

# V Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

## La seguridad multidimensional

Balance.

El proceso de Barcelona y la política Europea de vecindad.  
Rafael Dezcallar

### Rafael Dezcallar

*Director General de Política Exterior,  
Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*

La seguridad en el Mediterráneo es tal vez uno de los temas centrales de las relaciones internacionales en este comienzo del siglo XXI. Yo no voy a hablar de aspectos más especializados de este tema que ustedes conocen mucho mejor que yo, sino voy a intentar darles una visión de cómo se ve el tema desde el punto de vista actual del gobierno español.

La seguridad, desde luego, es un concepto subjetivo. Hay que empezar por decir que no es lo mismo la seguridad para los que tienen que para los que no tienen y que, además, el mismo hecho de tener tiene a veces más que ver con las percepciones que con la realidad. La subjetividad de la seguridad, es decir, la ambigüedad del concepto en un mundo como por ejemplo el Mediterráneo, tan acostumbrado a las sutilezas y a los dobles juegos de palabras, no nos debe dejar olvidar el objetivo político último de que se trata: impedir cambios indeseados, forzados, obligados en situaciones que es mejor manejar sobre la base del consenso, de la cooperación y del acuerdo mutuo.

Por otra parte, el concepto de seguridad es un concepto muy amplio. Puede incluir tanto la idea del uso de la fuerza para impedir esos cambios o para provocarlos, como la búsqueda del común acuerdo para generar estos cambios. Y, en ese convencimiento es donde aparece la palabra apropiación, que es un concepto clave del Proceso de Barcelona, en el que España y los países que lo han impulsado creen firmemente. Sin la apropiación nunca hubiera sido posible el Proceso de Barcelona, pues es un proceso que se entiende compartido por sus intereses por ambas partes. Lo mismo, por supuesto, es aplicable a la Política Europea de Vecindad o a la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones que se está impulsando por España, Turquía y las Naciones Unidas.

Ahora bien, la vía de la seguridad a través de la fuerza (o por lo menos de la posibilidad de utilizar la fuerza cuando ello sea estrictamente necesario para los intereses nacionales) y la vía de la seguridad a través del mutuo convencimiento (colaboración sobre la base del interés compartido) son vías que no son excluyentes. Es decir, ningún estado va a abandonar los instrumentos de defensa y seguridad que garantizan por medio de la fuerza su propia seguridad, a cambio de confiar simplemente en que a través de la negociación y del diálogo se llegará a objetivos compartidos. Ambos instrumentos van a seguir siendo necesarios. Por

supuesto, cuando estamos hablando de seguridad no estamos hablando solamente de su dimensión exterior, hay que tener en cuenta también la dimensión interior de la seguridad. El buen gobierno, es decir, el control por parte de los ciudadanos sobre sus vidas, sobre sus gobiernos y sobre sus sistemas políticos es probablemente la fuente interna de seguridad mayor que todos tenemos.

Bien, y ¿cómo hemos concebido la generación de seguridad en el Mediterráneo dentro del Proceso de Barcelona? Pues lo hemos concebido creando un entramado de relaciones complejo que generan una estructura de intereses compartidos, es decir, una situación en la que el interés de cada parte debe ser tomado necesariamente en cuenta por la otra y, de esa manera, permitir que el proceso en su conjunto avance. Se trata de crear un entramado de intereses compartidos para generar al final un proceso, el Proceso de Barcelona u otros procesos que puedan ir en la misma dirección.

El Proceso de Barcelona que es el proceso que ha avanzado más desde su creación hace once años, tiene una serie de dimensiones que ustedes conocen muy bien: la dimensión política, la dimensión económica y también un cesto de seguridad. La dimensión política es, sin duda, la más importante porque es la que crea la fuente de legitimidad última de todo el resto. Existen reuniones de alto nivel (el año pasado en Barcelona por estas fechas tuvimos la primera cumbre) y también reuniones ministeriales. No obstante, hay que reconocer que el proceso político se ha visto en cierta medida limitado por la contaminación del conflicto árabe-israelí. El proceso político (reuniones de ministros, Cumbre, existencia de un concepto de interés compartido) existe, y si no existiera lo echaríamos enormemente de menos. Si no existiera todo eso, habría inmediatamente que trabajar para empezar a crearlo. Pero, es verdad que en su andadura, en el alcance y en la ambición que se ha conseguido plasmar en objetivos concretos, el proceso político se ha visto contaminado por los altibajos en el conflicto árabe-israelí.

Últimamente se ha creado un cesto que tiene una gran importancia para hablar de temas de justicia e interior, temas de inmigración como la reunión que el próximo año debe tener lugar, o el código de conducta sobre terrorismo que se aprobó en la última cumbre. Se han creado instrumentos importantes para generar esa conciencia de intereses y valores compartidos como la Fundación Euromediterránea Anna Lindh, cuyo potencial de futuro es muy grande. En fin, en otras palabras, las limitaciones del Proceso de Barcelona nos deben servir únicamente como acicates para buscar la forma de superarlas y nunca como argumentos para invalidar un proceso, cuya necesidad sigue siendo todavía hoy tan vital que cuando se creó.

Por su parte, la Política Europea de Vecindad es en cierta forma un complemento al Proceso de Barcelona. Es una política basada en el concepto de vecindad que es un concepto innovador en la Unión Europea y que parte de la base de que la seguridad y la prosperidad del entorno inmediato de la UE son claves para la estabilidad y la prosperidad de la región y de la propia Unión. Por eso, la política de vecindad tiene unos instrumentos no solamente financieros sino también de cooperación, de generación de relaciones y de seguimiento. Se trata de unos instrumentos muy poder-

rosos que, por cierto, debo subrayar se han orientado mayoritariamente hacia el Mediterráneo. Los países del Sur han absorbido el 70 por ciento de los fondos presupuestarios de la política de vecindad contra el 30 por ciento de los fondos para los países del Este.

La política de vecindad es complementaria al Proceso de Barcelona. Así como el Proceso de Barcelona tiene una serie de mecanismos de cooperación horizontal y una estructura de reuniones, la política de vecindad establece una relación bilateral entre cada país y la UE. Mediante dicha relación bilateral, cada país genera de común acuerdo con la Unión un plan de actuaciones que trata de acercar los mecanismos internos de ese país a los mecanismos del mercado único, creando así las condiciones para una colaboración económica y política al máximo nivel con la UE.

A menudo se ha afirmado que la política de vecindad está pensada para dar a los países beneficiados de la misma todos los beneficios de la UE excepto la participación en las instituciones. Sin embargo, a diferencia de los países del Sur, para los países de Europa del Este, la política de vecindad puede ser contemplada como una antesala para la adhesión. A veces cuando los países del Este de Europa insisten en hablar de su adhesión sin estar todavía preparados y se les ofrece la opción de la política de vecindad, no lo entienden tanto como una alternativa de la adhesión sino como una antesala. Si bien para ellos puede ser una antesala, para los países del Sur es la mejor alternativa posible a una relación con la UE basada en compartir el mercado único e intereses de todo tipo. Quizás el término mercado único suene excesivamente economicista, pero la política de vecindad no se refiere solamente a instrumentos y a cuestiones de tipo económico y comercial sino también a todo tipo de colaboraciones, incluida la colaboración política y en otros ámbitos.

Como decía antes, la seguridad en el Mediterráneo es un concepto tan central en las relaciones internacionales contemporáneas que ni el Proceso de Barcelona ni la Política Europea de Vecindad son las únicas vías que se están utilizando para intentar fortalecer, profundizar y asegurar cada vez más esa seguridad. Les puedo decir que, por ejemplo, éste ha sido uno de los temas protagonistas de la última cumbre de la OTAN en Riga. Ha habido allí intervenciones de países concretos que se han centrado en el tema de la seguridad en el Mediterráneo como concepto básico. Tanto la Alianza de Civilizaciones como la cuestión de Afganistán, país de cultura islámica, son temas muy conectados con las cuestiones de seguridad en el Mediterráneo.

Y, ¿cuáles son las causas de que esta cuestión sea tan central hoy en día? Sin duda se debe a la serie de crisis políticas y militares que se suceden en una serie de países islámicos y que tienen su repercusión política en el Mediterráneo: el problema de Oriente Medio, la situación en Irak y en Afganistán, los problemas de terrorismo, las cuestiones de inmigración y por supuesto las cuestiones del buen gobierno. Realmente es difícil afirmar proyectos de colaboración y de buen gobierno entre ambas orillas del Mediterráneo cuando todavía existen diferencias de renta como la que existe, por ejemplo, entre España y el Norte de África, diferencias del orden de trece o catorce veces en renta per cápita. Es fundamental asentar el buen gobierno para que la estabilidad y la seguridad sean posibles entre ambas orillas del mar.

Decía que, aparte del Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, el Proceso 5+5 o la propia Alianza de Civilizaciones son otras vías para intentar abordar el problema. La Alianza, en el fondo, es una forma de apoyar a los sectores moderados frente a los sectores extremistas afirmando los valores comunes que unen a los sectores moderados tanto del norte como del sur. De este modo, se puede evitar la estigmatización, no ya solamente del Islam como una religión supuestamente vinculada a la violencia (afirmación que es totalmente falsa), sino en general de cualquier ideología que no abrace la violencia. A partir de esos valores comunes, se trata de definir acciones comunes, precisadas ya en el Plan de Acción presentado por el informe del Grupo de Alto Nivel al Secretario General de Naciones Unidas en su reunión de Estambul hace un par de semanas. Estas acciones comunes deben abarcar tanto el plano político como el plano de la educación, de los medios de comunicación o de la juventud.

En el fondo, se trata de luchar en una batalla de las ideas puesto que la seguridad se va a dirimir mucho más en el plano de las ideas y de los principios que en el plano de la fuerza. Justamente esto es fruto de la constatación de las limitaciones del uso de la fuerza o de las políticas unilaterales para conseguir los objetivos que supuestamente alcanzaban. La legitimidad de las ideas es un arma que no debe ser infravalorada; aunque naturalmente tampoco hay que ser ingenuo y debe ser siempre un complemento a otras formas operativas, por ejemplo, de lucha contra el terrorismo. Contra el terrorismo no luchamos solamente con ideas, luchamos también con cooperación operativa. Se debe dejar claro que, por supuesto, la Alianza de Civilizaciones no es un instrumento de lucha contra el terrorismo, es un instrumento de lucha contra la desestabilización, contra las amenazas a la seguridad, contra la separación entre los valores y la deriva negativa en las percepciones mutuas.

Tampoco la Alianza ha de ser una vía para generar cambios radicales de la noche a la mañana. Las batallas de ideas son por definición batallas a medio plazo. Pero así como hasta ahora parecía que esas percepciones mutuas, esas ideas sobre dobles raseros, sobre operatividad en algunos casos del Consejo de Seguridad e inoperancia en otros, estaban generando un desencuentro cada vez mayor entre los sectores moderados del Norte y del Sur del Mediterráneo, la Alianza trata básicamente de intentar cambiar tendencias, de que las tendencias no vayan únicamente por el camino negativo, sino de generar tendencias por el camino positivo. Aunque la Alianza no es un instrumento de gestión de crisis, les puedo decir que esta función la cumplió ya en una ocasión determinada. Cuando tuvo lugar la crisis de las caricaturas, se realizó una reunión de la Alianza de Civilizaciones en Doha y paralelamente Kofi Annan convocó otra reunión con la Conferencia Islámica, con la Liga Árabe y con los ministros español y turco de la que salió una declaración que fue una llamada a la moderación y al entendimiento en plena crisis. Fue la primera llamada a la moderación, en medio de una situación en la que parecía que no había quien parase la espiral de recriminaciones mutuas y de incomprensión. Esa reunión tuvo lugar un sábado. El lunes, ese llamamiento a la moderación fue endosado por el Consejo de Ministros de la UE. No se trata como les digo que pretendamos cambiar el mundo de la noche a la mañana, pero sí de tratar de invertir las tendencias, de coger las tendencias negativas y tratar de transformarlas en tendencias positivas.

Nada de esto será posible si no se abordan las crisis políticas que están en el fondo de las amenazas o la seguridad en el Mediterráneo. Esas crisis son, por ejemplo, las crisis de Irak donde la única solución es la creación de consenso interno y apoyo decidido y sincero de los países vecinos. No creo que haya ningún país de la zona a quien le interese la continuación indefinida del caos en Irak o su desmembración; es esencial seguir trabajando en esa dirección. La crisis de Afganistán es otro ejemplo. Todavía en este momento existe un grado de apoyo importante a la presencia en Afganistán de tropas internacionales para tratar de favorecer la estabilización y la reconstrucción institucional del país. Es esencial capitalizar ese apoyo, ampliar la labor de seguridad de la comunidad internacional a otros ámbitos, como es la generación de proyectos de cooperación concretos para que la gente perciba que sus vidas mejoran gracias a ellos. La lucha que se está dirimiendo en Afganistán, como en casi todas partes, no se va a resolver en el plano militar sino en el plano político. Tenemos que ser conscientes de que la seguridad en el Mediterráneo también se está librando en Afganistán, en Irak y naturalmente en Oriente Medio que sigue siendo una fuente permanente de recriminaciones mutuas, de acusaciones, de dobles raseros y de falta de comprensión entre el mundo occidental y el mundo islámico.

De ahí la necesidad de que la UE adoptara una línea de actuación política, una iniciativa propia en este ámbito. España, Francia e Italia han decidido tomar la iniciativa y someter a la UE un proyecto de ideas para hacer avanzar el proceso político. No se trata de sustituir al Cuarteto, ni de por supuesto colocarse en el lugar de las partes. Se trata, sin embargo, de que la UE adopte un perfil más ambicioso, alto y decidido en el impulso político del Cuarteto. Es decir, la UE no puede estar simplemente esperando qué decisiones toman los otros para intentar adaptarse a ellas, sino que debemos empujar esas decisiones en la dirección que nos interesa, que no es otra que la dirección de la negociación política. España, Francia e Italia, tres países que tenemos tropas desplegadas sobre el terreno en el Líbano, somos muy conscientes de la necesidad de hacerlo y de que la opción de quedarse quieto, con los brazos cruzados esperando que estalle la próxima crisis o la próxima guerra, no es una opción. Por eso, necesitamos impulsar el proceso político. Por eso, tratamos de activar al resto de países de la UE. Por eso, tratamos de que en el Consejo Europeo del 14 de diciembre de 2006 aprobara una declaración que le diera un mandato a la UE para que actuara de forma activa en el Cuarteto e impulsara el proceso político. Como decía, la UE no va a actuar a su aire, sino que va a hacerlo siempre en el marco del Cuarteto, que es la estructura existente más útil de la comunidad internacional para abordar este problema.

Como les decía, la seguridad es, por supuesto, cuestión de ejércitos, de mecanismos de defensa, de acuerdos operativos, pero en último término es mucho más cuestión de política, de ideas y de principios. Lo más difícil, naturalmente, es generar valores e intereses comunes y, a partir de ahí, acciones comunes. Eso es lo que lleva haciendo desde hace muchos años el Proceso de Barcelona. Eso es lo que la UE debe hacer ahora, quizás con un mayor protagonismo hacia los países del Sur y eso es lo que también esta conferencia que está aquí reunida sin duda va a contribuir a desarrollar.