defensa” en formato 5 + 5 supone una vez más un espacio para que los representantes de la Defensa de los diez socios se relacionen y trabajen juntos, pudiendo así conocerse, apreciarse y compartir percepciones. ¿Acaso la dinámica de las medias de confianza no radica en esto?

La iniciativa es progresiva. Cabe subrayar que si los países del Norte están acostumbrados a cooperar ya sea entre sí o con el Sur, los países del Sur no tienen ninguna experiencia de cooperación Sur-Sur. Por el contrario, la mayoría de las veces impera la desconfianza. Por lo tanto, la prudencia es indispensable. Pero no cabe duda de que las razones fundamentales del éxito de este proceso se basan en:

- La voluntad de las partes de preservar las condiciones de una verdadera asociación en la que todos participen en las decisiones, en las opciones y compartan las responsabilidades. Se acabaron las lecciones unilaterales, las instrumentalizaciones con objetivos apenas ocultos, el paternalismo o la condescendencia asociados al abrumador diferencial de capacidades. De repente, el Sur puede tener ideas.
- La determinación del Norte por encontrar estrategias comunes, demostrando de este modo una determinada coherencia en las orientaciones a dar.
- La modestia de los socios firmemente decididos a optar por acciones de cooperación prácticas y concretas, dando respuesta a necesidades identificadas como solidarias y a no fijar objetivos sobredimensionados y sin duda secundarios frente a las prioridades en particular del Sur.

Finalmente, la palabra clave es tal vez la capacidad de escucha, aptitud que es delicado aplicar, sobre todo cuando se es el más fuerte y a la vez existe una excesiva división en cuanto a los objetivos perseguidos. Sin duda es en este punto en el que la iniciativa “Seguridad y Defensa” en formato 5 + 5 ha resultado realmente innovadora y constituye efectivamente un banco de pruebas para el Proceso de Barcelona.