

**REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 57-58.**

**Europa y la seguridad global en el
Mediterráneo.**

La Seguridad Global en el Mediterráneo.
Elvira Sánchez Mateos.

La Seguridad Global en el Mediterráneo

Elvira Sánchez Mateos*

RESUMEN

En la última década se han desarrollado diversas iniciativas desde la UEO, la OTAN y especialmente la Unión Europea (en el marco del Proceso de Barcelona) para establecer diálogos de seguridad con los países del sur y del este de la cuenca mediterránea. Sin embargo, estos procesos no han alcanzado logros significativos. Varios argumentos explican esta situación: por un lado, los países y organizaciones europeas carecen de objetivos estratégicos claros y de políticas coherentes; por el otro, las dificultades para construir un diálogo de seguridad en el Mediterráneo, condición sine qua non para que se genere una cultura y un lenguaje común de seguridad, son probablemente fruto de las diferentes culturas de seguridad europea y árabe. No obstante, el contexto geopolítico, el propio proceso euromediterráneo y el desarrollo de la Unión Europea seguramente obligan a una revisión estratégica sobre cómo aplicar los objetivos de la Declaración de Barcelona, haciendo necesario reformular la idea de Asociación Euromediterránea hacia un nuevo concepto de seguridad compartida que refleje los intereses y las preocupaciones del Sur.

Palabras clave: partenariado euromediterráneo, seguridad, integración regional, medidas de confianza.

La cuenca mediterránea puede ser considerada como un "extranjero cercano" (*near abroad*) para Europa. Aunque los lazos históricos entre los países europeos y otros países del sur y del este del Mediterráneo se remontan a varios siglos, el interés "europeo" en la seguridad global de la región es relativamente reciente y no ha hecho sino aumentar desde el final de la Guerra Fría, cambio que modificó los postulados tradicionales y vinculó la seguridad a aspectos políticos, económicos y sociales que anteriormente habían sido minusvalorados.

En la última década se han desarrollado diversas iniciativas desde varias organizaciones europeas para establecer un diálogo de seguridad en la región mediterránea. Transcurridos varios años desde que se iniciaron estos procesos, se está aún lejos de alcanzar logros significativos; desde una perspectiva europea, ello se debe, en parte al menos, a la carencia de objetivos estratégicos claros y de políticas coherentes. En las páginas siguientes se exponen diversas líneas de argumentación para comprender esa situación y algunas consideraciones a tener en cuenta respecto a su posible reorientación y fortalecimiento.

INICIATIVAS DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

El Mediterráneo comprende cuatro subregiones: Europa del Sur, los Balcanes, el Magreb y el Mashreq. Salvo para el caso de la llamada Europa del Sur (Italia, Francia, España y Portugal) y Grecia, cuyos países están integrados en diversas organizaciones de seguridad, la carencia de procesos de integración, posiblemente debido a la existencia de relaciones de conflicto, ha limitado la cooperación en las otras tres regiones; en el Magreb y el Mashreq las relaciones se restringen al nivel intergubernamental y a temas transfronterizos, como puedan ser el Islam y el sector energético.

Pese a la falta de agregados regionales consolidados y a la diferenciación en subregiones, el término Mediterráneo se menciona en múltiples declaraciones de las organizaciones europeas y transeuropeas; al margen de que el término evoque una historia común y de que en ocasiones sea la expresión de una voluntad de construir un espacio (posiblemente si no existe, habría que inventarlo), y su uso desde Europa es poco consistente y conceptualmente ambiguo y flexible, significando en ocasiones la cuenca mediterránea, en otras el Próximo Oriente, en otras un grupo determinado de países. Por lo general, los Balcanes (Europa sudoriental) aparecen como una realidad diferente a la mediterránea. Más parece que el término “Mediterráneo” substituya una realidad de relaciones entre países y organizaciones europeas y los países árabes de la cuenca mediterránea más Israel y –en ocasiones– Turquía que, tal vez más adecuadamente, podríamos denominar “relaciones Norte-Sur”. De lo anterior se deduce que no existe una clara aproximación geopolítica a la región, puesto que sus límites se modifican, amplían o restringen a conveniencia o por razones de corrección política.

Tras la retirada al este de Suez, y especialmente desde mediados de los años setenta y principios de los ochenta, algunos países y organizaciones europeas (las Comunidades Europeas y la OTAN, también el proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa [CSCE]) empezaron a mostrar cierta preocupación por los acontecimientos que se estaban desarrollando en la región. La preocupación europea estaba directa-

mente relacionada con la situación de conflicto armado en el Levante y Oriente Medio e incorporaba una visión de la seguridad directamente relacionada con la dependencia petrolífera europea.

Este interés –que tenía un alto contenido económico (la inseguridad energética) pero utilizaba instrumentos políticos como el diálogo euro-árabe– evolucionó como consecuencia de los acontecimientos en los países de la región y por la propia situación en Europa, que modificó la visión de seguridad hacia el Mediterráneo. En la década de los noventa, tras el final de la Guerra Fría, se abrió paso una nueva visión diferente de la tradicional del período anterior, en la que la región se había entendido como flanco sur de la OTAN y como prolongación del espacio estratégico euro-atlántico, un “lago” norteamericano que conectaba con espacios estratégicos más amplios como Oriente Medio. La evolución por las preocupaciones de seguridad (que tradicionalmente se habían centrado en la percepción de amenaza –los equilibrios militares, la proliferación de armamentos, la seguridad de las rutas comerciales, el acceso a recursos estratégicos–) empezó a incluir aspectos no estrictamente militares o no directamente vinculados a la seguridad en Europa; de esta manera, apareció el concepto de riesgos de seguridad para Europa, que incluía variables como la estabilidad política y el impacto social de los graves problemas económicos de la ribera sur y oriental del Mediterráneo, o la existencia de situaciones de conflicto armado.

Esta orientación también guardaba relación con el proceso de construcción política de Europa. Durante los años ochenta y noventa, los países de las Comunidades Europeas acuñaron la expresión Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) para conceptualizar el propósito de desarrollar una postura común en los asuntos internacionales. Ello fue resultado de la lenta toma de conciencia de que Europa no podría jugar un papel relevante como actor internacional a menos que añadiera una dimensión política a su poder económico y posición internacional.

La dimensión de seguridad quedaba, no obstante, sin abordar. El ambiente político no permitía abrir la “caja” de la defensa y la seguridad. Ello se debía a varios factores. Primero, a la falta de consenso en temas de defensa entre los países europeos (de la OTAN o de las Comunidades Europeas), quienes sostienen una visión nacional de la seguridad y la defensa. Segundo, a los residuos de la Guerra Fría y a las diferencias entre las grandes superpotencias respecto a la seguridad europea. Tercero, a las diferentes concepciones sobre defensa y seguridad de Europa entre las dos orillas del océano Atlántico. Por lo que se refiere al Mediterráneo, estas dificultades no permitían diseñar y desarrollar los contenidos de una PESC global para la región, aunque sí se realizó una política declaratoria y puntuales intervenciones en temas relevantes que dieron algunos frutos.

Pese a esas deficiencias de origen, diversas iniciativas comenzaron a desarrollarse; si bien algunas acabaron por no florecer (como el proyecto italo-español de Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en el Mediterráneo [CSCM] en 1991), otras se iniciaron.

Entre estas últimas cabe destacar las impulsadas por la Unión Europea Occidental (UEO), la OTAN y la Unión Europea. Es lo que genéricamente se puede denominar diálogos de seguridad con algunos países mediterráneos. En 1992, la Unión Europea Occidental inició el proceso –simultáneo a la definición de las misiones Petersberg¹–, seguido poco después, en 1994, por la OTAN y por la UE en 1995. Por el momento, estos diálogos se encuentran en un estadio poco avanzado que no ha mostrado resultados significativos.

El punto central de los dos primeros fue crear un clima de confianza, entendido como precondition para abordar contenidos substantivos. El tercero de los diálogos (más global y al que se subordinarían, en definitiva, los dos primeros) ha sido negativamente influenciado por varios factores: por una parte, el ambiguo mensaje lanzado a los países mediterráneos en asuntos de seguridad; por otra, la actitud tímida y dubitativa de los países mediterráneos terceros, que no han mostrado interés en lo que consideran aspectos “delicados” del diálogo; y, en último lugar, por los efectos de la parálisis y posterior agravamiento del conflicto árabe-palestino-israelí (que difícilmente se puede seguir mencionando proceso de paz).

El diálogo de seguridad de la UEO

En la Declaración de Petersberg de 1992, los países de la UEO decidieron iniciar un diálogo gradual bilateral con algunos países mediterráneos basado en siete principios: 1) definición de un posible marco para la estabilidad y la confianza en la región; 2) medidas de construcción de la confianza; 3) transparencia en las operaciones militares; 4) fuerzas militares proporcionadas a las necesidades reales de seguridad nacional; 5) prevención de conflictos; 6) solución pacífica de conflictos; y 7) no-proliferación de armas de destrucción masiva y misiles balísticos. A los pocos meses, se iniciaron contactos con Argelia, Marruecos y Túnez; con posterioridad, el diálogo se amplió a Egipto, Mauritania, Israel y Jordania. Turquía ya era miembro asociado de la UEO. Respecto a Chipre y Malta, en 1995 se decidió iniciar un diálogo que evolucionaría en la línea del desarrollo de vínculos entre esos países y la Unión Europea.

Este diálogo de seguridad se iniciaba sobre una base que interesa resaltar, puesto que se ha visto reproducida en el resto de iniciativas: la inexistencia de una amenaza militar hacia Europa desde el Sur. Los riesgos para la seguridad mediterránea derivarían así, no de la posibilidad de conflicto armado entre el Norte y el Sur, sino de los efectos de la eventual desestabilización del Sur provocada por la proliferación de armas de destrucción masiva, el acceso al poder de grupos radicales, la presión demográfica, el subdesarrollo económico y las fracturas culturales.²

Posteriormente al inicio del diálogo, en la Declaración de Lisboa de 1995 se definieron los objetivos prioritarios y las preocupaciones en relación con el Mediterráneo, matizando los principios de 1992 y ampliando la visión de seguridad (que en 1992

estaba muy vinculada a los aspectos militares y de la defensa) a los aspectos políticos, económicos y sociales: el mantenimiento de la estabilidad política, económica y militar; el libre flujo de energía (petróleo y gas natural); la proliferación de armas de destrucción masiva y sus medios de despliegue; la inestabilidad y debilidad crecientes de las instituciones democráticas en el norte de África; la existencia de movimientos extremistas; y la asimetría existente entre Europa y el norte de África respecto al bienestar económico y al crecimiento demográfico. También se mencionó en la declaración la existencia de conflictos no resueltos –el árabe-palestino-israelí–, dando por supuesto que una ralentización en el proceso de paz y un eventual retorno a la confrontación tendrían un efecto desestabilizador en toda la región así como también en Europa.

Los posibles resultados de la iniciativa de la UEO se vieron desde su origen negativamente influenciados por la decisión de Lisboa (paralela a la declaración de 1995) a iniciativa del grupo mediterráneo de la UEO (formado por España, Portugal, Francia e Italia) de crear unas fuerzas de reacción rápida terrestres y marítimas –Eurofor y Euromarfor, respectivamente– para el eventual desarrollo de las misiones Petersberg. Mal explicadas a los países del sur, estas fuerzas serían percibidas por algunos países como una nueva forma de intervencionismo europeo, comprometiendo así el futuro del diálogo. Si a ello añadimos las distintas prioridades de seguridad de los países de la UEO (muy centrados en los asuntos militares, la inestabilidad política, la migración, las armas de destrucción masiva) y de los países árabes (que ponían el énfasis en la necesidad de desarrollo económico y de culminación satisfactoria del proceso de paz en Oriente Medio como elementos centrales de la seguridad en el Mediterráneo), y la propia debilidad de la UEO, que carecía del peso necesario para diseñar una política, no es de extrañar que los resultados de este diálogo hayan sido poco alentadores.

Tampoco, por el momento, el acervo acumulado por el diálogo de la UEO ha beneficiado a otras iniciativas. Tras la Declaración de Birmingham de mayo de 1996 se iniciaron contactos con la OTAN y la Unión Europea para mejorar la efectividad de los diálogos mediterráneos existentes, y en el informe del primer semestre de 1997 al Consejo y a la Asamblea Parlamentaria de la UEO se afirmaba que el diálogo contribuiría al proceso de Barcelona, pero que ello se realizaría en el momento adecuado y a partir de una petición realizada por la Unión Europea. No obstante, y pese a la “absorción” parcial de la UEO por la UE, está por ver cuánto y cómo se capitalizará la experiencia pionera de la UEO en el diálogo mediterráneo de seguridad.

El diálogo de seguridad de la OTAN

Al inicio de 1995, la Alianza Atlántica, según el acuerdo del Consejo del Atlántico Norte de diciembre de 1994, decidió establecer mecanismos para crear contactos regulares con estados mediterráneos no miembros, con la intención de abrir un diálogo bila-

teral –sin aspiraciones de convertirse en multilateral y entendido como complementario de otros diálogos–³ con países del norte de África y Oriente Medio (en 1995 se iniciaron conversaciones exploratorias con cinco países –Egipto, Marruecos, Túnez, Israel y Mauritania– a los que se sumó Jordania; en marzo de 2000 se incorporó Argelia). Este proceso parece ser el resultado de la llamada realizada por los países mediterráneos miembros de la OTAN –especialmente Francia, Italia y España–, quienes percibían que la Alianza estaba dando prioridad a los países de Europa Central y Oriental (PECO) en detrimento de los problemas de sus vecinos del Sur. La preocupación de los países mencionados era producto, esencialmente en aquellos momentos, del empeoramiento de la situación en Argelia.

Los objetivos del diálogo de la OTAN son contribuir a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo, alcanzar un mejor entendimiento mutuo y corregir malas percepciones sobre la OTAN existentes en los países mediterráneos. Se inició bajo una forma bilateral, si bien se preveía la celebración de encuentros multilaterales sobre la base del caso por caso, y se autodefinía como complementario a otros esfuerzos internacionales, como el proceso de Barcelona y los respectivos diálogos de la OSCE y la UEO, sin con ello desear generar una duplicación ni tampoco intentar crear una división del trabajo. En términos de contenido, existe un diálogo político, participación en actividades específicas y actividades cooperativas en el terreno militar.⁴

En principio, el Comité Político de la Alianza era el órgano responsable del diálogo mediterráneo, al tiempo que el debate y los intercambios de información quedaban bajo la responsabilidad del *Staff* Internacional. Sin embargo, en la Cumbre de Madrid de julio de 1997 se dio un nuevo ímpetu al diálogo, afirmando que la dimensión mediterránea era considerada como un componente más de la arquitectura europea de seguridad; se decidió la creación de un nuevo comité, el Grupo de Cooperación Mediterránea, que pasó a tener la responsabilidad global del diálogo.

La respuesta de los países del sur ha sido muy desigual, y sus prioridades poco similares entre sí. Mientras que, por ejemplo, Israel estaba interesado en tratar el tema de la seguridad en Oriente Medio (incluyendo el riesgo del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva), el resto de países sólo manifestaron interés –de manera explícita– por los programas científicos de la OTAN, mostrándose muy reacios a tratar asuntos relacionados con una eventual cooperación militar y solicitando mayor claridad en la división de trabajo en temas mediterráneos entre las diferentes organizaciones. Extraoficialmente, sí se abordaron cuestiones de mayor calado: por ejemplo, Egipto se mostró muy interesado en tratar temas relacionados con el terrorismo y con la proliferación de armas de destrucción masiva (para el caso de las armas nucleares israelíes).

Este diálogo de “bajo perfil” también se vio influenciado por la actitud de los países de la OTAN. En el fondo, hay reticencias a proveer los fondos necesarios para una colaboración en temas de seguridad con los países del sur (a diferencia de lo que ocu-

rió con los PECO) y a convertir un diálogo diplomático-administrativo de base bilateral en uno político de base multilateral conducido por el Consejo del Atlántico Norte.⁵

El diálogo de seguridad de la UE

Las iniciativas más importantes de las organizaciones y países europeos hacia el Mediterráneo se remontan al inicio de la década de los noventa: cuando se lanza la propuesta de diálogo subregional 5 + 5 entre los países del sur de la Unión Europea y los países del Magreb, miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA), a los que hay que añadir el caso especial de Malta.

Sin embargo, el colapso de la UMA, los acontecimientos en Argelia y las sanciones internacionales a las que se vio sometida Libia truncaron el desarrollo de estas dinámicas en una fase muy temprana. Ante las dificultades del diálogo subregional en el Mediterráneo occidental y ante las nuevas perspectivas abiertas tras la Conferencia de Paz de Madrid y, especialmente, los Acuerdos de Oslo de 1993, los Consejos Europeos de Corfú y Essen de 1994 dieron luz verde para la convocatoria de una conferencia euromediterránea en Barcelona. Con el decisivo impulso de los países europeos del sur –como en las otras iniciativas– se decidió reforzar la política mediterránea para convertir la cuenca en una zona de cooperación, paz, seguridad y bienestar, e impulsar la idea de un partenariado en el Mediterráneo: un proyecto mucho más ambicioso y global que los diálogos políticos de la UEO y la OTAN que, como hemos visto, se centran en aspectos muy relacionados con una visión tradicional de la seguridad. La idea de partenariado tomó cuerpo en marzo de 1995 tras un informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeos respecto a la necesidad de reforzar la política mediterránea mediante la creación de un partenariado euromediterráneo.

En noviembre de 1995 se celebraba la Conferencia de Barcelona, que reunió a los quince países miembros de la UE y a doce de la cuenca mediterránea (Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Siria, Líbano, Israel, Turquía, Malta, Chipre y la Autoridad Nacional Palestina). Ni Libia ni los países balcánicos con litoral mediterráneo fueron invitados.

Las conferencias euromediterráneas y la evolución de la agenda política y de seguridad

Además de afirmar los vínculos entre la seguridad europea, el Mediterráneo y el proceso de paz de Oriente Medio, el documento final de la Conferencia se articuló en torno a tres pilares (que recuerdan al sistema de cestas del proceso de Helsinki), de los cuales uno corresponde a los temas políticos y de seguridad. Los puntos más importantes de este apartado son, por una parte, principios generales ya contemplados en múltiples documentos sobre la seguridad internacional (respeto a la igualdad de dere-

chos entre los pueblos y su derecho a la autodeterminación; abstención de intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos de los países; respeto a la unidad e integridad territorial; llamamiento a la renuncia a recurrir a la amenaza de uso o uso efectivo de la fuerza contra la integridad territorial; respeto de los derechos humanos); y, por otra, unos principios “novedosos” en la historia de las relaciones políticas entre los países de la región (promoción de la seguridad regional, la estabilidad y la prosperidad; promoción de la cooperación regional y subregional; fortalecimiento de la cooperación en la prevención y en la lucha contra el terrorismo; promoción de la seguridad regional actuando en favor de la no-proliferación nuclear, química o biológica, así como la puesta en marcha de acciones que prevengan de la acumulación excesiva de armas convencionales, abstención de desarrollar capacidades militares que sobrepasen los requerimientos de una legítima defensa) que se deseaba que formaran parte, a largo plazo, de un Pacto Mediterráneo. Adicionalmente, un Plan de Acción y un calendario preveía encuentros con representantes de los gobiernos (los *senior officials*) para continuar el diálogo en los tres partenariados.

Pese al consenso alcanzado en torno a los principios generales mencionados, la interpretación de aquellos más relacionados con los aspectos políticos y de seguridad generaron diferencias importantes entre los países árabes e Israel. De hecho, en las discusiones sobre la declaración final, al menos tres países manifestaron sus reservas: Siria, por lo que respecta a la diferencia entre lo que son las actividades terroristas y lo que constituye el derecho legítimo a la autodefensa y la oposición a la ocupación extranjera; Israel, por lo que se refiere a la necesidad de controlar la proliferación nuclear en Oriente Medio; y Líbano, sobre el derecho a liberar territorios por la fuerza.

Tras la Conferencia de Barcelona, ya en 1996, el trabajo de los *senior officials* (centrado en estas fases en la definición de los métodos de trabajo) se desarrolló en un ambiente poco propicio para lograr consensos debido al deterioro sufrido por el proceso de paz en Oriente Medio. La presidencia italiana presentó el esquema del programa de acción basado en cuatro temas: la prevención de crisis, el establecimiento de medidas de construcción de confianza, el combate contra el terrorismo y el crimen organizado, y los principios fundamentales, como el compromiso a respetar la democracia y los derechos humanos. Pero pese a que los participantes mostraron su predisposición a contemplar todos los temas mencionados en el diálogo mediterráneo y en la propuesta de plan de acción, el clima enrarecido impidió avances sustanciales. Fruto de esa situación es el programa final de trabajo, mucho más reducido que la propuesta mencionada, y que se concretó en los siguientes ejes: sostenimiento de la estabilidad y fortalecimiento de las instituciones democráticas, la diplomacia preventiva y las relaciones de buena vecindad, medidas de construcción de la confianza y la seguridad que aspiraban a incrementar la transparencia en el terreno militar, la lucha contra las amenazas transnacionales a la seguridad y la estabilidad, el terrorismo y la delincuencia organizada. Se evidenció que los

temas más susceptibles de generar consensos serían la diplomacia preventiva, las relaciones de buena vecindad y las medidas de confianza y seguridad.

Importa subrayar que este plan de acción fue útil para identificar áreas de trabajo, pero se vio obstaculizado por la actitud de los países árabes, quienes pusieron de manifiesto la divergencia existente entre los principios propuestos y la realidad de deterioro del proceso de paz en Oriente Medio, evidenciando las dificultades que debía afrontar el proceso mediterráneo en lo referente a los aspectos políticos y de seguridad.

Tras la victoria del Likud en las elecciones de 1996, en Israel las reuniones posteriores de 1996 y 1997 se vieron negativamente influenciadas por las agrias polémicas entre los países árabes (especialmente Siria, Líbano y los representantes palestinos) e Israel, pero también por las diferencias de criterio entre los países europeos y los países árabes. Los miembros de la UE presentaron un borrador de Pacto (la Carta Euromediterránea para la Paz y Estabilidad), centrado en ese momento en el respeto de los compromisos internacionales y universales y en la importancia de la prohibición de la posesión de armas de destrucción masiva en el Mediterráneo. Los países árabes, por su parte, consideraron prematuro establecer instrumentos obligatorios y presentaron un contraproyecto de Carta, insistiendo en la existencia de una conexión directa entre la paz y la estabilidad en el Mediterráneo y entre la seguridad del Mediterráneo y los avances en el proceso de paz en Oriente Medio.

Realizando un balance de los temas tratados, se aprecia que desde 1995 se había producido un recorte significativo en la agenda del diálogo y que sólo se habían abordado los siguientes temas: la creación de una red de puntos de contacto para cuestiones políticas y de seguridad, el intercambio de información sobre la adhesión a instrumentos internacionales relativos a derechos humanos, desarme y control de armamentos, y el intercambio de opiniones en la prevención y lucha contra el terrorismo. Con respecto a los avances en la construcción de medidas de confianza, sólo fue posible alcanzar consensos en algunos temas: la instauración de un mecanismo de cooperación en caso de catástrofes naturales y humanas, la organización de un seminario sobre la utilización de las fuerzas armadas en misiones humanitarias, y la creación de una red de institutos de política exterior (EuroMesco) y otra de institutos de defensa.⁶ Otros temas aparentemente poco comprometidos, como el intercambio de información respecto a la adhesión a instrumentos internacionales sobre derechos humanos, desarme y control de armamentos y prevención y lucha contra el terrorismo, se encontraban en un estadio poco avanzado.⁷

De ahí que los resultados de la II Conferencia Euromediterránea, celebrada en abril de 1997 en La Valetta (Malta), fueran poco alentadores. La respuesta a la convocatoria por parte de los países europeos fue menos entusiasta que en 1995 (por ejemplo, los ministros de asuntos exteriores de Portugal, Reino Unido, Grecia y Austria no asistieron), y los debates estuvieron presididos por la ácida disputa entre árabes e israelíes. Prueba del desencanto europeo y árabe es el documento final de conclusiones,

redactado después de la Conferencia por un grupo de expertos, ya que durante la misma fue imposible alcanzar los consensos necesarios. En el capítulo de política y seguridad, la ralentización del proceso queda patente al afirmarse que deberá trabajarse de manera progresiva y según la evolución de la situación en el Mediterráneo. Con respecto a los borradores de la Carta Euromediterránea, se impulsó la continuación de los trabajos para que fueran presentados en un encuentro ministerial futuro cuando las condiciones políticas lo permitieran. El resultado de todo ello fue una acusada desaceleración del proceso de Barcelona en lo referente al partenariado político y de seguridad: el bloqueo en el diálogo, derivado del deterioro del proceso de paz en Oriente Medio, y la voluntad europea de no sustituir otras iniciativas de gestión de conflictos en la región, (dirigidas por Estados Unidos) son claves para comprender la situación.

Un año después, en abril de 1998, se celebró en Palermo un encuentro ministerial *ad hoc* para realizar un seguimiento de los trabajos. La reunión adquirió un tono informal debido a la insistencia siria en no publicar conclusiones oficiales y por la situación de parálisis del proceso de paz de Oriente Medio. De nuevo, la presidencia de la UE, británica en ese momento, se transformó en la única voz que, a través de una declaración, recogía los progresos obtenidos, cada vez menos significativos. En los temas políticos y de seguridad, además de poner el énfasis en la necesidad de aplicar los acuerdos existentes relacionados con el proceso de paz de Oriente Medio, la declaración sólo destaca los trabajos realizados en el tema de la violencia y el terrorismo y la voluntad de desarrollar medidas de construcción del partenariado (PBM).

La presidencia germana intentó dar un nuevo impulso al proceso con la celebración, en abril de 1999, de la III Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores en Stuttgart. En las conclusiones, además de animar a la Unión Europea a incrementar su papel de apoyo al Proceso de Paz en temas relacionados con los aspectos políticos y de seguridad, se asocia muy claramente la seguridad mediterránea con la estabilidad: se afirma que la estabilidad requiere un acercamiento global y equilibrado que tenga como finalidad reforzar la cooperación, aportar medidas que conduzcan a la estabilidad y tratar los asuntos de seguridad común, en el entendimiento que el aumento de estabilidad permitirá que el Proceso de Barcelona contribuya a la solución de las tensiones y las crisis en el área. En este sentido, los ministros asumen el compromiso de elaborar una Carta Euromediterránea. El documento base⁸, ya consensuado, que recoge las líneas-guía de la futura Carta, exponía que la misma serviría como instrumento de aplicación de los principios de la Declaración de Barcelona. Se trata de un documento sin valor jurídico que sería aprobado cuando las circunstancias lo permitieran y que establece la regla del consenso para todas las decisiones, acciones comunes, medidas y mecanismos. Estos principios afirman la indivisibilidad de la seguridad en el ámbito mediterráneo “in extenso” (*Euro-Med sphere and beyond*), el concepto de seguridad global, instrumentos de seguridad cooperativa, no-interferencia en el arreglo de los conflictos actuales y una aproximación

común y equilibrada al tema de la estabilidad en el Mediterráneo. El diálogo político, instrumento central de aplicación de la Carta, se orientará así, fundamentalmente, a abordar las diferentes dimensiones de la estabilidad.

Esta reorientación de los aspectos políticos y de seguridad hacia el tema de la estabilidad no impidió la continuación del declive del proceso de Barcelona, como se pudo comprobar durante la IV Conferencia Euromediterránea celebrada en Marsella a finales del año 2000. La intención francesa de convocar una conferencia a la que asistieran los jefes de Estado se malogró, debido fundamentalmente al retroceso en el proceso de paz y al estallido de la segunda Intifada. Las conclusiones formales de la presidencia realizan un balance y ofrecen orientaciones de futuro para cada uno de los tres capítulos del Proceso de Barcelona. En lo que se refiere a los aspectos políticos y de seguridad se menciona que se ha logrado avanzar en temas como el terrorismo, las migraciones y los intercambios humanos, pero la adopción de la Carta para la Paz y la Estabilidad se relega a un futuro incierto, cuando el contexto político lo permita (ya que los países árabes no aceptarían la aprobación de una Carta de Paz y Estabilidad mientras se mantenga el retroceso actual en el proceso de paz de Oriente Medio). En el ínterin, se recomienda proseguir los trabajos en los temas de terrorismo e intercambios humanos, que podrían ampliarse a la seguridad, el desarme, los procesos de consolidación del estado de derecho, los derechos humanos y los principios democráticos.

La consistencia en la aproximación a los aspectos políticos y de seguridad desde la Unión Europea

La Unión Europea, como ya se ha señalado, tiene una aproximación geopolítica inconsistente hacia el Mediterráneo. Es más, el tratamiento “compartimentado” de los diferentes aspectos de la seguridad mediterránea (que declara, por otra parte, indivisible) genera dificultades para progresar en el diálogo de seguridad global. Por último, el fenómeno paralelo de continuación de las políticas exteriores nacionales y de profundización de la PESC, junto con la existencia de varias voces desde la Unión Europea respecto a los temas mediterráneos, es causa de confusiones e incoherencias que dificultan adicionalmente el proceso.

En primer lugar, la Unión Europea desde 1995 ha impuesto una división “temática” de los temas relacionados con el partenariado euromediterráneo muy similar al modelo de cestas del Acta Final de Helsinki (seguridad, cooperación económica y asuntos humanos). Esta división, que la propia CSCE/OSCE superó hace una década (en la Carta de París de 1990, las “cestas” de Helsinki se transformaron en siete áreas de trabajo) no se corresponde con la voluntad de los países terceros mediterráneos (PTM), que, en el contexto del proceso de Barcelona, se aproximan globalmente a la seguridad, vinculándola, por ejemplo, al proceso de paz de Oriente Medio, a la estabilidad política y al desa-

rollo económico. Tampoco se corresponde con la división en pilares de la Unión Europea (la dimensión comunitaria, la PESC y la cooperación judicial y policial). De alguna forma, la articulación del proceso de Barcelona en torno a tres cestas genera distorsiones. Pese a la necesidad de un diálogo global, la Unión Europea da prioridad a la segunda “cesta” (los aspectos económicos y financieros) desde una aproximación bilateral (la firma de los Acuerdos de Asociación como condición para acceder a los fondos para cooperar en el desarrollo del programa MEDA), pero encuentra dificultades cada vez mayores en los años transcurridos desde 1995 para ubicar los temas a tratar en alguna de las tres “cestas”.

En segundo lugar, las instituciones europeas parecen estar mal equipadas y deficientemente coordinadas para profundizar en el proceso. El hecho de que sea la Comisión Europea, y más concretamente el Comisionado de Relaciones Exteriores y su departamento, la responsable de progresar en el día a día de las relaciones euromediterráneas es elemento clave para comprender las dificultades operativas de un proceso que requiere mucha imaginación y voluntad políticas y más institucionalización en los niveles gubernamentales que lo que existe en la actualidad. Pese al enorme trabajo desarrollado por la Comisión y el Parlamento Europeos en relación con el Mediterráneo, ambas instituciones tienen un ámbito de competencias restringido por lo que al partenariado euromediterráneo se refiere; es más, la división en “cestas” se transforma en una hipoteca que limita las propias propuestas europeas. Así, a los pocos meses de aprobarse la estrategia mediterránea de Feira en junio de 2000, la Comisión Europea presentó un exhaustivo documento preparatorio de la IV Conferencia Euromediterránea, que se celebraría a finales del año 2000 bajo presidencia francesa.⁹ Este documento, muy crítico con el proceso euromediterráneo, destacó, en los aspectos relacionados con el diálogo político y de seguridad, que la evolución del proceso de paz en Oriente Medio ha gravado y limitado el proceso de Barcelona, que no se ha alcanzado un diálogo serio y franco en temas como los derechos humanos, la prevención del terrorismo o la migración y que la política de derechos humanos de la Unión Europea ha sido inconsistente y no ha recibido el apoyo de los gobiernos de los países socios. En definitiva, un balance pobre en relación con el resto del documento –en particular los aspectos económicos y financieros–, donde la Comisión sí realiza reflexiones y propuestas mucho más pormenorizadas.

Algo similar ocurre con el Parlamento Europeo. En el documento de valoración y crítica de la estrategia mediterránea de Feira¹⁰, además de señalar la imprecisión del texto, el Parlamento Europeo pide una estrategia coherente con los objetivos definidos en Feira, que los estados miembros y la Comisión Europea reafirmen que la UE no se interesa en el Mediterráneo sólo por razones de seguridad, que su intervención económica no es sólo un medio para abrir los mercados de los países del sur, y que la UE tenga un papel activo en las negociaciones de Oriente Próximo. Más en detalle, el Parlamento Europeo critica los objetivos de la estrategia, insistiendo en la necesidad de reciprocidad y de reforzar los instrumentos y los medios que considera indeterminados e inadecuados ya que

se limitan a la exigencia de coordinación de las estructuras e instrumentos ya existentes (el trío Comisión-Consejo-Estados miembros). Pero al margen de estas consideraciones generales, el Parlamento avanza aún menos que la Comisión respecto a ideas y sugerencias para fortalecer el diálogo político y de seguridad.

En consecuencia, parece derivarse que la institución clave para reforzar el diálogo mediterráneo es el Consejo Europeo, junto con los estados miembros. Y es aquí donde se aprecian las carencias más significativas, fruto, seguramente, de las diferentes políticas de los países miembros de la UE y de las diferentes sensibilidades hacia el Mediterráneo.

A los cinco años de iniciarse el proceso de Barcelona, el Consejo de la Unión Europea adoptó en junio de 2000 en Feira¹¹ su estrategia común para el Mediterráneo. El documento afirma que el Mediterráneo tiene una importancia estratégica para Europa, que la región se enfrenta a diversos retos (políticos, económicos, judiciales, ecológicos y sociales) y que la política mediterránea de la Unión Europea se guía por el principio de asociación (*partnership*), algo que ya se estableció en la Declaración de Barcelona.

La estrategia mediterránea de Feira cubre las relaciones con los socios del proceso de Barcelona y con Libia, pero no incluye a los países candidatos a integrarse en la Unión Europea –los casos de Chipre, Malta y Turquía. Se produce, por tanto, un cambio significativo en el ámbito geográfico mediterráneo, ya que más que nunca el diálogo en la región se convierte en un diálogo entre la Unión Europea y los países árabes más Israel.

El documento de Feira ofrece una nueva división de los asuntos mediterráneos que no coincide con las conferencias euromediterráneas ya revisadas ni con los pilares de la Unión. Además del apartado destinado a los aspectos económicos y financieros, sociales y culturales, los relacionados con la democracia, los derechos humanos y el imperio de la ley, la estrategia de Feira afirma que la UE tiene como objetivo el fortalecimiento de las instituciones democráticas y el imperio de la ley a través del diálogo político, el buen gobierno y la promoción de los derechos humanos. Se da una novedad, no obstante, al incluir la UE los temas de migración y terrorismo en un apartado de asuntos de justicia e interior que es coherente con la división en pilares de la UE, pero que no guarda relación con lo trabajado desde 1995 en el partenariado.

En el apartado destinado a los asuntos de seguridad, la UE sólo afirma su intención de usar la naciente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) para considerar el fortalecimiento, junto con los socios mediterráneos, de la seguridad cooperativa en la región. De hecho, en lugar de desarrollar ese vínculo, el Consejo Europeo lo que hace es mencionar las áreas de acción en las que está interesado: fortalecimiento del diálogo a todos los niveles (bilateral, en el marco del proceso de Barcelona y en otros contextos multilaterales) para establecer un área de paz y estabilidad, elaboración de medidas de construcción del partenariado, reforzamiento de la cooperación contra riesgos globales (terrorismo, crimen organizado y narcotráfico), cooperación en posibles acuerdos de prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación post-conflicto;

todo ello junto a temas de otra entidad más propios del ámbito de la creación de confianza como son las posibilidades de abordar el problema de las minas antipersonales en el Mediterráneo, promocionar la firma y ratificación de los instrumentos jurídicos internacionales de no-proliferación (TNP, CWC, BWC y CTBC¹²) y alcanzar una situación verificable de un Oriente Medio libre de armas de destrucción masiva.

Por último, no deja de resultar significativo que, pese a la insistente vinculación de la seguridad en el Mediterráneo con el éxito y culminación del proceso de paz en Oriente Medio, el Consejo Europeo apueste por una *post-peace approach*, orientada a la consolidación de la paz una vez se haya alcanzado un acuerdo global.

Seguramente estas carencias son producto de la situación interna en la UE, que requiere una laboriosa formación de consensos que acaban expresando un mínimo denominador común. Si bien se afirma que tan solo desde el nivel intergubernamental se puede avanzar en el diálogo de seguridad en el Mediterráneo, la UE no dispone todavía de una política exterior y de seguridad común “real” y, por tanto, no puede ofrecer un diálogo coherente y profundo en temas políticos y de seguridad. La recién creada PESD, pese a que el Consejo Europeo la mencione en la estrategia, tampoco es una política común. Como dimensión de la PESC, está integrada en el segundo pilar y se rige por el método intergubernamental, pero no es una defensa común ni una alternativa a la OTAN. Las decisiones de la Unión Europea de desarrollar una política de defensa y seguridad aparecen más como resultado de la voluntad de la Unión de responder a crisis (en áreas aún no determinadas claramente) tras la situación en los Balcanes, que una voluntad de construir una capacidad de defensa europea autónoma de los Estados Unidos; de momento, no guarda relación con el diálogo global con los países Mediterráneos en temas de defensa y seguridad.

En definitiva, mientras prosigan las políticas “nacionales” en lo que respecta a los aspectos políticos y de seguridad hacia el Mediterráneo, mientras queden relegados a un segundo plano los esfuerzos que se realizan desde la Comisión y el Alto Representante, y el trabajo desarrollado por el Parlamento Europeo, y hasta que no haya avances en la definición del concepto estratégico europeo, la UE seguirá estando mal equipada para avanzar en el diálogo de seguridad en el Mediterráneo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA REFORZAR EL DIÁLOGO DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Tras la Guerra Fría, la seguridad de la región euromediterránea se enmarca en el cambio global que afecta y modifica las características de la seguridad internacional. Emerge, así, una nueva agenda de seguridad en la que se incluyen los asuntos medioambientales,

económicos, sociales y de política interna –migraciones, contaminación, violaciones de los derechos humanos– junto con las amenazas militares a la seguridad. El propio concepto de seguridad se transforma así en la búsqueda de certidumbre por las sociedades y los estados en la conservación de su integridad económica, territorial y cultural, junto a otros bienes y valores. También evolucionan los conceptos de amenaza (la inseguridad causada por un actor con medios para dañar a otros) y de riesgo (la inseguridad ante los posibles efectos dañinos colaterales de las acciones no intencionadas de otros). Ello conlleva la permanencia simultánea de riesgos y amenazas *hard* y *soft* a la seguridad.

De hecho, los estados siguen confiando en el poder militar como garantía de su seguridad, pero la guerra como medio regulador de las relaciones entre estados aparece como algo obsoleto en el contexto interno del mundo “occidental” debido a valores culturales compartidos, al conocimiento mutuo, a la existencia de intereses comunes y de instituciones de integración.¹³ Se ha desarrollado así una comunidad de seguridad en la que los estados han desarrollado la integración entre ellos, tienen una sensación de comunidad, y perciben que pueden solucionar las diferencias mutuas sin recurrir a la violencia: el incremento de las transacciones sociales genera integración social y evoluciona hacia la creación de instituciones comunes y de una cultura común de seguridad. De igual manera, la creación de instituciones también puede actuar como catalizador para construir la comunidad de seguridad.

En el contexto posguerra fría, esos mecanismos –la ampliación y la integración– han sido utilizados por la UE y la OSCE para resolver los conflictos derivados de las relaciones interestatales (e intraestatales, en algunos casos). Adicionalmente, es el instrumento privilegiado de los países europeos y de las instituciones europeas para exportar su modelo de seguridad, basado en la integración económica.

A diferencia del área europea, las otras regiones que constituyen el espacio mediterráneo están lejos de constituir comunidades de seguridad. Ello explica que, pese a los vínculos entre seguridad europea y seguridad del Mediterráneo, existan enormes dificultades para construir una cultura común de seguridad. Las dificultades para construir un diálogo de seguridad en el Mediterráneo, condición *sine qua non* para que se genere una cultura común de seguridad, son probablemente fruto de las diferentes culturas de seguridad europea y árabe. Mientras que esa situación supone una fractura insalvable, por el momento la aproximación subregional y la redefinición estratégica del proceso euromediterráneo pueden constituir avances parciales para abordar en el futuro la seguridad global de la región.

La carencia de una cultura de seguridad común

La cultura de seguridad europea es un subproducto de la cultura de seguridad occidental. Europa parte de la base de que es un actor autoconstreñido y racional en el marco de la seguridad internacional. Ello conduce a una cultura de seguridad que

pone el énfasis en la preponderancia occidental como clave de la paz y la seguridad internacional, que tiene como referente un concepto de seguridad global y cooperativa, y que percibe unas amenazas y riesgos de seguridad que provienen del exterior —la proliferación de armamentos (especialmente de armas de destrucción masiva), la existencia de estados díscolos (*rogue states*), y los efectos de la inestabilidad sociopolítica en países próximos—.

Fraguada en el contexto de la Guerra Fría y en la estrategia de disuasión nuclear, la cultura de seguridad también se desarrolló a partir de experiencias importantes, como fueron las negociaciones de control de armamento en el marco de la CSCE. De ahí se deriva para esta cultura que el control de armamentos pueda ser entendido como una herramienta de gestión para la transformación de las relaciones conflictuales entre estados en relaciones de cooperación. Vale la pena recordar que en la experiencia CSCE se generó una práctica de negociación que construyó una comunidad de control de armamentos que tuvo un papel relevante en la consecución de acuerdos. El proceso de Helsinki también introducía el concepto de verificación y la puesta en marcha de medidas de confianza como formas de incrementar la transparencia y evitar las malas percepciones. Las medidas de construcción de la confianza (CBM) se transformaron, así, en una forma de evitar una confrontación militar y también en instrumento transformador de las relaciones de seguridad entre los estados. La seguridad venía a ser el producto de la confianza mutua y del diálogo y la transparencia y aparecía vinculada a una concepción de seguridad global y cooperativa (alerta temprana, prevención de conflictos, protección de las personas, derechos de las minorías, y CBM), con un componente desmilitarizado. No es extraño, pues, que la experiencia europea intentara trasladar al ámbito mediterráneo aquellos instrumentos y mecanismos que habían funcionado en otros contextos: las redes de expertos (*seminar diplomacy*) y los mecanismos de socialización promocionados por la asociación euromediterránea son, de hecho, una repetición de la comunidad de control de armamentos del proceso de Helsinki.

Sin embargo, la cultura de seguridad árabe tiene unas raíces parcialmente diferentes. También es heredera de la Guerra Fría, pero ha estado sujeta a otras influencias adicionales, como el juego de alianzas de las superpotencias en busca de clientes en Oriente Medio y en el Magreb, la consolidación de los estados postcoloniales, la naturaleza conflictual de la política regional y la militarización de los regímenes.

Los países árabes han tenido históricamente dos aproximaciones, íntimamente vinculadas entre sí. Por una parte, existe un concepto de seguridad nacional propio de cada Estado y, por otra, una visión más global que implica la seguridad del mundo árabe en su conjunto. El primero pone el acento en cada Estado como entidad diferenciada, autónoma, en el marco de sus fronteras políticas; el segundo desarrolla una visión nacionalista árabe que se sustenta en la naturaleza particular de las relaciones

entre los pueblos árabes. Desde ese último prisma, la seguridad árabe desborda el marco de la seguridad “del Estado” y de la “región” geográfica (la vecindad) y facilita la asociación entre la seguridad nacional de los estados y la seguridad nacional árabe global.¹⁴ El “modelo” de seguridad árabe entiende la seguridad en términos de una comunidad árabe transestatal que incluye a todas las poblaciones árabes; así puede comprenderse que la existencia de estados no árabes en la región –Turquía, Israel e Irán–, junto con las interferencias externas, sea percibida como fuente de inseguridad. Ello también se acompañó de una visión gubernamental de la seguridad vinculada a la estabilidad de los regímenes (mantenimiento en el poder de las elites dirigentes) y de una percepción del mundo occidental como desequilibrada a favor de Israel.

Evidentemente, esta concepción minusvalora las variables internas –estabilidad de los regímenes entendida como solidez de las instituciones político-jurídicas, cohesión nacional y grado de desarrollo económico–, así como los conflictos y rivalidades inter-árabes. De ahí que en los años noventa, como consecuencia de los cambios globales y también de los propios procesos internos, se introdujeran nuevos elementos en la concepción de seguridad: la seguridad de la sociedad civil, la mejora de las condiciones de vida y la necesidad de reformas económicas. Esta visión reformista y crítica, minoritaria en los países árabes, también se vio acompañada de un desarrollo paralelo de los grupos islamistas, que se centran en un discurso *antistatus quo* en política interna que se basa en la búsqueda de la identidad religioso-cultural, elementos estos últimos que recuerdan la concepción multidimensional y global de la seguridad, pero que reflejan principios y valores diferentes a los de la visión “occidental” de seguridad internacional.

De esta forma, existen cuatro concepciones simultáneas de seguridad árabe: las mayoritarias –la nación (Estado) árabe y la sociedad de estados árabes– que proceden de la Guerra Fría, la reformista y la islamista. Las cuatro están siendo retadas por la asociación euromediterránea. Aceptada por los reformistas, denostada por los islamistas como nociva, los requerimientos condicionales en temas socioeconómicos y políticos y de seguridad generan una fuerte resistencia entre los partidarios del “modelo” más extendido.

Estas diferentes concepciones explican las dificultades de desarrollo del diálogo de seguridad en el Mediterráneo. Como observa Attinà,¹⁵ en los contextos regionales caracterizados por las diferencias culturales, se han de desarrollar formas de diálogo y habilidades para comunicar e intercambiar la información, y una disposición para generar cambios en la cultura de seguridad, que a su vez, puedan generar modificaciones en la política de seguridad. La creación de la confianza en la región debería basarse más en la atracción que en la presión (por ejemplo, mayor cooperación para el crecimiento económico y menor exigencia unilateral de cambios), más en los intereses que puedan ser comunes, y menos en las posiciones.

Complejos y subcomplejos de seguridad

Además de diferentes culturas de seguridad y procesos de integración desiguales, los países del proceso euromediterráneo son parte de dos complejos de seguridad importantes¹⁶: el euro-atlántico y el del mundo árabe. No obstante, la distancia geográfica entre el Magreb y el Mashreq y los vínculos magrebíes con los países de la UE sugieren la existencia de un subsistema más vinculado a los países europeos sud-occidentales. Los países magrebíes han mostrado una cierta preocupación, de hecho, por resultar marginados si el esquema de cooperación mediterráneo bascula hacia Oriente Medio en detrimento del Magreb. De manera paralela, la distancia de los países europeos sudoccidentales de la zona central y oriental de Europa podría empujarlos a aliarse en lo que puede denominarse relación de equilibrio de amenaza (*balance of threat*).¹⁷

En el Mediterráneo se da una situación de interdependencia desequilibrada entre una región sudoccidental europea como subcomplejo de seguridad de alto nivel (poderosos en términos económicos, militares y de estabilidad política) y un sur integrado en un subcomplejo de bajo nivel (países que son negativamente poderosos, en términos de estar expuestos a la inestabilidad interna y al crecimiento demográfico, la pobreza y la migración).¹⁸ Asistimos a la emergencia de un complejo de seguridad (*security complex*) que comprende los países del norte de África y los europeos sudoccidentales que son, a la vez, dos subcomplejos del mundo árabe y de Europa y que, por tanto, puede actuar como vínculo entre esas zonas más amplias.

La cuestión de la seguridad en el Mediterráneo occidental se aleja de la lógica tradicional que caracteriza la zona oriental y aparece vinculada a una seguridad global que se manifiesta de múltiples maneras. En el terreno económico, asistimos, por una parte, a una competición interna entre los países magrebíes por el acceso a los mercados europeos y por asegurarse asistencia financiera; por otra parte, los países europeos de la zona sudoccidental son, a la vez, socios y competidores del Magreb, lo cual, junto a las políticas proteccionistas de la UE, hace que el tema económico sea importante en la ecuación de seguridad de la región y que se haga necesario reconciliar la competición con el proteccionismo.

En el terreno político, asistimos a una situación en el Magreb de tenso *status quo* derivado de crisis de legitimidad y de la necesidad de establecer regímenes democráticos. Es importante aquí analizar hasta qué punto el diálogo político que se genera tras la Declaración de Barcelona contribuye a reducir las amenazas contra la seguridad en el terreno político y si el diálogo existente ha mejorado la estabilidad política, en el sentido de fortalecer el estado de derecho y el buen gobierno, o si se trata de una estabilidad negativa, de sostenimiento del actual *status quo*. En este último caso, el descontento interno se dirigiría también contra los países de la UE, por su implicación en el mantenimiento de una situación de opresión.

Por último, en el terreno social, sean cuales fueren las tendencias de desarrollo demográfico en el Norte y en el Sur, la clave se halla en la falta de voluntad de la UE para desarrollar una política migratoria común que regule el fenómeno migratorio, tanto desde el Magreb como desde otros países.¹⁹ Sin olvidar que, por otra parte, la migración añade una dimensión especial de seguridad en relación con los problemas societales que como resultado emergen en los países europeos.

Esta situación podría permitir que el progreso necesario en la región occidental actual, además, como catalizador del otro, más amplio y global. La paradoja de esta última afirmación es que los países de Europa del Sur tienen un desigual peso político en el contexto europeo e internacional, diferentes ambiciones hegemónicas y que todavía perciben más beneficios que costes en el mantenimiento de sus políticas exteriores nacionales.

Elementos para construir un diálogo de seguridad en el Mediterráneo

Los cambios geopolíticos, el propio proceso en el diálogo euromediterráneo y los cambios en la Unión Europea seguramente obligan a una revisión estratégica sobre cómo aplicar los objetivos de la Declaración de Barcelona. Cuando se firmó la misma, los países terceros mediterráneos consideraron que era demasiado compromiso, a nivel político y legal, alcanzar un Pacto de Estabilidad. Actualmente, se hace necesario reformular la idea de Asociación Euromediterránea hacia un nuevo concepto de seguridad compartida que refleje los intereses y las preocupaciones del Sur. Especialmente, dos aspectos que fueron poco valorados en la agenda unilateral de la UE en 1995: por una parte, las preocupaciones del Sur respecto a la existencia de conflicto Sur-Sur –especialmente en el tema árabe-israelí– y la necesidad de incluir consecuentemente ese conflicto en el concepto indivisible de seguridad euromediterránea; por otra, reconciliar la necesidad de estabilidad en el Sur con la estabilidad que necesita la UE, introduciendo el concepto de estabilidad global. De hecho, el tipo de seguridad cooperativa y de CBM, al estilo de la CSCE, ha desaparecido en la práctica, y ha sido reemplazado por el de medidas de construcción del partenariado (PBM) adoptado en la conferencia de ministros celebrada en Palermo en 1998. Unas medidas encaminadas a mejorar el conocimiento y la confianza mutuas y que posibiliten mayor intercambio y cooperación.²⁰

Los temas de seguridad y sus implicaciones militares están dando paso a otras prioridades en la agenda: para la UE, conseguir un mayor perfil político en la región, por vía de un diálogo político mejorado y regular en el contexto de la ampliación de la UE, así como contener los llamados nuevos riesgos de seguridad (migración, terrorismo); para los países terceros mediterráneos se trata de integrar el impacto de las preocupaciones Sur-Sur en el Sur en un concepto integrado de seguridad euromediterránea, volviéndolo más equitativo. Cada vez la seguridad se refiere más a la estabilidad: los países del sur argumentan que la introducción rápida de reformas económicas y políticas tiene

consecuencias políticamente inaceptables y desestabilizadoras y que los objetivos de la Declaración de Barcelona deben alcanzarse dando preeminencia a temas como la estabilidad. De alguna forma, la estabilidad en el Mediterráneo debe estar asegurada, también, por los países del sur, y no sólo por los de la UE. Es más, el respeto la soberanía y por la no interferencia debe tener un papel pivotal en la Asociación Euromediterránea y se refiere, especialmente, a la tendencia europea de alterar la definición de soberanía introduciendo un nuevo concepto de legitimidad basado en principios morales y no en el reconocimiento de la jurisdicción.

De esta forma, se reduciría la agenda de seguridad común, posponiendo la cooperación en el terreno militar y el potencial de actuación conjunta en conflictos. Seguramente esto tornaría el panorama más realista, ya que la cooperación en el terreno de la seguridad se centra en la estabilidad global, dirigida más a garantizar la situación política que a auspiciar la reforma. Se plantea, así, el reto de cómo articular los procesos de construcción de la democracia sin generar inestabilidad, fortaleciendo el imperio de la ley y el buen gobierno. En este último supuesto, la creación de un marco legal es una precondición para asegurar los derechos de los ciudadanos; concentrarse en el imperio de la ley, como precursor de la democracia, puede servir también al propósito de separación de poderes en los gobiernos existentes y a modificar el papel de los militares en la vida política (someter a los militares al control civil, aunque este control no sea considerado democrático todavía). Igualmente, se debiera trabajar para reducir, desde la perspectiva del buen gobierno, las dotaciones presupuestarias a lo militar o re-dirigirlas a tareas civiles u otras del tipo de las misiones Petersberg.

Debido a la existencia de múltiples percepciones de seguridad, el primer paso para construir el futuro es construir la confianza; ello sólo es posible fortaleciendo el diálogo político como medida que posibilite a medio plazo la cooperación en materia de seguridad. Un entendimiento gradual y consensuado facilitaría el establecimiento progresivo de códigos de conducta en temas relevantes –por ejemplo, las relaciones cívico-militares los derechos humanos– y de PBM.

Tal vez ello implique que el *timing* de este proceso será más lento que lo deseable. Pero no se debiera minusvalorar la influencia que puede ejercer la experiencia europea. Sería un error pensar que las condiciones objetivas que existen hoy en día en Europa –alto nivel de desarrollo económico e instituciones fuertes a nivel nacional y supranacional– son necesarias para la consecución de un proyecto de integración. De hecho, el proceso de integración europea iniciado tras la Segunda Guerra Mundial se originó por la inexistencia de las mismas.

Notas

1. Las misiones Petersberg son misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que vienen fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.
2. Véase el Informe Roseta, aprobado por la Asamblea Parlamentaria de la UEO en junio de 1993, especialmente los puntos 189 y 191. *Assembly of WEU. Proceedings*. Thirty-ninth Ordinary Session, 1st. Part, I, Assembly Documents, Document 1371
3. Véase Rodrigo de RATO, Rapporteur, *In pursuit of Euro-Mediterranean Security*, Draft Interim Report, Working Group on the Southern Region, North Atlantic Assembly, May 1996.
4. El diálogo político consiste en discusiones políticas bilaterales regulares entre la OTAN y cada uno de los países que incluyen información sobre las actividades de la OTAN, su adaptación interna y las aproximaciones al tema de las estructuras de seguridad cooperativa. Las actividades específicas, según un programa anual de trabajo, se refieren a participación de los socios en seminarios y conferencias, información sobre actividades científicas y cursos sobre emergencia civil, mantenimiento de la paz, control de armamentos y verificación, responsabilidad de las fuerzas militares en la protección medioambiental y cooperación en seguridad europea. Las actividades cooperativas en el terreno militar (decisión del Consejo del Atlántico Norte en mayo de 1997 en Sintra) han permitido que tres socios –Egipto, Jordania y Marruecos– hayan cooperado con la Alianza mediante su participación en la IFOR y en la SFOR, en Bosnia-Herzegovina; también se ha invitado a los países a participar como observadores en ejercicios marítimos y terrestres de la Asociación para la Paz (PfP) y de la OTAN.
5. Un diálogo multilateral supondría presión sobre la OTAN para aceptar a países que han sido excluidos del diálogo bilateral y posturas claras en temas –como terrorismo o armas de destrucción masiva– en los que la OTAN muestra falta de consenso o tiene alguna responsabilidad. Véase al respecto Pedro MOYA, Rapporteur, *Cooperation for security in the Mediterranean; NATO and EU contribution*, Draft Interim Report, Subcommittee on the Mediterranean Basin, North Atlantic Assembly, May 1996.
6. Véase COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento. Estado de la Asociación Euromediterránea y preparación de la Segunda Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores*, 19 de febrero de 1997, COM (97) 68 final.
7. La Declaración de Malta sólo preveía en los dos últimos temas, la cumplimentación de cuestionarios. En el caso de los derechos humanos tan solo consta que el procedimiento para el intercambio de información será completado en el futuro. Véase *Second Euro-Mediterranean Ministerial Conference*, Malta, 15 y 16 de abril de 1997, Anexo 1.
8. Véase *Guidelines for elaborating a Euro-Med Charter for Peace and Stability*, 16.04.1999
9. Véase Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament to prepare the Fourth Meeting of Euro-mediterranean foreign ministers, *Reinvigorating the Barcelona Process*, Brussels, 6-9-2000, COM (2000) 497 final, 28 p.

10. Véase *Resolución del Parlamento Europeo sobre la estrategia común de la Unión Europea para la región mediterránea*, establecida en el Consejo Europeo de Feira del 19 de junio de 2000 (C5-0510/2000-2000/2247(COS)). A5-0008/2001. Acta del 01/02/2001, Edición provisional.
11. *Common strategy of the European Council of 19 June 2000 on the Mediterranean Region* (2000/458/CFSP) Official Journal of the European Communities, 22.7.2000
12. Tratado de No Proliferación Nuclear, Convención de Armas Convencionales, Convención de Armas Biológicas y *Comprehensive Test Ban Treaty* respectivamente.
13. Véase ATTINÀ, Fulvio "Partnership and security: some theoretical and empirical reasons for positive developments in the Euro-Mediterranean area", *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, July 2000-JMWP nº 27, Jean Monnet Chair of European Comparative Politics, Department of Political Studies, University of Catania, 21 pp.
14. Véase SAAF, Abdallah "Le discours stratégique arabe. Constantes et variations". *Cahiers du Lumiar*, 2, Lisboa: IEEI, p. 17-18, 1994.
15. Véase ATTINÀ, Fulvio, *Op. Cit.*, p. 7
16. Un complejo de seguridad se define "a group of states whose primary security concerns link together sufficiently closely that their national securities cannot realistically be considered apart from one another". Véase BUZAN, Barry *People, states and fear*, The Open University 2nd. Edition, 1991, p. 190. Los complejos de seguridad son resultado de la interacción entre la proximidad geográfica y la anarquía internacional. El complejo de seguridad árabe correspondería a un complejo de seguridad de bajo nivel y que se definiría como una agrupación de estados cuyo poder no puede extenderse más allá de su entorno inmediato e incluiría factores económicos, existencia o necesidad de una organización regional, una percepción de amenaza a la seguridad y vínculos geopolíticos, históricos y culturales.
17. La idea es de WALT, Stephen *The Origins of Alliances*, Ithaca, London: Cornell University Press,, 1987, p. 265.
18. Véase HADDADI, Said "The Western Mediterranean as a Security Complex: a liaison between the European Union and the Middle East?", *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, November 1999-JMWP nº 24, Jean Monnet Chair of European Comparative Politics, Department of Political Studies-University of Catania, 20 pp.
19. Véase, por ejemplo, sobre este tema las críticas formuladas desde el Parlamento Europeo en *Resolución del Parlamento Europeo sobre la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo para preparar la cuarta reunión de Ministros de Asuntos Exteriores Euromediterráneos: un nuevo impulso para el proceso de Barcelona* (COM(2000) 497- c5-0630/2000-2000/2294(COS)). A5-0009/2001, Acta del 01/02/2001, Edición provisional.
20. Varias de estas ideas y comentarios se basan en el 1998-99 *EuroMeSCo Joint Report* del año 2000, que recoge las investigaciones y conclusiones elaboradas por los grupos de trabajo y grupos *ad-hoc* de esta red entre los años indicados.