

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 57-58.

Europa y la seguridad global en el Mediterráneo.

Potenciación del diálogo de seguridad en el Mediterráneo.

Primera intervención

Alessandro Politi*

Un tema que concierne al debate sobre la seguridad en el Mediterráneo es, evidentemente, las repercusiones de los atentados del 11 de septiembre y su influencia en el orden internacional. En este sentido, mi primera impresión es que los hechos del 11-S. no han supuesto cambios extraordinarios. La agenda de seguridad en esta zona es fundamentalmente la misma que antes del 11-S. Estos atentados han actuado más bien como un catalizador de los procesos y situaciones que ya se habían iniciado con el fin de la Guerra Fría. La seguridad en los países del norte puede verse modificada sólo si se producen atentados de la escala de los de Nueva York.

En lo referente a la proliferación de atentados terroristas, los analistas del antiterrorismo americano, aunque no solamente ellos, han observado un aumento del número de víctimas durante esta década, a pesar de que se han reducido los casos. Las líneas políticas de actuación, la vigilancia policial y el intercambio de información se han planificado mejor en Europa que en los EEUU y ha sido así por razones básicamente políticas, de acercamiento político. Respecto al tema de la proliferación, las cuestiones importantes siguen siendo las mismas. El gran cambio es la desafortunada doble revelación de Pakistán y la India, pero, a parte de esto, tenemos el mismo problema que antes: ¿Qué hará Libia con su arsenal químico? ¿Desarrollará armas biológicas eficaces? Se mantienen los arsenales en Oriente Medio: Siria, Israel e Irán. Sobre la cuestión de las exportaciones rusas o chinas, o de Corea del Norte, se han agravado ciertos riesgos. Pero, si repasamos las previsiones que hacían los analistas de la CIA hace diez años, o veinte años, nuestra situación hoy en día debería ser terrible, y no es así. En Italia todavía estamos discutiendo sobre la necesidad de disponer de misiles Patriot –no digo antimisiles–. Nuestros aliados siguen presionando sobre el tema de la defensa estratégica que, junto con la cuestión del régimen libio –no hay duda de que es uno de los menos agradables de la zona–, nos hace mantener las

*Ex asesor del Ministro de Defensa, Italia

discusiones y controversias. El actual Gobierno de Silvio Berlusconi, como ya saben, es más favorable a estos temas, pero la disponibilidad política se concretará en el futuro proyecto de ley financiera y el desbloqueo de fondos.

Otra cuestión que naturalmente está cambiando, y adquiere gran relevancia, es la presencia de Europa, es decir, la necesidad de que Europa juegue un papel importante en el mundo. Y esta necesidad empezó con las evidencias y las presiones que siguieron al conflicto de los Balcanes. Se ha iniciado en el ámbito europeo un proceso de racionalización y concentración de recursos que no es extraordinariamente dinámico –existen reticencias de algunos estados miembros sobre su capacidad concreta–, pero sí razonablemente inevitable. No tenemos elección. La Europa de mañana será una Europa con una dimensión de seguridad que funcionará en este ámbito o, en caso contrario, será una Europa irrelevante. Podríamos decir que dependerá de las dinámicas internas, o también de las dinámicas externas, que también son bastante extensas. En este sentido, lo que ha modificado la distribución de fuerzas no son los atentados del 11-S en sí mismos, sino la estrategia de los Estados Unidos, lo cual es muy evidente. La apertura del frente en Afganistán plantea una serie de problemas, directa o indirectamente, a los países del Golfo, empezando por Irán y Arabia Saudí, que son los dos principales afectados. Y menciono a Arabia Saudí, evidentemente, porque es un país que estuvo muy implicado en la guerra contra la invasión soviética en Afganistán. Bin Laden es hijo de una de las familias de comerciantes saudíes más importantes, muy unida a la familia real, muy unida también, al menos, a dos presidencias americanas. Entonces, es evidente que se trata de un problema previo mayor; incluso si no tenemos en cuenta la dimensión religiosa del fenómeno Bin Laden, que ataca directamente la legitimidad saudí. Ahora bien, Arabia Saudí ha sido, sino el bastión o el guardia, sí el pilar estratégico americano para el Golfo, después del cambio de frente de Irán. Hoy en día estamos viviendo un acercamiento de Irán hacia posiciones occidentales, que ya empezó durante la lucha contra el narcotráfico. Los iraníes no han tenido una política muy respetuosa con los derechos humanos, pero sí muy consecuente contra el flujo de opio de Afganistán a través de su territorio. Podemos discutir sobre si ha sido un éxito, pero políticamente las señales han sido muy claras, dirigidas también a las administraciones americanas. Y esto plantea la cuestión de si la política de los Estados Unidos de la doble contención es decir, del doble aislamiento de Irán e Irak, es todavía válida. Hay siempre recelos sobre Irán, por parte de la Administración y del Congreso norteamericano, pero este país, en mi opinión, tiene la oportunidad de salir de la famosa lista de estados problemáticos. No es seguro que esto vaya a ocurrir, pero si se produce va a abrir de nuevo el marco estratégico del Golfo.

Otro país que empieza a notar muy claramente el final de la Guerra Fría es Israel. La relación entre los Estados Unidos e Israel ha cambiado en los últimos 10 años. Ha sido un proceso lento, debido a la Guerra Fría y a un cambio de prioridades dentro de los Estados Unidos. Se percibe de manera bastante clara no sólo en el tema de la declaración del Estado palestino, sino también por la distinta naturaleza que ha adquirido la

comunicación entre las dos administraciones. Uno de los problemas del Congreso americano ha sido la posibilidad de tomar decisiones sin tener la responsabilidad de gestionarlas. Esta situación ha motivado numerosas controversias entre la Presidencia y el Congreso norteamericano. Así, una de las necesidades de los países europeos y del sur de Mediterráneo ha sido siempre hacer de *lobby* eficaz en el Congreso para tener una cierta influencia en el momento de la toma de decisiones.

Es evidente que la agenda política estadounidense contempla actualmente de manera prioritaria el fenómeno del terrorismo. Sin embargo, en mi opinión, salvo en el caso de terrorismo endémico localizado, que podemos clasificar de guerra civil, el impacto global real del terrorismo internacional es muy reducido. Lo que continúa siendo una amenaza constante es el problema del crimen organizado, y esta realidad puede desestabilizar muchas economías y el buen gobierno, no solamente de muchos de los países del sur del Mediterráneo, sino también de los países del este de Europa, candidatos a ser miembros de la Unión Europea. Algunas economías de Europa del Este son muy vulnerables al crimen organizado. Los Estados Unidos ya han empezado una política de erradicación de la droga, y se han centrado inicialmente en el hemisferio americano. Han iniciado una guerra duradera contra la droga; sin embargo, no creo que la dinámica de esta guerra conduzca a nada. Mi gran preocupación como europeo, como aliado, es que vamos a montar una gran maquinaria burocrática y militar que va a limar algunas cosas, pero seguramente no conseguirá buenos resultados. Además, después de cierto tiempo, supondrá un despilfarro de recursos que no resolverá los problemas de seguridad comunes. Y me estoy refiriendo tanto al área mediterránea, como al área de la Europa ampliada y la atlántica.

Segunda intervención

Martín Ortega*

Mi intervención se centrará en el aspecto institucional del diálogo de seguridad euromediterráneo. En primer lugar, el punto de partida es el mismo que utiliza Elvira Sánchez en su informe, es decir, la necesidad de que exista el diálogo de seguridad en el Mediterráneo. Es muy importante que en el Mediterráneo se hable de manera multilateral sobre cuestiones de seguridad y defensa. Y también que ese diálogo de seguridad no se centre únicamente en medidas de confianza, en la proliferación nuclear, sino que más bien debe ser lo que se ha llamado *partnership building*, o creación de partenariado, una relación de transparencia, de conocimiento mutuo y de comprensión.

Partiendo de esta base, y teniendo en cuenta que hay otros temas importantes, me referiré brevemente, por un lado, a la manera de llevar a cabo ese diálogo, los instrumentos a utilizar, es decir, el cómo; y, por el otro, al modo de tener en cuenta, por no decir integrar, a los Estados Unidos en este diálogo de seguridad en el Mediterráneo y cómo potenciarlo desde una perspectiva de futuro.

Actualmente existe un vacío debido a la finalización del diálogo mediterráneo en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO), ya que la presidencia francesa de la UE, a finales del 2000, decidió terminar con él a causa de sus escasos resultados. Y el problema radica en que, desde esta supresión, aún no se ha instituido otro foro que acoja de nuevo ese diálogo multilateral sobre seguridad y defensa. La UE lo va a desarrollar, pero de momento existe un paréntesis que dura ya más de dos años. En el marco de la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2002, me gustaría presentar dos propuestas encaminadas a cerrar este paréntesis:

a) La primera aboga por integrar ese diálogo en el Proceso de Barcelona, es decir, incluirlo en la primera cesta que recoge los temas referentes al diálogo político y de seguridad. En este sentido, se podría añadir el diálogo en materia de seguridad y defensa y

*Director del Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), Madrid

organizar una serie de reuniones de altos cargos de Exteriores y de Defensa, o incluso de las Fuerza Armadas, de los 27 países que forman parte del Proceso de Barcelona. Pero los inconvenientes de esta medida son evidentes: el problema político que representa el conflicto de Oriente Próximo, la heterogeneidad desde el punto de vista de la seguridad y la defensa de los miembros del Proceso de Barcelona y, por último, los problemas relativos a la participación, ya que al ser necesaria la presencia de los 27 miembros nos encontramos con una falta de flexibilidad sin posibilidad de una participación regional.

b) La segunda propuesta consiste en independizar el diálogo de seguridad y de defensa, y construir un nuevo diálogo con algunos países del Mediterráneo. Implicaría crear una vía de transparencia de la política exterior y de seguridad común europea, es decir, que al igual que se informa periódicamente, por ejemplo a Rusia, de nuestros planes con respecto a la política exterior y de seguridad y defensa, también se informaría a otros terceros países. En este sentido, se crearían reuniones específicas desde Bruselas en las que el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, y el nuevo comité militar explicarían a nuestros vecinos del Sur, entre otras cosas, que la creación de la nueva fuerza de reacción rápida no busca una ofensiva militar contra ellos.

Esta propuesta tiene sus ventajas, pero también sus inconvenientes, como la pérdida de globalidad, principalmente, ya que habría que convocar, probablemente, diversas reuniones de información para los países mediterráneos, es decir, reuniones para los estados árabes y reuniones exclusivamente para Israel. Es por ello que se perdería la filosofía de Barcelona, es decir, la globalidad. De las dos propuestas yo me inclino por la segunda, aunque estableciendo algunos lazos o vínculos con Barcelona.

Respecto al segundo tema que quiero abordar, el de la integración de Estados Unidos en este diálogo euromediterráneo en materia de seguridad y defensa, cabe subrayar que si es importante que la nueva capacidad militar de Europa sea transparente con el Mediterráneo, también lo es que sea coherente con la Alianza Atlántica, con su vínculo atlántico. Si somos coherentes y queremos mantener esa necesidad de un diálogo mediterráneo de la OTAN, es fundamental compatibilizar el diálogo mediterráneo atlántico con estas nuevas actividades que Europa va a crear en el Mediterráneo. Así, mi recomendación es que la UE y la OTAN hablen sobre el Mediterráneo. Hasta ahora, en Bruselas, la UE y la OTAN han establecido unas relaciones de trabajo muy útiles y han hablado sobre muchas cuestiones. Pero sobre el Mediterráneo no me consta que lo hayan hecho. Y es necesario que se pongan de acuerdo para saber lo que tiene que hacer cada uno en esa zona geográfica. Es decir, si la OTAN realiza actividades en el Colegio de Defensa de Roma para enseñar a *oficiales mediterráneos*, es importante que la UE lo sepa, ya que si hace actividades similares, éstas no pueden ser exactamente las mismas. Ambas organizaciones no pueden ofrecer al Sur una imagen de confrontación o de competencia. Tienen que desarrollar actividades complementarias. Si la OTAN está interesada en la gestión civil de crisis, o la protección civil,

la UE no puede hacer lo mismo, o al revés. Deben distribuirse el trabajo. Creo que hay suficiente espacio para ambas y esto es muy importante.

Algunos norteamericanos piensan –o pueden pensar– que el diálogo mediterráneo de la OTAN es inútil, que es un esfuerzo que debería terminar. Creo que no, que hay que continuar. Y algunos estados europeos muy proeuropeístas, probablemente el francés, piensan que se ha de interrumpir el diálogo de la OTAN, olvidarlo o mantenerlo en el frigorífico, y empezar y potenciar el diálogo en materia de seguridad y defensa de la Unión Europea con el Sur, porque ésta es una cuestión puramente europea. Creo que hay que mantener los dos, porque la necesidad de conocimientos y de diálogo en el Sur sobre cuestiones de seguridad y defensa es impresionante. Además, hay un gran desconocimiento de lo que está haciendo Europa. En el Sur no saben lo que es el nuevo concepto estratégico de la OTAN, ni sus estados miembros, ni sus candidatos, o lo que significa la evolución de una política de seguridad y defensa. Es decir, hace falta desarrollar una labor de transparencia y comunicación, porque en el Sur hay una gran necesidad de conocer las respuestas a todas estas cuestiones.

En este sentido, y para terminar, quiero subrayar que el diálogo de seguridad y defensa en el Mediterráneo es un buen ejemplo de duplicación necesaria. Es decir, la OTAN debe continuar su diálogo mediterráneo, y la UE debe comenzar un nuevo diálogo en materia de seguridad y defensa con nuestros vecinos del Sur.

Tercera intervención

General Christian Quesnot*

Mi intervención se va a centrar en las consecuencias de los atentados del 11-S y de la guerra de Afganistán sobre la seguridad en el Mediterráneo.

Respecto a los atentados de los Estados Unidos, en primer lugar destacaría que la consecuencia más importante, que no es de cariz económico, es la de la *desantuarización* del territorio norteamericano. Los norteamericanos, por primera vez, se han sentido vulnerables en su propio territorio, como ya lo han sido en su momento los franceses, los españoles, los ingleses y lo están siendo los palestinos y los israelíes. Este es un hecho totalmente nuevo para la psicología americana. En segundo lugar, también cabe destacar que los norteamericanos se han enfrentado a una polémica interna, la amenaza del ántrax, que no proviene precisamente del exterior, sino de extremistas americanos que responden a ciertas forma del poder norteamericano. A pesar de esta realidad, los estadounidenses no dejarán de buscar una relación entre esta sustancia y el Estado de Irak. Si alguna vez encuentran esta relación, o la inventan, ésta podría tener graves consecuencias para la integridad territorial de este país, ya que no se puede olvidar que en el seno de la Administración norteamericana se distinguen claramente dos escuelas: la escuela de Colin Powell, que hasta el momento ha dirigido perfectamente el sistema, y la escuela de Donald H. Rumsfeld y Paul Wolfowitz, que pretendía hacer un *paquete* y arreglar el problema de Bin Laden y Afganistán, conjuntamente con el problema de Irak. Por el momento, por suerte, esta vía no ha sido preponderante, pero no podemos prever el futuro.

En cuanto a las consecuencias de la guerra de Afganistán, los norteamericanos han demostrado, en el plano militar, un perfecto dominio estratégico, que podríamos calificar de aeroespacial. En pocos días han destruido el débil aparato militar talibán, llevando a cabo una guerra clásica y barroca a la vez. Clásica porque los B-52 en el frente serían el equivalente a las preparaciones de artillería de la Primera Guerra Mundial; y barroca por-

que al lado de los E-55 hubo cargas a caballo. Los americanos han sabido dirigir a la perfección esta operación, ya que en su sistema jerárquico han introducido especialistas con estudios de árabe y conocimientos de su mentalidad. No cabe duda de que el régimen talibán está acabado, y que de una manera u otra las cabezas del mulá Omar y de Osama Bin Laden llegarán pronto a la Casa Blanca, ya que 25 millones de dólares permiten transgredir las leyes de la hospitalidad y, como dicen, no se puede comprar a un afgano, pero se le puede alquilar por un cierto tiempo. Por lo tanto, los objetivos norteamericanos sobre el terreno se conseguirán y habrán cumplido, frente a la opinión pública estadounidense, parte de su trabajo. A partir de ese momento, todo empieza y nada acaba.

En este sentido, ¿cuáles son las consecuencias para Europa? Contradiendo lo que ha manifestado Martín Ortega, creo que este conflicto ha supuesto la muerte de las alianzas. Por el momento, la desaparición de la alianza de la parte militar de la OTAN, ya que los norteamericanos no necesitan ningún apoyo. Desde los sucesos de Kosovo, los estadounidenses no quieren, bajo ningún concepto, que ningún aliado se entrometa en sus asuntos; creen estar, y verdaderamente están, en situación de actuar de una manera hegemónica en cualquier lugar. Así, estamos hablando de la desaparición de la parte militar de la OTAN. Evidentemente, esta situación tiene distintas lecturas y puede, siendo objetivos, llevar a la emergencia de una defensa europea y a una dinamización de nuestras relaciones con Rusia. No obstante, la alianza política seguirá, ya que la ambición de los norteamericanos ha sido siempre controlar políticamente a Europa, ante la pasividad objetiva de cierto número de países europeos. Por otro lado, nuestros amigos americanos se sentirán reconfortados al ver que todo problema tiene una solución técnica, incluso en Afganistán, ya que ha sido una acción militar la que ha permitido que desapareciera el problema. Y Europa ya puede cuestionar el desarrollo de su investigación en el campo de la defensa, ya que la diferencia tecnológica entre los Estados Unidos y Europa aumentará aún más si no hay un esfuerzo en los ya elaborados presupuestos de defensa europeos.

Desde mi punto de vista, el verdadero problema es que, desde nuestra visión etnocéntrica, creemos que continuará la amenaza del terrorismo integrista sobre los Estados Unidos, por ser un país emblemático, y sobre algunos países europeos: Reino Unido, por su unión política y militar con los EEUU, aunque en este terreno han hecho poca cosa; Francia, por la importante comunidad musulmana residente en su país (más de dos millones de ciudadanos francomusulmanes); Alemania, por tratarse de una potencia económica con una fuerte minoría turca y, finalmente, Rusia, por su política hacia sus minorías musulmanas. Pero esta visión etnocéntrica no nos deja ver que la verdadera amenaza es precisamente el conflicto interno en el mundo árabemusulmán, que puede ser grave para el futuro; la emergencia de un islam integrista que quiere conser-

var una sociedad inmóvil mediante el adoctrinamiento de las personas. Y este integrismo es de origen árabe, no musulmán, por lo que su objetivo es, y va a seguir siendo, tomar el poder en los estados árabes emblemáticos, como Arabia Saudí. Hay que tener en cuenta que Arabia Saudí y los Emiratos Árabes son los países que tienen más y que pagan más por su seguridad.

Los norteamericanos han entrado en Afganistán por unas razones determinadas, pero si hubieran buscado las verdaderas causas y responsabilidades, también habrían encontrado otros objetivos, aunque se han quedado en esa figura emblemática. No han podido con Arabia Saudí, por las razones que todos conocemos, pero también estaban Somalia, Yemen y Sudán.

Uno de los primeros blancos de este islam integrista será, según mi opinión, Arabia Saudí, con lo que habrá consecuencias energéticas para los europeos, sin embargo este ámbito no es nuestra prioridad. Otros objetivos serán Egipto, Argelia y Marruecos, y la situación de estos países, en cambio, sí nos incumbe como euromediterráneos. En este sentido, es fundamental que desde la perspectiva de la seguridad y la defensa nos centremos en ayudar a sobrevivir a los países del sur del Mediterráneo.

Otro problema de gran importancia es que si los europeos no nos implicamos previamente en el problema palestino-israelí no conseguiremos hacer de la cuenca mediterránea un *lago* de paz y desarrollo. Mientras no se resuelva este conflicto habrá un bloqueo en el Mediterráneo. Se mantiene la esperanza de que, tras los atentados del 11-S, EEUU reflexione desde una mayor humildad y un comportamiento menos hegemónico en su manera de actuar en el conflicto de Oriente Medio. Pero soy escéptico al respecto, primero porque creo imprescindible que los americanos, europeos y árabes pongan a la cabeza de sus estados hombres de una cultura, capaces de razonar en términos de cohabitación-civilización y no en términos de relación de estados. Y los políticos que se encuentran en los gobiernos, desde mi punto de vista, no tienen esta cultura, y no han sabido elegir en su entorno a personas *atípicas* y no etnocéntricas, personas que puedan encontrar soluciones imaginativas y necesarias para hacer de la cuenca mediterránea lo que nos interesa, es decir, un lugar de paz y desarrollo.

Cuarta intervención

Almirante Juan Carlos Muñoz Delgado*

Para hablar del diálogo de seguridad en el Mediterráneo, creo que es necesario empezar por sus orígenes, ya que –como hemos visto en ponencias anteriores– éste no goza de buena salud, no ha seguido una evolución satisfactoria, entre otras razones por tratarse de un proceso todavía muy joven. Por lo tanto, es necesario volver a los orígenes para saber por qué es así.

La primera cuestión que hay que plantearse es la de las definiciones, tanto del área mediterránea, especificar qué engloba esta área geográfica –precisamente un tema que aparece en todos los foros en los que se trata el problema del diálogo en el Mediterráneo–, como de la seguridad, aspecto aún mucho más complejo de definir. Efectivamente, en esta segunda cuestión nos encontramos con actores que no son geográficamente mediterráneos, pero que ejercen una notable influencia en el área. El intento de establecer cualquier tipo de diálogo sin situar a estos interlocutores no mediterráneos, geográficamente hablando, en el lugar adecuado puede llevar al fracaso de la mayoría de las propuestas que se lanzan. El concepto de indivisibilidad del Mediterráneo es correcto y comúnmente aceptado, pero eso no impide una subregionalización de la zona a la hora de tratar algunos temas de seguridad. No se trata de dividir el Mediterráneo en zonas de seguridad diferentes, pero sí en zonas con procesos de evolución que avanzan a distintas velocidades.

Qué duda cabe que los problemas del Mediterráneo occidental y los del Mediterráneo oriental son esencialmente distintos, aunque los dos influyen decisivamente en la seguridad global de la zona. Además de los desequilibrios que aparecen en los terrenos social, económico y político, encontramos también desequilibrios en el terreno militar y de la seguridad. Ante un Norte altamente cohesionado, aparece una fragmentación en los países del sur, difíciles de aproximar en estos momentos. A ello hay que añadir que los procesos de cohesión en los temas de seguridad son procesos especialmente lentos, y esto

* Director, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Ministerio de Defensa, España.

incrementa la preocupación por la seguridad de una forma clarísima en toda el área. No sólo entre el Norte y el Sur, sino también entre los propios países del sur. A este respecto, otro tema importante a destacar es la falta de información y comunicación entre ambas orillas del Mediterráneo. Algunas iniciativas desarrolladas en el Norte para mejorar la seguridad, no se han explicado de manera adecuada o suficiente a los países del sur. Estamos hablando de iniciativas como la creación de la Eurofor y la Euromarfor, en el seno de la Unión Europea Occidental (UEO), o la fuerza de reacción rápida de la UE. Son iniciativas que mejoran, cohesionan y completan la seguridad del Norte, pero deben explicarse bien al Sur, decirles que no van dirigidas a desestabilizar o actuar en su zona.

Las medidas de confianza, evidentemente, son importantes y están funcionando, pero los países del sur no las consideran suficientemente satisfactorias. En este sentido, es necesario acudir nuevamente a los documentos en los que la UE ha hablado del tema que nos ocupa, como por ejemplo la Estrategia Común de la UE, aprobada en el Consejo Europeo de Santa María de Feria de junio del 2000, en la que aparecen una serie de medidas destinadas a mejorar el diálogo en la cuenca del Mediterráneo. Si nos centramos en el punto 1, en la visión de la UE sobre la región mediterránea, vemos que se nos dice, más o menos, que “es en el interés de la UE, y de Europa en su totalidad, una región próspera, democrática, estable y segura”. Diría que no está escrito como un programa político o un plan de acciones concretas, pero sí que observamos cierta coherencia en la utilización y ordenación de los términos. El hecho de que los temas se hayan repartido en varias cestas nos indica que posiblemente la seguridad no sea el último elemento a conseguir una vez establecidos los otros, es decir, prosperidad, democracia y estabilidad.