

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

**Diez años del Proceso de Barcelona:
resultados y nuevos objetivos.**

Presentación

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

En esta monografía se recogen las ponencias, intervenciones e informes presentados en el cuarto seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, celebrado en Barcelona los días 19 y 20 de septiembre de 2005. Este seminario, organizado por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa, se realizó en un momento especialmente decisivo para el Mediterráneo, a tan solo dos meses de la Cumbre Euromediterránea de Barcelona, que celebró el décimo aniversario del Partenariado Euromediterráneo. El seminario se convirtió así en un espacio propicio para la discusión de algunos de los asuntos que ocuparon la agenda de los líderes euromediterráneos reunidos en dicha cumbre.

El seminario de 2005 fue el cuarto de una serie de reuniones celebradas con una periodicidad anual desde 2002. La primera de ellas se realizó poco antes de la Conferencia Euromediterránea de Valencia y tuvo como principal foco de atención la apertura de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) hacia el Mediterráneo. Posteriormente, el Plan de Acción aprobado en la conferencia de Valencia incorporó distintas referencias a la necesidad de avanzar en este campo.

Nuestra cita anual pretende consolidarse como un punto de encuentro privilegiado en que converjan los países de la Unión Europea, los socios de la OTAN y los países del Sur y el Este del Mediterráneo. También nos proponemos que académicos de prestigio y actores que están sobre el terreno debatan sobre cuestiones que conciernen la seguridad de la región y desarrollen un fructífero diálogo entre las esferas civil y militar. Estos seminario son, pues, un espacio de difusión e intercambio de información en el que deben abordarse aquellas cuestiones que tienen una mayor relevancia para la seguridad en el Mediterráneo.

Este cuarto seminario apostó por centrar los debates en torno a las Medidas de Confianza, a la vista de que distintos acontecimientos ocurridos en el Mediterráneo o sus inmediaciones –como el terrorismo, el conflicto árabe-israelí, la crisis iraquí, entre otros– necesitaban una reflexión profunda sobre la construcción de un espacio mediterráneo de seguridad compartida. Por otra parte, el hecho de celebrar regularmente este tipo de seminarios se convierte en si mismo en una medida de confianza, lo que nos empuja a profundizar las relaciones entre los organizadores del seminario en el futuro.

Desde el Ministerio de Defensa y la Fundación CIDOB invitamos a la lectura de los contenidos de esta monografía, singularmente centrada en las medidas de confianza, pero que ofrece también una imagen global de los grandes debates sobre la seguridad en el Mediterráneo. Es una obra que contiene sensibilidades y posiciones distintas ante un reto, el de la seguridad en la región, que debería ser un objetivo compartido por todos los gobiernos y sociedades de la cuenca mediterránea.

Leopoldo Stampa

Director General de Relaciones
Institucionales de la Defensa

Narcís Serra

Presidente de la Fundación
CIDOB

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

X aniversario del proceso de Barcelona: logros y retos en el capítulo
de seguridad

La seguridad democrática diez años después
Álvaro de Vasconcelos

Álvaro de Vasconcelos

Director, Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales (IEEI), Lisboa

De regreso a Barcelona

Tal como se plantea en el Informe EuroMeSCo “Barcelona Plus: Hacia una Comunidad Euromediterránea de Estados Democráticos”, la Declaración de Barcelona ha sido un punto de inicio en toda evaluación del Partenariado Euromediterráneo (PEM). En 1995, dado el predominio del multilateralismo, del regionalismo y el progreso en el proceso de paz en Oriente Medio, los firmantes de la Declaración se centraron en la necesidad de construir un área de paz basada en valores fundamentales. En pocas palabras, las cuestiones políticas eran la prioridad. Diez años después, uno hace bien en recordar esto, especialmente en la medida en que esta intención fundacional se ha ido olvidando con el correr del tiempo.

Las cuestiones de defensa per se fueron dejadas de lado porque existía cierta reticencia a sumar a la OTAN y subsiguientemente, a Estados Unidos. De todas maneras, sigue siendo un hecho que la seguridad era una preocupación central de la UE y sus Estados Miembros en 1995, especialmente en el sur de Europa, donde los países mostraban preocupación ante los signos de inestabilidad en la región, particularmente en el Magreb, y el riesgo potencial de contagio (*spill-over effect*). La Declaración de Barcelona plantea la seguridad como parte de una política comprehensiva y a largo plazo, que vincula democracia, desarrollo y seguridad de manera dialéctica. En este sentido, el Partenariado es un heredero de la experiencia europea con la paz por medio de la integración y la democratización, y no tanto como producto del proceso de la Conferencia de Seguridad y Cooperación de Europa (CSCE), el cual se basa en medidas destinadas a fomentar la confianza, propias de un mundo bipolar. La Política de Vecindad refuerza aún más los lazos entre el Partenariado y la *acquis* europea, especialmente a través de la ampliación del área europea de paz y democracia hacia el sur y el este. Un diálogo sobre cuestiones de defensa y el potencial para la cooperación en esta área –un nuevo componente del Proceso de Barcelona– no pueden analizarse independientemente de esta orientación estratégica.

Una evaluación de síntesis

Resulta difícil evaluar un proceso a largo plazo como el de Barcelona, y decidir en qué momento deberían alcanzarse los objetivos a largo plazo. De todas maneras, diez años después, no se puede evitar concluir que el proceso no ha contribuido de manera significativa a la promoción de la seguridad en la región. Los conflictos Sur-Sur aún en curso, quedaron fuera del alcance del Partenariado. No sólo no han sido objeto de las iniciativas del Partenariado, sino que la cooperación política y de seguridad del PEM se ha visto paralizada por dichos conflictos, al igual que otras áreas esenciales a los objetivos del PEM (como lo demuestran las dificultades que han debido enfrentar la integración Sur-Sur y la cooperación subregional en el Magreb y el Oriente Medio).

A pesar de las limitaciones, el cesto político y de seguridad del Partenariado ha sido una medida de promoción de la confianza Norte-Sur de amplio alcance a nivel diplomático, dirigida a reducir la mutua desconfianza, objetivo clave que ha sido alcanzado. Mientras que la desconfianza del Sur respecto de que Europa se estaría preparando para un conflicto en el Mediterráneo ha sido ampliamente superada, los gobiernos europeos se han dado cuenta de que la idea del Sur como una seria y potencial amenaza era incorrecta. Diez años de interacción regular entre los equipos diplomáticos y otras áreas de la administración pública de ambas partes ha contribuido a este cambio. Incluso, aún cuando las medidas de fomento de la confianza que han sido implementadas –la creación de EuroMeSCo, los seminarios diplomáticos de Malta, y el proyecto piloto de protección civil inaugurado en 1998– permanecen como iniciativas aisladas y desconectadas, éstas han demostrado el potencial inherente al Partenariado.

Un contexto distinto y un temprano progreso

Lo que han mostrado estos 10 años es que existe un deseo de desarrollar fuertes lazos con Europa –inicialmente en el Magreb y luego y de manera creciente en el Oriente Medio– pero también la existencia de sentimientos ambivalentes respecto de la UE. Las distintas encuestas realizadas por EuroMeSCo hasta la fecha¹, particularmente aquellas elaboradas después de la intervención de Estados Unidos en Irak, muestran que las expectativas positivas respecto del Partenariado y de la implicación de Europa en asuntos internacionales son fuertes. Realmente, ha habido un sentimiento creciente respecto de la necesidad de “más Europa”, si bien este deseo se ha visto mitigado por una fuerte dosis de pesimismo sobre el futuro de la Unión en tanto actor político y de seguridad. Mientras que la Unión es vista de manera creciente como un socio indispensable, distintos sectores de las sociedades civiles del Sur critican el sustento que el Partenariado le ha dado al status quo, y su enfoque centrado en la estabilidad en detri-

1. *European Defence: Perceptions vs. Realities*, EuroMeSCo Working Group III Report, junio de 2002, y *Southern Mediterranean Perception of European Security and Defence Policy (2003-2004)*, EuroMeSCo Working Group III Report, abril de 2005.

mento de la reforma. De hecho, la UE es acusada de intervenir demasiado poco en casos de violaciones de derechos humanos o de promoción de la gobernanza democrática en el Sur. A partir de los resultados de estas encuestas también podemos concluir que existe escasa información y conciencia sobre el Partenariado, tanto en el Sur como en el Norte, y que esta información queda restringida a las élites y los gobiernos.

El cambio en la política de Estados Unidos tras el 11-S ha tenido un impacto contradictorio en el Mediterráneo. La adopción de una política basada en el uso de la fuerza y la falta de respeto por la legalidad internacional ha contribuido a una visión *tout securitaire* respecto a cómo responder a distintos desafíos, pero también ha llevado a Estados Unidos a concluir que existe una vinculación entre seguridad y democracia, y a lanzar diversas iniciativas para alcanzar este último objetivo. La administración estadounidense ha afirmado que la promoción de la democracia y de la reforma política en los estados árabes es la mejor manera de prevenir el terrorismo y contrarrestar los sentimientos anti-Estados Unidos en la región. Sin embargo, la intervención en Irak, posteriormente justificada como una acción destinada a promover la democracia, ha logrado el efecto contrario, al generar una oposición real al denominado intervencionismo democrático y al aumentar los niveles de anti-Estados Unidos. La tensión generada por las iniciativas estadounidenses finalmente han hecho más atractivas y significativas a las estrategias europeas basadas en la inclusión y el uso del poder blando (*soft power*).

Los países que han bloqueado el diálogo político y sobre seguridad en el Partenariado han llegado a la conclusión de que el PEM era una alternativa a la estrategia de Estados Unidos en el contexto post-Irak, de manera tal que los obstáculos a un diálogo sustantivo dentro del Comité Euromediterráneo han ido desapareciendo gradualmente. Hasta la fecha, el efecto de este cambio ha quedado limitado a las discusiones sobre los términos de referencia que serían apropiados en el contexto de la organización de seminarios diplomáticos sobre la proliferación y la eliminación de minas. Aún debe adquirir mayor expresión. Otro factor importante en el cambio de actitud hacia la cooperación en defensa ha sido el desarrollo de una política europea de defensa, la cual, tras algunos titubeos iniciales, finalmente ha sido incorporada en el diálogo del Partenariado.

Barcelona 2005 tendrá lugar en un contexto internacional particularmente exigente, pero también en condiciones que son especialmente propicias para que el Partenariado realice un salto cualitativo hacia adelante en las áreas de seguridad y defensa. Para que esto efectivamente ocurra resulta esencial:

- Clarificar el rol específico de la seguridad en la estrategia euromediterránea y su relación con otros objetivos, específicamente la democracia;
- Desarrollar una cultura democrática de seguridad manteniendo los valores de la Declaración de Barcelona;
- Especificar la relación entre el Partenariado y el conflicto de Oriente Medio;

- Consolidar el rol de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en el Partenariado;
- Dar un sentido común a la amplia gama de cooperación bilateral existente;
- Priorizar medidas concretas.

Un claro vínculo entre seguridad y democracia

Si bien la Declaración no establece una secuencia de prioridades que incorpore el desarrollo económico, la seguridad y la democracia, el Proceso de Barcelona lo ha ido haciendo en la práctica. La mayoría de los estados han aceptado que el desarrollo económico debe darse en primer lugar; que garantizaría la seguridad y que, en el largo plazo, podría incluso también promover la democratización. De manera implícita, quedó claro que el principal problema de seguridad era el islam político, y que su crecimiento era producto de un contexto de subdesarrollo social y económico. Sin embargo, esta causalidad implícita fue luego refutada por los hechos, de acuerdo con las conclusiones del Informe EuroMeSCo. Realmente es importante reconocer y aprender que la secuencia causal desarrollo-seguridad-democratización que se convirtiera en la estrategia básica del Partenariado, no funciona. Los esfuerzos realizados para desarrollar el pilar económico de la cooperación no han llevado al aislamiento del Islam político, el cual se ha constituido como una fuerza inevitable y un actor necesario en el proceso de transición política. Estos esfuerzos tampoco han ayudado a reducir las tensiones regionales ni han contribuido a la democratización. De hecho, en algunos casos, el desarrollo económico se ha visto acompañado de un endurecimiento del régimen.

Resulta evidente ahora que el Proceso de Barcelona ha adoptado, por error, una visión desarrollista de la seguridad y no ha logrado ubicar la política (democracia y estado de derecho) en el centro de su agenda, contradiciendo así el espíritu de la Declaración. De acuerdo con el espíritu de la Declaración de Barcelona, la democracia y el respeto de los derechos humanos y la legalidad internacional constituyen las condiciones básicas para una seguridad sostenible. Por primera vez, los informes de la Comisión sobre el PEM han hecho hincapié en los estrechos vínculos entre la democracia y la seguridad, afirmando que “promoviendo la reforma política hacia los derechos humanos y la democracia resulta clave para alcanzar una seguridad y estabilidad sostenibles”². Esto representa un cambio significativo en el enfoque que ha predominado a partir de 1995 e incluso con anterioridad, cuando el desarrollo económico era entendido como una precondition para la seguridad. Sin embargo, esta transformación no resulta tan evidente en las conclusiones de la reunión de ministros de Asuntos Exteriores realizada en Luxemburgo, dado que ésta no enfatiza demasiado la democracia, y en

2. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Tenth Anniversary of the PEM: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years*, 14 de abril de 2005.

cambio, valora la estabilidad como un elemento esencial, abogando por “una región euromediterránea pacífica, segura y estable, basada en el desarrollo sostenible, el estado de derecho, la democracia y los derechos humanos”³. La necesidad de centrarse en la reforma política, la democracia y los derechos humanos no significa, obviamente, no atender a la urgente necesidad de resolver los severos problemas económicos y sociales de la región, o reducir de las responsabilidades de Europa respecto de la apertura financiera y de mercado. En realidad, podemos argumentar que estas medidas resultan esenciales para asegurar el éxito de las reformas políticas.

Una cultura de seguridad democrática

Si hay un tema de interés común es la lucha contra el terrorismo. El terrorismo ha causado víctimas en varios países euromediterráneos de manera indiscriminada. Después del 11-S se han producido ataques en casi todos los países del sur del Mediterráneo, desde Turquía hasta Marruecos, así como en Madrid y Londres. La incapacidad para llegar a un acuerdo acerca de la definición de terrorismo ha condicionado al Partenariado. Sin embargo, más allá de la definición adoptada, lo que resulta más importante aún para el futuro del Partenariado, es la necesidad de discutir cómo responder a esta amenaza. Éste debate se encuentra íntimamente entrelazado con el proceso de reforma política y democratización en la región. La eficiencia de las políticas antiterroristas se encuentra estrechamente vinculada al refuerzo del estado de derecho. Consecuentemente, es importante subrayar de qué manera un logro clave del Partenariado es el establecimiento de un vínculo claro (evidente en el Plan de Acción de Valencia) entre la seguridad y la justicia (todos los temas de justicia y de asuntos internos han sido considerados dentro del marco de cuestiones como el combate al terrorismo, mientras que antes eran vistos desde una perspectiva puramente de seguridad). Finalmente, hoy es posible discutir el problema del terrorismo en reuniones ad hoc, incluyendo el debate sobre las condiciones que favorecen el reclutamiento de radicales, así como las discusiones sobre temas legales y financieros que se realizan a nivel de la ONU. Es éste un progreso que debemos destacar.

El debate en torno de la naturaleza de la respuesta al terrorismo es también esencial si el pluralismo cultural y político ha de prosperar en Europa y más allá. Las medidas europeas para el combate del terrorismo son tomadas como ejemplo por distintos gobiernos del Sur del Mediterráneo, los cuales se encuentran también en proceso de reformulación del balance entre seguridad y justicia en la medida en que se reforma el derecho penal. Los ejemplos europeos pueden resultar positivos al afirmar la existencia de un vínculo estrecho entre la acción punitiva contra el terrorismo en un contexto de respeto por los derechos civiles básicos y la justicia. Por el contrario, pueden ser negativos en aquellos casos en que son los mismos Estados Miembros quienes se distancian de las provisiones centrales de la Carta Europea de Derechos

3. Conclusiones de la VII Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, Luxemburgo, 30-31 de mayo de 2005.

Humanos, esgrimiendo que algunas de sus restricciones limitarían su capacidad para combatir efectivamente el terrorismo. Obviamente, el impacto sobre las libertades civiles europeas, y sobre las de los ciudadanos del Mediterráneo Sur cuyos gobiernos siguen estos ejemplos, es extremadamente negativo.

Una segunda cuestión en juego se refiere al destino de las comunidades musulmanas en Europa, que mantienen fuertes lazos con el Mediterráneo Sur. En realidad, uno de los problemas más delicados que debe enfrentar el proceso euromediterráneo es la tentación de aprobar medidas de excepción que apuntan a comunidades específicas, especialmente a las comunidades musulmanas. Un tercer problema, relacionado aunque separado, es la naturaleza del vínculo entre inmigración y seguridad desde 1995. En ese momento, la inmigración era considerada un problema que necesitaba ser contenido. El posterior crecimiento de tendencias xenófobas en Europa, y el desarrollo de mafias ligadas a los movimientos migratorios, han llevado al desarrollo de una visión más *tout securitaire* de la inmigración y de los refugiados. La inmigración fue introducida en los conceptos de defensa de Estados Unidos, de varios estados miembros de la UE y de la OTAN como un desafío, y frecuentemente aparece como parte de una lista indiferenciada de amenazas a la seguridad nacional, donde la inmigración se ubica junto a problemas como el crimen organizado, el tráfico de personas y el terrorismo internacional. Sin embargo, la inmigración no puede ser tratada como un problema de seguridad. Las encuestas de EuroMeSCo muestran que para los ciudadanos del Sur una preocupación máxima respecto de la PESD es la posibilidad de que ésta pueda ocuparse de la inmigración.

A lo largo de 2004, durante el proceso de preparación de Barcelona 2005, fue emergiendo una nueva actitud hacia los colectivos inmigrantes en Europa y hacia la inmigración. En este contexto, la Declaración de Barcelona debe ser enmendada o, para evitar ir contra el consenso, debe ser profundizada a través de una nueva declaración sobre la inmigración. El hecho de que las conclusiones de la Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores de mayo de 2005 afirmaran que “los socios deberían acordar una aproximación estratégica dirigida a optimizar los beneficios de la inmigración para todos los miembros” constituye un paso en esta dirección⁴. Esta visión más positiva resulta incompatible con la perspectiva de seguridad interna y externa que aún considera a los inmigrantes y las comunidades inmigrantes en Europa como una amenaza. Es a partir de este cambio de actitud en algunos países europeos que surge la iniciativa de Francia, España y Marruecos de abordar, *inter alia*, la inmigración, la integración social de los inmigrantes y la circulación de personas. Cabe destacar que la necesidad de revisar los conceptos de Defensa y eliminar la inmigración de este listado no es incompatible –muy por el contrario, de hecho– con la necesidad de proteger a los inmigrantes de las mafias, y poner así fin a la tragedia humana que lleva a muchos inmigrantes a ahogarse en el mar que compartimos.

4. *Ibid.*, p. 13.

El PEM y el conflicto de Oriente Medio: ¿cuál es la relación?

Resulta innegable que el conflicto árabe-israelí, y el palestino-israelí en particular, constituye un obstáculo fundamental para el desarrollo de la cooperación en el marco del PEM, y es también un problema clave en Oriente Medio, el cual tiene repercusiones múltiples (radicalización, proliferación, terrorismo). Muchos creen que el hecho de dejar de lado la política y la seguridad en favor de una canasta económica es la consecuencia natural del fracaso del proceso de paz árabe-israelí. De hecho, la cooperación quedó como rehén de dicho conflicto, particularmente del enfrentamiento sirio-israelí sobre el Líbano. La misma estrategia de seguridad de la UE plantea que “la resolución del conflicto árabe-israelí es una prioridad estratégica para Europa y una condición sin la cual serán escasas las posibilidades de resolver otros problemas en Oriente Medio”⁵. Si tomamos como punto de referencia los debates sobre seguridad en el marco del PEM, debemos estar de acuerdo con esta visión. El hecho de que exista un conflicto en curso entre dos miembros del Partenariado, y dada la incapacidad del PEM de contribuir a la solución de este conflicto, no sólo constituye un gran obstáculo a la cooperación multilateral, sino que también reduce la legitimidad del Proceso de Barcelona. Si bien es cierto que actualmente no queda mucho espacio para la acción en el marco del Partenariado, los Estados Miembros sí podrían atender adecuadamente a esta cuestión a través de sus políticas exteriores. De hecho, en tanto miembro del *Cuarteto*, la UE tiene responsabilidades específicas, al igual que las partes directamente involucradas en el conflicto.

A pesar de la abrumadora “presencia” del conflicto, los problemas que enfrenta el Mediterráneo no deberían quedar reducidos al conflicto árabe-israelí. Tampoco debería utilizarse a este último como un pretexto para la parálisis. En muchas ocasiones, ha sido así, particularmente en aquellos casos relacionados con la reforma política o la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, el conflicto de Oriente Medio no es lo que se interpone en la Unión del Magreb Árabe (UMA) o en la cooperación inter-árabe. De hecho, no ha impedido la cooperación en defensa entre varios estados del Sur y la Unión ni la participación de países socios en las misiones de PESD, como tampoco ha supuesto el fin de Agadir o del Diálogo 5+5. Resulta entonces esencial comprender que el apoyo a la reforma democrática y a un número de iniciativas en integración subregional no puede depender de la resolución de la cuestión palestina, si bien la implementación de la solución entre los dos estados sería ciertamente un gran incentivo para la cooperación en el Oriente Medio.

Consolidando la PESD en el Partenariado

La PESD es ahora una realidad, y obviamente esto ha tenido un impacto en las relaciones euromediterráneas. Frente a la necesidad de revitalizar el diálogo Mediterráneo sobre seguridad, alguna vez en manos de la Unión Europea Occidental (UEO) fuera del Partenariado,

5. *A Secure Europe in a Better World*, diciembre de 2003.

la UE ha optado por desarrollar este diálogo en el marco del Partenariado, si bien también ha buscado mantener el mayor grado de flexibilidad posible en todo lo relacionado con las fórmulas del proceso de toma de decisión. Las condiciones se encuentran maduras para que los países del Sur participen, si así lo desean, en las distintas iniciativas desarrolladas por la UE, sea a través de los programas de entrenamiento, los seminarios cerrados del tipo del que tuvo lugar en Atenas, o la observación de los ejercicios o la participación en las misiones de paz de la Unión (como la intervención de tropas marroquíes en la Operación *Althea* en Bosnia-Herzegovina). El diálogo y la cooperación entre la UE y sus “dispuestos” socios del Sur pueden crear las condiciones necesarias para la firma de acuerdos bilaterales de seguridad.

Cabe aquí hacer referencia a otro aspecto clave: todo diálogo y esfuerzo de cooperación debe ser seguido atentamente no sólo por los gobiernos de la región sino también por parte de la sociedad civil implicada en las repercusiones internas de esta cooperación, particularmente en procesos de reforma política. Cabe entonces aclarar que bajo ninguna circunstancia debe centralizarse la cooperación en la seguridad interna. Por el contrario, resulta fundamental que ésta contribuya a la reforma democrática al interior de las fuerzas militares, tal como se dio durante el proceso de ampliación europea. La relación entre las iniciativas europeas y la OTAN también deben ser clarificadas. La OTAN es considerada una institución creíble (de acuerdo con las encuestas de EuroMeSCo), pero también es víctima de un sentimiento antiestadounidense. Resulta vital entonces explicar en qué consiste la OTAN y cuál es el peso creciente de la Unión dentro de su estructura.

En este contexto, una importante iniciativa sería la publicación de un Libro Blanco sobre la cooperación en seguridad dentro del euromediterráneo. De hecho, esto podría constituir una interesante iniciativa para la red EuroMeSCo en el contexto de su nuevo programa.

El bilateralismo como un poderoso instrumento del multilateralismo

No debería haber un solo marco para la cooperación euromediterránea. En realidad, esta última es resultado de varias iniciativas multilaterales y multi-bilaterales –por ejemplo, la Política de Vecindad, los acuerdos de asociación subregional del tipo 5+5 o el Foro– así como de la cooperación bilateral entre los estados miembros de la Unión y los socios del Sur. El rol del Proceso de Barcelona debería enlazarse de manera coherente en esta compleja red de iniciativas. Esto es particularmente importante en el caso de la Política de Vecindad tal como lo enfatiza el informe EuroMeSCo. El PEM debería tomar como propios los objetivos de esta política: “si no trabaja en pos de la constitución de una comunidad euromediterránea de estados Democráticos, la naturaleza bilateral de la Política de Vecindad gradualmente destruirá el foco regional del PEM”. Al mismo tiempo, la Política de Vecindad es un poderoso instrumento que permite a los más dispuestos, cooperar en todos los dominios, especialmente en defensa y seguridad.

Generalmente las iniciativas bilaterales quedan excluidas de la evaluación de las relaciones euromediterráneas. Sin embargo, es aquí donde se ubica el mayor número de iniciativas de defensa. Resulta entonces de interés ver en qué consiste la dimensión euromediterránea de dicha cooperación, e, igualmente importante, es analizar la manera en que la cooperación bilateral puede servir a los objetivos comunes establecidos. Existe abundante información sobre la cooperación bilateral y debería ser un punto a estudiar dentro del Partenariado. El dotar de coherencia a la cooperación bilateral euromediterránea constituye un desafío significativo, particularmente en el área de defensa. Pero la cooperación bilateral debería, por lo menos, estar guiada por las mismas normas y reglas que rigen el *acquis* del Proceso de Barcelona. La cooperación bilateral puede jugar un rol particularmente importante en el apoyo al proceso de democratización, especialmente desde que varios estados –especialmente países del Sur y del Este de Europa– han logrado una importante experiencia en esta área.

Primero y principal, iniciativas concretas

El intento de diseñar una gran carta de seguridad euromediterránea ha fracasado. Sin embargo, su éxito no era fundamental dado que la Declaración de Barcelona establece líneas directrices sólidas para la cooperación en esta área. De todas maneras, sería conveniente lanzar la cooperación en seguridad y defensa en torno de iniciativas muy concretas. El Plan de Acción de Valencia avanza en este sentido. El documento hace hincapié en cuestiones como la eliminación de minas y la protección civil, áreas eminentemente prácticas para la cooperación. La protección civil contra desastres naturales y contra aquellos que son producto de la acción del hombre, permitiría dar un salto cualitativo al Partenariado. De hecho, ya se encuentra en marcha un proyecto piloto para crear un sistema euromediterráneo para la prevención y gestión de desastres naturales, el cual fue lanzado en 1998 bajo el liderazgo de Italia y Egipto. A través de esta iniciativa queda demostrada la voluntad de algunos de los socios de involucrarse en proyectos dirigidos a atender problemas comunes. Asimismo, en este momento se está implementado un proyecto de construcción que podría dar lugar a una cooperación de mayor largo plazo en este terreno. El devastador efecto el tsunami en el Sudeste Asiático ha ayudado a tomar más conciencia respecto de la necesidad de prevenir tragedias similares en el Mediterráneo. Esto ha dado lugar a un debate ministerial en torno de un posible sistema de alarma temprana para maremotos. La seguridad marítima constituye otra área de cooperación, tal como lo señalara el secretario general del Consejo, Javier Solana. Esta cooperación podría incluir la prevención de desastres ecológicos, la proliferación e incluso el terrorismo⁶. Luego que fuera promovido por EuroMeSCo durante años⁷, la posibilidad de establecer un programa de cooperación en la eliminación de minas para el

6. Discurso pronunciado en la VII Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, Luxemburgo, 31 de mayo de 2005.

7. Said Mohamed Kadri, *Impact of Landmines on Security and Development in Egypt: The International and Euro-Mediterranean Dimension*, documento sin publicar.

área mediterránea, finalmente se encuentra en debate. Cabe recordar que existen millones de minas en varios países del Partenariado, incluyendo Argelia (con tres millones) y Egipto (23 millones).

Otro campo potencialmente productivo para la cooperación son las misiones de paz más allá de los límites del Mediterráneo. A lo largo de los últimos años, los estados miembros del PEM han colaborado en varias operaciones de este tipo. El hecho de que estos países formen parte de iniciativas de cooperación euroafricanas también significa que el África Subsahariana –abrumada por sus graves problemas humanitarios– puede ser un foco para el desarrollo de dicha cooperación. El tipo de colaboración, a saber, bajo el auspicio de la ONU, puede contribuir al establecimiento de lazos más cercanos entre los países del Partenariado, lo cual, puede a su vez, generar fuertes repercusiones sobre la opinión pública de estos países. Además, puede contribuir a “externalizar” el rol de las fuerzas armadas (alejándolas de la “seguridad interna”), y brindar así apoyo a las reformas políticas.

La seguridad como pilar de la comunidad euromediterránea

A modo de síntesis, cabe entonces señalar que la cooperación en temas de seguridad y defensa debe ser un pilar de la comunidad euromediterránea de estados democráticos. Sorprendentemente, este proyecto cuenta con un gran potencial en el contexto actual, el cual exige a los estados abandonar ideas previas: la del Islam político como un enemigo común, y la de la estabilidad a cualquier costo como un objetivo fundamental de la cooperación política. La reforma política y la participación universal de todos los actores políticos que explícitamente rechazan la violencia en la arena política, sean islamistas o no, deben ser aceptadas. Es igualmente necesario crear mecanismos de supervisión y claros indicadores y *benchmarks* para evaluar el progreso en la implementación de los objetivos acordados. Un revitalizado Proceso de Barcelona puede realizar una importante contribución a la seguridad de una región que se encuentra actualmente en el centro de las preocupaciones globales. Un Partenariado de este tipo puede ayudar a demostrar que el multilateralismo efectivo es una posibilidad real.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

PESC y PESD desde una perspectiva Mediterránea

Rolando Mosca Moschini

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN (PESC) Y LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD), DESDE UNA PERSPECTIVA MEDITERRÁNEA

Rolando Mosca Moschini

General, Presidente del Comité Militar de la Unión Europea

En primer lugar, quisiera agradecer a las autoridades españolas su invitación y la oportunidad que me han dado para debatir, en el estimulante contexto profesional de este seminario, el tema de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), especialmente en relación a la región mediterránea. Mi agradecimiento también a la Fundación CIDOB por organizar este importante evento, junto con el Ministerio de Defensa español.

Entiendo que este año, en ocasión del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, este seminario tiene como objetivo particular, contribuir a la promoción de la seguridad y la estabilidad en el área mediterránea, a través del mutuo entendimiento y la transparencia en las relaciones entre la UE y los estados miembros de la OTAN, y los países del Mediterráneo Sur y Oriental. Creo que esta aproximación cooperativa e inclusiva encaja perfectamente en el marco conceptual de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) y, más específicamente, se encuentra plenamente en sintonía con los objetivos concretos que la UE se propone alcanzar. Ésta es una de las principales razones por las cuales creo que lo que voy a plantear en relación a la PESD puede aportar algunas contribuciones informativas y operativas de utilidad para el trabajo de ustedes en este seminario. Obviamente, me centraré principalmente en la dimensión militar del tema, área bajo mi responsabilidad y competencia como presidente del Comité Militar de la UE (CMUE).

Comenzaré mi presentación con unos rápidos comentarios introductorios sobre el Proceso de Barcelona, para luego ofrecer una perspectiva general de la organización básica de la PESC y la PESD. A continuación, haré referencia a las características claves de la EES y su relación con el emergente entorno geoestratégico en la era de la globalización. Teniendo en mente esta información, estaremos en condiciones de analizar detalladamente el componente militar de dicha estrategia y hacer una breve referencia a su impacto sobre las capacidades militares de la PESD. Luego, ilustraré las dos primeras capacidades de importancia del nuevo recorrido de la UE –el grupo de combate y la célula cívico-militar– para luego tratar, de manera breve, la cadena de mando de la PESD. Entonces, podremos centrarnos en el estatus y las perspectivas de cooperación entre los Estados Miembros de la UE y sus socios mediterráneos en el área de seguridad y defensa. Concluiré mi presen-

tación con algunas reflexiones que ustedes podrán considerar lo largo del trabajo del seminario.

Déjenme comenzar recordando que el objetivo del Partenariado Euromediterráneo (PEM), también conocido como el “Proceso de Barcelona”, es crear paz, estabilidad y desarrollo en una región, la cuenca del Mediterráneo, una zona de vital y estratégica importancia para Europa.

Como ustedes seguramente saben, el PEM se centra en tres objetivos principales, también denominados capítulos o cestos:

- Capítulo 1: Partenariado político y de seguridad, el cual consiste en la creación de un área de paz y estabilidad a partir de los principios de los derechos humanos y la democracia.
- Capítulo 2: Partenariado económico y financiero, la creación de un área de prosperidad compartida a través del establecimiento progresivo del libre comercio entre la UE y sus socios mediterráneos y entre los socios mismos también.
- Capítulo 3: Partenariado cultural, social y humano, el mejoramiento del mutuo entendimiento entre los pueblos de la región y el desarrollo de una sociedad civil libre y floreciente.

Al integrar estos tres capítulos en una política comprehensiva, la UE reconoce el hecho de que las cuestiones financieras, económicas, culturales y de seguridad no pueden ser abordadas por separado. Esta aproximación multidimensional del PEM constituye un rasgo fundamental de esta iniciativa, y deberemos tenerla en cuenta durante nuestra discusión, si bien, como ya he dicho, nos centraremos principalmente en el primer capítulo, el del Partenariado Político y de Seguridad.

A continuación atenderemos a alguna información básica sobre la estructura de la UE en apoyo a la PESC y la PESD.

La política y dirección de la PESD, la cual constituye un subconjunto de la PESC, son provistas, en última instancia, por el Consejo Europeo. El Consejo está formado por los jefes de estado y de gobierno de los Estados Miembros de la UE y el presidente de la Comisión Europea. Debajo, se ubica el Consejo de la UE, donde los Estados Miembros se encuentran representados a nivel ministerial. Los ministros de Asuntos Exteriores se reúnen una vez al mes dentro del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores (CAGRE), el cual funciona como el órgano de toma de decisiones en todo lo relacionado con la PESC y la PESD.

El control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis son provistos a través del Comité Político y de Seguridad (COPS). Este órgano está compuesto por los embajadores, los representantes permanentes de los Estados Miembros, y se reúne dos veces por semana. El COPS monitorea la situación internacional y contribuye con la formulación de políticas. En el caso de crisis, juega un rol central en la definición de una respuesta coherente por parte de la UE, y es también responsable del control político y la dirección estratégica de la respuesta militar.

Luego, existe el CMUE, un órgano colegiado integrado por los jefes de la defensa de los Estados Miembros, habitualmente representados por sus representantes militares. El Comité constituye el cuerpo militar más alto establecido dentro del Consejo, y se encuentra coordinado por un presidente permanente, rol a mi cargo. El objetivo del CMUE es proveer al COPS, sea en caso de que éste así lo requiera o por su propia iniciativa, consejos y recomendaciones en todas las cuestiones militares. Trabaja sobre la base del consenso en tanto primer foro para la consulta y cooperación militar entre los Estados Miembros de la UE en todas las áreas de interés común, principalmente en aquellas relacionadas con el desarrollo de estructuras y capacidades. De hecho, cabe aquí destacar que la identificación y el establecimiento de prioridades de requisitos militares son las responsabilidades fundamentales de los jefes de defensa y, por extensión, constituyen las tareas clave del CMUE. El Comité, en tanto instancia superior dentro de la organización militar de la UE, también tiene un rol protagónico y cumple funciones de dirección tanto en la gestión de situaciones de crisis como en sus operaciones.

El Comité se encuentra apoyado por el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), integrado por aproximadamente 200 personas destinadas por los Estados Miembros. Provee experiencia militar a todos los órganos del Consejo que tienen a su cargo la PESD, pero también cuenta con incumbencias operativas de gran importancia. Más específicamente, el EUMS tiene la misión de llevar a cabo la advertencia temprana, la evaluación de la situación y la planificación estratégica, incluyendo la identificación de las fuerzas nacionales y multinacionales, y la implementación de las políticas y decisiones encomendadas por el COPS.

Estos son los elementos claves de la organización de la PESC y la PESD. La manera en que éstas actúan y operan en el mundo de hoy y, posiblemente, en el futuro, está dictada por la EES y los supuestos sobre los cuales descansa.

El entorno geoestratégico propio de la era de la globalización se caracteriza por la existencia de oportunidades, por un lado, y de riesgos, por otro. Las oportunidades –la cara favorable de la globalización– se derivan de la difusión de la democracia y la economía de mercado, lo cual, a su vez, reforzaría y aceleraría el nivel de desarrollo humano a través del mundo. Los riesgos –la cara amenazadora de la globalización– son generados por un amplia gama de posibles sucesos y situaciones negativos: los desastres naturales y aquellos que son producto del hombre, las enfermedades epidémicas, el crimen organizado, la proliferación de armas de destrucción masiva, los estados fallidos, los conflictos intraestatales, los conflictos regionales interestatales y el terrorismo, entre otros. La mayor parte de los riesgos no son nuevos en su naturaleza. Sin embargo, durante los últimos años, sus efectos han alcanzado una escala y una dinámica sin precedentes, en tanto su impacto sobre la sociedad ha crecido de manera dramática. Los mecanismos de funcionamiento de la globalización utilizan las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y los medios de transporte a escala mundial, actualmente disponibles, asumiendo así la forma de entidades transnacionales, mayormente organizadas en redes. Estos mecanismos, al mismo tiempo que promueven y apoyan la democracia y el desarrollo, pueden también ser fácilmente explotados por las amenazas de una

manera particularmente agresiva y penetrante, o, por lo menos, pueden funcionar como amplificadores de los desastres naturales y de aquellos producidos por el hombre.

Este es el tipo de entorno geoestratégico donde los estados soberanos del siglo XXI deben operar, tratando de hacer lo mejor, tanto para aprovechar las oportunidades como para enfrentar los riesgos generados por las entidades transnacionales, en base a su autoridad nacional, la cual, por supuesto, se encuentra recortada por los límites de sus territorios físicos. Ahora, si un estado decide defenderse a través del cierre de sus fronteras a la globalización, podría, quizás, resguardarse de algunos de los riesgos, pero seguramente se automarginaría del círculo virtuoso del desarrollo y la prosperidad global. Por lo tanto, las fronteras deben permanecer abiertas, y esto significa atender tanto a los elementos favorables como a los amenazadores que supone la globalización, así como a la zona de la línea de fuego de la dura confrontación dentro de cada estado, dentro de los límites de su espacio soberano nacional. De lo dicho se desprende entonces, que cuánto más democrático y abierto sea un estado, mejor será su disposición para beneficiarse de las enormes oportunidades de la globalización, pero también mayor será su exposición a las amenazas globales.

De todas maneras, no existe mucha elección aquí: la apertura es la única opción disponible en la práctica, especialmente para los Estados Miembros de la UE, todos los cuales constituyen democracias, fuertemente interdependientes y bien integradas al entorno globalizado. Podría incluso afirmar que se encuentran “completamente conectados” a este nuevo activo de la democracia y la prosperidad. Entonces, la apertura es absolutamente obligatoria; y la cooperación entre los estados en pos de una gobernanza colegiada es la única opción a futuro. Si observamos nuevamente a los países de la UE, queda claro que, como toda democracia, éstos no tienen interés en combatir con otros estados y mantenerlos alejados del entorno globalizado, dado que esto reduciría su “conectividad” y las oportunidades de desarrollo que esto genera. Por el contrario, los Estados Miembros de la UE deberían tener como objetivo común la promoción de su propio modelo y, en todo caso, asociar a través de éste a aquellos estados que progresivamente, por medio de las reglas del juego democrático y de libre elección, se convengan de la gran ventaja recíproca que supone la cooperación.

Esta aproximación inclusiva tiene un impacto decisivo sobre la perspectiva de seguridad y defensa de la UE. Este tipo de modelo inclusivo asocia, en lugar de excluir, con lo cual un tercer estado no es visto como un potencial enemigo al cual hay que mantener alejado y frente al cual es necesario defenderse. Este es, de hecho, el principio excluyente de la defensa. La seguridad, por el contrario, debe ser inclusiva. Más y más estados deben involucrarse en la resolución del problema común de la seguridad, mientras que devienen partes activas de un entorno común globalizado.

Estos son los supuestos, la importancia y el alcance de la EES, aprobada por el Consejo de la UE en diciembre de 2003: “Una Europa segura en un mundo mejor”. La EES hace hincapié en la influencia (*leverage*) como factor clave, entendida ésta como la fuerte interdependencia entre la seguridad y el desarrollo, sobre la cual es factible ejercer un esfuerzo

decisivo para estimular el desarrollo mediante la seguridad. Otro pilar de la dicha estrategia es la cooperación dirigida a crear un “multilateralismo efectivo” a través del cual la UE y otras organizaciones internacionales como por ejemplo la ONU, la OTAN o la Unión Africana (UA), deberían trabajar conjuntamente para lograr el objetivo común: la estabilización y la mejora del entorno global. Sin embargo, este multilateralismo efectivo también debería incluir a otros tipos de organizaciones de la sociedad civil y, obvia y significativamente, a los estados individuales “aislados”. En síntesis, los mecanismos clave de la EES se refieren a la inclusión, la cooperación y el multilateralismo efectivo, y la interdependencia entre seguridad y desarrollo.

La esencia de la interdependencia entre seguridad y desarrollo supone, a través de un oportuno despliegue militar, alcanzar cierto nivel crítico de seguridad. Entonces, esto no sólo puede generar cierta recuperación espontánea de la crisis en el área, sino que también permitirá y apoyará la aplicación deliberada de otros componentes de la estrategia a la situación local a través del tiempo y del espacio, con el fin de lograr la promoción institucional y económica. El resultado esperado es la activación de un círculo virtuoso producto del avance conjunto de la seguridad y la cooperación. Desde esta perspectiva, la seguridad constituye una precondition del desarrollo, mientras que una seguridad real y duradera no puede ser alcanzada sin desarrollo. En otros términos, especialmente si el desarrollo no puede ser limitado a su dimensión económica, es el desarrollo lo que produce seguridad en el largo plazo, pero no puede ni intentarse si la seguridad no funciona adecuadamente. Por lo tanto, la seguridad se ubica en primer lugar, pero –esto es realmente central– sólo como un componente, si bien se trata de un componente clave para el esfuerzo general; incluso diría que es la punta de lanza de una aproximación multidisciplinaria y comprensiva, donde el aspecto militar es sólo uno entre otros instrumentos dentro de una estrategia integrada y sinérgica de desarrollo. En la medida en que avanza esta curva virtuosa, el compromiso militar en el área se irá reduciendo, siendo luego reemplazado por las estructuras institucionales de seguridad locales. Dentro de nuestro esquema de intervención, la globalización actúa como un acelerador de la difusión de la democracia y la economía de mercado, y por lo tanto, como un facilitador del desarrollo humano. Sin embargo, también funciona como un multiplicador de las amenazas, actuando entonces en contra de la seguridad. Estos elementos son clave para desarrollar capacidades militares adecuadas y fuerzas intervinientes apropiadamente estructuradas.

La implementación de la EES en el escenario geoestratégico emergente no implica la defensa frente a un enemigo convencional en nuestras fronteras, tal como ocurría durante la Guerra Fría. Entonces, ya no debemos enfrentar a millones de soldados, equipados con miles de tanques y aviones, y con el apoyo de una gran flota. Por el contrario, necesitamos neutralizar las amenazas transnacionales de carácter sutil y difuso, organizadas en redes y equipadas con armas y tácticas no convencionales. El principio rector fundamental de las intervenciones de la UE es “pensar globalmente y actuar localmente”, tal como lo establece la EES. Esto significa que el modelo de organización militar de la UE debe centrarse en el conocimiento, el cual, en términos militares, es resultado de una combinación sinérgica de información, inteligencia y planeamiento, y de

mando y control. De esta manera, la UE tendrá una visión operativa constante del entorno común globalizado, lo cual, a su vez, le permitirá identificar oportunamente potenciales áreas de crisis a fin de decidir una intervención preventiva y, en todo caso, facilitará una rápida respuesta, cuando sea necesario. El conocimiento, así definido, permitirá la adopción de una estrategia multidisciplinaria, ciertamente más apropiada a la crisis, con una selección equilibrada y a la medida, y donde queden integrados sus distintos componentes, incluyendo el militar.

En síntesis, la UE necesita fuerzas conjuntas, probablemente, limitadas en número, pero de alta calidad y de rápida disponibilidad, y capaz de realizar intervenciones rápidas y decisivas en el momento y el lugar adecuados para la implementación de una estrategia multidisciplinaria, que promueva el desarrollo humano mientras se establecen o restablecen las conexiones estables entre el área en crisis y el entorno común globalizado de la democracia y la economía de mercado. Este concepto fundamental de calidad e integración se ve reforzado y puede ser facilitado por una inteligente implementación de los denominados principios del “conjunto único de fuerzas” y de “capacidades colectivas” –o la canasta, como yo lo he denominado anteriormente.

En otras palabras, la EES ha establecido un nuevo y completo conjunto de requisitos militares, los cuales han sido pensados en función de un “objetivo común general” para la UE a mediano y largo plazo, para el año 2010 (*Headline Goal*). Para entonces, el año 2010, los Estados Miembros planean estar en condiciones de responder con acciones rápidas, coherentes y decisivas a todo un amplio espectro de operaciones de gestión de crisis, que van desde misiones humanitarias y de rescate, a operaciones de mantenimiento de la paz, el combate en gestión de crisis y la promoción de la paz, incluyendo también operaciones de desarme, de apoyo a terceros países en la lucha contra el terrorismo y de reforma del sector de seguridad. La UE debería estar en condiciones de actuar antes de que se produzcan las crisis; la intervención preventiva puede evitar el deterioro de una situación. La UE debería retener la capacidad de conducir operaciones concurrentes, sosteniendo así distintos teatros de operaciones a diferentes niveles de intervención.

De acuerdo con esta innovadora estrategia, está surgiendo una nueva generación de unidades de despliegue rápido: los *battle groups* o grupos de combate. El grupo de combate es una forma específica de capacidad de respuesta rápida; una fuerza integrada, de composición nacional o multinacional, capaz de conducir misiones completas de corta duración, de 30 a 120 días, o bien de implicarse como la fuerza de entrada en operaciones de mayor escala de tiempo. Un grupo de combate se encuentra en condiciones de comenzar la misión en el teatro de operaciones asignado dentro de los 10 días de tomada la decisión política. Los grupos de combate son entendidos como las puntas de lanza de un completo paquete de respuesta rápida, del cual resultan inseparables. Además de las unidades de despliegue rápido, un paquete de respuesta rápida incluye una adecuada organización del mando y del control, así también como todas las fuerzas multiplicadoras y facilitadoras necesarias, llegando hasta la estructura de toma de decisión a nivel político, con las instituciones relevantes tanto a nivel del cuerpo colegiado de la UE como las respectivas instituciones nacionales de los Estados Miembros.

Cada uno de los componentes del paquete de respuesta rápida de la UE debe cumplir con los requisitos adecuados para poder actuar como apoyo completo del elemento líder, el grupo de combate. Particularmente –y esto es lo que yo llamo el otro lado de la moneda del grupo de combate– el sistema político de toma de decisión de la UE debe estar en condiciones de generar una dirección completa y sin ambigüedad tan rápida como la actuación del grupo de combate. El 1 de enero de 2005 se ha activado un grupo de combate inicial. La capacidad operativa completa será alcanzada en 2007.

Como ya lo hemos planteado, entre las capacidades que esta nueva estrategia requiere, aquellas relacionadas con el intercambio de información y la elaboración de conocimiento, incluyendo aquellas destinadas al planeamiento, el mando y el control, son particularmente significativas a través de toda la cadena de mando, desde el nivel político-estratégico hasta el táctico. Tal como lo he señalado en varias oportunidades, estas capacidades deberían ser dotadas de una configuración multidisciplinaria, la cual debería ser incorporada en las estructuras organizacionales adecuadas, capaces de traducir un concepto estratégico en una realidad operativa efectiva.

Lo dicho ofrece hoy una exitosa y primera actuación en la Operación *Althea* en Bosnia-Herzegovina, donde, como ustedes saben, la UE tomó el control, hasta entonces en manos de la OTAN, el 2 de diciembre de 2004.

En la estructura organizativa central de la PESD, el primer núcleo de esta particular capacidad de la UE es la célula cívico-militar, recientemente establecida como un componente funcional del EMUE y del correspondiente Secretariado de la Dirección General (DG), bajo la dirección del Director General del EMUE. Las principales funciones de esta célula incluyen el planeamiento cívico-militar a nivel estratégico y operativo, la activación de un centro de operaciones de la UE, el aumento calificado de los cuarteles generales de los Estados Miembros y el enlace con la organización de mando y control de la OTAN. Esta última función significará una importante contribución para el perfeccionamiento de los acuerdos de cooperación permanente entre la UE y la OTAN, tal como se definiera en 2002 a través del denominado *Berlín Plus*.

Esto nos lleva entonces a la organización de mando y control de la UE. Como ustedes ya saben el concepto de la UE prevé dos niveles de mando militar por encima del cuartel general del nivel de componentes de servicio (tierra, mar y aire): el cuartel general operativo, ubicado en el Estado Miembro, y el cuartel general de la fuerza, desplegado en el teatro de operaciones. Generalmente, ambos cuarteles generales son provistos por los Estados Miembros, excepto cuando la UE actúa en cooperación con la OTAN y emplea, bajo los acuerdos de *Berlín Plus*, activos y capacidades de la OTAN, y, en particular, la organización del mando y control, del cual la Alianza dispone de manera permanente. Este es el caso, por ejemplo, de la Operación *Althea* en Bosnia-Herzegovina. La línea de mando militar, que cuenta en su cima con el comandante de la operación, se encuentra estratégicamente dirigida, a nivel político, por la voluntad colegiada del COPS. El Comité Militar ofrece al COPS consejos militares respecto de las decisiones a tomar.

Con esto finalizo mi visión general de las capacidades centrales de la PESC y la PESD que deben ser consideradas para desarrollar la cooperación en el contexto del PEM. No debería dejar de decir, sin embargo, que la PESC ha sumado recientemente un fuerte actor adicional, el cual jugará un rol significativo en todo lo relacionado con el desarrollo de capacidades militares. Me refiero obviamente a la Agencia Europea de Defensa.

La misión de la Agencia es brindar apoyo a los Estados Miembros y al Consejo en sus esfuerzos por perfeccionar las capacidades de defensa de la UE en el área de gestión de crisis, y sostener la PESD en su estructura actual y en su desarrollo futuro. A tal fin, la Agencia trabajará en pos del desarrollo de las capacidades de defensa en el campo de la gestión de crisis, la promoción y mejora de los armamentos de cooperación europeos, el fortalecimiento de la Plataforma Industrial y Tecnológica Común de Defensa, la creación de un Mercado Europeo de Equipos de Defensa y la mejora de la investigación y el desarrollo (I+D). Ahora, podemos construir sobre la plataforma de información que he estructurado hasta aquí, para atender, más específicamente, al estatus y las perspectivas de la cooperación bajo el marco del PEM en temas de seguridad y defensa.

La organización que he ilustrado ha sido establecida sólo recientemente, a comienzos de este siglo. De ahí que la PESC y la PESD sean instrumentos relativamente nuevos en la canasta de herramientas de la UE y, por supuesto, incluso más nueva es su integración en el Proceso de Barcelona. De acuerdo con esta perspectiva, podríamos afirmar que los resultados logrados hasta ahora en esta área deberían, en todo caso, ser considerados más que satisfactorios. A lo largo de estos pocos años, el diálogo de política y seguridad se ha dado a través de reuniones regulares y ad hoc entre los oficiales de alto rango del Proceso de Barcelona. Asimismo, se han realizado encuentros entre el COPS y sus socios mediterráneos con el fin de tratar la PESD. Además, en junio de 2005 tuvo lugar un importante seminario sobre este tema en Atenas. El seminario sobre la gestión de crisis entre los socios del Euromediterráneos (Atenas, 27-29 de junio de 2005) fue una interesante oportunidad para iniciar un diálogo sustantivo y promover un mejor entendimiento mutuo sobre temas de gestión de crisis civiles y militares entre la UE y sus socios mediterráneos, *inter alia*, a través del intercambio de visiones en torno de los procedimientos para la gestión de crisis, las mejores prácticas y los aspectos legales, así como el desarrollo de capacidades civiles y militares.

Por otra parte, la implementación de reformas políticas, la cooperación en temas de derechos humanos y procedimientos para la democratización entraron, siguiendo los compromisos, en los acuerdos de asociación y en el marco de la Política Europea de Vecindad, de la cual también forman parte los socios mediterráneos. El principio básico en el cual se basan todas estas actividades es que el desarrollo de un área de seguridad y defensa en la UE ampliada a 25 Estados Miembros, y dentro de la perspectiva global de la EES, no puede descuidar la necesidad fundamental de mejorar y reforzar la seguridad y la estabilidad en la cuenca del Mediterráneo. Por otra parte, esto sólo puede alcanzarse a través de una cooperación más estricta y efectiva dentro del PEM.

Entiendo que no es necesario que presente las razones geoestratégicas por las cuales la cooperación en el Mediterráneo es vital. En cambio, creo

que sí es útil que nos tomemos algunos minutos para ilustrar las actuales y posibles áreas de cooperación de la PESC y la PESD, que son numerosas y todas igualmente importantes. El contraterrorismo, principalmente dirigido a la prevención del financiamiento y del reclutamiento, ha cobrado recientemente una particular importancia y es de esperar que sea extendido y profundizado. Otras áreas importantes de cooperación se refieren a aquellas vinculadas a la no proliferación de armas de destrucción masiva, el tráfico de drogas, el crimen organizado y la inmigración ilegal. La protección civil, especialmente en el contexto de situaciones de desastre natural, es también un área donde un trabajo conjunto puede producir una interesante mejora de las actuales capacidades.

Sin embargo, la mayoría de estas áreas exigen el trabajo conjunto de los Estados Miembros de la UE y sus socios mediterráneos en todo lo relacionado con la gestión y los ejercicios de crisis civiles y militares, tanto a nivel político como a nivel operativo (militar y civil). Aún queda mucho por hacer en esta importante cuestión: la futura participación de los socios mediterráneos en las operaciones de la PESD. Sin embargo, desde un punto de vista positivo, cabe recordar que Marruecos y Turquía han participado en la Operación *Althea* en Bosnia-Herzegovina desde su comienzo el 2 de diciembre de 2004, y que Turquía también se encuentra participando en las operaciones de gestión civil de crisis de la UE –Misión de Policía de la Unión Europea, EUPOL Próxima y EUPOL Kinshasa. Si ahora hacemos referencia a todas las posibles áreas de cooperación y las comparamos con las oportunidades y riesgos que mencionara anteriormente, al introducir la EES, nos damos cuenta de que son prácticamente coincidentes. Esta observación nos lleva a plantear algunas interesantes ideas.

La necesidad de una aproximación integrada a estos riesgos y desafíos queda así en evidencia. La integración debe ser alcanzada a través de dos perspectivas complementarias. Esto significa que los riesgos y desafíos no sólo deben ser enfrentados por medio de una estrategia multidisciplinaria, involucrando todos los componentes necesarios –diplomáticos, económicos, sociales, militares, entre otros– sino que también deben ser abordados y solucionados en tantos aspectos distintos de un mismo complejo y multifacético problema: el crecimiento y desarrollo social. Esto se debe a que las raíces, y probablemente las causas, de distintos fenómenos sean las mismas. Obviamente, son las mismas raíces de estos problemas los que requieren una estrategia de intervención multidisciplinaria para que la cooperación sea exitosa. Este es el principio general, pero resulta especialmente válido para la cuenca del Mediterráneo, donde este mar ha actuado durante cientos de años como un puente entre los pueblos de las márgenes del Sur, del Este y del Norte, y cuyo carácter cultural y social se han ido haciendo bastante similar a través de las guerras, el comercio y la inmigración. Incluso, la coincidencia de oportunidades y riesgos considerados en la EES y las posibles áreas de cooperación en el contexto euromediterráneo enfatiza la idea de que los Estados Miembros de la UE y sus socios mediterráneos enfrentan los mismos problemas de seguridad y defensa, incluso, en algunos casos, desde perspectivas diferentes. Si esto es obvio, tal como yo mismo lo creo, debería resultar obvio también que el éxito del Proceso de Barcelona debe ser considerado un objetivo fundamental en la implementación de la EES.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Diálogo Mediterráneo de la OTAN: análisis y perspectivas después
de la cumbre de Estambul

Hacia una mayor sinergia civil-militar
Pablo de Benavides Orgaz

Pablo de Benavides Orgaz

Embajador español ante la OTAN

Este tipo de encuentros son fundamentales porque el trabajo de los gobiernos, sin el apoyo de la sociedad civil, carece de relevancia. Y ya en relación con el Diálogo Mediterráneo empezaré diciéndoles que debería haber más contacto entre los centros de los países del Diálogo Mediterráneo. Sin sociedad civil, nuestras operaciones de mantenimiento de la paz, nuestras operaciones de estabilización de conflictos, nuestras operaciones de partenariado, carecen de sentido. Por lo tanto, este es un mensaje muy claro de agradecimiento por esta convocatoria, porque nuestro trabajo sin apoyo social carece de sentido.

También cabe hacer referencia al apoyo del Ministerio de Defensa y destacar que, por otro lado, esta labor no sólo es de militares. Este es otro mensaje para el Diálogo Mediterráneo. Este trabajo no tiene sentido si los militares no están acompañados por una labor de estabilización de los países en crisis, y el objetivo de los escenarios en donde la Alianza está presente necesita absolutamente la cooperación de los gobiernos, de los Estados y de las opiniones públicas. No olvidemos que, en la mayoría de nuestros países, las operaciones se deciden por la aprobación del Parlamento y que, por lo tanto, es fundamental contar al menos, con una comprensión por parte de nuestra sociedad. En este sentido es pues fundamental la labor de los gobiernos para que se entienda qué es lo que se está haciendo.

Quizá el Diálogo Mediterráneo de la OTAN es algo menos conocido, pero está en un momento crucial. Quiero apoyar al General Mosca Moschini, en su afirmación de la naturaleza indivisible del concepto de seguridad. Es una labor, como he dicho, de carácter militar, pero lo es también de carácter económico, social, político y de desarrollo. Y también aquí lanzo una idea: ya es hora, en nuestro país, de que un militar trabaje en la Agencia Española de Cooperación Internacional y que un experto de la Agencia Española de Cooperación Internacional trabaje en el Ministerio de Defensa o, incluso, con el Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Es decir, no tienen sentido nuestras operaciones, nuestros partenariados en el mundo, si no están imbricados los elementos necesarios de una fase de estabilización en un país.

En segundo lugar, quisiera hacer una breve referencia a las nuevas amenazas, fundamentalmente al tema del terrorismo. Pero al mismo tiempo, insistir en el factor humano y el factor de desarrollo personal, así como en el papel del desarrollo científico y del desarrollo general de las sociedades, son elementos fundamentales de nuestro diálogo. No es solamente un partenariado que tiene como objetivo, aunque sea el principal, la cooperación militar-militar. La Alianza coincide en que el tema del terrorismo es, como he dicho antes, el principal factor de amenaza, pero en la lucha contra el terrorismo debemos desarrollar no solamente medios de carácter político, sino también de carácter económico, social e inclusive militar, si resulta necesario, porque es un fenómeno al que hay que enfrentarse de una manera compleja. Y en ese aspecto creo que la Alianza de Civilizaciones propuesta por el presidente de gobierno español y ahora ya adoptada por el Secretario General de Naciones Unidas, tiene un papel que jugar y la OTAN hará su contribución adicional a este concepto.

Al mismo tiempo, una de las razones por las que el Diálogo Mediterráneo se ha vigorizado en los últimos meses ha sido que, evidentemente, en la situación general en Oriente Medio se puede percibir un comienzo de cierto entendimiento, aunque la situación continua siendo francamente difícil, no hay que ignorar la verdad. Lo ocurrido en Líbano, el desarrollo en Libia, son elementos a tener en cuenta también para una posible ampliación del actual desarrollo de la Alianza cuando las circunstancias se presten.

¿Qué ocurre aquí? El problema ha sido siempre la mutua desconfianza, sin embargo con la idea de la mutua desconfianza hay que tener mucho cuidado, porque también se la utiliza en una y otra parte del Mediterráneo para justificar la ausencia de modernización y de progreso. Es cierto que existen elementos que justifican esa ausencia de confianza. Y también es cierto que, quizá, alguna gran potencia ha carecido de una política clara respecto a esta región del mundo. Pero también es cierto que se justifica la ausencia de confianza como una fórmula para no avanzar hacia una democratización y hacia la modernización, que debe depender de las propias sociedades (desde luego no las vamos a imponer nadie).

Otro argumento de la evolución del Diálogo Mediterráneo es la transformación de la propia OTAN, por una razón muy clara. No queremos una Alianza Atlántica encerrada en sí misma, no queremos una muralla atlántica, sino que pretendemos realizar una política que denominamos de partenariado. El partenariado se ha desarrollado al principio hacia el Este y hacia el Norte de la Alianza, y ahora se está desarrollando con más profundidad hacia el Sur, por razones más que evidentes.

Desde el punto de vista histórico, y como ya ha comentado el General, en 1994 varios aliados, con España al frente de los mismos, se plantearon la necesidad de complementar al Diálogo Mediterráneo con una aportación desde el punto de vista de Seguridad. Las razones eran los problemas y las amenazas de seguridad que he citado y el hecho de que la Alianza podía ayudar a la modernización de las Fuerzas Armadas, en el sentido de conseguir unas Fuerzas Armadas eficaces, preparadas, modernizadas y capaces de enfrentarse a los problemas no internos, sino de carácter externo que tiene cada país.

Este valor añadido, por decirlo así, exige hacerlo en complementariedad con el resto de las Organizaciones Internacionales. No tiene sentido que mantengamos un diálogo mediterráneo totalmente independiente, por un lado la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa, por el otro la Alianza Atlántica y por su parte la Unión Europea. Hay que ir viendo las sinergias, hay que ir viendo la complementariedad, de tal manera que busquemos cada uno nuestro valor añadido y la forma de complementar los trabajos de los otros.

Las estructuras del Diálogo Mediterráneo son fundamentalmente de dos órdenes. En primer lugar, las consultas políticas y, en segundo lugar, la cooperación práctica. Las consultas políticas son esenciales en el diálogo político, y este es un tema que tenemos planteado en la actualidad en la Alianza Atlántica. Es decir, que para realizar una operación es fundamental contar con un consenso sano. Y el consenso sano, en una organización multilateral, se obtiene tras un debate profundo y sano. ¿Se pueden ustedes imaginar que un país como España tiene en estos momentos 1.000 hombres y mujeres en Afganistán? ¿Cómo ha ocurrido esto? Porque ha existido un consenso político en el que las fuerzas políticas españolas, prácticamente por unanimidad, han comprendido que la agenda internacional exige la presencia de España, como la del resto de países democráticos. Es fundamental el diálogo político dentro del Diálogo Mediterráneo. Y estamos muy satisfechos, porque en la última reunión de embajadores en Bruselas, estuvimos hablando con toda libertad con los embajadores de los siete países socios del Diálogo Mediterráneo sobre Irak (Egipto, Israel, Marruecos, Túnez, Jordania, Argelia y Mauritania). Con toda tranquilidad. Como podemos, en su momento, hablar de Oriente Medio o podemos hablar de consultas políticas en los escenarios cercanos a nuestros partenariados, a nuestros socios. Y esto es algo que hasta ahora no existía, pero que constituye la base de la confianza: mayor conocimiento y mayor diálogo común. Y además –los militares sobre todo lo entienden perfectamente– ese consenso sano es el que permite generar fuerzas disponibles para una operación, la famosa generación de fuerzas. ¿O ustedes se creen que los parlamentos van a autorizar los gastos que implican estas operaciones si no existe un consenso político que lo justifique? Naturalmente las dos cosas están ligadas.

Cooperación práctica. La cooperación práctica es la cumbre de Estambul, donde se establece un partenariado “genuino” –y así se cita para los países del Diálogo Mediterráneo. Hay un principio de transferencia, de claridad, de *accountability*, y de no discriminación entre los siete socios del Diálogo Mediterráneo. En segundo lugar, y aquí hay una novedad importante reciente: la autodiferenciación. Es decir, lo mismo que hay un diálogo con los siete, el famosos 26+7, donde se hace el diálogo político, donde se realizan las consultas, por decirlo así, de carácter regional entre la Alianza y el Mediterráneo, existe el diálogo 26 más cada uno. Ese diálogo individualizado, que por cierto se parece mucho a la Política de Nueva Vecindad de la UE, establece programas a medida con cada uno de los siete países en función del interés que cada capital exprese por estos programas. Existe el principio de *ownership*, que en español (no me gusta la traducción) llamamos apropiación, es decir, que tiene que salir de las propias capitales. Pero para que salga de las propias capitales hacen falta respuestas. Es decir, nosotros tenemos una obligación, que es de nuestro interés, hay que reconocerlo con

franqueza, pero hace falta que, por parte de las capitales, se exprese el interés en una cooperación de carácter práctico y de carácter político con la Alianza si se considera que hay razones para ello y se vencen las suspicacias progresivamente.

Voy a terminar con ejemplos prácticos. En cuanto a la decisión de Estambul, voy a intentar sintetizar los nueve grandes programas de la Alianza Atlántica.

1. Refuerzo del diálogo político.

2. Diplomacia Pública. El Secretario General ha visitado ya todas las capitales de los países del Diálogo Mediterráneo. No se había dado antes, lo ha hecho en el curso de un año y la última visita será a El Cairo dentro de unos días. Esto implica conferencias, seminarios como éste, visitas a la sede de la OTAN de expertos de los países del Diálogo Mediterráneo, relaciones con los medios de comunicación, etc.

3. Promoción de la cooperación militar para la interoperabilidad con participación activa en ejercicios militares seleccionados (actividades de *training*, actividades de formación...), de tal manera que se pueda facilitar la eventual participación de los países del Diálogo Mediterráneo en operaciones de la Alianza Atlántica, en este caso, todas ellas a petición de las Naciones Unidas (por ejemplo el caso de Marruecos en los Balcanes). Al mismo tiempo existe un programa anual de trabajo para los siete países, que fundamentalmente intenta extender los programas de la Asociación para la Paz o del diálogo noratlántico a los países del Diálogo Mediterráneo. Estos son fondos financieros fiduciarios, cursos, actividades de formación, ejercicios y programas individuales. En este contexto se ha producido algo que ya se ha citado esta mañana: ya van dos reuniones de los Jefes de Estado Mayor de la Alianza Atlántica y de los siete países de Diálogo Mediterráneo. Quiero señalar que la primera reunión tuvo un enorme interés porque, entre otras cosas, hablamos de cómo intercambiar mejor e inteligentemente.

4. Modernización de las Fuerzas Armadas. Lo he citado antes, yo creo que cualquier Estado necesita una tecnología puesta al día, necesita un ejército menos cuantitativo y más cualitativo, mejor formado y, en este aspecto, necesita también toda la parte presupuestaria, los presupuestos de Defensa, transparencia de esos presupuestos y, sobre todo, adaptarlos a las necesidades reales del país. Reforma de la Defensa en general es otro valor añadido natural de la Alianza.

5. Lucha contra el terrorismo. Se centra fundamentalmente en el intercambio de inteligencia, de tal manera que la unidad de inteligencia de la OTAN ha dado ahora entrada a los países del Diálogo Mediterráneo y se ha empezado el intercambio de información. Quiero señalar también como curiosidad para ustedes que el 9 y 10 del Mayo pasado se reunieron por primera vez los jefes de servicios de inteligencia de los 33 países en Bruselas. En este contexto también la famosa operación *Active Endeavour* de control del terrorismo en el Mediterráneo cuenta ya con la participación de Israel y de Argelia y posiblemente se unirán para apoyar desde la costa a las labores de inteligencia y interrupción del tráfico de mercancías, personas y armas.

6. Cooperación en seguridad fronteriza. En relación con el terrorismo, no proliferación y tráfico ilegal. Se trata fundamentalmente de prestar experiencia de la Alianza en control de fronteras y en lucha contra el terrorismo y la inmigración ilegal.

7. Planificación civil de emergencias ante catástrofes. En este sentido se han desarrollado numerosos seminarios y numerosas reuniones entre expertos, se hace a un nivel muy de expertos, para una cooperación reforzada en este campo. Hay un proceso de consultas entre ustedes y nosotros para todo el tema de alerta temprana de emergencia civil y de gestión de las catástrofes. Al mismo tiempo, en este sentido, estamos desarrollando un inventario de las capacidades de gestión de crisis entre las dos partes del Mediterráneo.

8. Adaptación eventual de todos los programas de Asociación para la Paz en los países de Diálogo Mediterráneo. Esto todavía no se ha conseguido. Estamos trabajando en la idea de que el Diálogo Mediterráneo entre a formar parte (al principio como observadores) de todas las reuniones y de las diferentes actividades que existen en el programa de Asociación para la Paz, pero todavía no hay consenso al respecto. Los programas van convergiendo y creemos que el acercamiento entre las dos partes merece francamente que ambos interlocutores den este salto cualitativo dentro de la organización.

9. Programas científicos. Esta mañana nos hemos referido a esto. Los programas científicos tienen una enorme importancia en la Alianza, porque se trata fundamentalmente de intentar ampliar la seguridad a través de la ciencia y del Medio Ambiente. Son 35 programas los que, en estos momentos, están en marcha. Fundamentalmente se refieren a cosas más conocidas como es el tema del agua, recursos acuíferos, desertificación, pero voy a citar algunos ejemplos para que vean el tenor de lo que estamos explicando. Entre estos cursos, entre esta formación de expertos les cito cuatro: remedios electrocinéticos para suelos contaminados, simulación de catástrofes en plantas nucleares y oleoductos, el problema de los niños y los conflictos armados, psicología del terrorismo. Como ven ustedes, aquí creemos también que existe un valor añadido, que en estos momentos ya está ofrecido a sus capitales para el desarrollo de la cooperación.

Y, si me permiten ilustrarles con algún ejemplo, en el 2000, el número de actividades de la Alianza y el Diálogo Mediterráneo no llegaba a 100; en el 2004 ya son 425. Y luego, más interesante todavía, dentro de este volumen de estas actividades que ciframos en 450, cabe observar la proporción que hay entre actividad militar pura y la actividad de desarrollo que citaba el General Mosca Moschini, que yo le apoyo, en la labor del partenariado. Porque muchas veces se confunde la labor de la Alianza con una labor estricta y exclusivamente de carácter militar.

Una palabra sobre Oriente Medio. Es evidente que el conflicto de Oriente Medio ha influido en este diálogo, en su retroceso o en su progreso. Creemos que, en estos momentos, hay unas condiciones que han facilitado el desarrollo de estas reuniones que, fundamentalmente, se materializaron con la primera reunión. (Parece mentira, porque el Diálogo Mediterráneo, que se fundó unos meses antes que el Proceso

de Barcelona, hasta diciembre del año pasado en que se celebraba su décimo aniversario, no había conseguido prácticamente nada. Sin embargo el año pasado en diciembre, por primera vez los ministros de Asuntos Exteriores de los siete países del Diálogo Mediterráneo se sentaban con los 26 ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN en Bruselas para la primera reunión del Diálogo Mediterráneo en la Alianza Atlántica al máximo nivel). Se ha hablado mucho de un papel de la OTAN en Oriente Medio. Por el momento no se dan las condiciones, no lo hemos debatido en profundidad porque las circunstancias no se prestan pero, evidentemente, si un día la Alianza Atlántica se le pide que vaya a Oriente Medio deberá reunir tres condiciones. Primero, que exista un acuerdo de paz entre las partes duradero y justo. En segundo lugar, que las dos partes estén de acuerdo en la participación de la Alianza Atlántica y, en tercer lugar, que haya un mandato del Consejo de Seguridad de la ONU. En esas condiciones no hay que excluir la posibilidad de que la Alianza, por su labor de interlocución, pueda jugar un papel de interposición, de mantenimiento o de consolidación de la paz en la región.

La Autoridad Nacional Palestina, es conocido y público pero lo ratifico aquí, tuvo su primer contacto con la OTAN en los márgenes de la cumbre de Madrid sobre terrorismo y democracia. Fue preparado discretamente por el Secretario General de la OTAN ayudado por España. En esa reunión hubo el primer contacto entre dos altos representantes de la Autoridad Nacional Palestina y el Secretario General de la OTAN. Este tema, naturalmente, se comunicó al resto de los socios del Diálogo Mediterráneo y fue discutido en el Consejo Atlántico. Con motivo de ello se han establecido los primeros contactos informativos entre la ANP y la Alianza Atlántica.

Finalmente, no excluir en un futuro la posibilidad de ampliar los actuales socios a otros países. Tenemos el caso del Líbano, tenemos el caso de la Autoridad Palestina, en su futuro se puede ver el caso de Libia y el caso de Siria. Pero no podemos ignorar en una perspectiva evolutiva la posibilidad de ampliar el diálogo. He citado antes la importancia del *ownership*, en el sentido de apropiación, de pertenencia del diálogo y de corresponsabilidad y por último y como he dicho antes, es fundamental que trabajemos juntos OTAN, UE y también la OSCE porque creemos que nuestros esfuerzos son complementarios.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Diálogo Mediterráneo de la OTAN: análisis y perspectivas después
de la cumbre de Estambul

Una visión desde la OTAN
Jamie Patrick Shea

Jamie Patrick Shea

*Director, Sección de Planificación Política, Oficina del Secretario General,
Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)*

Trataré de hacer rápidamente algunos comentarios sobre unos pocos elementos que me parecen importantes y luego podemos comenzar la discusión.

El primer elemento es que hemos perdido mucho tiempo. Mucho después de 1994, el Diálogo Mediterráneo en la Alianza era un tema promovido por los seis aliados mediterráneos y que no contaba necesariamente con la atención o el pleno apoyo de los otros. El Diálogo estaba allí, pero antes del 11-S no recibió el impulso necesario que se merecía. El contexto del 11-S nos ha dado una segunda oportunidad y, como el embajador Benavides indicó, esto se ha reflejado no sólo en la mejora del viejo Diálogo Mediterráneo, sino también en el lanzamiento de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI, en su sigla en inglés). Personalmente creo que si bien el 11-S puede haber servido como fuerza impulsora, la necesidad de un diálogo OTAN-Mediterráneo se basa en una sólida y estratégica razón y en un interés común que precede, naturalmente, al 11-S y que por supuesto, no puede limitarse simplemente a las percepciones de amenazas del Sur o del terrorismo internacional. Sin embargo, hablando pragmáticamente, el cambio está ahí y ahora debemos compensar el tiempo perdido y construir a partir de eso.

En segundo lugar, la OTAN no se encuentra especialmente bien equipada para llevar adelante esta tarea en este momento. Actualmente no contamos con gente que hable árabe entre el personal internacional de la OTAN, si bien existen planes de reclutamiento. No más de una media docena de nuestros oficiales se encuentran profesionalmente involucrados en la gestión del Diálogo Mediterráneo. Cuando uno piensa en el amplio número de oficiales comprometidos en las actividades de Asociación para la Paz (ApP) hacia los países de Europa Central y del Este, realmente necesitamos adquirir, no sólo habilidades lingüísticas sino también la experiencia política regional para involucrarnos seriamente con estos países. Todo esto ya lleva un retraso importante. Tal como ya he mencionado, en este momento estamos tratando de rectificar esta situación, pero necesitamos avanzar más rápidamente en esta dirección.

En tercer lugar, debemos ser pacientes. A diferencia de la ApP, la cual hasta cierto punto fue motivada por un documento marco y una serie de compromisos y promesas políticas mutuas, tales como un compromiso

para realizar consultas en situaciones de crisis, y al contrario de la ApP, que para muchos se encontraba directamente vinculada a la posibilidad de ingreso en la OTAN y era vista como un vehículo para acceder a la membresía dentro de dicha organización, aún no contamos con la misma base política formal entre los socios del Diálogo Mediterráneo. Obviamente, en el caso de los países miembros de la ICI, esto es incluso menor, como ustedes pueden imaginarse. Es entonces que necesitamos aceptar que el proceso será, si no lento, por lo menos gradual en el objetivo de construir la confianza y el reconocimiento mutuos; el grado de confianza necesario para constituir una asociación verdadera. De ahí que no deberíamos sorprendernos si no logramos resultados milagrosos de la noche a la mañana.

Cuarto punto: necesitamos una coordinación mucho mejor con otras organizaciones internacionales. Esta mañana el embajador Benavides y otros ya han hecho referencia a esta necesidad. Solemos intercambiar información con otras organizaciones internacionales. Existe un buen nivel de transparencia, pero lamentablemente aún se observa demasiada duplicación. Por ejemplo, entre la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) existe un amplio espacio de cooperación o para el establecimiento de una división del trabajo pragmática, en cuestiones como la eliminación de los excedentes en las reservas de municiones, o para abordar temas como el de las armas ligeras en proyectos de eliminación de minas, por ejemplo, a través de la constitución de fondos de fideicomiso.

El siguiente principio –y una vez más, el embajador Benavides ya ha hecho referencia a esto también– es que debemos mejorar el alcance de nuestras consultas políticas. Yo mismo –si bien puedo entender la idea de que deberíamos expandir el consejo de la asociación euro-atlántica a los países del Diálogo Mediterráneo y crear una suerte de asociación amplia, que se asemeje a una versión mini de la Asamblea General de la ONU– prefiero aplicar una aproximación diferente. Deberíamos centrarnos especialmente en el desarrollo de una noción del Consejo del Atlántico Norte regionalmente reunido con estos países y con la misma regularidad con que nos reunimos con los países de la ApP. Entiendo que una aproximación más regional nos asegurará que las agendas sirvan a los intereses comunes mientras que las reuniones estarán más enfocadas en los resultados y centralizadas. Si bien hemos mantenido, tal como el embajador Benavides ha dicho correctamente, reuniones de ministros de Asuntos Exteriores por primera vez en diciembre de 2004 durante una cena, así como reuniones de jefes de inteligencia, aún debemos mantener consultas políticas regulares con estos países. Aún quedan muchas reuniones informativas tras el encuentro ministerial, lo cual resulta muy útil. Creo que aquí existen oportunidades de futuro. Por ejemplo, Marruecos ha enviado señales indicando que estaría interesado en invitar al Consejo del Atlántico Norte a visitar ese país; Egipto, país que se ha mostrado reticente respecto de la posibilidad de involucrarse en el Diálogo Mediterráneo después de que fuera establecido en Estambul, ahora muestra una actitud mucho más positiva. Ciertamente, podemos construir sobre esto.

Sexto punto. Resulta fundamental que cumplamos nuestros compromisos de asociación. Un aspecto, y una vez más estoy de acuerdo con el embajador Benavides, es que deberíamos abrir completamente los

mecanismos de la ApP a los países del Diálogo Mediterráneo. Ya se está avanzando en esta dirección con la posibilidad de concluir acuerdos particulares de asociación. De todas maneras, para ser verdaderamente efectivos, debemos avanzar aún más. Por ejemplo, una interesante fórmula sería el establecimiento del Diálogo Mediterráneo entre los oficiales de enlace en células de planificación militar, dando forma a la apertura de las misiones del Diálogo Mediterráneo ante la OTAN, ciertamente una estrategia que ha funcionado con los socios de la ApP. Asimismo, deberíamos comprometernos más en la obtención de resultados. La OTAN como organización cuenta con gran experiencia. De hecho, somos muy buenos asesores, pero no somos tan buenos en todo lo relacionado con la provisión de hardware y tecnología. Obviamente somos una pequeña organización intergubernamental y debemos entonces recurrir a las naciones para buscar esto. En el caso de Jordania, por ejemplo, hemos recibido un pedido de ayuda, que llegó hace ya tiempo, para el entrenamiento y equipamiento de la gendarmería y que nos llevó mucho tiempo considerar. Si aspiramos a ser creíbles, debemos o bien encontrar una manera mejor de proveer esos materiales nosotros mismos a través de un fondo común y mayores presupuestos de la OTAN, o bien deberíamos ser capaces de hacer que aquellos países interesados en dichos programas a través de la OTAN provean, ellos mismos, este tipo de equipamiento. Sin embargo, no podemos invitar a estos países a firmar complicados menús de actividades de cooperación práctica y luego retrasarnos en la respuesta cuando debemos ir más allá del consejo o el estímulo para realizar actividades concretas de cooperación.

En séptimo lugar, necesitamos mostrar a estos países que los estamos asistiendo con cuestiones prácticas de seguridad. En este sentido, el embajador Benavides mencionó específicamente a los palestinos e iraquíes. Si en el futuro la OTAN, a través del Diálogo Mediterráneo y quizás por medio de los países miembros de ICI, pudiera involucrarse en la reforma del sector seguridad de los palestinos, quienes en este momento entiendo que cuentan con 14 fuerzas de seguridad diferentes, para dotar a estas fuerzas de una mayor efectividad, mejor equipamiento y someterlas a un control democrático; si al mismo tiempo podemos expandir nuestra misión en Irak a fin de desempeñar un rol mucho más significativo ayudando a este país a construir sus instituciones de seguridad en base a un control democrático para el futuro y entrenar a sus fuerzas armadas; si podemos entonces jugar un papel constructivo colaborando con los países musulmanes en todo lo relacionado con sus cuestiones de seguridad, entonces creo que esto repercutiría beneficiosamente en términos de la mejora de la imagen de la OTAN en toda la región. A su vez, obviamente, esto nos ayudaría en todo lo relacionado con nuestros programas de cooperación práctica.

Luego debemos mejorar nuestra diplomacia pública. Los países de esta región aún tienen una imagen negativa de la OTAN. En parte, por supuesto, esto se debe al hecho de que durante la Guerra Fría, naturalmente, estos países no discutían ni debatían realmente sobre la OTAN; no se encontraba en las pantallas de sus radares. De ahí que no se trate del tipo de oposición basada en la propaganda que se daba en los antiguos miembros del Pacto de Varsovia o en la ex-Unión Soviética. En realidad, se trata de un tipo de vacío donde, durante mucho tiempo, no hubo información alguna, lo cual me hace sentir optimista en el sentido

de que no existe un problema insuperable. Sin embargo, nuestros contactos iniciales con los *think tanks*, las élites, la prensa y las clases políticas de estos países muestran con claridad que, si los programas de cooperación han de evolucionar, necesitamos más demanda popular para la cooperación con la OTAN. Ya hemos comenzado con esto, pero una vez más, necesitamos redoblar nuestros esfuerzos constantemente. Tal como lo planteara el embajador Benavides, tanto el hecho de que el Secretario General visite actualmente estos países, como el que estemos realizando más actividades con ellos –en un comienzo, estas actividades se realizaban en países miembros de la OTAN, especialmente España e Italia– ciertamente ayudarán. La iniciativa de la Asamblea Parlamentaria de la OTAN, que ha encabezado el esfuerzo, por ejemplo, sumando a Marruecos como miembro asociado o acercándose a estos países, también será de ayuda.

Finalmente, el progreso no lo lograremos solos. La OTAN –y digo esto abiertamente como oficial de dicha organización– no será el jugador principal. La UE cuenta con muchos más recursos, especialmente ligados al desarrollo y la integración económica, que la OTAN. Creo que deberíamos respetar esto mientras buscamos, por supuesto, las sinergias –la palabra de moda en estos días– que ayuden a mejorar la efectividad de nuestros programas aún más. En segundo lugar, los esfuerzos de la OTAN no pueden darse en un vacío conceptual. En la medida en que la iniciativa de Estados Unidos en el Gran Medio Oriente y la del primer ministro Zapatero quien apela a una Alianza de Civilizaciones, asumen formas concretas en términos de diálogo y de programas de la sociedad civil, se logra la construcción de puentes y de confianza –aquello a lo que hacía referencia el embajador Benavides al comienzo de su presentación. De esta manera, avanzamos más allá de la idea de que estamos involucrándonos con estos países porque los vemos como un problema a nuestra seguridad. No se trata entonces de un compromiso meramente de tipo defensivo. En la medida en que creamos un espacio intelectual que promueve la construcción de puentes, entonces, una vez más, el clima mejorará. Tal como solía decir John F. Kennedy, una ola en ascenso levanta todas las embarcaciones. A la OTAN le interesa el progreso que estas iniciativas puedan lograr a futuro.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Partenariado euromediterráneo: medidas de confianza

Una visión británica de la seguridad en el Mediterráneo
Nick Kay

Nick Kay

Subdirector de Misión. Embajada Británica. Madrid

¿Qué es lo que les interesaría saber de la aproximación del Reino Unido a algunas de estas cuestiones? Creo que es factible descomponerlo en tres factores que me gustaría compartir con ustedes hoy. El primero, a modo de titular, sería “nos importa”. Ahora explicaré un poco más por qué esto merece un titular. En segundo lugar hablaré del titular “¿qué es lo que nos importa?”. Y en tercer lugar, abordaré el “¿qué es lo que estamos haciendo al respecto?”

Nos importa

¿Por qué es esto un titular? Porque tradicionalmente se ha dicho que el Reino Unido no se ha preocupado por el Partenariado Euromediterráneo (PEM) o el Proceso de Barcelona. Debo ser franco en este sentido. Estamos comenzando a interesarnos pero partiendo de un nivel bastante bajo. Tradicionalmente, nuestro foco estuvo en los países de la ex Unión Soviética. Si mirábamos al Mediterráneo, nos centrábamos mucho más en el Este del Mediterráneo, en el proceso de paz de Oriente Medio, la disputa árabe-israelí. Por lo tanto nos estamos acercando a todo esto desde un nivel muy bajo. Creo que otra reflexión acerca de por qué es de interés, se refiere a que el Reino Unido siempre ha preferido los compromisos pragmáticos y que aseguren resultados. Entiendo que el mismo nombre del Proceso de Barcelona ya revela algunos de los elementos que hemos visto como culturalmente difíciles en el Reino Unido. Es un proceso, pero ¿de qué se trata? Nos entusiasman bastante los objetivos y saber cómo alcanzarlos. Pero éste es un proceso difícil; existe mucha gente en Londres que aún lleva las cicatrices del PEM o del Proceso de Barcelona. Tal como lo planteó el embajador Prat, las reuniones llevadas a cabo en el marco de este proceso durante los últimos diez años no lograron alcanzar un acuerdo por consenso sobre las conclusiones ministeriales hasta mayo de 2005. Esto indica que nuestro nivel de interés era bastante bajo. ¿Qué es lo diferente? Es algo simplista pero, como ya lo ha indicado Jamie Shea, el 11-S cambió realmente los cálculos de Londres. Tras los atentados de Londres del mes de julio, el primer ministro británico Tony Blair afirmó que las reglas del juego habían cambiado, pero en realidad, en términos de política exterior, creo que las reglas del juego cambiaron tras el 11-S. A modo de ejemplo, me gustaría decir que la contraparte del embajador Prat en el Ministerio de Asuntos Exteriores en Londres, el

embajador coordinador del PEM, trabaja en Londres como parte del “Engaging with the Islamic World Group”, un nuevo grupo que fue creado hace apenas dos años. De todas maneras, el mensaje es que partiendo de un nivel bajo, nos importa.

¿Qué es lo que nos importa?

Ya hemos escuchado hablar sobre las amenazas y no repetiré la letanía de las cuestiones de seguridad que existen allí afuera. Podría clasificarlas como las cuestiones que conocemos. Sin embargo, quizás resulte un poco más interesante compartir una reflexión con ustedes: a nosotros también nos interesan muchas de las cosas sobre las que no tenemos conocimiento. En realidad, probablemente sean éstas las que más nos preocupan. Por ejemplo, la dinámica Sur-Sur: nosotros no logramos entenderla tan bien como deberíamos. En principio, no entendemos, por ejemplo, cómo muchos o algunos países del Magreb se están convirtiendo en países receptores de inmigración de origen subsahariano. No logramos entender cómo funcionan las dinámicas del corredor de Sahel con los países magrebíes. Existen un montón de temas en la agenda Sur-Sur que no comprendemos pero que nos interesan. Por ejemplo, respecto al Medio Ambiente ya hemos escuchado hablar de los recursos hídricos. Entiendo que esto debe agruparse con aquellos temas que realmente no conocemos o entendemos, pero que sí nos preocupan. A nivel doméstico, en el Reino Unido, nos preocupan muchas de estas cuestiones, una vez más, a través de un tema que apenas comprendemos: el proceso de radicalización y reclutamiento de terroristas extremistas. Creo que en la región, nos interesa profundamente el *rosebud effect*, del que nos ha hablado nuestro colega jordano y entiendo que, hasta cierto punto, todo depende de esto. Nos han dicho que, para arreglar una rosa, no deberíamos extraer los pétalos porque la destruiríamos. Eso nos preocupa. Estamos luchando por encontrar las condiciones ideales para que la rosa florezca: el invernadero, el jardín de invierno, el fertilizante y, extendiendo aún más la metáfora, quizás a través de un incentivo de marketing para que el jardinero produzca más rosas y más rápidamente también. Cuando se trata del proceso de democratización en la región, es esta aproximación la que nos preocupa.

Asimismo, en la lista de preocupaciones que nos interesan, y que nos interesan a nivel político, tenemos el impacto de la ausencia de un paradigma o una dinámica para aquello con lo que nos hemos comprometido. Anteriormente, todos hemos reconocido algunas de las diferencias entre el Diálogo Mediterráneo y la Asociación para la Paz (ApP), también entre el PEM y el proceso de ampliación: la ausencia de la membresía como horizonte. Reconocemos, vemos y notamos, pero aún así no logramos entender plenamente cómo impacta la ausencia de la membresía como horizonte del proceso o incluso la ausencia de aspiración a lograr dicha membresía en la dinámica de lo que estamos llevando a cabo en la región.

Finalmente, en nuestra lista de inquietudes, figura el PEM. La idea del partenariado sugiere la existencia de una cierta igualdad entre los socios. Sin embargo, al menos desde la perspectiva de Londres, muchas veces de lo que estamos hablando es del partenariado entre diferentes;

de hecho es la UE quien cuenta con el dinero que se está destinando a la región. Por lo tanto se crea una dinámica que resulta difícil de entender con una lógica de partenariado.

¿Qué hacemos al respecto?

Me gustaría presentar brevemente algunos de los elementos a considerar. Son cuatro los puntos que quisiera señalar. En términos bilaterales, el Reino Unido está reorientando algunos de sus esfuerzos hacia el Mediterráneo Occidental, pero como ya he dicho, al hacerlo, parte de un nivel bajo. Recientemente, el mes pasado, hemos designado un agregado para la defensa de los residentes en Argelia. Es la primera vez que contamos con un agregado de este tipo, por lo menos en la memoria viva. Asimismo estamos desarrollando muchas tareas con Libia, desde que este país renunciara a su programa de armas de destrucción masiva, asegurando así la seguridad y prosperidad. En el ámbito de la OTAN y creo que dentro del Proceso de Barcelona, estamos promoviendo una mayor transparencia en términos de las actividades que los Estados Miembros y los socios están realizando. Ocasionalmente, existe falta de transparencia y apertura en los programas y compromisos bilaterales. Resulta fundamental construir una imagen colectiva de trabajo. Obviamente, a nivel multilateral, el Proceso de Barcelona y el PEM constituyen una prioridad para nuestra presidencia. La Cumbre de noviembre que tendrá lugar en Barcelona es, a mi entender, sintomática de la mayor prioridad que le damos a dicho proceso. Es una Cumbre que ha sido acogida por Tony Blair como merecedora de la atención de los principales ministros del gobierno. Asimismo, es una Cumbre donde intentaremos trazar programas de trabajo completos, detallando, de manera bastante acabada, un esquema concreto en términos de las áreas donde el PEM alcanzará resultados en el futuro.

¿Qué más? En términos multilaterales, el Diálogo Mediterráneo, sobre el cual ya hemos hablado mucho hoy, es también una prioridad para el Reino Unido, en el marco de su presidencia del G-8, pero no quisiera sobredimensionarlo. Ciertamente, este año la presidencia del G-8 ha añadido dos prioridades mucho más importantes, muy relevantes para la región: una ha sido el cambio climático, y otra ha sido África; sin olvidar por ello la iniciativa del Gran Oriente Medio. También apoyamos la Alianza de Civilizaciones. Nuestro Primer Ministro dio su apoyo a Zapatero cuando estuvo en Londres en julio y realmente esperamos que esta iniciativa sea implementada en el marco de la ONU.

Desde un punto de vista operacional, hemos tenido referencias sobre *Active Endeavour*, una iniciativa en la que estamos realmente involucrados. Asimismo estamos promoviendo el centro de inteligencia conjunta y de evaluación en Nápoles y su trabajo para la formación de una imagen consensuada sobre la inteligencia de la actividad marítima en el Mediterráneo. Un par de años atrás trabajamos en estrecha relación con un reducido número de socios en la operación *Ulyses* contra la inmigración, así como en diversas operaciones marítimas y aéreas. Ahora debemos dejar de pensar en el Norte, haciendo cosas para el Sur y estar más dispuestos a la colaboración. Realmente me gusta el ejemplo de España involucrándose con Marruecos en una operación de paz conjunta

en Haití. Creo que cuántas más actividades realicemos conjuntamente, será mejor e, idealmente, no se trata simplemente de hacer cosas juntos, sino más bien de llevar adelante acciones que importan.

En resumen, el mensaje desde Londres es que ahora estamos más comprometidos, que tomamos estos temas de una manera mucho más seria que antes, tanto a través del Proceso de Barcelona como del Diálogo Mediterráneo. Realmente nos importan los temas de seguridad que han sido identificados y mencionados. Nos interesan mucho aquellos temas que no entendemos y para los cuales, conferencias como ésta, son importantes ya que nos dan la oportunidad de tratar de entenderlos. Estamos avanzando un poco a nivel bilateral y mucho a nivel multilateral. También nos estamos centrando en cuestiones operacionales. El objetivo de todo esto es intentar construir un mejor entendimiento y una narrativa o metalenguaje coherente, del cual aún no disponemos, con el fin de entender esta compleja relación. Sin embargo, me gustaría destacar tres elementos que creo caracterizan la estrategia del Reino Unido en este momento. Una es la urgencia. Todos conocemos la demografía de la región, sabemos que la brecha socioeconómica entre las costas del Norte y del Sur del Mediterráneo se está agrandando en lugar de disminuir. Hay una urgencia y tenemos que enfrentarnos a ella. En segundo lugar, está la ambición. Entiendo que tenemos un grado de ambición que no teníamos antes y esperamos que se refleje en la Cumbre de Barcelona del próximo noviembre. Necesitamos apuntar alto. Finalmente, creo que la idea de los círculos virtuosos resuena particularmente para nosotros en términos de la Política de Vecindad y la idea de que la UE avanzará más con aquellos socios que están trabajando más. Construiremos círculos virtuosos que se refuercen mutuamente en esta relación.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Partenariado euromediterráneo: medidas de confianza

La construcción de confianza en el Mediterráneo Oriental:
una perspectiva Turca
Ersin Kalaycioglu

LA CONSTRUCCIÓN DE CONFIANZA EN EL MEDITERRÁNEO ORIENTAL: UNA PERSPECTIVA TURCA

Ersin Kalaycioglu

*Profesor y Rector de la Universidad de Isik (Estambul)
Miembro del Comité Ejecutivo Istanbul Policy Center (IPC)*

Introducción

El Mediterráneo Oriental ha sufrido tres grandes conflictos: las disputas entre Grecia y Turquía por los derechos de ambos en el mar Egeo, la implementación de la Constitución chipriota de 1960 donde se definía el régimen político y el consiguiente conflicto étnico entre las comunidades griega y turca, y el notorio e insoluble conflicto árabe-israelí. Algunos conflictos más recientes, tal como el que se desató entre Israel y Siria en relación al Líbano, han emergido en la región durante las dos últimas décadas. De todas maneras, desde el fin de la Primera Guerra Mundial, hecho que coincidió con el colapso del Imperio Otomano y el establecimiento de varios regímenes bajo mandato en las comunidades árabes del Oriente Medio, ninguna otra disputa ha resultado tan tenaz como los tres conflictos mencionados anteriormente. El conflicto árabe-israelí es lo suficientemente complicado y prolongado como para justificar el desarrollo de un trabajo completo para abordarlo. Por lo tanto, este trabajo se centrará exclusivamente en las cuestiones relativas a Grecia y Turquía, y a estos dos países en relación a Chipre.

Las tensiones greco-turcas

Las actuales tensiones entre Grecia y Turquía en relación al mar Egeo se remontan a la década de 1930. La República Turca fue fundada a través de una guerra de liberación, la cual fue, en parte, una lucha contra las fuerzas de invasión del ejército griego en las áreas occidentales de Anatolia en 1919-1922. El Gobierno griego, en tanto una de las partes victoriosas de la Primera Guerra Mundial, había lanzado una campaña para anexionarse las regiones occidentales de la península de Anatolia. Presidido por el primer ministro Eleftherios Venizelos, el Gobierno de este país utilizó una ideología revisionista y expansionista como base donde asentar las “reclamaciones históricas” sobre las costas orientales del mar Egeo en tanto parte del territorio griego, y se lanzó a tomar posesión de las regiones occidentales de Anatolia por medio de la fuerza militar. En 1920, el Tratado Internacional de Sèvres fue impuesto al Imperio Otomano, derrotado en la Primera Guerra Mundial, para legitimar distintas reclamaciones, entre ellas las de Grecia, sobre Anatolia. Sin embargo, tras la victoria de la resistencia nacionalista turca en la guerra

de liberación durante el verano de 1922, las fuerzas griegas se vieron obligadas a abandonar Anatolia. A continuación, un tratado de paz entre el gobierno nacionalista turco en Ankara y las potencias vencedoras de la Primera Guerra Mundial, incluyendo a Grecia, fue negociado con éxito y firmado el 24 de julio de 1923 en Lausana, Suiza. Poco tiempo después, el 29 de octubre de ese mismo año, se establece la República Turca. El Gobierno griego reconoció al nuevo estado. A partir de ahí, ambos gobiernos negociaron una serie de tratados destinados a resolver distintas cuestiones conflictivas, y algunos de ellos incluso suponían medidas tan radicales –que incluso hoy se siguen debatiendo– como el intercambio de poblaciones¹. Grecia y Turquía parecían haber enterrado sus armas de guerra por un tiempo.

Sin embargo, en 1931 el Gobierno griego desafía el statu quo en el mar Egeo, al declarar un espacio aéreo de 10 millas sobre las islas griegas. Previamente, el Tratado de Lausana había establecido tres millas de aguas territoriales para Grecia y Turquía, y un espacio nacional aéreo en correspondencia con éstas. La declaración griega creó un espacio aéreo cónico con una base de tres millas sobre las aguas territoriales de Grecia, y 10 millas sobre ellas. El Tratado de Lausana sólo había dejado dos islas Bozcaada (Tenedos) y Gökçeada (Imroz), las cuales se encuentran estratégicamente situadas en la entrada sur del Estrecho de los Dardanelos, bajo soberanía turca. Este mismo tratado también había establecido la posesión de las Islas Dodecanesas, en la zona sudeste del Egeo en manos de los italianos, quienes las habían ocupado con anterioridad y anexionando a través del Tratado de Ouchy en 1912. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la soberanía de Italia sobre las Islas Dodecanesas fue transferida al Gobierno griego, y esto fue reconocido por Turquía en ese momento. La demanda griega sobre el espacio aéreo cónico fue extendida, para incluir también las Islas Dodecanesas, al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Mientras tanto Grecia y Turquía llevaron a cabo negociaciones para revisar la cláusula del Tratado de Lausana, que extendía sus aguas territoriales de tres a seis millas sobre el Egeo en la década de 1960 (Akıman, 1999: 583-584). El reclamo griego respecto de las 10 millas del espacio nacional aéreo fue rechazado por Turquía y, hasta la fecha, ningún estado, incluyendo los aliados de Grecia dentro de la OTAN, lo ha aceptado.

Recientemente, Grecia ha solicitado otra revisión del espacio de sus aguas territoriales de seis a 12 millas, la cual fue rechazada nuevamente por Turquía. Las objeciones turcas se basan en un simple argumento: “Las actuales seis millas de aguas territoriales establecen aproximadamente un 44% del mar Egeo como aguas territoriales griegas y un 8% como turcas y el restante 48% lo constituyen las aguas internacionales del mar Egeo. Si las aguas territoriales de Grecia se ampliaran a 12 millas, cubrirían el 72% del mar Egeo, mientras que las turcas se mantendrían solamente en un 9% y sólo el 19% de las aguas del mar Egeo seguirían siendo designadas como aguas internacionales.” (Akıman, 2005: 221). Esta revisión de la soberanía nacional de Grecia sobre las aguas del Egeo supondría una virtual nacionalización de dicho mar, a

1. Para un análisis del intercambio de poblaciones entre Grecia y Turquía, ver Hirschon (2003).

excepción de una pequeña porción en la zona central, a la cual no se puede acceder sin cruzar las aguas nacionales griegas. Esta propuesta es considerada por Turquía como una manera de impedirle todo acceso a las aguas internacionales desde los puertos turcos del oeste y del norte.

De hecho, este movimiento también daría lugar a una gran expansión de la plataforma continental griega en el Egeo. Los gobiernos griegos han estado operando en base a la supuesta existencia de grandes depósitos de petróleo en el lecho del Egeo, y han intentado explorar petróleo en las aguas nacionales griegas, en la plataforma continental y en las aguas internacionales del Egeo desde 1960 (Akıman, 1999: 584). Turquía no tardó en responder y comenzó a buscar depósitos de petróleo en las aguas internacionales del Egeo, relativamente cerca de las zonas de exploración de Grecia, a partir de 1970. La respuesta griega ante los avances turcos fue dura. Desde entonces, en varios momentos ambos países han llegado a situaciones cercanas a la guerra.

El Gobierno griego comenzó a argumentar que la plataforma continental del mar Egeo pertenece al estado griego. La cuestión fue incluso planteada en la ONU en la década de 1970. En 1976, el Consejo de Seguridad aconsejó la búsqueda de una solución diplomática entre ambos países a través de la negociación de sus disputas sobre la exploración del petróleo en la plataforma continental del mar Egeo. Esta decisión resultó inaceptable para el Gobierno griego, quien llevó la cuestión a la Tribunal Internacional de Justicia de La Haya. El Tribunal resolvió que la cuestión se encontraba fuera de su jurisdicción. Inmediatamente después, los diplomáticos de ambos gobiernos se reunieron en Suiza y decidieron posponer toda perforación en busca de petróleo, hasta que se llegara a una solución de la disputa sobre los derechos de soberanía en la plataforma continental del Egeo. De todas maneras, la disputa sobre el estatus legal de la plataforma continental aún permanece abierta y pendiente de resolución (Akıman, 1999: 584).

Mientras tanto, una nueva fricción ha emergido sobre el estatus, aún pendiente de trazado y de resolución, de más de 3000 islotes y rocas en el Egeo, ubicados entre ambos países. El conflicto en torno de uno de dichos islotes, al cual los griegos denominan Imia, y los turcos Kardak, surgió el 25 de diciembre de 1995. Una embarcación encalló en unas rocas ubicadas a pocas millas de las costas de Turquía y de una isla griega, en ese entonces. La guardia costera griega fue la primera en responder a las señales de S.O.S. de la embarcación. Eventualmente, la guardia costera turca hizo lo mismo y, con el objetivo de cooperar, la reflotaron y trasladaron a un astillero turco para su reparación. Sin embargo, este incidente precipitó un debate sobre la soberanía de ambos países sobre las rocas en cuestión.

En unos pocos días el alcalde de una ciudad de la isla de Calimnos, en compañía del sacerdote de la ciudad y de los jugadores del club de fútbol, desembarcó en la isla, donde dejaron unas cabras e izaron una bandera griega. Unos pocos días después, una red de televisión privada de Turquía descubrió el incidente en la prensa griega, voló a la isla en helicóptero, quitó la bandera griega y, en su lugar, izó una bandera turca, televisando también todo el incidente. Inmediatamente después, Grecia desembarcó un equipo de comandos sobre una de las rocas. Al

día siguiente, Turquía desembarcó, de manera sigilosa, un equipo de comandos en una roca cercana. De esta manera, las rocas devinieron lo suficientemente conflictivas como para dar lugar a un intercambio de fuego entre los dos ejércitos. Estados Unidos intervino y amenazó a ambos países, afirmando que quien disparara el primer tiro sería atacado por las fuerzas armadas estadounidenses. Los diplomáticos iniciaron entonces las negociaciones, las cuales dieron lugar a la retirada simultánea de los comandos de Grecia y Turquía. Sin embargo, no existe ningún informe sobre el destino de las pobres cabras que quedaron sobre las rocas y sin agua para sobrevivir. La crisis de Imia/Kardak de 1996 dejó al descubierto la fragilidad de la paz en el Egeo, y con qué facilidad un naufragio puede desencadenar una crisis internacional, e incluso disparar una guerra grecoturca².

De manera ostensible, queda claro que las dos partes en conflicto tienen poca confianza en los motivos de cada una. Los gobiernos turcos han asumido que sus contrapartes griegas se inclinan hacia una revisión del estatus del Egeo con el fin de constituir un "*Mare Nostrum*" y seguir una política de disuasión. El cuarto ejército turco busca disuadir a las fuerzas armadas griegas de intentar cualquier revisión del estatus del mar Egeo. Por su parte, los gobiernos griegos califican a la política de disuasión turca como una "amenaza", lo cual muchas veces llega a los oídos recelosos de los formuladores de política de la UE y de los Estados Miembros. A modo de ejemplo cabe señalar que Grecia considera la resistencia turca a la firma del tratado marítimo internacional de la ONU, el cual autoriza a Grecia a extender sus aguas territoriales en el Egeo hasta 12 millas, como una muestra de la insensibilidad turca hacia la ley internacional (Akıman, 1993: 247). Los gobiernos griegos han desarrollado una política exterior de *brinkmanship* con el fin de provocar la reacción de Turquía ante sus osadías y luego, alegar que los turcos han amenazado a Grecia. De manera similar, los gobiernos griegos periódicamente presentan objeciones a los aviones de guerra turcos que vuelan entre los límites externos del espacio aéreo cónico de Grecia de 10 millas y el espacio aéreo internacionalmente reconocido de seis millas, dejando constancia así una violación de su espacio aéreo nacional. Las autoridades griegas frecuentemente se han valido de filtraciones en los medios y del bombardeo en la prensa para mantener la "amenaza turca" sobre la agenda doméstica griega y de la UE.

Entre 1987 y 2002, la política exterior griega parece haber estado centrada en frustrar el ingreso de Turquía como miembro pleno de la UE, a cambio de obtener concesiones por parte de Turquía. A modo de ejemplo cabe señalar que Grecia ha apoyado las campañas de terror del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (PKK), ha dado refugio a activistas del PKK e incluso a su líder Öcalan, con el fin de moldear una "imagen problemática" de Turquía entre los Estados Miembros de la UE. Evidentemente, este tipo de política funciona sólo si el interés turco por ingresar en la UE sigue siendo creíble. Si por alguna razón Turquía pierde la esperanza de unirse a la UE, Grecia corre el peligro de encontrarse finalmente con un vecino hostil y fuertemente armado, que ve a

2. Para un tratamiento más global del tema, ver Sönmezoglu (2000: 340).

Grecia como una amenaza revisionista y que busca contener y disuadir lo que percibe como un "expansionismo griego". Bajo estas circunstancias, Grecia parece haber dependido de la ayuda y protección de la UE contra la ira de Turquía. Consecuentemente, la UE podría verse subsu-
mida en el conflicto entre ambos países a través de los esfuerzos de Grecia y, por ende, como socio de este último. Si el diseño funcionara, el conflicto entre Turquía y Grecia devendría un conflicto entre la UE y Turquía.

Turquía también considera la plataforma continental del Egeo como un activo regional común de Grecia y Turquía, y cree que el Gobierno griego desarrolla una política exterior de autoindulgencia en el Egeo. Los esfuerzos griegos por poseer legítimamente la plataforma continental de este mar no han resultado exitosos ante la ONU y el Tribunal Internacional de Justicia. Sin embargo, los gobiernos griegos han ido cambiando su política para explotar la ratificación del tratado marítimo internacional, y presionar fuertemente para que su derecho a las 12 millas de aguas territoriales sea reconocido por la comunidad internacional, la cual luego presionaría a Turquía para que lo aceptara. Esta política le daría a Grecia control sobre una amplia área de la plataforma continental, asegurándose la exclusión de Turquía del Egeo. Esto explica claramente por qué Turquía percibe esta política como una amenaza y frena la firma del tratado marítimo internacional, el cual, obviamente, no es vinculante para Turquía.

Una simple solución al problema del Egeo, si bien improbable, sería que ambas partes aceptaran el statu quo y compartieran los recursos naturales de acuerdo con la actual distribución del control de cada una en la zona. Incluso, podrían negociar la extracción de recursos naturales a través de los servicios neutrales y mutuamente respetados de una tercera parte, y los beneficios pecuniarios podrían luego ser compartidos entre Grecia y Turquía, en base a una fórmula equitativa a ser negociada entre ambos países.

Ciertamente, que Turquía fuera miembro de la UE sería muy útil. De todas maneras, teniendo en cuenta los resultados de este tipo de conflictos, como por ejemplo el caso del "Peñón" británico en Gibraltar y la cuestión del Ulster entre Irlanda y Gran Bretaña en las décadas de 1970 y 1980, debemos ser cautos y no esperar demasiado de la membresía de Grecia y Turquía en la UE. Toda solución que ignore la profunda desconfianza turca hacia los motivos griegos y viceversa, difícilmente resultará exitosa. De todas maneras, una solución que defienda las fórmulas del Tratado de Lausana y luego, promueva el statu quo, ayudará a la resolución de las disputas en torno de la plataforma continental del mar Egeo y las aguas territoriales. Un gesto de buena voluntad por parte de Grecia sería la adopción de un espacio aéreo nacional que no difiera de sus aguas territoriales legales de seis millas. Esto sería una señal de que los esfuerzos de Grecia por revisar el statu quo del mar Egeo, se estarían modificando en pos de la aceptación del statu quo.

En ambos márgenes del mar Egeo existen emplazamientos de armas griegas y turcas. Sólo puede darse un desarme de mutuo acuerdo. En este sentido, el Tratado de Lausana puede ser una buena guía dado que allí se estipula que las Islas Egeas deben ser desarmadas. Por su parte,

Turquía también debería considerar un nuevo repliegue de sus tropas cerca de la costa egea, en caso de que Grecia logre convencer al Gobierno turco de que está dispuesta a aceptar los términos del Tratado de Lausana.

Recientemente, Turquía ha reducido su número de vuelos sobre el Egeo y ha mostrado autocontrol al no demostrar, como en anteriores oportunidades, su ansia por involucrar sus aviones de guerra en peleas inútiles en el mar Egeo, cancelando también algunas maniobras marinas. Además, a pesar de todas las provocaciones, el comandante turco de las fuerzas terrestres ha realizado una visita histórica a Atenas en 2005. Dado que Turquía ha mantenido una postura defensiva de disuasión, sus movimientos han sido generalmente reacciones a las acciones de Grecia. La responsabilidad parece estar ahora en manos de Grecia, en la medida en que busca convencer a Turquía de que no están intentando sacarla del Egeo y revisar el statu quo de dicho mar de manera perjudicial para sus intereses nacionales. Una incorrecta interpretación de los objetivos y acciones de Turquía podría generar más problemas entre ambos países, tanto si Turquía ingresa en la UE, como si no lo hace.

La crisis de Chipre

La disputa en torno al estatus de Chipre también se remonta a la década de 1930. Sin embargo, en los años 1950 el poder colonial británico negoció un acuerdo entre las comunidades griegas y turcas de la isla, y entre los gobiernos de ambos países. Dos acuerdos fueron firmados en Londres y Zurich. Así, la República de Chipre fue creada en 1960 bajo un tratado de garantía firmado entre Gran Bretaña, Grecia y Turquía. Ese mismo año se redactó una constitución, la cual establecía una forma de régimen presidencial donde las comunidades griegas y turcas compartían diferentes posiciones en el nuevo gobierno republicano. Lamentablemente, el nuevo régimen de Chipre sólo pudo sostenerse durante tres años.

Inmediatamente después de la promulgación de la constitución de 1960, el presidente de Chipre, el arzobispo Makarios, que fue elegido mediante voto popular, y sus seguidores argumentaban que la nueva forma de gobierno era demasiado complicada para manejar los asuntos políticos de la isla. En 1963, con la ayuda de una organización nacionalista, lanzaron un doble ataque sobre las élites políticas y las masas turcas en la isla. Los políticos turcochipriotas legalmente elegidos fueron arrojados de sus cargos políticos y quedaron físicamente inhabilitados para ingresar en las oficinas del gobierno según órdenes del presidente, el arzobispo Makarios. Al mismo tiempo, las bandas nacionalistas grecochipriotas comenzaron a atacar los asentamientos turcos con el objetivo de eliminar a todos los turcochipriotas de la isla, y unir ésta a Grecia (Enosis). El Gobierno turco reaccionó ante estos hechos en su carácter de garante del statu quo de la isla. El "sable" turco logró frenar las masacres en la isla, si bien no pudo restaurar el statu quo por un largo tiempo. En 1964 y 1967 similares campañas de limpieza étnica fueron llevadas a cabo contra los turcos, generando, como era de esperar, la reacción militar de Turquía. En ambas ocasiones, el Gobierno de Estados Unidos intervino para evitar una escalada mayor y una posible guerra

entre dos aliados de la OTAN, Grecia y Turquía, por la isla de Chipre. En 1964, Turquía declaró al gobierno del arzobispo Makarios como no representativo de la comunidad turca de la isla y consecuentemente, ilegítimo³.

El golpe de estado de los coroneles de Grecia de 1967 significó el apaciguamiento de las campañas de limpieza étnica de los griegos nacionalistas en la isla de Chipre. Sin embargo, en 1974, bajo la presión doméstica política y económica de los coroneles griegos se decidió derrocar al arzobispo Makarios, quien también estaba ganando credibilidad como figura de oposición a la junta de Atenas. A comienzos del verano de 1974, un reconocido nacionalista grecochipriota, Nikos Sampson, con el apoyo de los militares griegos, realizó un golpe de estado contra el presidente Makarios. Los partidarios de Makarios resistieron al ejército griego, desatándose una ola de violencia intracomunitaria entre los miembros de la comunidad grecochipriota, donde muchos perecieron.

La prensa turca comenzó a informar acerca de la reanudación de las actividades de limpieza étnica contra los turcochipriotas. Miles de turcochipriotas fueron masacrados a comienzos de julio de 1974. Turquía reaccionó una vez más como garante del statu quo en la isla de Chipre, y comenzó a analizar las posibilidades de una intervención militar conjunta con el otro garante, el Reino Unido. El Gobierno británico no pudo ser persuadido de la urgencia de la cuestión y prefirió una solución diplomática. Turquía decidió entonces actuar por sí sola, y desembarcó tropas en la isla para contrarrestar y pacificar a las tropas griegas, y asegurar el retorno al statu quo ante.

De todas maneras, la campaña militar de las tropas turcas no consiguió los objetivos en julio de 1974. Aún así, pudo poner un freno a la guerra de aniquilación recíproca dentro de la comunidad griega, a las actividades de limpieza étnica de los grecochipriotas y del ejército griego en el Norte, y ayudó en el derrocamiento de la junta griega.

A medida que el Gobierno griego comenzaba a virar hacia la democracia, las negociaciones diplomáticas entre Grecia y Turquía se iniciaban en Ginebra, Suiza, en agosto de 1974. Los diplomáticos turcos parecían tener la impresión de que su contraparte griega intentaba demorar el proceso, y los militares turcos, incapaces de controlar una amplia zona del territorio y de brindar protección incluso a ellos mismos, mucho menos a los turcochipriotas, se encontraban aún en peligro. Los militares se sentían entonces crecientemente vulnerables a medida que pasaba el tiempo y solicitaron al gobierno que decidiera retirar las tropas, o bien que les ordenara avanzar para lograr el control de un área más amplia.

El Gobierno turco optó por la segunda opción y se retiró de las negociaciones diplomáticas, en tanto las tropas turcas se desplazaron hacia el sur, llegando a controlar aproximadamente un 40% de la isla en agosto de 1974. Fue esta decisión la que precipitó las reacciones internacionales

3. Un análisis más detallado de esta cuestión, puede encontrarse en Altug (1989: 281-343).

sobre Turquía. En 1975, Estados Unidos estableció un embargo de armas y la ONU emitió varias resoluciones contra dicho país. Al mismo tiempo, continuaba el largo proceso de las negociaciones diplomáticas del cual participaban la ONU, Estados Unidos, y eventualmente la UE, y ocasionalmente Turquía y Grecia, pero definitivamente los representantes de las comunidades griegas y turcas de Chipre.

Mientras tanto, el Sur grecochipriota seguía siendo reconocido como el gobierno oficial de Chipre, aún cuando éste no era representativo de la comunidad turca. En el Norte, la comunidad turca estableció su propio estado en 1983, el cual sólo fue reconocido por Turquía. El Gobierno grecochipriota se benefició del reconocimiento y del comercio internacional, y alcanzó cierta prosperidad a través de los años. Luego, se le permitiría iniciar negociaciones con la UE para adherirse a la UE como legítimo representante de Chipre. Turquía podría haber objetado y vetado este proceso, pero los gobiernos turcos se han abstenido de realizar una acción de este tipo dado que el acercamiento hacia la UE era prioritario. La UE también invitó a la comunidad turca a participar de las negociaciones, pero sólo como parte de la delegación grecochipriota, propuesta que fue rechazada por el Gobierno turcochipriota.

La UE asumió que la clase política turcochipriota constituía un partido intransigente, el cual se negaba a participar de la UE y resolver la disputa en torno de la isla de Chipre. Consecuentemente, la UE decidió ofrecerle al Gobierno grecochipriota la membresía plena, más allá de la resolución o no del conflicto sobre la isla. En estas circunstancias, los grecochipriotas no iniciaron ninguna acción para resolver el conflicto interétnico, blandieron su nacionalismo con orgullo, e incluso eligieron un ardiente nacionalista griego ortodoxo, Thassos Papadopoulos, como su presidente. Por otra parte, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, quien negociara con los grecochipriotas y turcochipriotas en varias oportunidades, delineó un plan de acuerdo. Las distintas negociaciones resultaron en nuevas demandas por parte de ambos actores. El Plan Annan fue revisado en tres oportunidades, y finalmente fue sometido a referéndum en 2004. Durante el referéndum, los líderes griegos, incluyendo a Papadopoulos, rechazaron dicho Plan si bien no existía ningún mecanismo por el cual se pudiera detener la entrada del Gobierno grecochipriota como miembro pleno y legítimo representante de Chipre ante la UE. La comunidad turca votó por la adopción del Plan Annan aunque quedó prácticamente al margen de la UE. El Gobierno turco, que sí apoyaba dicho plan, ha sido ahora obligado a negociar con la UE, quien acoge a los ardientes nacionalistas ortodoxos griegos como gobierno de un Estado Miembro.

Los erróneos supuestos de la EU han llevado a la importación del conflicto étnico de la isla de Chipre a su propio ámbito. El Gobierno turco, el cual ha mantenido durante los últimos 40 años una política de no reconocimiento del estado grecochipriota como representante legítimo de toda la isla, aún sigue sin reconocerlo. Algunos miembros de la UE, como por ejemplo, Francia, cuentan con políticos que se valen de esta confusión como excusa para mostrar un flagrante sesgo antiturco, el cual, por momentos, raya en el racismo, con el fin de impedir las negociaciones para el ingreso de Turquía en la EU, cuyo inicio está programado para el 3 de octubre de 2005.

Esencialmente, los problemas entre Grecia y Turquía, por un lado, y entre los grecochipriotas y turcochipriotas, por otro, son problemas de confianza. Las élites políticas turcas consideran a los gobiernos griegos y grecochipriotas como nacionalistas ortodoxos griegos. Este tipo de nacionalismo surgió a comienzos del siglo XIX y se ha desarrollado como una ideología nacionalista étnica dirigida a establecer un gran estado helénico, generalmente conocido como la *Megalo Idea*. Como en el caso de otras formas de ideologías nacionalistas étnicas, los nacionalistas griegos han estado bajo la influencia de la Iglesia Ortodoxa, e inspirándose en la grandeza de su pasado helénico, buscan restablecer una suerte de gran imperio helénico, aún no muy definido, y cuyos límites irían más allá de los límites del Imperio Otomano entre 1821 y 1922, y luego, avanzaría sobre la República Turca. Incluso hoy, los gobiernos turcos sospechan de la existencia de una agenda de política exterior revisionista, oculta y alimentada por las ideas religiosas nacionalistas y ortodoxas, que promueven una expansión de la soberanía territorial de Grecia a expensas de Turquía. La mayor parte de la élite política turca cree que los gobiernos griegos y grecochipriotas mantienen una política de contención contra Turquía al declarar como aguas nacionales griegas y grecochipriotas, amplias áreas del Egeo y del Mediterráneo Occidental, de manera tal que el acceso turco a las aguas internacionales queda supeditado a la misericordia de los gobiernos griegos de Grecia y Chipre. Turquía considera que este escenario es una extrema violación de sus intereses nacionales, y declara por lo tanto cualquier movimiento por parte de Grecia para extender sus aguas nacionales más allá de las seis millas actuales, como un *casus belli*. Los objetivos de la política exterior turca han sido y son pro-statu quo y defensivos. De todas maneras, esto le exige a Turquía el desarrollo de una fuerza militar lo suficientemente fuerte como para disuadir a Grecia y a los grecochipriotas de revisar el statu quo en el Egeo o el Mediterráneo.

La disputa sobre Chipre sólo puede resolverse por medio de un acuerdo negociado del sistema político y del régimen en la isla de Chipre. No parece haber otra alternativa a la laxa federación propuesta en el Plan Annan, la cual ya ha sido aceptada por los turcochipriotas. La parte intransigente frente a este conflicto, con todo su simbolismo y retórica nacionalista, es ahora la comunidad y los políticos grecochipriotas. El problema reside entonces en convencer a los grecochipriotas de que acepten este plan. Los turcos tienden a creer que la UE tiene ahora la responsabilidad moral y política de solucionar el conflicto dado que ha contribuido fuertemente a su creación. En este sentido, la presión sobre la comunidad turcochipriota o sobre Turquía no resuelve el problema. En realidad, sólo hace que Turquía devenga más recalcitrante.

Algunos políticos de los Estados Miembros de la UE parecen ignorar que las anteriores políticas del bloque han promovido el nacionalismo ortodoxo en la isla, un valor que difícilmente la UE considere valioso promover. Resulta virtualmente imposible para los turcos aceptar la voluntad política de aquellos que los masacraron en el pasado y que los han dejado bajo el gobierno de los nacionalistas religiosos, quienes han definido a los turcos como una molestia en la isla. Un acuerdo de paz de este tipo no funcionará. Entonces, la cuestión sería marginar a los nacionalistas ortodoxos en Chipre, por un lado y, por otro, ejercer presión sobre los grecochipriotas a fin de que acepten el Plan Annan, el cual ya

ha sido aceptado por los turcochipriotas. Cómo llevar esto a la práctica deviene entonces la principal dificultad, y la responsabilidad de su solución recae principalmente sobre la UE, quien, dadas sus expectativas y cálculos erróneos, ha ayudado a la creación del problema.

La comunidad turcochipriota, la República Turca del Norte de Chipre (TRNC) y Turquía comparten la idea de que han dado un gran paso tratando de promover la paz en la isla, y apoyando el Plan Annan, el cual cuenta con el beneplácito de la ONU y de las principales partes en el conflicto, así como de la UE. Si mantienen el compromiso de asegurar la implementación del Plan Annan, su presión conjunta sobre los grecochipriotas debería marcar una diferencia. Si una agrupación de este tipo, integrada por estados y organizaciones internacionales, no logra convencer a la comunidad grecochipriota de la adopción del Plan Annan, entonces Turquía concluirá que no existe suficiente voluntad política para resolver el conflicto de Chipre. Consecuentemente, todas las partes involucradas deberían prepararse para el hecho de que Chipre seguirá hundido en la crisis en el futuro inmediato.

Referencias bibliográficas

AKIMAN, Nazmi. (1993), "Bir Diplomat Gözüyle Türk-Yunan İlişkileri" in *Balkanlar*. Istanbul: Orta Dogu ve Balkan Incelemeleri Vakfi Yayinlari)

AKIMAN, Nazmi. (1999), "Türk-Yunan İlişkilerinin Değerlendirilmesi" in Ismail Soysal (ed.), *Çagdas Türk Diplomasisi. 200 Yıllık Süreç*, (Ankara: Türk Tarih Kurumu Basimevi)

ALTUG, Yilmaz. (1989) "Turkish Involvement in Some International Disputes", *Belleten*, vol. LIII, no. 206, 281-343.

HIRSCHON, René. (ed.) (2003) *Crossing the Aegean: An Appraisal of the 1923 Compulsory Population Exchange between Greece and Turkey*. New York, Oxford: Berghahn Books).

KALAYCIOGLU, Ersin. (2005) *Turkish Dynamics: Bridge Across Troubled Lands*. New York: Palgrave-Macmillan.

SÖNMEZOGLU, Faruk. (2000), *Türkiye-Yunanistan İlişkileri ve Büyük Güçler: Kıbrıs, Ege ve Diğer Sorunlar*. Istanbul: Der Yayinlari.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Partenariado euromediterráneo: medidas de confianza

Las medidas de confianza en el espacio Mediterráneo
Abdallah Saaf

Abdallah Saaf

Director del Centre d'Études et de Recherches en Sciences Sociales. Rabat

Hay una pregunta que se repite constantemente al evaluar los logros del diálogo político y de seguridad en el Mediterráneo en general, y en el Proceso de Barcelona en particular. Esta pregunta ya era compartida desde su primera enunciación en el contexto mediterráneo: ¿la lógica de las Medidas de Confianza (MDC) no está demasiado ligada al espíritu de la Guerra Fría como para ser aplicable a la situación mediterránea? Incluso si estos usos se explican por razones de comodidad metodológica y discursiva, parece más bien dudoso que pueda transportarse la experiencia de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) en materia de seguridad y de limitación del armamento a los procesos en curso en el Mediterráneo.

Por MDC, se entienden fundamentalmente los intercambios de información a nivel militar (fuerzas, armamento convencional, armamento pesado, sistemas de equipamiento, información sobre los planes), la planificación de la defensa, la reducción de los riesgos (los mecanismos de consulta y de cooperación...), los contactos (visitas a las bases, los contactos militares, la cooperación militar, las maniobras conjuntas), la exhibición de nuevos tipos de armamento, la notificación previa de ciertas actividades militares, el establecimiento de calendarios comunes, las actividades de evaluación y de inspección, etc. Nacida en la fase de ahogo de la Guerra Fría, en un mundo todavía bipolar, la filosofía de las MDC apuntaba a crear un clima de confianza, a evitar conflictos por menosprecio o por malentendidos sobre las verdaderas intenciones del (o de los) otro: el objetivo era lograr que las decisiones que se tomaran en cada lado, se tomaran sobre la base de un buen conocimiento de las intenciones reales del otro.

Al final de la Guerra Fría resultaba normal la tentación de utilizar conceptos y una metodología que anteriormente pudieran ser relativamente operacionales. Además, el nacimiento del Proceso de Barcelona era demasiado reciente, demasiado fresco, para inspirar nuevos conceptos y nuevos acercamientos. Sin embargo, plantear la cuestión de la aplicabilidad de las MDC de esta manera, ¿no es descartar demasiado rápido la pertinencia de un proceso ineludible? Las MDC no pueden ser examinadas como neutras, deben ser contextualizadas. Sin duda, la situación euromediterránea difiere de la de la Guerra Fría, pero las MDC pueden ser pertinentes en esta situación tomando un sentido diferente: el de la

creación de la confianza, la creación de las condiciones de un entorno de seguridad sano, de una cierta socialización, de la humanización del espacio euromediterráneo, de la reducción de riesgos, de la atenuación de los antagonismos.

La historia ya larga de las MDC en el Mediterráneo evidencia de manera concreta las dificultades que se han encontrado hasta hoy. Estas dificultades se aparecieron, en un primer momento, en un plan de acción para la definición de las MDC, de seguridad y desarme en el ámbito de la *hard security*. En el clima de *impasse* que va del proceso de paz en Oriente Próximo a la mitad de 1996, el objetivo de esta puesta en marcha de las MDC terminó por parecer imposible de alcanzar. En este primer momento no se conocieron más iniciativas notorias aparte del nacimiento de la red EuroMeSCo y su trabajo, los seminarios de formación, la iniciativa egipcio-italiana de cooperación para la prevención y la gestión de desastres naturales o provocados por el hombre. A comienzos de 1997, las prioridades del Partenariado Euromediterráneo (PEM), que apostaban al principio por las MDC, antepusieron las Medidas de Partenariado (MDP). Las MDP, revisando las MDC, marcaban como objetivo la promoción de un terreno de entendimiento común en busca de una mejor comprensión entre los estados miembros, como paso previo a cualquier proyecto de cooperación en materia de seguridad. La nueva aproximación que resultó de esta nueva dirección de las orientaciones se tradujo en numerosos trabajos llevados a cabo para establecer una Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad.

En abril de 1999 en Stuttgart, la Conferencia Ministerial Euromediterránea aprobó las líneas directrices para el establecimiento de la Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad, que sería oficialmente adoptada "en el momento en que las condiciones lo permitan", pero que ponían ya a los socios en el camino de las medidas a tomar (conducta progresiva de un diálogo político, MDP adecuadas para favorecer las relaciones de buena vecindad y de cooperación regional mediante redes, acuerdos bilaterales y proyectos transnacionales, diplomacia preventiva, gestión de crisis y regreso a la normalidad después de un conflicto, el tratamiento de las cuestiones humanitarias, medidas de lucha contra el crimen organizado, el tráfico de droga, la inmigración clandestina, el tráfico humano, etc.). Se establecieron numerosos mecanismos: el diálogo, el intercambio de informaciones por medio de grupos de trabajo, mesas redondas, talleres, etc. La Carta estuvo marcada por difíciles discusiones, más bien decepcionantes, o en cualquier caso poco propicias para establecer una confianza entre los miembros. La Conferencia Ministerial de Marsella en noviembre de 2000, que tuvo lugar en un momento de fuerte tensión en Oriente Próximo, decidió la retirada del proyecto de la Carta. Como lo atestiguan un cierto número de miradas críticas sobre este segundo momento de la tentativa de delimitación de las MDC, esta etapa permitió poner en evidencia la existencia de varias culturas de seguridad, diferencias conceptuales y de terminología en el seno de la Unión Europea y entre Europa y los países del Sur, la cuestión determinante de las percepciones, etc.

La presidencia española de la Unión Europea de 2002 inauguró una nueva fase, marcada por la puesta en marcha del Plan de Acción de Valencia. Construido sobre una perspectiva pragmática, el Plan se concentraba

sobre las medidas concretas en el ámbito de la seguridad, definiendo sectores de cooperación específicos tales como la cooperación en el marco de la lucha antiterrorista, los desarrollos de la PESD, la protección civil, las armas de destrucción masiva (ADM) o la no-proliferación. Si el Plan de Acción de Valencia inició específicamente la definición de las modalidades de un diálogo euromediterráneo sobre la PESD, este diálogo se esforzó principalmente en superar la situación prevaleciente de falta de información sobre las cuestiones de defensa y de seguridad europea en el Sur. Los socios mediterráneos, la Unión Europea en primer lugar, tomaron conciencia de cómo el déficit de información suscitaba la desconfianza de los socios y de la necesidad de superar las percepciones negativas en el Sur respecto a las iniciativas de defensa europea (podemos recordar las reacciones mitigadas del Sur frente a la Eurofor y a la Euromarfor).

En el marco del diálogo euromediterráneo sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), resulta de particular importancia la práctica, iniciada por la presidencia holandesa de la Unión Europea, de mantener reuniones ad hoc entre los altos funcionarios para debatir la evolución de los ámbitos de la seguridad y la defensa en el seno de la Unión Europea, la introducción de la PESD y las cuestiones de no-proliferación en la agenda del diálogo político y de seguridad del PEM. A lo largo de esta fase de "diálogos" y de algunas maniobras "comunes" de diferentes grados, parece que las MDC, rebautizadas como MDP, fueron consagradas como los pilares de este bloque. Esta fase se distingue también por el establecimiento de puntos de enlace entre el Diálogo Mediterráneo de la PESD y las diferentes olas de diálogos de la OTAN, desde el comienzo de los años 90, hasta la reciente iniciativa de Diálogo Mediterráneo.

Este eje de medidas de confianza fue igualmente privilegiado por el Diálogo Mediterráneo de la Unión de Europa Occidental (UEO), al menos durante el último decenio (1992-2000): el grupo mediterráneo de la UEO entabló, desde 1992, un diálogo de seguridad sobre la base de los principios de regularidad, de estabilidad, de transparencia, medidas de confianza de la prevención de conflictos, de la suficiencia de las fuerzas convencionales, del reglamento pacífico de las litigios, de la no proliferación de las armas de destrucción masiva, recurriendo en ese diálogo a reuniones especiales concebidas por la transparencia y la participación en seminarios. Esta trayectoria histórica de las MDC, sus características poco convincentes, incluso relativamente limitadas, puede atestiguar de su carácter poco adaptado al contexto del Mediterráneo y de su anacronismo para tratar la seguridad entre las dos orillas. Conviene añadir que las MDC remiten al origen de verdaderos conceptos militares, dado que la intención principal de las mismas es mejorar las relaciones entre actores antagonistas, o al menos no dejar que se degraden más, pero todo esto en una búsqueda de preservación del statu quo, a través de la introducción de medidas objetivas.

A priori, lo que parecía plausible en la última fase de las relaciones Este-Oeste, no podía serlo para el Mediterráneo del Proceso de Barcelona: en primer lugar, en un espacio donde se inician las dinámicas del partenariado, el carácter de enemigo real o potencial de los socios está lejos de ser establecido. Los desafíos de seguridad del Norte hacia el Sur o del Sur hacia el Norte conocieron altibajos desde los años 70 y durante los años 80. Pero a fin de cuentas, ya no hay amenaza del Sur hacia el

Norte, las sociedades del Sur saben que los europeos no los amenazan. Quizá el conflicto potencial reviste más la forma de un hiato Norte-Sur sobre el plan económico y social. Así el trabajo efectuado tanto a través del marco de Barcelona como del de la política mediterránea le da otras configuraciones.

En segundo lugar, actualmente, lo que parece preocupar más a los estados del Sur, los estados árabes por ejemplo, en el caso del conflicto de Oriente Próximo, no es el mantenimiento del statu quo, sino su modificación. Los métodos de la OSCE no parecen ser capaces de disipar la desconfianza histórica de los palestinos. Habría que añadir hoy el ambiente general creado por la intervención en Irak y que constituye desde ahora un obstáculo difícil de superar en esta búsqueda de la mejora del clima de confianza.

En realidad, la problemática de las MDC plantea la cuestión de saber cómo alcanzar una comprensión política de la seguridad mejor y más eficaz y cómo crear las condiciones para ello. Se podrían proponer al menos tres perspectivas:

1. La búsqueda de una transparencia de las políticas de defensa de la Unión Europea no debe limitarse a un cierto grado de información, sino que debe abrirse a la búsqueda de complementariedades y de correspondencias entre el Sur y el Norte, a través de una verdadera nivelación de los conceptos, de las intenciones y de las actividades emprendidas (no sólo las maniobras, los intercambios formales de visitas...). En el mismo sentido de la nivelación de las actividades y de los actos, numerosos trabajos fueron emprendidos sobre las percepciones y las representaciones. Éstos deben ser capitalizados y profundizados con el fin de llegar a un lenguaje global común. A menudo se cuestiona la relación entre, por un lado, lo económico, lo social, lo político y, por el otro, la seguridad. Pero la seguridad es un componente entre otros. Las otras dimensiones también son determinantes. Las medidas de *hard security* (precisamente medidas de confianza y otras) son indisociables de la *soft security*.

También cuando se establecen lazos entre los diálogos PESD, OTAN y los socios del Proceso de Barcelona, la identidad propia de éste último es en cierto aspecto sacrificada. La búsqueda de transparencia y la preocupación de información comporta el riesgo de disolución de la naturaleza de la iniciativa euromediterránea. No se trata de oponerse al Diálogo Mediterráneo de la OTAN, pero es necesario vigilar que éste no atente la particularidad de este espacio, de su especificidad. Es importante proteger la autonomía del Proceso de Barcelona, la preservación de su identidad propia, de su personalidad distinta, ateniéndose a las dinámicas de socialización que inició (los intercambios diplomáticos, la proximidad de los actores, los socios y los efectos sobre las percepciones recíprocas...) y también a los procesos de humanización de la seguridad (tales como la desmilitarización de ciertos asuntos, etc.) otorgando un lugar a los poderes fácticos y a los diferentes componentes de la sociedad civil, islamistas o no.

Existen tendencias remarcables en este espacio incitando no sólo a articular mejor la cuestión de los progresos a realizar en democracia (incluso, por ejemplo, la proposición de un proyecto de comunidad

democrática en el espacio euromediterráneo), sino también proyectos en el ámbito de la defensa y de la seguridad. La proyección se hace cada vez más importante y resulta cada vez más significativa. En relación al voluntarismo armado americano y a su intervencionismo democrático, la iniciativa euromediterránea es más visible y más aceptada, y parece participar de la identidad propia del Proceso Euromediterráneo, basado en la integración, la aproximación cultural, la dinámica de la impulsión y el fomento del consenso.

2. La seguridad que se discute entre los estados de las dos orillas no se puede disociar del conjunto de los dispositivos políticos, económicos y sociales previstos, por otra parte, por el Proceso de Barcelona. Conviene integrar las MDC como parte de seguridad en un marco político.

3. La introducción de la confianza significa un triunfo mayor que no es suficientemente valorado. No hay que mantenerse sólo en la producción propia del marco de Barcelona y de sus instituciones: existe un sustrato impresionante en términos de acuerdos, de relaciones y de iniciativas en el conjunto de la zona. Se podría citar, a modo de ejemplo, y no se trata del único ámbito, la cooperación bilateral entre las fuerzas armadas del Mediterráneo, un tejido relativamente denso de convenciones de cooperación entre los países de la zona geográfica euromediterránea, textos de aplicación, intercambios de todo tipo, prácticas comunes. El mecanismo de introducción de la confianza nacido de Barcelona es capaz de crear modalidades de recorte, de articulación, de apropiación de estos bloques de vía regional de una densidad remarcable.

En todo caso, actualmente el espacio euromediterráneo tiene tanta necesidad de MDC en el sentido de "trabajo de hormigas" por desarrollar (encuentros, talleres, seminarios, mesas redonda, acuerdos, cooperación concreta sobre el terreno, maniobras...) como de nuevas orientaciones políticas de conjunto, de un nuevo impulso estratégico.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Partenariado euromediterráneo: medidas de confianza

Sugerencias para las medidas de confianza
Fred Tanner

SUGERENCIAS PARA LAS MEDIDAS DE CONFIANZA

Fred Tanner

*Subdirector (Asuntos académicos y de formación),
Geneva Centre for Security Policy (GCSP). Ginebra*

Introducción

Las medidas de confianza (MDC) pueden ser definidas como acciones de los estados, colectivas o unilaterales, cuyo objetivo es promover la transparencia y predictibilidad de la conducta de otros estados en el ámbito militar y en otras áreas vinculadas a la seguridad. Las MDC han jugado un importante papel en todo lo relacionado con el relajamiento de las tensiones Este-Oeste durante la Guerra Fría y luego, han contribuido a la profundización de la cooperación entre los antiguos adversarios en distintas áreas. En este sentido, el proceso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y los documentos de Viena firmados en 1990 y 1993 han sido de gran importancia. Ambos documentos, basándose en medidas anteriormente consensuadas, establecen instrumentos tales como el intercambio de información sobre el despliegue de fuerzas, los principales programas de armas y presupuestos militares. Asimismo, incluyen disposiciones detalladas respecto de la magnitud y frecuencia de los ejercicios militares.

En un área como la del Mediterráneo, caracterizada por la fragmentación, el subdesarrollo, la inseguridad y la hostilidad constante, la creación de MDC y de asociaciones de seguridad es un ejercicio difícil. De ahí que en la región mediterránea, con algunas excepciones, no existan proyectos de colaboración cuyo objetivo sea promover la confianza y la transparencia. Al mismo tiempo, se trata de una región donde, precisamente por su inestabilidad, las MDC resultan extremadamente necesarias. Las estructuras formales de las MDC se desarrollan de manera más acabada en marcos multilaterales, como el Partenariado Euromediterráneo (PEM) o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN. El PEM identifica proyectos como la Red EuroMeSCo y la formación diplomática en Malta como MDC o "Medidas de Partenariado". Otro ejemplo podría ser la cooperación en actividades de ayuda en desastres, que también han sido desarrolladas con el auspicio del PEM.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN ha desarrollado a su vez, a lo largo de los últimos años, un marco a través del cual las MDC pueden ser implementadas. Éstas incluyen la cooperación en educación para la defensa, visitas a puertos, ejercicios conjuntos, proyectos sobre seguridad limítrofe,

así como algunos tímidos esfuerzos en el ámbito de la revisión conjunta de la defensa. Si bien estas medidas son importantes y pueden promover a largo plazo una mejor seguridad, aún no suponen unas MDC completamente desarrolladas, dado su carácter básicamente ad hoc y bilateral. Fuera del PEM y del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, la cooperación en seguridad se ha desarrollado bajo la forma de colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y ejercicios militares conjuntos.

Son muchas las razones que explican el débil historial de las MDC en la región. Primero, algunos estados árabes socios se oponen a la idea –incluso durante el apogeo de Oslo– de comprometerse en proyectos de colaboración en seguridad, donde también se encuentre involucrado Israel. Segundo, durante los últimos 10 años, las relaciones Sur-Sur no han mejorado: persiste la falta de integración económica y de alineamiento político entre los países del Mediterráneo Sur, mientras que la frontera entre Argelia y Marruecos aún permanece cerrada. En tercer lugar, el derrocamiento del régimen encabezado por Saddam Hussein a cargo de la coalición liderada por Estados Unidos y la prolongada violencia mortal en Irak tienen un gran potencial desestabilizador en la región de Oriente Medio y del Golfo.

Sin embargo, resulta necesario revisar el débil historial de las MDC en el Mediterráneo a la luz del cambiante entorno de seguridad en la región. La emergencia del terrorismo islamista a partir del 11-S como una amenaza fundamental a la seguridad, tanto en los países del Mediterráneo del Norte como en los del Sur, ha generado una evaluación de la amenaza en común a nivel euromediterráneo. Esto ha dado lugar a un discurso cooperativo de seguridad panmediterránea, el cual tiene una serie de implicaciones. En primer lugar, las prioridades en temas de cooperación en seguridad se han trasladado, de cuestiones relacionadas con la defensa, hacia asuntos de seguridad interna o justicia. De hecho, las amenazas del terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y de personas reflejan el desdibujamiento de las diferencias entre cuestiones de seguridad internas y externas. Segundo, existe en la región una creciente voluntad de asumir compromisos de cooperación en cuestiones de seguridad, especialmente en el ámbito del cumplimiento de la ley. El avance hacia una cooperación más intensiva en temas de seguridad se ha visto acompañado por un acuerdo general en que la cooperación debe ser más flexible e ir más allá del principio de la “indivisibilidad de la seguridad”, el cual le asegura a cada Estado socio un poder de veto sobre los proyectos cooperativos propuestos. Por ejemplo, el marco político e institucional del PEM ha evolucionado, siendo hoy más flexible, pero posiblemente menos relevante también. Los instrumentos de política del PEM han sido complementados desde la UE con nuevos instrumentos como los planes de acción de la Política de Vecindad y el diálogo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El principio de autodiferenciación expresado en estos nuevos instrumentos permite a la UE seguir una política de velocidades múltiples en la región mediterránea y formular paquetes de reforma a medida.

A fin de que la promoción de la confianza resulte exitosa, ésta debe ser constante para así crear entre los socios, expectativas mutuas respecto de conductas futuras. El logro de este objetivo requiere medidas y relaciones institucionalizadas. Al lanzarse el Partenariado de Barcelona, la

Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad estaba supuestamente destinada a crear un marco dentro del cual se establecerían dichos mecanismos. Sin embargo, la Carta ha perdido intensidad desde su diseño inicial concebido como un “Pacto de Estabilidad” global (*comprehensive*), para pasar a ser un acuerdo que no avanza más allá de los compromisos contenidos en el capítulo político y de seguridad de la Declaración de Barcelona. Además, durante la reunión ministerial de Marsella de noviembre de 2000, la Carta fue eliminada de la agenda de cooperación. A la luz del fracaso de esta Carta, la base formal para la construcción de MDC entre los estados socios aún es débil. En el Mediterráneo, las MDC, sin el marco de una política de seguridad, también tienen un efecto multiplicador menor sobre el PEM. Sin embargo, esto no significa que las MDC no sean útiles fuera del marco del PEM. Ante esta situación, sería necesario en realidad, lanzar nuevamente la Carta (ahora, revisada) en ocasión del décimo aniversario del PEM o bien, crear un acuerdo de cooperación en seguridad menos ambicioso. Un acuerdo de este tipo podría tomar la forma, por ejemplo, de un código de conducta en varias áreas de cooperación en seguridad.

Sugerencias para las MDC

Intercambio de información

Suele existir una fuerte y urgente necesidad de intercambio de información sobre temas de seguridad relevantes en la región. Allí donde existen algunos acuerdos de intercambio de información, éstos se limitan a sectores específicos, como por ejemplo el Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM) dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Convención de Barcelona y sus protocolos), el cual tiene como objetivo la protección del medio ambiente marino y costero en el Mediterráneo. En el ámbito de la seguridad, sería importante acordar el intercambio de información sobre los gastos militares, los programas de adquisición de armas y los esfuerzos de reforma en los sectores de defensa y seguridad. A un nivel político menos sensible, los estados socios del Mediterráneo podrían crear un sistema de información en red, similar al establecido en el marco de la Asociación para la Paz (ApP), el cual también está abierto al público.

Medidas de transparencia

La transparencia constituye un prerequisite esencial de las MDC. Una respuesta a la constante desconfianza entre los estados socios de la región podría ser la facilitación de los flujos de información entre los estados socios dentro del área de paz y seguridad. Algunos ejemplos de tales medidas podrían ser el intercambio de información e informes. Por el momento, el único sistema confiable en la región son los informes de países de la UE, si bien éstos no son elaborados de manera conjunta. Otras contribuciones a la transparencia incluyen las publicaciones e informes de EuroMesco y los *think tanks* de la región como el Al-Ahram Center for Political & Strategic Studies de El Cairo, o Jaffee Center for Strategic Studies en Israel.

Dentro del marco del PEM o del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, los estados socios deberían ser animados a mejorar sus índices de información en términos del Registro de Naciones Unidas sobre Armas Convencionales (UNCAR) y el Instrumento Estandarizado Internacional de la ONU sobre Gastos Militares. Asimismo, se podría ofrecer asistencia a los estados del Mediterráneo Sur en el desarrollo de los libros blancos de defensa nacional, los cuales, al menos conceptualmente, sentarían las bases para una separación más clara entre las cuestiones de seguridad interna y externa, y también promoverían una mayor transparencia y un creciente nivel de responsabilidad (*accountability*) en el sector de la seguridad.

Las MDC en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior (JAI)

Los sucesos del 11-S han creado una gran urgencia en todo lo relacionado con la cooperación en el ámbito del cumplimiento de la ley, así como en lo referente a la reforma judicial y de la policía y al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las fronteras¹. Recientemente la UE ha establecido un fondo de 250 millones de euros para ayudar a terceros países en la prevención de la inmigración ilegal hacia la UE, y en 2004 se desarrolló un proyecto a cargo del Colegio Europeo de Policía con el objetivo de entrenar a fuerzas policiales de los países del Mediterráneo Sur en el combate del terrorismo y el tráfico de personas².

A nivel de la implementación, los planes de acción de los acuerdos de asociación y la Política Europea de Vecindad han promovido la creación de diálogos institucionales (bilaterales) entre la UE y los estados socios, particularmente en el marco del subcomité de “justicia y seguridad” y en el grupo de trabajo sobre “inmigración y asuntos sociales”³. Si bien aún está por verse en qué medida estos proyectos de colaboración constituyen MDC, resulta claro que el foco de la cooperación en seguridad en el Mediterráneo avanza, de manera creciente, hacia la seguridad interna, la justicia y los asuntos de interior.

Diálogos de seguridad

Al haber quedado diferida la Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad, ya no existe un marco formal para un diálogo de seguridad dentro del PEM. Es en este contexto que la UE ha propuesto un diálogo sobre la PESD una vez que empezó a ser operativa. El Plan de Acción de Valencia, aprobado en 2002, establece el diálogo en la gestión de crisis dentro del marco del PEM.

1. Lo dicho se constata en los grandes proyectos de reforma judicial que se han iniciado durante los últimos años en Argelia (15 millones de euros), Marruecos (28 millones de euros) y Túnez (30 millones de euros).
2. Véase Youngs, R. “Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform”, *FRIDE Working Paper*, N°2 (Enero 2005) p.8
3. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years”, 2005.

Consecuentemente, el diálogo de la PESD ha devenido, *faute de mieux*, el foro de la cooperación en seguridad entre los socios del PEM. Los objetivos de este diálogo son el intercambio de información y la búsqueda de una posible cooperación en el área de prevención de conflictos y de gestión de crisis. El Comité Político y de Seguridad (COPS) realizó una reunión con sus socios mediterráneos en 2004, y en noviembre de ese mismo año, funcionarios de alto rango y expertos en la PESD mantuvieron un encuentro en el marco del Proceso de Barcelona. Sería interesante promover un aumento de la frecuencia de las reuniones de ministros de Defensa, de los jefes de Estado Mayor y, tal como se ha dado en el contexto del 5+5, de los ministros de Interior.

Contribución de las misiones de paz en tanto MDC

Ciertamente la participación de unidades militares y de la policía en operaciones de paz multilaterales repercute en la construcción de confianza. Comandantes, oficiales y tropas aprenden a trabajar en un entorno de defensa internacional y quedan expuestos a las culturas militares de otros estados. En el contexto mediterráneo, al no existir ninguna plataforma relacionada con el PEM, la PESD y la OTAN establecen los marcos para la cooperación en las misiones de mantenimiento y restauración de la paz.

Hasta ahora, el involucramiento de los socios mediterráneos en las misiones de paz es ad hoc y refleja una aproximación *bottom-up*; se trata de una cooperación en seguridad no en base al diseño, sino a la oportunidad. Marruecos, por ejemplo, actualmente contribuye a la misión de la PESD en Bosnia-Herzegovina (Operación *Althea*). Para que este tipo de operación se extienda, es necesario desarrollar programas de entrenamiento conjunto e involucrar a potenciales países proveedores de tropas del PEM en programas de predespliegue, de ejercicios comunes, de puesta en común de tropas y de entrenamiento legal. La cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz constituye una prometedora vía para la cooperación en seguridad. Algunos socios mediterráneos cuentan con una larga experiencia en misiones de paz de la ONU. Entre los socios del Mediterráneo Sur, Jordania ha liderado las contribuciones a las misiones de la ONU, seguida luego por Marruecos.

La cooperación en la ayuda en desastres y emergencias civiles

Otra área de cooperación con los países del Mediterráneo Sur que podría ser fortalecida, también con el objetivo de promover la construcción de confianza entre los países del Sur y del Norte del Mediterráneo, es la gestión de emergencias civiles. Las dramáticas imágenes del desastre en Nueva Orleans subrayan la necesidad de la alerta temprana y de la respuesta rápida ante desastres naturales o aquéllos producto de la acción del hombre. A lo largo de los últimos años, ha habido un aumento en los esfuerzos de colaboración en esta área. En el marco del PEM, se ha establecido una iniciativa conjunta de Egipto e Italia, la cual tiene como objetivo la cooperación en la prevención y gestión de desastres naturales y de aquéllos producto de la acción del hombre. A su vez, y dentro del marco de la asociación de la OTAN, los estados mediterráneos han sido invitados a participar en cursos de planificación de emergencias civiles en

la Escuela de la OTAN en Oberammergau (Alemania), y se han llevado a cabo varios seminarios sobre la planificación de emergencias civiles, especialmente diseñados para los países del Diálogo Mediterráneo. Por primera vez, en 2002, un seminario patrocinado por la OTAN fue organizado por un país socio del Diálogo Mediterráneo: Jordania. En términos generales, en el marco del Diálogo Mediterráneo, se ha dado una intensificación en el intercambio de información en todo lo relacionado con la planificación de emergencias civiles.

Ejercicios conjuntos

Asimismo se han realizado numerosos ejercicios militares conjuntos entre países del Norte y del Sur del Mediterráneo, los cuales probablemente impactan sobre la construcción de la confianza. Sin embargo, hasta ahora, estos ejercicios han sido principalmente de naturaleza bilateral, centrándose, por ejemplo, en operaciones de búsqueda y rescate o de control de actividades ilícitas en el mar, incluyendo la inmigración irregular.

Desde el 11-S, estas actividades también se han centrado, de manera creciente, en el combate del terrorismo internacional en la región mediterránea. Para que estas acciones tengan un impacto mayor sobre la construcción de la confianza en la región, deberían ir más allá de su naturaleza predominantemente bilateral. Además, deberían incluir “no sólo” sus aspectos operativos, sino que también deberían promover la creación de una “cultura de seguridad” común entre los países de la región mediterránea.

Formación y educación

Finalmente, un área donde las MDC podrían ser implementadas en el futuro es en todo lo relacionado con la formación conjunta en temas de política de seguridad. Por ejemplo, debería considerarse la posibilidad de crear un centro de formación conjunta en temas de paz y seguridad que funcionara de manera similar al Centro George C. Marshall de Estudios de Seguridad Europeos, el cual fue establecido para asistir a los países en transición de Europa Central y del Este. Dicho centro podría, por ejemplo, estar ligado a la Biblioteca de Alejandría, tal como se da con Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures.

Por otra parte, el European Security and Defence College (ESDC), y particularmente sus cursos orientados hacia la PESD, podría abrirse a participantes provenientes de los socios del PEM⁴. A medio plazo también debería examinarse la posibilidad de desarrollar, tanto los cursos dirigidos a la PESD como, posiblemente, otros cursos sobre determinadas regiones, en asociación con otras instituciones de los países socios del PEM. La dimensión formativa y educativa de la PESD debería además ayudar en la creación de redes entre el personal civil y militar de los países

4. Los primeros borradores de esta institución establecen: “*también debería ser posible participar para el personal civil y militar de los países candidatos y, si corresponde, de terceros países*”.

del PEM para la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz. Finalmente, deberían preverse programas de formación conjuntos para funcionarios civiles de los ministerios de Asuntos Exteriores y de defensa.

Conclusiones

Si bien no existe un marco formal y comprensivo de la cooperación en seguridad en la región, ante la evaluación de una amenaza compartida y creciente, queda claro que resulta fundamental fortalecer la cooperación en seguridad entre los países del Mediterráneo Norte y Sur. Este tipo de cooperación, particularmente si se plantea a largo plazo y de manera multilateral, y va más allá de los aspectos estrictamente operativos, puede ayudar en la promoción de la confianza mutua entre los países de la región. Además, urge aumentar la colaboración entre la UE y la OTAN respecto del Mediterráneo. La UE a través del PEM y la OTAN por medio del Diálogo Mediterráneo, buscan objetivos similares en la región, especialmente en las áreas de la seguridad blanda (*soft security*), la interoperabilidad de las misiones de paz, las relaciones militar-militar y civil-militar, así como la seguridad en las fronteras.

Por el momento, la cooperación y la construcción de confianza en la región del Mediterráneo, una vez más, dada la ausencia de un marco general, deberá avanzar *à la carte*. De todas maneras, deberían realizarse grandes esfuerzos con el fin de incorporar la evolución de un entorno general normativo, el cual abarca a los países en ambas márgenes de la cuenca mediterránea.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Nuevas amenazas según la estrategia Europea de seguridad

Nuevas amenazas según la estrategia Europea de seguridad
Giuliano Ferrari

Giuliano Ferrari

General de Brigada. Centro Alti Studi per la Difesa (CASD), Italia

Algunos comentarios introductorios

El compromiso europeo de hacer frente a las nuevas amenazas en el nuevo entorno de seguridad no logró dar un primer paso con el documento de la Estrategia Europea de Seguridad (EES) adoptado en diciembre de 2003. Cabe recordar, por ejemplo, la Estrategia Común de la Unión Europea para la Región Mediterránea aprobada por el Consejo de Santa María de Feira en junio de 2000. Sin embargo, en ese momento el nuevo entorno de seguridad no podía ser aún evaluado en toda su dimensión real como ahora; el 11-S aún no se había producido.

Existe una teoría según la cual el 11-S no ha sido un punto de inflexión en la historia moderna, el fin o el comienzo de una época. No se puede negar que existe algo de verdad en esta teoría. De todas maneras, me inclino a pensar que la situación estratégica y de seguridad tras el 11-S no es comparable a la anterior. Sin embargo, antes de explicar el por qué, es necesario analizar los conceptos de “amenaza” y “riesgo”.

Amenazas y riesgos

El año pasado, en este mismo seminario en Barcelona, el representante francés, mi buen amigo el contralmirante Coustillière explicó, muy claramente, la diferencia entre estos dos conceptos. Las amenazas son sólo aquellas que dependen de la fuerza de voluntad humana, y dado que la estrategia, de acuerdo con la doctrina, es la dialéctica de las fuerzas de voluntad opuestas, sólo las amenazas, y no los riesgos, tienen un significado estratégico. Esto no implica que los riesgos no sean estratégicamente relevantes. De hecho, la EES menciona dos de ellos, al especificar que no constituyen amenazas “en el sentido estratégico corriente”:

- El aumento de las temperaturas, predicho por la mayoría de los científicos, para las próximas décadas

- La dependencia energética¹.

Hoy, dos años después, podríamos agregar el virus de la gripe aviar, teniendo en cuenta la alarma difundida durante la reciente reunión de Malta.

¿Por qué son tan relevantes los riesgos, y qué es lo que los asemeja a las amenazas, consideradas en su “sentido estratégico corriente”? Obviamente, esto se debe a que modifican el entorno de seguridad, e incluso la libertad de acción de los estados en su necesidad de enfrentarse al desafío que les imponen las nuevas amenazas estratégicas. Además, algunos de estos riesgos podrían incluso devenir armas, y ser luego explotados como auténticas amenazas estratégicas: queda claro que la dependencia energética puede ser un arma estratégica en las manos de los productores de energía, y el virus de la gripe aviar, probablemente tras unas pequeñas mutaciones genéticas, podría devenir un arma biológica como cualquier otro virus.

Entonces, los conceptos de “amenaza” y “riesgo”, incluso al distinguirlos, se encuentran fuertemente entrelazados. Desde luego, algo similar ha ocurrido siempre: por ejemplo, las condiciones meteorológicas han sido siempre un riesgo estratégico importante, pero sólo después del 11-S, las amenazas y los riesgos han devenido crecientemente entrelazados, al punto de resultar sustancialmente indistinguibles.

Las nuevas amenazas en la EES: terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, estados fallidos y crimen organizado

Ahora me centraré en las amenazas. La EES, adoptada en diciembre de 2003, menciona tres amenazas clave:

- Terrorismo
- Proliferación de armas de destrucción masiva
- Estados fallidos y crimen organizado

Todas estas amenazas, incluyendo la proliferación de armas de destrucción masiva, suponen una cierta combinación de medios militares y no militares.

El terrorismo ha sido siempre una amenaza no militar, pero si tomamos en cuenta el gran uso de medios de destrucción utilizados en el

1. Europa es el mayor importador de petróleo y gas. Las importaciones representan el 50% del consumo de energía actual, y llegará al 70% en 2030. La mayor parte de las importaciones energéticas provienen del Golfo, Rusia y África del Norte. Italia, particularmente, continuará dependiendo, en el futuro próximo, de los recursos energéticos provenientes del Golfo Pérsico y de África del Norte, zonas que se caracterizan por una gran inestabilidad.

ataque del 11-S, o incluso en Madrid y Londres, cabría preguntarse si existe alguna diferencia real entre un ataque militar con bombarderos aéreos corrientes, y ataques terroristas de este tipo. Es evidente que los recientes episodios de terrorismo internacional han sido perpetrados por medio del uso bélico de medios no militares. Es por esto que la Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (RCSNU) 1368, frecuentemente criticada por esta razón, equipara dichos ataques a ataques militares, al menos en términos de la legitimidad de la autodefensa. Sabemos que este hecho supone una vuelta atrás en décadas de desarrollo de doctrina y de opiniones judiciales contrarias, como en la famosa sentencia Nicaragua.

La controversia sobre la respuesta legal al terrorismo es aún grande y, aparte de las dos Convenciones de la ONU contra el terrorismo, fuera de Europa no existe aún acuerdo sobre la definición de terrorismo. Incluso podríamos agregar que no se llega a un acuerdo dentro de los países, teniendo en cuenta una reciente –y ampliamente discutida– sentencia dictada por un juez italiano sobre la diferencia entre terrorismo y guerra de guerrillas.

No obstante, alguna concesión parcial a Estados Unidos contenida en el documento de la ESS, el terrorismo y la manera de ocuparse de él, constituyen el mayor obstáculo para alcanzar un amplio consenso en términos de derecho internacional. Desde luego, en un mundo en transformación donde las situaciones cambian, el derecho internacional también debe entonces modificarse. Ni siquiera el derecho tradicional y consuetudinario son eternos. Sin embargo, la evolución implica consenso, y el lento progreso que muestra el derecho internacional en este punto, como lo sugiere el último *Strategic Survey* del *International Institute for Strategic Studies* (IISS), es uno de los mayores factores de riesgo que podría ser fácilmente explotado por los terroristas con el fin de lograr sus objetivos.

De acuerdo con el documento de la ESS “la proliferación de armas de destrucción masiva constituye la más importante amenaza a la paz y la seguridad entre las naciones”; a partir del problema iraní este punto se encuentra ahora en el centro del debate estratégico. Kenneth Waltz, y la mayor parte de la escuela realista, estaría en desacuerdo con la afirmación de la ESS. Ellos no sólo minimizan la importancia de esta amenaza, sino que a veces también argumentan que la proliferación podría ser un factor que contribuyera a una mejor estabilidad. No discutiré este punto, pero ciertamente Waltz no podría negar que la proliferación aumenta el riesgo aterrador de que grupos terroristas adquieran armas de destrucción masiva.

En tercer lugar, pero no menos importante: los estados fallidos y el crimen organizado. En muchas regiones del mundo, una mala gobernanza, conflictos civiles y otros factores han llevado a un debilitamiento de los estados y de las estructuras sociales, e incluso el colapso de las instituciones estatales, todo lo cual significa importantes ventajas para los terroristas o grupos criminales; los ingresos generados por el tráfico de drogas puede permitir a los terroristas o criminales mantenerse en el poder o incluso ganar más poder que el propio Estado.

Una importante pregunta: ¿por qué?

Lo que realmente deberíamos preguntarnos es: ¿por qué todo sucede al mismo tiempo, y precisamente ahora? ¿Resulta suficiente la tradicional explicación, la que remite a la caída del muro de Berlín?

André Glucksmann ha sugerido que esto se produce porque demasiados estados se han modernizado sin civilizarse. Queda claro que primero deberíamos estar de acuerdo respecto de qué significa “progreso” y “civilización”, y yo personalmente no me encuentro capacitado para analizar un tema de tal magnitud. Sin embargo, el argumento de Glucksmann me recuerda lo que escribiera Bertrand Russell sobre el progreso: “La tecnología moderna ha provocado el conflicto entre la organización social, y después la vida humana, y la naturaleza humana”.

Esto es importante cuando intentamos extender la seguridad y la estabilidad mediante la ampliación del área gobernada por regímenes democráticos. Obviamente, en principio, estoy de acuerdo, pero frecuentemente, durante las últimas décadas, los intentos por exportar la democracia y el estado de derecho o los derechos humanos han fracasado. Deberíamos preguntarnos por qué.

Ciertamente no estoy de acuerdo con la teoría de Montesquieu, donde se enfatiza la importancia de los factores climáticos, pero de todas maneras exportar la democracia no es una tarea fácil, y uno también debe tener en cuenta que, a veces, una democracia de raíces débiles puede ser explotada por fuerzas no democráticas para ganar poder y suprimir a la misma democracia: esto ha sido experimentado en Alemania con el nazismo y estuvo a punto de darse en Argelia más recientemente, pudiendo incluso repetirse en un futuro cercano.

De todas maneras, no voy a negar que la democracia sea la solución correcta. Estoy totalmente de acuerdo con Michael Novak, cuando afirma que “Democracia es el nuevo nombre de la Paz”. Sin embargo, seré más cauto en la selección de las formas para lograrla.

Algunas consideraciones sobre el nuevo entorno de seguridad

Todo lo anterior me conduce a algunas reflexiones, especialmente en relación a los siguientes tres puntos:

1. Las sociedades modernas exhiben una gran *vulnerabilidad y complejidad*, debido a la organización social y tecnológica, tanto del poder como de la vida social. Además, existe una creciente complejidad en las relaciones internacionales dada la globalización progresiva de las economías y de una mayor interacción cultural; todo esto dificulta el análisis de los sucesos y, consecuentemente, la posibilidad de identificar de manera precisa las posibles situaciones de crisis. Es incluso más difícil “aislar geográficamente” estas situaciones dentro áreas claramente circunscriptas. Resulta igualmente complejo identificar los efectos directos o indirectos de dichas situaciones, así como las posibles opciones estratégicas para

ocuparse de éstas. *La impredecibilidad es el rasgo principal de los próximos desafíos estratégicos.* Ciertamente, se trata de un problema serio dado que, tal como lo indica Von Moltke, la estrategia es conocimiento, es la aplicación del conocimiento al problema político o militar, a la vida práctica. Entonces, debemos realizar un gran esfuerzo a fin de mejorar nuestro conocimiento en los cientos de campos que, dada la creciente complejidad, comprende el problema estratégico hoy.

2. El *conocimiento* en sí mismo es un fenómeno complejo. Existe un conocimiento teórico, el cual, hoy, como ayer, tiene una gran importancia; y existe también un conocimiento práctico, incluso un conocimiento situacional. Las capacidades desarrolladas a partir de las redes resultan de vital importancia para permitir una efectiva toma de conciencia situacional. Para lograr este objetivo es necesario establecer una red euromediterránea. Felicito entonces a esta fundación por el tema del seminario realizado el año pasado: los servicios de inteligencia. Asimismo quisiera destacar la importancia de un reconocido proyecto de la armada italiana, lanzado durante el último Simposio Regional de la Marina del Mediterráneo y del Mar Negro que tuviera lugar en octubre de 2004 en Venecia, denominado *Virtual-Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC)*. Se trata de una red de comunicación que permite el intercambio de información sobre el tráfico comercial en la cuenca del Mediterráneo en tiempo real, con el fin de contribuir de manera sustancial a la seguridad en el tráfico marítimo y, como un todo, a la de los países ubicados frente al Mar Mediterráneo y al Mar Negro, los cuales dependen, en gran medida, del comercio marítimo regional. Sólo cabe recordar que actualmente 25 países miran hacia ambos mares, los cuales representan sólo un 1% de la superficie marina global, con más de 80 puertos y 2.000 conexiones, y que 20% del crudo mundial transita por la zona. Toda esta información, dada la vulnerabilidad evidente de la cuenca mediterránea, nos hace tomar conciencia de las serias consecuencias, para no decir nada de la catastrófica contaminación, que podrían producirse en caso de posibles ataques que debilitaran la seguridad del tráfico marítimo.

3. Una última consideración se refiere al problema estratégico más importante relacionado con las nuevas amenazas y su *impredecibilidad*: la declinación del “presupuesto de racionalidad” que, como un pilar tradicional en las cuestiones estratégicas, incluyendo a los actores no-estatales, siempre ha implicado la racionalidad de su conducta. Ahora, y no sólo por el fundamentalismo que ha emergido en varias religiones (islam, judaísmo, e incluso, cristianismo), frecuentemente el “presupuesto de racionalidad” no ayuda a prever qué es lo que efectivamente realizará la contraparte estratégica.

Conclusión

El carácter impredecible y de capas múltiples de las nuevas amenazas demanda el desarrollo de nuevas capacidades e, incluso, de una nueva manera de pensar respecto de muchas cuestiones que en el pasado eran normalmente aceptadas. Por ejemplo, la distinción entre fuerzas de policía y fuerzas militares, un logro del estado moderno, se ha ido diluyendo, pudiendo incluso desaparecer en unos pocos años. Esto

significa que las fuerzas armadas llevarán a cabo operaciones similares a las de la policía, sometiéndose ante todo al estado de derecho, en tanto las fuerzas policiales realizarán operaciones frecuentemente indistinguibles de las de los militares.

De todas maneras, mañana, tal como ayer, la seguridad estará en todos lados, y tal como lo explicó el Secretario General y Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), Javier Solana, será una precondition del desarrollo, llegando a constituirse como un bien público global, indivisible a través de las fronteras, que son esencialmente una herencia del pasado.

Lo que debemos temer más es la incapacidad de nuestras mentes para adaptarse a las nuevas circunstancias y entender los nuevos desafíos en un mundo en cambio continuo, y cómo podemos enfrentarlos.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Nuevas amenazas según la estrategia Europea de seguridad

Cooperación política y de seguridad: luces y sombras del
partenariado Euromediterráneo
Alicia Sorroza

COOPERACIÓN POLÍTICA Y DE SEGURIDAD: LUCES Y SOMBRAS DEL PARTENARIADO EUROMEDITARRÁNEO

Alicia Sorroza

Investigadora, Real Instituto Elcano, Madrid

Esta ponencia analizará el Partenariado Euromediterráneo (PEM), principalmente en su dimensión política y de seguridad, desde la perspectiva de la UE, en el marco de la revisión del Proceso de Barcelona tras diez años de su puesta en marcha.

En primer lugar, se mencionará la relevancia de haber incorporado temas de seguridad en la agenda euromediterránea y el planteamiento de partida de este Partenariado en el marco de la acción exterior de la UE. Asimismo, se examinará la preeminencia de la región Mediterránea, un área de máximo interés para la UE, a la luz del nuevo contexto internacional y estratégico plasmado en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), así como los resultados de estas iniciativas después de diez años de su puesta en marcha. Finalmente, y tras analizar la actuación europea en este ámbito, se mencionarán algunas posibles líneas de acción para mejorar la colaboración y cooperación en estas cuestiones, fundamentales para el bienestar de los ciudadanos en ambas orillas del Mediterráneo.

El Proceso de Barcelona se encuentra en un contexto de revisión y, por tanto, de críticas, indispensables para poder mejorar los procedimientos y marcos existentes. No obstante, se quiere destacar la importancia de haber logrado mantener un diálogo entre ambas orillas del Mediterráneo a pesar de los avatares de la realidad internacional. Este activo facilitará cualquier mejora o nueva iniciativa que se quiera poner en marcha. Independientemente de hacia donde se quiera orientar el Partenariado, ya no se comienza de cero. A pesar del espíritu crítico, este “acervo” –entendido desde un punto de vista amplio– es un éxito que no se debería minusvalorar.

1995: la Declaración de Barcelona y sus circunstancias

El consenso logrado para la creación del PEM fue una combinación de muchos factores, condiciones, expectativas, necesidades y circunstancias que la hicieron viable en esos momentos. Desde una perspectiva europea se respondía a las inquietudes e intereses de los países ribereños del Mediterráneo, buscando una aproximación a largo plazo que respondiera a las necesidades y riesgos percibidos en esos momentos. Además, se

comenzaba a perfilar y concretar la incipiente política exterior europea, que surge principalmente como una reacción a la desestabilización de la frontera este de Europa y que posteriormente también impulsaría la creación de su vertiente en seguridad y defensa.

Asimismo, a mediados de la década de los noventa, la iniciativa del PEM se encontró con un ambiente teñido de un cierto optimismo sobre la posibilidad de lograr un acuerdo definitivo para solucionar el conflicto entre Israel y los palestinos (los Acuerdos de Oslo). Esta histórica disputa ha marcado durante las últimas décadas la dinámica en la región y sobre todo las relaciones entre los países del Mediterráneo y Oriente Medio, por un lado, y Europa y Estados Unidos, por otro. Estas prometedoras circunstancias también se relacionaron con un cierto acercamiento entre Israel y otros estados árabes que se estaba produciendo en esos momentos.

Aún así, y a pesar de los buenos augurios sobre la posibilidad de solucionar algunos de los principales conflictos en esta región, la inclusión del capítulo político y de seguridad en la Declaración de Barcelona ha estado en peligro hasta el último momento. Según las crónicas de noviembre de 1995, las diferencias entre las delegaciones siria, egipcia e israelí estuvieron a punto de impedir la adopción del texto con los tres capítulos. Esto pone de manifiesto que lograr un documento consensuado por todos los estados (único marco en el que coincidían Israel y la delegación palestina) en el que se incluyeran compromisos en el ámbito político y de seguridad fue en sí mismo todo un éxito y reveló la importancia que se le otorgó en ese momento a la Declaración de Barcelona.

Concretamente, los ámbitos políticos y de seguridad que se incluyeron en la Declaración fueron:

- Democracia, imperio de la ley, derechos humanos y libertades
- Relaciones Estado-sociedad civil
- Administración pública
- Terrorismo
- Crimen, drogas y corrupción
- No proliferación de armas de destrucción masiva (ADM)
- Seguridad regional y cooperación en materia de defensa
- Prevención de crisis

No obstante, este alto nivel de ambición rápidamente fue rebajado cumbre tras cumbre. Poco a poco, la delicada situación política en la región, sobre todo vinculada al conflicto palestino-israelí (la nueva Intifada estalló en septiembre de 2000), impregnó la dinámica del Proceso. En este contexto el capítulo para la Paz y la Estabilidad en la región euromediterránea fue definitivamente aparcado en noviembre de 2000 en Marsella.

Desde ese momento, cualquier iniciativa en este ámbito ha estado vinculada inexorablemente al desarrollo de la situación en Oriente Medio, a pesar de que el Partenariado se considera complementario y no un instrumento que pueda resolver por sí mismo el conflicto en la región. El pesimismo reemplazó al optimismo inicial.

El capítulo político y de seguridad, aunque es el más controvertido, sólo es, sin embargo, una de las tres cestas que forma la Declaración, que en palabras del entonces presidente del Gobierno Felipe González "(...) resultan indisociables, pues la exclusión de uno de ellos afectaría a los otros de manera irreversible". La perspectiva que prima en la Declaración de Barcelona es la posibilidad de lograr una transformación política en la región a partir de un proceso de reforma económica y de liberalización de los mercados. Con el tiempo, los derechos humanos, el Estado de derecho y un sistema democrático serían la consecuencia del desarrollo económico, lo que a su vez generaría un espacio de paz y seguridad en la región (Euromesco, 2005)¹

En este sentido, es indudable que el diagnóstico y la receta elaborada en 1995 para la región euromediterránea fue pionera y adelantada para su tiempo, ya que en esos momentos, el área no era percibida como un espacio de gran valor estratégico más que para los países del sur de Europa. La base del planteamiento fue la vinculación entre seguridad y desarrollo, entre la necesidad de potenciar el crecimiento y el desarrollo económico en la orilla sur del Mediterráneo como una vía para solventar los desafíos de seguridad presentes en la región, acompañado de un progresivo y gradual proceso de modernización política. En definitiva, se consideraba que en la región mediterránea no se pueden separar el entorno de seguridad y la existencia de regímenes autocráticos no-democráticos en los estados del sur (Bryanjar, 1999: 27-56)

Filosofía de Barcelona, planteamiento, principios y valores

El planteamiento del proceso de Barcelona, que busca solucionar los problemas de la región desde una perspectiva integral y multidisciplinar, tiene su fundamento en una posición más amplia de la UE, que impulsa su acción exterior. La UE ha basado buena parte de sus instrumentos de acción exterior en el compromiso, la socialización y en la condicionalidad, tanto positiva como negativa, buscando la transformación de sistemas de gobierno poco democráticos como una forma de defender sus valores pero también sus intereses. En definitiva, como un objetivo estratégico. La UE ha optado en el escenario internacional por utilizar su modelo interno como un instrumento de acción exterior, sobre todo y especialmente en su periferia, área de máximo interés para su política exterior, tal y como se reconocería posteriormente en la EES.

1. Para profundizar este capítulo véase Kienle (2005).

Esta aproximación que la UE ha empleado en su estrategia de ampliación hacia Europa Central y del Este ha logrado éxitos significativos. No obstante, el objetivo europeo de transformar sociedades en otras más abiertas y tolerantes se encuentra en tensión constante con la pretensión de no intervenir directamente en las dinámicas internas de otros países, de respeto de otras culturas y de gran tolerancia hacia otras normas. Aunque estas posturas no son necesariamente incompatibles, el balance entre ambas es muy delicado y una suele ser preponderante sobre la otra, o por el contrario conducir al inmovilismo. Concretamente, esta es una de las críticas² que más se le hace al Proceso de Barcelona, sobre todo en términos de promoción de la democracia. En la práctica, este impulso transformador se concretaría en la ejecución de algunos proyectos que, indirectamente, fomentarían la reforma política, pero dejando de lado aquellas medidas que más directamente (no necesariamente intrusivas ni intervencionistas) fomentarían una liberalización política de los regímenes de la región. Las dudas, por parte de la UE, de la necesidad de promover directamente una reforma en los países del mundo árabe, anteponiendo el mantenimiento del statu quo a la promoción de la democracia, han dotado de incoherencia y debilidad a todo el enfoque y a la política hacia la región. Tentaciones a las que sucumben las principales potencias con intereses en la región. Los tradicionales planteamientos realistas han sido preponderantes sobre otros de índole más normativa.

La filosofía implícita en la Declaración de Barcelona sugería una modernización política gradual que, a su vez, contribuiría a mejorar las condiciones generales de los países del sur del Mediterráneo; situación que se reflejaría en una considerable mejora de problemas tales como el crimen organizado, los movimientos migratorios, la garantía del suministro eléctrico, el deterioro del medio ambiente, etc. Estos presupuestos, aunque siguen estando vigentes, han cobrado un diferente valor ante la urgencia de luchar contra riesgos y amenazas que ya no nos dejan un margen temporal amplio. La perspectiva preventiva a largo plazo, por ejemplo en términos de terrorismo o inmigración ilegal, ya no es suficiente, aunque sí en relación a otras cuestiones, por ejemplo para evitar el empeoramiento de la situación socio-económica que pueda conllevar a un colapso en algunos estados del sur del Mediterráneo, cuyas repercusiones negativas en la orilla norte (España es especialmente vulnerable) serían más que tangibles.

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la iniciativa europea en la región del Mediterráneo no puede aislarse de la acción exterior de la UE. La política que se ha seguido en este área geográfica responde a un modelo interno de relación entre estados, en el que la cooperación y la integración reemplazan a las políticas de fuerza basadas en cálculos militares y de suma cero, tradicional de las relaciones europeas hasta mediados del siglo pasado. El éxito europeo en gestionar políticamente las disputas y las diferencias entre los estados es su mejor tarjeta de presentación y es a través de ella que intenta ejercer un liderazgo en la escena internacional. El éxito de este modelo de integración ha tenido un impacto decisivo en los procesos de transición democrática de los

2. Hay muchos análisis al respecto: (Young, 2005), (Balfour, 2004).

países miembros de la extinta URSS. Esta política se cataloga como exitosa por haber logrado influir positivamente en estos países, lo que ha permitido una nueva e histórica ampliación de la UE. No obstante, no puede decirse lo mismo de la región mediterránea (Emerson y Noutcheva, 2004, 2005).

Para los países de Europa Oriental, el colapso del modelo sociopolítico y económico ejercido con mano férrea por la dictadura comunista significó una crisis generalizada en la manera de organizar su Estado y de generar desarrollo y bienestar. En este contexto, el proyecto europeo se erigió como la referencia y el objetivo buscado, no sólo por las élites gobernantes, sino también por la mayoría de su población. La legitimidad de las reformas y de los sacrificios para poder pertenecer a este área de bienestar estaba asegurada por el consenso que existía ante el proyecto de ser socios de la UE. En este sentido, la socialización, como un mecanismo de influencia que impulsaba el cambio, estaba firmemente anclada en la percepción positiva del modelo europeo que tenían todos los sectores sociales.

Estas circunstancias no se reproducen de la misma manera en los países de la orilla sur del Mediterráneo. Las resistencias y la desconfianza hacia las reformas que Europa promueve son importantes. Los beneficios del liberalismo económico, político y social defendido por Europa generan no pocas suspicacias, alentadas por diversos sectores, aunque por distintas y variadas razones. En este contexto, el caso de Turquía puede ser paradigmático ya que, aunque el consenso para formar parte de la UE es amplio, las resistencias y la falta de expectativas transmitidas desde Europa pueden tener el efecto contrario y limitar el apoyo al Gobierno en su arduo camino para cumplir los criterios establecidos para formar parte de la UE, ya que, como diversas encuestas han mostrado, el porcentaje de la población que apoya la integración en la UE ha disminuido en el último año³. No obstante, no se puede negar que una Turquía con un Gobierno islamista que cumpla los criterios de Copenhague tendría, previsiblemente, un efecto positivo en toda la región. Asimismo, el recurso a la condicionalidad, la otra cara de la estrategia europea en su vertiente mediterránea, tampoco ha tenido el mismo recorrido que en su experiencia hacia el Este. Tras diez años de proceso euromediterráneo, la condicionalidad, tanto positiva como negativa, ha sido poco efectiva y su utilización muy limitada.

Desde la perspectiva de la condicionalidad positiva, los incentivos no han sido considerados por parte de los socios del Sur lo suficientemente atractivos para promover diversas reformas y cambios internos, no sólo en el ámbito político sino también en el económico. Las recompensas y

3. El periódico turco (liberal) *Milliyet*, en vísperas de que se abrieran (o no) las negociaciones de adhesión con Turquía, tenía como titular de su portada "A pesar de todo, la UE". Según los datos expuestos, la mayoría de los trucos todavía apoyaban la entrada de Turquía en la UE, aunque había disminuido el porcentaje a favor de la misma. En 2004, el 67,5% apoyaba la integración de Turquía, mientras que un año después el porcentaje era del 57,4%. Un 10,3% se mostraba en contra de la integración, casi dos puntos por encima de 2004. El 61,4% de la población declaraba que, en general, no confiaba en la UE y el 81,5% consideraba que Turquía había cumplido las condiciones planteadas por Bruselas para abrir las negociaciones.

ayudas concedidas eran consideradas insuficientes. Además, se debe tener en cuenta que la UE no puede ofrecer a sus vecinos del Sur la posibilidad de formar parte de la UE, y que probablemente sus vecinos del sur tampoco estén del todo dispuestos a mantener una relación política de alto nivel.

Pero, al margen del poco interés demostrado por los regímenes de la orilla sur del mar Mediterráneo en el cumplimiento de los objetivos del PEM, la UE también tiene responsabilidad en los decepcionantes resultados logrados en el ámbito de la primera cesta. Uno de los requisitos para que la condicionalidad obtenga sus frutos es que las condiciones sean creíbles, claras y consistentes (Emerson y Noutcheva, 2005), algo que, por razones internas, la UE difícilmente puede asegurar. Dada la diferente percepción de los Estados Miembros sobre las necesidades y la importancia que la política de la UE debería tener en su frontera sur, la tendencia de los estados a mantener un amplio margen de libertad en sus relaciones bilaterales y que muchos de los temas que plantean los estados magrebíes son objeto de perspectivas disímiles entre instituciones europeas y estados (como las cuestiones vinculadas a la migraciones), la UE encuentra muchas dificultades en la articulación de su política hacia la región.

Por otro lado, la condicionalidad negativa vinculada a la democratización y el respeto de los derechos humanos no fue utilizada por la UE durante los últimos años⁴, aunque diversas circunstancias sí hubieran justificado un mayor recurso a la misma. La necesidad de mantener una cierta estabilidad en la región ha primado sobre el objetivo más amplio y a largo plazo de promover un proceso democratizador y de promoción de los derechos humanos.

La Estrategia Europea de Seguridad y la región mediterránea

El Proceso de Barcelona se puso en marcha en un momento en que la región no recibía la atención internacional que actualmente despierta. El Partenariado buscaba, en sus orígenes, enfrentarse a las cuestiones de seguridad en una región que, aunque no era central en la política exterior y de seguridad de la mayoría de los Estados Miembros de la UE (a excepción de los mediterráneos), sí generaba una creciente preocupación debido a asuntos que potencialmente podían convertirse en una amenaza. Se consideraba que una región geográficamente muy cercana a la UE, en la que se combinaba un importante atraso económico con descontento con la gestión gubernamental y la falta de apertura política vinculada a regímenes fuertemente militarizados, sería muy inestable y generaría no pocos problemas a la UE si éstos no se solucionaban con cierta celeridad. Las distintas dimensiones de la seguridad se enfocaron desde una perspectiva amplia en las tres cestas, vinculando condiciones internas (sociales, políticas, económicas, etc.) e inestabilidad regional.

4. Un análisis muy completo del ámbito de los derechos y la democracia en el PEM se puede leer en Aliboni, 2005.

No obstante, el contexto estratégico sufrió cambios fundamentales en los últimos años. El 11-S tuvo un importante impacto en todo el mundo y en especial en la región. La UE ha intentado responder a los nuevos desafíos internacionales que se le presenta con la elaboración de la EES aprobada en diciembre de 2003.

La optimista denominación de la EES –“Una Europa Segura para un mundo mejor”– refleja el éxito de la cooperación e integración en términos de paz y seguridad que la UE representa. El diagnóstico es claro: la UE ha transformado las relaciones entre los países europeos trayendo paz y libertad a la región. La extensión progresiva pero inexorable del Estado de Derecho y de la democracia han sido fundamentales para la consecución del actual Estado de bienestar que los europeos disfrutaban. No obstante, tal y como la propuesta del Libro Blanco para la Defensa Europea explicita, “Europa está en una situación de paz, pero el resto del mundo no lo está”. Las amenazas a las que debe hacer frente son tanto de índole tradicional como las denominadas nuevas amenazas.

La Estrategia adopta un enfoque integral reconociendo la relación existente entre todas las dimensiones de la seguridad –políticas, socio-económicas, culturales, medioambientales, militares, etc. En este sentido se puede decir que el Documento Solana reafirma el planteamiento de Barcelona. Además, asume como objetivo estratégico crear seguridad en los países vecinos, promoviendo un conjunto de países bien gobernados en las orillas del Mediterráneo.

Las amenazas mencionadas por la EES, fundamentalmente transnacionales, implican fenómenos que atraviesan fronteras nacionales y que no son controlables directamente por los gobiernos nacionales. La mayor parte de las amenazas de esta índole están interrelacionadas y muy vinculadas a estados débiles, sin ordenamientos jurídicos y regulatorios sólidos, con estructuras gubernamentales permeables a la corrupción y a la discrecionalidad que son aprovechadas por sectores vinculados a mafias y redes de tráfico de armas, de personas, de drogas, etc., y que también pueden estar vinculadas a redes terroristas.

Esta situación de debilidad institucional, vinculada a regímenes autoritarios con situaciones sociales y económicas muy deterioradas, agudiza la vulnerabilidad de la UE, sobre todo en zonas cercanas a su territorio porque, tal y como la EES destaca, a pesar de todo, la geografía sigue siendo relevante. Esto es especialmente aplicable para la región del Mediterráneo, que reproduce en su territorio la mayor parte de las circunstancias mencionadas por la EES, que puede tener repercusiones para Europa en su conjunto, pero muy especialmente para España.

En el ámbito español, en sintonía con la EES, este cambio del entorno de seguridad ha sido recogido en la nueva directiva de Defensa Nacional 1/2004⁵, que considera que en el escenario estratégico del siglo XXI, junto a los riesgos y amenazas tradicionales para la paz, han emergido otros nuevos, como el terrorismo de carácter transnacional y global. La

5. Directiva de Defensa Nacional 1/2004, 30/XII/2004.

posibilidad de que ADM caigan en poder de grupos terroristas es hoy considerada como la amenaza más grave para la seguridad global. Asimismo, además de vincular la seguridad europea a la propia, destaca el área del Mediterráneo como de especial interés para nuestro país, por lo que especifica que España debe contribuir a incrementar la seguridad en este área reforzando entre otras medidas la dimensión mediterránea de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). España conjuga una serie de características que la convierten en el escenario de un amplio espectro de desafíos, riesgos y amenazas a la seguridad. Ser país frontera exterior de la UE en el Sur, nos permite conocer muy de cerca las dificultades para luchar contra la inmigración irregular y los tráficoos ilegales, tanto de drogas, armas o explosivos, como de personas. Estos son fenómenos con los que se lidia día a día en el borde exterior de España, al igual que en muchos estados del otro lado de la frontera, por lo que tenemos una especial sensibilidad en estos temas, y por lo que es importante que la UE siga trabajando en búsqueda de mecanismos de solidaridad que colaboren en la gestión de las fronteras de la UE.

En coherencia con la EES, que considera la posibilidad de trabar una asociación más amplia con el mundo árabe⁶, el Consejo Europeo de junio de 2004 adopta el informe final sobre el "Partenariado Estratégico de la UE con el Mediterráneo y Medio Oriente"⁷. Este documento refuerza los conceptos de partenariado y diálogo como ejes de esta estrategia. Este Partenariado tiene como objetivo fundamental promover el desarrollo, una zona común de paz, prosperidad y progreso tanto en el área mediterránea como en Oriente Medio, tratando de responder a las demandas internas de estos países y no imponerlas desde una visión eurocentrista. Este informe fortalece el PEM como marco de relaciones con los países mediterráneos, mientras se plantea como necesario desarrollar las relaciones con el resto de países involucrados en esta asociación estratégica (Oriente Medio). La UE reafirma su compromiso de enfrentarse a los desafíos que la región presenta en temas de seguridad, en términos de conflictos regionales, terrorismo, proliferación de ADM y crimen organizado, comprometiéndose a utilizar para ello todos los medios a su disposición.

Las amenazas y riesgos a las que nos enfrentamos a ambos lados del mar Mediterráneo, por su multi-dimensionalidad y su dinamismo, exigen una acción en la que se combinen todos los instrumentos disponibles. La EES destaca esta necesidad de recurrir a todos los medios, tanto militares como políticos, judiciales, de inteligencia, económicos, etc. Estableciendo claramente que la "mejor protección para nuestra seguridad es un mundo de estados democráticos bien gobernados", por lo que se debe difundir "el buen gobierno, apoyar las reformas políticas y sociales, combatir la corrupción y el abuso de poder, instaurar la supremacía de la ley y proteger los derechos humanos". Este planteamiento, que no hace más que ratificar los principios bajo los que se asienta el PEM, debería estar en la base de las actuaciones de los estados europeos hacia los socios mediterráneos.

6. También en el marco de la iniciativa impulsada desde la política exterior norteamericana de una estrategia hacia el Gran Oriente Medio –*Wider Middle East Strategy*.

7. Informe Final, *EU Strategic Partnership with the Mediterranean and the Middle East*, junio 2004.

La EES es contundente al establecer como objetivo estratégico el fortalecimiento de la seguridad y la estabilidad en el área del Mediterráneo, pero sin dejar de lado la necesidad de promover la democracia en esta región que, tal y como algunos datos reflejados en la ponencia lo ponen de relieve, presenta una situación preocupante en términos de libertades y de cumplimiento de estándares mínimos de derechos humanos.

Estos dos aspectos son esenciales e indisolubles si se quiere conformar una política exterior coherente con los principios y valores de la UE que, además, nos otorgará credibilidad frente a nuestros vecinos mediterráneos. Tal y como se establece en la EES, la coherencia es fundamental, precisamente por la diversidad de instrumentos y políticas que deben ponerse en marcha para lograr estos objetivos políticos.

Resultados del Partenariado Euromediterráneo: ¿según el prisma con el que se mire?

Escollos y dificultades

Tal y como se menciona al inicio de esta ponencia, las dificultades para crear un consenso en el ámbito político y de seguridad fueron ya muy importantes en 1995. Diez años después, es difícil considerar como relevantes los resultados positivos de la cooperación entre los estados de ambas orillas del Mediterráneo.

Los escollos que han ido surgiendo a lo largo de esta década fueron difícilmente resueltos y el compromiso y el interés demostrado desde la orilla sur del Mediterráneo cada vez parece menor⁸. El eterno conflicto entre palestinos e israelíes ha condicionado negativamente todo el Proceso de Barcelona, sin mencionar que ha servido para radicalizar a la opinión pública y crear una coartada para grupos extremistas. Además, siguen bajo el control de gobiernos con graves problemas de legitimidad por su incapacidad de proveer un mínimo de bienestar a grandes sectores de la población. El resultado obtenido, además de un proceso de pauperización de la población, ha sido una oposición radicalizada y el surgimiento de estructuras y movimientos islámicos que promueven el uso de la violencia, pero que actúan allí donde el Estado no lo hace.

Los limitados resultados de los objetivos propuestos en la cesta financiera y económica no han beneficiado el diálogo en el ámbito político y de seguridad. La percepción predominante en el sur ha sido que la UE hace demasiado hincapié en cuestiones de seguridad en detrimento de lo económico, único atractivo de los gobiernos de los socios mediterráneos para participar en el Partenariado. Los incentivos positivos no parecen haber sido muy bien implementados. Por el contrario, la sensación es más bien de resentimiento, por ejemplo ante políticas como la PAC o los bajos niveles de inversiones europeas en la región. Es indudable que la

8. La falta de implicación de los vecinos del sur del Mediterráneo es reconocida, entre otros, por la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea en su resolución del 15 de marzo de 2005, en El Cairo.

falta de coherencia entre iniciativas europeas para el desarrollo y el mantenimiento de algunos aspectos de la PAC es más que criticable, aunque tampoco puede excluirse de la ecuación la responsabilidad de las autoridades locales en los problemas socio-económicos que atraviesan actualmente los países de la orilla sur del Mediterráneo.

Otra cuestión que ha dificultado el despegue del PEM ha sido la conflictividad Sur-Sur, relaciones que se caracterizan por su desconfianza y por referencias nacionalistas que buscan desviar la atención de la población de sus problemas cotidianos. Esto ha provocado escaso entusiasmo en cooperar y participar en programas y actividades multilaterales de cualquier índole, aunque en los pilares de seguridad y económico es donde mayores repercusiones negativas han tenido (Herce y Sosvilla-Rivero, 2005).

Una razón que no podemos dejar de lado para comprender las dificultades de la cooperación en el ámbito de la primera cesta es la desconfianza que generó la consolidación de la Política Europea de Seguridad y Defensa. Ya en la década de los 90, la creación de la Fuerza Marítima Europea (EUROMARFOR) y de la fuerza terrestre, denominada Eurofuerza Operativa Rápida (EUROFOR), provocó no pocas suspicacias. También el desarrollo de la PESD ayudó a incrementar el temor a un intervencionismo militar europeo en su frontera mediterránea, por lo que aumentar y mejorar la transparencia y la información en estos aspectos sería recomendable.

¿Y la Unión Europea?

Es indudable que, en una relación con varias partes, no puede negarse la responsabilidad de cada una de ellas en los éxitos y en los fracasos de las mismas. La falta de compromiso y las reticencias de los estados mediterráneos del sur han influido muy negativamente en el Proceso de Barcelona pero, igualmente, el que la UE no haya logrado gestionar internamente muchas cuestiones también ha repercutido negativamente en el desarrollo del PEM.

La UE se encuentra inmersa en un largo proceso de reforma interna que ha absorbido, durante los últimos años, una cantidad ingente de esfuerzos y recursos. La aparente culminación de este proceso, que se preveía tendría lugar con la aprobación de la Constitución Europea, ha encontrado en los referendos de Francia y Holanda un escollo difícil de sortear. Esta situación ha implicado la dilación en la implementación de diversas medidas que dotarían a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de mayor coherencia y capacidad de actuación. A esto se puede añadir que la incapacidad de los gobiernos europeos de llegar a un acuerdo presupuestario para el próximo período genera no poca incertidumbre al respecto. El temor a que esta crisis repercuta en detrimento de la acción exterior europea es una posibilidad que no puede descartarse y que afecta de lleno a la relación euromediterránea.

La UE tiene grandes dificultades para dotar de credibilidad su acción exterior. Su nivel de influencia proveniente de sus capacidades políticas, económicas y culturales se reduce considerablemente por la falta de

coherencia de algunas políticas europeas. Esto es aplicable para aquellas regiones y países en los que las potencias europeas poseen diferentes objetivos en diferentes ámbitos, lo que provoca que su consecución no sea necesariamente complementaria. Los ejemplos más claros se pueden observar en las relaciones de la UE con Rusia y China. En este contexto, tanto los Gobiernos de los Estados Miembros como la UE son conscientes de que están dispuestos a sacrificar ciertas posiciones o planteamientos (fundamentalmente en términos de democracia y derechos humanos) por la obtención a corto plazo de la satisfacción de intereses, en este caso, cuestiones estratégicas como el acceso a recursos energéticos o medidas concretas en la lucha contra el terrorismo.

Diferencias internas (y en muchos casos contradictorias) en la orientación de políticas o en la implementación de medidas, así como diferencias internas de aproximación a la lucha contra el terrorismo afectan muy negativamente las relaciones euromediterráneas. La necesidad de muchos países de mantener un alto nivel de autonomía en las relaciones bilaterales con países en la región limita las iniciativas europeas en esta región. En definitiva, la falta de voluntad política de los Estados Miembros de actuar bajo el paraguas europeo es una de las grandes debilidades de la UE, que le impide ejercer un papel estratégico relevante en la región y, en general, en la escena internacional.

En circunstancias complejas de ambas orillas en que se ha desarrollado, y a pesar de las críticas, sí que pueden atribuirse al PEM resultados positivos en general y, en particular, en el ámbito político y de seguridad. Sin entrar en demasiados detalles al respecto, se puede decir, en primer lugar, que se ha logrado la inclusión de una dimensión político-militar en el proceso, cuestión muy sensible en la región; en segundo lugar, la adopción de una aproximación amplia al tema de la seguridad, integrando la dimensión político-militar en un marco más amplio, en el que se reconoce la vinculación con otros temas, básicamente sociales, económicos, etc., y la combinación de instrumentos de los disponibles por acción exterior de la UE; en tercer lugar, la adopción por parte de la UE de una aproximación cooperativa hacia los desafíos de seguridad que la región le presenta, teniendo en cuenta los intereses compartidos y no sólo desde una perspectiva unilateral y basada en un análisis de amenazas y riesgos exclusivamente europeos. Asimismo, la socialización y el acercamiento que se ha producido entre diplomáticos, altos cargos gubernamentales y militares de ambos lados del Mediterráneo, al tener que mantener encuentros periódicos, negociar diversos documentos, etc., es destacable. También se puede considerar un efecto positivo la paulatina ampliación de la agenda en esta materia, con la inclusión de cuestiones tales como la cooperación en materia antiterrorista, etc., lo que hubiera sido impensable hace diez años.

En los últimos años la UE ha puesto en marcha diversas iniciativas en la región vinculadas a los ámbitos analizados, en coincidencia con el impulso otorgado a la Política Europea de Vecindad (cuya puesta en marcha es, en sí misma, el reconocimiento de la necesidad de un planteamiento renovado en las relaciones con su entorno más cercano):

- Se pusieron en marcha diálogos institucionales o informales sobre temas de derechos humanos.

- La Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos, fue revisada en 2003 desde el punto de vista de fortalecimiento de la sociedad civil.
- Desde 2002 se desarrolla un nuevo formato de cooperación y diálogo en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa. El diálogo y las actividades en esta materia han progresado considerablemente. Por ejemplo, Turquía (como miembro de la OTAN) y Marruecos están participando en la operación de la UE *Althea*. Y otras muchas iniciativas están en marcha, propiciadas por encuentros de alto nivel⁹.
- Las cuestiones de Justicia e Interior constituyen un ámbito esencial en las relaciones euromediterráneas, a nivel regional y bilateral. La inclusión de estos temas en la agenda del proceso fue impulsada fundamentalmente por España, creándose progresivamente una conciencia compartida de la necesidad de trabajar en estos temas. En el ámbito bilateral, en los acuerdos de Partenariado se han ido incluyendo más y más elementos del área de Libertad, Seguridad y Justicia (por ejemplo en el caso de Argelia). Igualmente, en los planes de acción de la Política Europea de Vecindad también se incorporaron iniciativas prioritarias como sistemas legales, lucha contra la corrupción, asilo, migraciones, movimiento de personas, readmisión, control de fronteras, lucha contra el crimen organizado, lavado de dinero, tráfico de seres humanos al igual que cooperación policial y judicial. Se debe destacar que, en el ámbito de la migración, se analizan temas tales como los derechos y la integración de los inmigrantes en la UE, recogiendo una preocupación fundamental de los países del sur del Mediterráneo.
- En mayo de 2004 se acordó que la cooperación en la lucha contra el terrorismo debía ser intensificada tanto a nivel regional como bilateral. Este es uno de los aspectos más controvertidos en el PEM, por las diferentes aproximaciones al mismo y la falta de acuerdo sobre su definición (algo sobre lo que tampoco hay acuerdo en otros ámbitos). No obstante, sí se ha podido observar cierto avance a nivel declaratorio, ya que tras los atentados en Marruecos (mayo de 2003) se aceptó que el terrorismo se convierta en un tema tratado regularmente en el diálogo político. Asimismo, se acepta que, a pesar de las diferentes interpretaciones, esto no debería impedir la cooperación en aquellos temas que se estimen adecuados.
- En 2004 se pone en marcha la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, se crea una línea de crédito para el Partenariado e Inversión Euromediterránea y se crea la Fundación Euromediterránea Anna Lindh para el Diálogo de las Culturas.

Es indudable que, según el criterio que se utiliza para evaluar los resultados positivos, el Proceso es un éxito, porque sigue existiendo y porque logra sentar alrededor de una misma mesa a todos los Gobiernos de los estados mediterráneos, entre ellos Israel y la Autoridad Nacional Palestina, con todo lo que ello implica.

9. Se pueden consultar los informes sobre el progreso en PESD aprobado por cada Consejo Europeo, en los que se recopilan las principales actividades realizadas en este ámbito, www.ue.eu.int.

Ahora bien, las valoraciones cambian radicalmente al realizar un análisis en términos más concretos y tangibles. Sin extenderse demasiado, ya que existen exhaustivos análisis y documentos al respecto¹⁰, la brecha entre ambas orillas no ha hecho más que agrandarse. Los conflictos regionales no sólo no se han solucionado sino que parecen haberse agravado y presentan un futuro poco halagüeño.

	RNB (per cápita 2004, en dólares)	Orden	PPA (Paridad de Poder Adquisitivo, en dólares)	Orden
Israel	17.380	40	23.515	32
Turquía	3.750	90	7.680	89
Túnez	2.630	101	7.310	93
Argelia	2.280	112	6.260	105
Líbano	4.980	75	5.380	117
Egipto	1.310	131	4.120	132
Marruecos	1.520	128	4.100	134
Siria	1.190	135	3.550	139
Libia	4.450	81	Sin datos	Sin datos
ANP	1.190	135	Sin datos	Sin datos
EEUU	41.400	5	39.710	3
España	21.210	31	25.070	29
Burundi (último)	90	208	660	205

Fuente: Banco Mundial, 15/V/2005.

El terrorismo internacional es una amenaza común. Grupos con ramificaciones en el norte de África han atacado sangrientamente la orilla sur del Mediterráneo al igual que el territorio europeo (Avilés, 2005). Se deben recordar atentados como los de Yerba y Casablanca, o los más recientes de Sharm el Sheij y de Amman, además de otros perpetrados en Turquía. Los atentados de Madrid y Londres parecen haberse aprovechado de grupos y organizaciones estrechamente vinculados con redes magrebíes o con personas que se radicalizaron en el seno de comunidades inmigrantes establecidas en territorio europeo.

A la presión de la inmigración ilegal proveniente de los países magrebíes se le debe sumar el empeoramiento de las condiciones sociales en países subsaharianos, que ha empujado grandes masas de migrantes hacia el norte, empeorando, si cabe, la precaria situación en las fronteras sureñas europeas. En esta situación tiene una lógica implacable el diferencial de rentas entre ambos lados, que es un factor determinante.

Además, el objetivo de lograr una mejora en los ámbitos de la democracia, el imperio de la ley, el buen gobierno, los derechos humanos y las libertades fundamentales está muy lejos de conseguirse. El Informe sobre Desarrollo Humano Árabe del año 2004 elaborado por el PNUD recalca que el déficit agudo de libertad y buen gobierno en el mundo árabe es uno de los principales obstáculos para su desarrollo.

10. Entre otros se pueden consultar el *Anuario del Mediterráneo Med.2005*, Radwan y Reiffers (2006) y Amirah y Youngs (2005).

Índice de percepción de la corrupción		
Rango	País	IPC 2004
26	Israel	6,4
39	Túnez	5
71	Siria	3,4
77	Egipto	3,2
77	Marruecos	3,2
77	Turquía	3,2
97	Argelia	2,7
97	Líbano	2,7
108	Libia	2,5
108	ANP	2,5
1	Finlandia	9,7
22	España	7,1
145	Haití (último)	1,5

Fuente: Transparencia Internacional, 2004.

Según los diversos análisis¹¹ que se han hecho al respecto en la región, incluso el realizado por la Comisión Europea, los avances en términos de convergencia democrática han sido muy limitados y, en muchos casos, con retrocesos, ya que se reconoce que la lucha contra el terrorismo ha significado, en muchos casos, una mayor restricción de las libertades civiles, a pesar de que la declaración ministerial de noviembre de 2004 mencionó que la cooperación contra el terrorismo debería respetar el Estado de Derecho. En general, los regímenes en la región han aprovechado el énfasis puesto en la lucha contra el terrorismo para distraer la atención sobre sus reformas políticas (Cebolla, 2005). En este contexto, y de cara a la cumbre euromediterránea de noviembre de 2005, consensuar un Código de Conducta en la lucha antiterrorista es fundamental para unificar los criterios y los métodos a aplicar.

Promedio de rankings en el respeto a derechos políticos y libertades civiles				
	1983	1993	2000	2003
Israel	2,0	2,0	2,0	2,0
Jordania	6,0	4,0	4,0	5,0
Túnez	5,0	5,5	5,5	5,5
Argelia	6,0	6,5	5,5	5,5
Líbano	4,5	5,5	5,5	5,5
Egipto	5,0	6,0	5,5	6,0
Marruecos	4,5	5,0	4,5	5,0
Siria	5,5	7,0	7,0	7,0
Libia	6,0	7,0	7,0	7,0
MAGREB	5,4	6,0	5,6	5,8
MASHREQ	5,3	5,6	5,5	5,9

Estatus país: 1 a 2,5 = libre; 3 a 5 = parcialmente libre; 5,5 a 7 = no libre.

Fuente: Freedom House, 2004.

11. EuroMeSCo Report; Comunicación de la Comisión Europea, "Décimo aniversario del Partenariado Euro-Mediterráneo: programa de trabajo para afrontar los retos de los cinco próximos años", abril 2005; *Arab Human Development Report*.

Es indudable que la acción de la UE puede considerarse débil en su impulso democratizador. Muchos analistas consideran que los países europeos, en mayor medida tras el 11-S, fueron receptivos a las tesis gubernamentales de que una mayor apertura de sus regímenes políticos propiciaría una mayor inestabilidad. En este delicado balance, la necesidad de estabilidad superó a la decisión de impulsar más abiertamente procesos de apertura política. No obstante lo anterior, se debe mencionar que, durante los últimos años, la UE ha intentado poner en marcha más iniciativas hacia la región para promover la democracia y el respeto de los derechos humanos. En algunos casos, este dinamismo se atribuye a una reacción ante las iniciativas norteamericanas, que se han dotado de un discurso con un importante contenido en materia de promoción de la democracia y del respeto de los derechos humanos, aunque en la práctica están muy lejos de concretarse (Youngs, 2005). Igualmente, el hincapié que la política norteamericana ha hecho en el uso de la fuerza como un instrumento de democratización ha provocado, además de un aumento del antiamericanismo en la región, una apreciación positiva de los países del sur del mediterráneo a los planteamientos más integrales de la UE.

No puede decirse que el trabajo de estos años no haya producido resultados; la dificultad estriba en que, tras diez años de PEM, parece que los instrumentos y los medios para conseguir los objetivos planteados no están siendo los más adecuados y su implementación es claramente insuficiente. Una vez más, la retórica ha superado los hechos.

Por eso, la adecuación del PEM a las nuevas necesidades y urgencias en la región es tan primordial para el bienestar de los habitantes de ambos lados del mar. En 2005, el volver a los términos planteados en 1995 ya no es suficiente porque, para abordar los retos que hoy se plantean, hay que ir ir más allá de lo acordado en Barcelona hace diez años.

2005: revigorizar el Partenariado Euromediterráneo desde la Unión Europea

Algunas ideas

El año 2005 parece ser un año fundamental para el Proceso de Barcelona. Desde las instituciones comunitarias, la presidencia británica y el Gobierno español hay un interés manifiesto en revigorizar y dotar de mayor impulso político al PEM. Se intenta dar contenido y recursos a un instrumento que se sigue considerando fundamental en las relaciones entre ambas orillas del Mediterráneo. Es incuestionable la necesidad de mejorar y ampliar la cooperación en todas aquellas cuestiones vinculadas a la cooperación política y de seguridad desde una perspectiva transversal. A lo largo de esta ponencia, se ha hecho especial énfasis en el vínculo directo que la EES establece entre seguridad, democracia y desarrollo y la relevancia de la región mediterránea. Siguiendo esta lógica, se mencionarán algunas posibles líneas de acción para la UE en estas materias.

Desde una perspectiva amplia, uno de los grandes desafíos de la UE es lograr el balance adecuado entre luchar contra las causas profundas de las amenazas que aquejan a los ciudadanos y el logro de las prioridades

a corto plazo, que también es indispensable para su seguridad y bienestar. Para ello una UE más comprometida y eficaz en la prosecución de los objetivos estratégicos acordados es imprescindible. Los esfuerzos para dotarse de capacidades y hacer creíble y eficaz su acción exterior son fundamentales. Para dotar de mayor unidad a las decisiones y acciones europeas el compromiso político de todos los estados europeos (no solo los ribereños) es también primordial.

Asimismo, la coherencia de las políticas europeas hacia la región sigue siendo una asignatura pendiente que resta mucha credibilidad y que es uno de los principales argumentos esgrimidos por el Sur para justificar su falta de implicación con el proceso euromediterráneo. Lo que más se critica es la incoherencia entre las políticas económicas europeas, pero son también significativas las dificultades para implementar una acción coherente europea y también entre los Estados Miembros y la UE, tanto en cuestiones políticas como de seguridad.

Se debería evitar caer en la tentación de lograr una sensación precaria de seguridad a corto plazo por la implantación de medidas contra el terrorismo, cuyos resultados no necesariamente lograrán una disminución de la amenaza real a nuestras sociedades, pero que disminuyen las posibilidades de un proceso de apertura política. Esto no implica abandonar una perspectiva pragmática de acuerdos concretos con los gobiernos de los países mediterráneos, pero sí diferenciar entre países y reforzar una postura europea crítica con los regímenes autoritarios que, eventualmente, pueda concretarse en la utilización de aquellos instrumentos previstos para estas circunstancias. Se deberían fomentar acuerdos concretos, pero sin dejar de lado el planteamiento que sustenta el Partenariado.

La UE, en cuestiones más concretas vinculadas al ámbito de la seguridad y de la defensa, también podría impulsar algunas iniciativas:

- Desde el punto de vista de la seguridad, en términos más tradicionales y vinculado a la necesidad de evitar un aumento de la conflictividad en la región, profundizar el diálogo sobre la PESD (impulsado desde la presidencia española de 2002) es una posibilidad que está siendo bien recibida. Los países de la orilla sur están siendo receptivos para aquellas iniciativas que permitan mejorar la cooperación y la transparencia en esta materia, para solventar los tradicionales problemas de la desconfianza del Sur con respecto al Norte. De la misma forma, deberían encontrarse los canales adecuados para una mejor y más estrecha coordinación de iniciativas de la UE y de la OTAN, como de otras organizaciones en la región. Además, los marcos subregionales, como la Iniciativa 5+5 (de la que España forma parte), son una opción que podría permitir avanzar más rápidamente en esta esfera que en el estricto ámbito multilateral. No obstante, la dificultad reside en asegurar la no discriminación y la transparencia hacia el resto de socios mediterráneos. En la promoción de la paz regional, el ámbito de la cooperación y ayuda militar es un aspecto relevante que podría desarrollarse aún más desde la PESD:

- Operaciones de mantenimiento de la paz, como un medio para mejorar la confianza Norte-Sur, pero también Sur-Sur.

- Aspectos civiles: es un ámbito que la UE establece como prioritario, considerando la existencia de intereses comunes en luchar, tanto contra desastres causados por el hombre, como los naturales. Las dificultades sanitarias de la región vinculadas a redes de tráfico de personas, desastres naturales, etc., puede conformarse en un futuro no muy lejano en un verdadero desafío al bienestar de las dos orillas del Mediterráneo.
- Entrenamientos comunes: la UE podría ofrecer entrenamiento para fomentar la participación en operaciones de paz y humanitarias en la región a través de diversas organizaciones multilaterales y regionales. Este tipo de entrenamiento debería estar orientado a que las fuerzas armadas sean formadas para dar apoyo a la sociedad civil. Este tipo de cooperación debería estar sujeta a estrictos controles y condicionado al avance en otros ámbitos, y a la reforma de los sectores de la seguridad y la defensa en los países de la orilla sur.
- Fomentar la cooperación y el diálogo en cuestiones tales como el desminado o la protección del medio ambiente se perfilan como un nuevo marco de las relaciones euromediterráneas.
- Potenciar las iniciativas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad (*Security Sector Reform*). En especial, poniendo énfasis en la reforma de las instituciones de seguridad y defensa de los países del Sur, hasta ahora un elemento ausente de las relaciones euromediterráneas en materia de seguridad. La UE ha promocionado algunas actividades en el ámbito de la reforma policial y el entrenamiento de fuerzas policiales, pero con el objetivo final de fortalecer estos instrumentos en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado y sin especial énfasis en la reforma integral del sector. Sería fundamental propiciar unas fuerzas de seguridad y de defensa eficientes y eficaces a la par que respetuosas de los derechos humanos para evitar así el fortalecimiento de la vertiente más autoritaria de los gobiernos de los vecinos del sur. Esto estaría muy vinculado al fortalecimiento de la justicia, la división de poderes y el fortalecimiento de la ley y el orden.

La cooperación en este ámbito abre muchas posibilidades que deberían ser aprovechadas, sin dejar de lado la estrecha relación entre seguridad y reforma política. La colaboración político-militar debería estar siempre en el marco de la condicionalidad y no limitada a la cooperación en materia antiterrorista, sino incluir cuestiones tan centrales como, por ejemplo, el control civil de las fuerzas de seguridad¹².

- Es necesario consolidar un planteamiento integral y un diálogo estructurado en términos de seguridad interior, vinculados al área de Justicia e Interior, y apoyar a los países del Sur en la gestión de sus fronteras, de sus sistemas judiciales, etc. Se deberían incluir, con un impulso político y económico importante, los aspectos que históricamente han reivindicado los vecinos del sur, tales como iniciativas para facilitar la integración, los derechos y el bienestar de los inmigrantes en territorio europeo.

12. Para ampliar este debate véase Hänggvi y Tanner (2005) y Tanner (2005).

- Avanzar en el establecimiento de criterios objetivos para evaluar el cumplimiento de los objetivos en materia de seguridad incorporados en diversos acuerdos de asociación y planes de acción y las consecuencias positivas y negativas en cada situación, en línea con la Política Europea de Vecindad. La coherencia y la coordinación institucional deberían ser transversales a ambas iniciativas y en aquellos instrumentos que tengan algún tipo de repercusión en la región.
- La potenciación de la colaboración euromediterránea en la lucha contra el terrorismo es un tema cardinal que centrará sin lugar a dudas la próxima Cumbre. Muchas críticas se han erigido ante la utilización de la lucha contra el terrorismo como una coartada de los gobiernos regionales para restringir libertades y derechos¹³. La tentación de obtener contrapartidas en términos de lucha contra el terrorismo, contra el crimen organizado e inmigración ilegal, a cambio de ser más permisivos a la hora de impulsar reformas en la región, va en detrimento de una perspectiva a más largo plazo y también del prestigio y coherencia de la UE en la región. Es necesario encontrar un equilibrio entre ambas perspectivas y necesidades en este contexto y lograr un enfoque pragmático combinado con una decisión clara y contundente de la UE en este ámbito.
- Se debería reforzar la perspectiva multidimensional y la disponibilidad de medios de que dispone la UE en la lucha contra el terrorismo, actuando en estrecha colaboración con los gobiernos del Sur. Sería fundamental mejorar los mecanismos que permitieran una mayor fluidez de información entre todos los actores involucrados para conseguir un mejor aprovechamiento de instituciones como Europol, entre otras. Lograr un acuerdo sobre una estrategia coordinada de lucha contra el terrorismo, así como un acuerdo sobre prácticas y conductas antiterroristas aceptadas internacionalmente, sería un notable avance y permitiría hablar como un bloque unido y comprometido en la lucha contra grupos terroristas¹⁴. Europa debería comenzar a ver a sus socios mediterráneos como verdaderos socios y no sólo como fuente de estas amenazas, ya que, como pusieron en evidencia los atentados de Londres, los orígenes del terrorismo también deberíamos buscarlos en nuestras sociedades.

A modo de conclusión, se quiere recalcar que ante las nuevas amenazas y riesgos es fundamental una UE sólida internamente y que se erija en un actor de relevancia e influencia en la escena internacional. En un contexto en el que la paz, la estabilidad y la prosperidad no parecen ser adjetivos aplicables a los países de la orilla sur del Mediterráneo, es más necesario que nunca una UE más coherente y

13. El debate "seguridad vs. libertades y derechos individuales" está presente en las sociedades europeas con motivo de iniciativas de diversa índole impulsadas por gobiernos de todos los signos políticos.

14. Esta posibilidad plantea varias dificultades, puesto que la UE tiene grandes dificultades para ponerse de acuerdo sobre una estrategia de lucha contra el terrorismo, que espera para ver la luz a finales de 2005. Además, las dificultades para acordarse sobre un código en materia de antiterrorismo son de gran amplitud dado que un elemento esencial para definir cuáles son los medios adecuados para combatirlo sería una definición común del terrorismo a nivel internacional, que por el momento es inexistente.

más comprometida con los problemas de sus vecinos, que cada vez son más suyos. De cara a la Cumbre de noviembre de 2005, la UE debería emplearse a fondo para lograr impulsar un proceso que, a todas luces, requiere la participación plena de todos los gobiernos implicados y una postura clara de cuáles son los objetivos buscados. La UE debería ser capaz de responder a esta pregunta sin dudas y de poner todos los medios para cumplirlos. Tal y como ha expresado Javier Solana, el tiempo no es neutral y a diez años de la puesta en marcha del Proceso de Barcelona no queda más margen para discursos y retórica.

Referencias bibliográficas

Anuario del Mediterráneo. Med.2005 (2005) Barcelona: IEMed-CIDOB

ALIBONI, Roberto "El enfoque de la Asociación Euromediterránea en materia de derechos humanos y democracia". En: AMIRAH, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: FRIDE-RIE, 2005. P. 51-64. <http://www.realinstitutoelcano.org>

AMIRAH, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.) (2005) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: FRIDE-RIE <http://www.realinstitutoelcano.org>

AVILES, Juan "Una amenaza compartida: la yihad global en Europa y el Magreb". *ARI* No. 15/2005 (febrero 2005). <http://www.realinstitutoelcano.org>

BALFOUR, Rosa "Rethinking the Euro-Mediterranean Political and Security Dialogue", *ISS-EU Occasional Papers*, nº52, mayo 2004

BRYANJAR, Lia "Security Challenges in Europe's Mediterranean Periphery". *European Security* Vol. 8 No. 4 (Hiver 1999).

CEBOLLA BOATO, Héctor "La lucha contra el terrorismo, ¿un revés para la democratización de Marruecos?", *ARI* nº 1/2005 (enero 2005) www.realinstitutoelcano.org

EMERSON, Michael y NOUTCHEVA, Gergana "Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation". *Working Documents* No. 214. CEPS (noviembre 2004).

EMERSON, Michael y NOUTCHEVA, Gergana "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy Assessments and Open Issues", *Working Documents* No. 220. CEPS (marzo 2005).

Euromesco Report "Barcelona Plus. Towards a Euromediterranean Community of Democratic States". *Euromesco Report* (abril 2005).

HÄNGGI, Heiner y TANNER, Fred "Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighbourhood" *Chaillot Paper* nº80 París: Instituto de estudios de Seguridad de la UE (julio 2005)

HERCE, José y SOSVILLA-RIVERO, Simón "El no-Magreb: implicaciones económicas para (y más allá de) la región", *Documentos de Trabajo* No.12/2005, Real Instituto Elcano (marzo 2005).

KIENLE, Eberhard "Es posible una reforma política mediante una reforma económica? Los países del sur del Mediterráneo diez años después de la Declaración de Barcelona". En: AMIRAH, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: FRIDE-RIE, 2005. P. 25-38. <http://www.realinstitutoelcano.org>

RADWAN, Samir y REIFFERS, Jean-Louis (ed) (2006) *Rapport FEMISE 2005 sur Le Partenariat Euro-Méditerranéen: Analyses et propositions du Forum Euro-Méditerranéen des Instituts Economiques*. Marsella: Institut de la Méditerranée.

TANNER, Fred "Cooperación en materia de seguridad: ¿hacia una nueva reforma?". En: AMIRAH, Haizam y YOUNGS, Richard (coords.) *La Asociación Euromediterránea una década después*. Madrid: FRIDE-RIE, 2005. P. 81-94. <http://www.realinstitutoelcano.org>

YOUNGS, R. "El Proceso de Barcelona, diez años después. ¿Un modelo para afianzar la reforma árabe ?" FRIDE (enero 2005) ; Resolución de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea, adoptada el 15 de marzo de 2005.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Diálogo Mediterráneo de la OTAN: análisis y perspectivas después
de la cumbre de Estambul

Algunos comentarios sobre la Estrategia Europea de Seguridad
Noureddine Mekri

Noureddine Mekri

Director del Instituto Superior para Estudios de Seguridad y Defensa Nacional (ISESN). Argel

1. El documento que trata sobre la Estrategia Europea de Seguridad (EES) identifica las nuevas amenazas para la seguridad europea y retoma, para ello, las ideas, análisis y conceptos extensamente desarrollados, desde hace ahora unos quince años, en los discursos políticos y en los escritos académicos.

La primera impresión es que dicha estrategia procede de un proceso de “santuarización” de Europa, que coloca el principio de “securitización” de Europa sin realmente tener en cuenta el medio internacional y el regional, y sin siquiera contemplar la posibilidad de una interacción con este último.

De ahí resulta que las amenazas son enumeradas, no tanto como riesgos para toda la comunidad internacional y, por lo tanto, con posibles respuestas concertadas, sino como tantos otros “fenómenos” intrínsecos y susceptibles de perjudicar los intereses en seguridad de Europa.

De esta apreciación resulta una voluntad, más o menos explícita, de hacer todo lo posible para salvaguardar la prosperidad, la estabilidad y la seguridad de Europa, como si este continente evolucionara al abrigo y sin interacción con el medio internacional y con las otras esferas geopolíticas contiguas.

2. Estos riesgos y amenazas, por muy reales que puedan ser –al menos por lo que respecta al deterioro del equilibrio ecológico del planeta o el terrorismo– apelan a respuestas mucho más voluntaristas que las medidas preconizadas por la Unión Europea. Sobre estas cuestiones esenciales, si no vitales, *la respuesta debe ser política y no estratégica y debe manar de un consenso internacional fuerte lo más extenso posible en el seno de las instituciones internacionales, particularmente en la ONU.*

La respuesta estratégica reactiva a las amenazas, incluso cuando es transparente como la de la Estrategia Europea de Seguridad, permanece prisionera de una visión a corto plazo y de una lógica, si no de enfrentamiento, por lo menos de oposición.

Lo que deseáramos es una *gestión política franca y constructiva entre socios*. Y en este partenariado tenemos nuestras ideas y nuestras bazas por jugar. No es una llamada a la caridad sino al partenariado.

La gestión estratégica es un juego de suma cero, donde uno gana, el otro pierde. Lo que nosotros proponemos es un partenariado donde ambos ganen. Preferimos ser socios políticos y no objetos de una estrategia.

3. Sobre otras cuestiones, como por ejemplo, el caso de la no-proliferación y los flujos migratorios; la ESS no aborda el problema de fondo y parece preocuparse sobre todo de salvaguardar su propia seguridad, su propio poder y su propia prosperidad. Las medidas postuladas no pueden garantizar a largo plazo ninguno de los logros políticos, económicos y sociales de Europa y todavía menos la paz, la seguridad y el desarrollo armonioso del conjunto de la región euromediterránea.

Para convencerse de ello, dos preguntas sencillas:

- ¿Por qué sería el arma nuclear más peligrosa en manos de uno, demotivado según conviene, que en manos del otro, exonerado por adelantado de toda responsabilidad?
- ¿Quién puede –y con qué medios– detener a un joven candidato a la inmigración de un país del Sur cuyo horizonte está cerrado y que apela inexorablemente a la opulencia norteamericana y europea desplegada en cientos de cadenas de televisión vía satélite?

La cuestión de la inmigración es un problema que requiere fundamentalmente una estrategia colectiva y una acción común fundada, no sobre una gestión policial de visión estrecha, sino más bien sobre la cooperación y la negociación con los países del Sur desde una óptica de desarrollo y de estabilización de las poblaciones en los países del Sur.

4. En un mundo finito como el de hoy, totalmente interconectado, globalizado y mundializado y sin embargo fracturado, los problemas planteados ya no pueden ser abordados solamente en términos de amenazas sino como desafíos que deben ser construidos de manera concertada y solidaria por toda la humanidad.

El principal desafío hoy en día, visible a simple vista en todo el arco Mediterráneo, es la formidable concentración de la riqueza, del poder, del consumo excesivo y del derroche de los recursos en Europa y en América del Norte; mientras que la inmensa mayoría del planeta sobrevive y se muere de hambre, de ignorancia, de epidemias, de las guerras y de los conflictos.

Éste es un formidable desafío que se plantea al Sur, pero también por la fuerza de las cosas, a los países del Norte debido a la mundialización y la interdependencia que desencadena en un mundo convertido en “aldea global”.

Este desafío global integra al conjunto de amenazas que la Estrategia Europea de Seguridad plantea de manera fragmentada e incompleta.

5. La democracia y el buen gobierno, antes de ser dictados a nuestros países, deben prevalecer en las relaciones entre las naciones y los estados.

¿Hace falta a este respecto recordar que ningún Estado occidental ha aparecido por generación espontánea, ya próspero y democrático? Siglos de miseria, de totalitarismo, de dictadura, de guerras, de esclavitud, de expoliación, de explotación de poblaciones enteras en nuestros países y de la clase obrera en Europa y en América han preparado y hecho posible la democracia y el buen gobierno, esgrimidos hoy como la alegría que hará nuestras vidas mejores y nuestro futuro más seguro. ¿Quién se acuerda de los sufrimientos que ha vivido esta vieja tierra de España no hace tanto tiempo?

El propósito aquí no es el de buscar justificaciones o pretextos para retrasar o aplazar la necesaria democratización de nuestros países del Sur.

Hoy en día se considera que ésta es una exigencia no sólo ética y política sino también una condición para el desarrollo económico y social. No obstante, el propósito es subrayar bien fuertemente que democracia y desarrollo están íntimamente ligados en una relación dialéctica.

Admitimos que no puede haber desarrollo sin democracia pero hace falta admitir –y nosotros lo hemos experimentado de manera dolorosa– que querer democratizar sin desarrollar, sin mecanismos institucionales que apunten a prevenir el retorno a las formas más duras de dictadura y a un ritmo que no es el del tiempo histórico de la sociedad concernida, vuelve a abrir las puertas al fascismo.

6. El Proceso de Barcelona, así como el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, ofrecen el marco para la elaboración de una verdadera política de seguridad euromediterránea, a poco que el coraje, la claridad de perspectiva y la buena voluntad prevalezcan en unos y otros.

Desde esta perspectiva, quisiera recordar que desde hace un poco más de dos años, la Unión Europea ha abierto, en el marco del Proceso de Barcelona, un diálogo político y de seguridad sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) con los países socios del Sur. Este diálogo, aunque reciente, ha generado un potencial de concertación y de cooperación importante que podría facilitar una mayor comprensión de los problemas de seguridad global en el Mediterráneo. Sin duda, sería útil que este diálogo no sea confinado a un debate sobre la PESD, sino que vaya más allá, integrando las preocupaciones legítimas de seguridad de los países del Sur. De esta manera, será seguramente más fácil ponerse de acuerdo acerca de los desafíos que se plantean en toda la región, de su amplitud y de su tratamiento.

7. España ha jugado un papel de primera línea en el acercamiento entre el Norte y el Sur del Mediterráneo, conforme a su vocación histórica de puente entre las dos orillas. Lo ha demostrado de manera magistral arbi-trando la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de noviembre de 1995. Se dispone a acoger la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del proceso de Barcelona el 27 y 28 de 2005.

Esperemos que logre en esta ocasión sentar las bases de un diálogo renovado sobre la seguridad colectiva entre el Norte y el Sur del Mediterráneo. Tiene los medios políticos y la coyuntura internacional se presta a ello.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Ideas para el futuro del proceso de Barcelona en el ámbito de la PESD
Martín Ortega

IDEAS PAR EL FUTURO DEL PROCESO DE BARCELONA EN EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD)

Martín Ortega

Investigador, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París

Las ponencias y las intervenciones de este seminario internacional han demostrado que existe un consenso básico sobre la necesidad de reforzar el diálogo euromediterráneo en materia de seguridad y defensa. Esta es la cuarta edición del encuentro de Barcelona y, año tras año, la misma tendencia se confirma. Ahora bien, aunque existe un consenso general, el problema es definir las medidas adecuadas y los marcos de cooperación que pueden funcionar en la práctica. Todo el mundo cree que hay que pasar del diálogo a la acción, pero persisten obstáculos importantes para lograrlo y los gobiernos no introducen las iniciativas concretas que materialicen ese paso.

En lugar de hacer un resumen de las contribuciones durante el seminario, voy a presentar primero los obstáculos políticos más destacados para el refuerzo de la cooperación en seguridad y defensa dentro del marco del Proceso de Barcelona. Luego analizaré los retos internos de ese mismo Proceso. En tercer lugar, presentaré una lista de las medidas de cooperación posibles, presentes y futuras. Por último, abordaré una reflexión sobre la evolución previsible de este campo en los próximos años.

La Unión Europea seguirá sin duda desarrollando sus capacidades civiles y militares para la gestión de crisis en el futuro previsible. Su Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), bien descrita por el General Mosca Moschini, da lugar a un número creciente de operaciones, realizadas en estrecha relación con Naciones Unidas. Es necesario por tanto que la Unión Europea y sus Estados Miembros mantengan una información abierta con sus socios mediterráneos a través del Proceso de Barcelona, y que todos piensen en una cooperación futura en esta materia.

Dificultades políticas

En el diálogo político y de seguridad del Proceso de Barcelona, que constituye su primer cesto, son destacables los siguientes obstáculos políticos: (1) la resolución de conflictos y disputas en la región mediterránea, (2) la asimetría de los socios mediterráneos, y (3) la asociación de Estados Unidos con el proceso y la coordinación con las actividades de la OTAN.

Cada conflicto en torno al Mediterráneo tiene su dinámica propia. Desde su comienzo, el proceso euromediterráneo no estaba diseñado como mecanismo de resolución de ninguno de esos conflictos sino más bien, como un instrumento para crear un ambiente político favorable en el conjunto de la región. El día en que los conflictos entren en vía de resolución, el Proceso de Barcelona demostrará su gran potencial de desarrollo. Pero si las disputas permanecen, como en los diez años desde 1995, el proceso sólo puede avanzar muy lentamente. Esto es cierto, ante todo, con respecto al conflicto entre Israel y los palestinos, e Israel y Siria, pero también es aplicable a otros casos menos citados pero igualmente relevantes, como el Sáhara Occidental. Las relaciones económicas bilaterales entre cada país mediterráneo y la UE pueden continuar, pero el diálogo multilateral sobre cuestiones políticas y de seguridad –que es muy necesario para todos– estará bloqueado hasta que haya un nuevo ambiente en las distintas controversias.

La segunda dificultad externa es la asimetría en torno al Mediterráneo. Por un lado, existe un bloque económico y político: la Unión Europea; por otro, hay una multitud de actores heterogéneos, incluyendo los países árabes, Israel, países candidatos como Turquía y Croacia, y otros de los Balcanes que todavía no han llegado a definir una forma de relación definitiva con la UE. La Unión no es un bloque en el sentido tradicional de potencia expansiva, que quiere crear una zona de influencia, sino que pretende ayudar a la estabilidad y la prosperidad de sus vecinos, como indica la Estrategia Europea de Seguridad (EES) de diciembre de 2003. Pero la Unión y sus Estados Miembros actúan casi siempre como una unidad que comparte unos objetivos y unos métodos. Por el contrario, al otro lado de la mesa en el Proceso de Barcelona se sientan actores de una dimensión diferente y divididos entre sí. Uno tiene la impresión de que el desarrollo político y económico en Europa durante los últimos cincuenta años ha situado a los miembros de la UE en una fase histórica muy evolucionada, mientras que en otras orillas del Mediterráneo la historia se ha detenido, ya que se reproducen sin cesar problemas, crisis y debates que esos mismos actores ya han vivido de una u otra forma en el pasado. Esta doble asimetría, de tamaño e histórica, introduce una dificultad enorme en el diálogo euromediterráneo, porque parece que las diversas orillas hablan lenguajes distintos, tanto sobre cuestiones de política interna, como internacional.

La tercera dificultad es de naturaleza diferente y se refiere al papel de Estados Unidos en la región mediterránea y a su posible asociación a las iniciativas de la Unión Europea. No es preciso comentar la importante presencia de Estados Unidos en el Mediterráneo y en Oriente Medio. Ahora bien, se trata de saber hasta qué punto deben establecerse vínculos entre los esquemas de cooperación dirigidos al Mediterráneo patrocinados por la Unión Europea y aquellos en los que está implicado Estados Unidos. Algunos países miembros de la UE desean mantener a toda costa la autonomía de las iniciativas europeas, por lo que se oponen vehementemente a cualquier intento de asociar a Estados Unidos. Del mismo modo, para esta primera corriente, el Proceso de Barcelona y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN deben continuar en paralelo sin ninguna coordinación o distribución de tareas entre ellos. En cambio, otro enfoque mantiene que las relaciones económicas, comerciales y financieras entre europeos y socios mediterráneos, y también las sociales

y culturales (cestos segundo y tercero de Barcelona), deben limitarse a los participantes, pero que el diálogo político y de seguridad (primer cesto) comparte puntos comunes con otras iniciativas en las que participan los europeos y sus socios mediterráneos, junto con los Estados Unidos. Según esta escuela de pensamiento, debería hallarse una coordinación explícita entre el diálogo y la cooperación euromediterráneos en materia de seguridad y defensa y el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, con el fin de definir una sinergia adecuada entre los dos marcos. Hasta que no se resuelva esta disyuntiva –cosa que concierne a los aliados transatlánticos sobre todo– no podrá llevarse hasta sus últimas consecuencias la cooperación euromediterránea sobre la PESD. A decir verdad, el estado actual de las relaciones transatlánticas no augura una coordinación explícita en esta materia.

Retos internos del Proceso de Barcelona

El avance del diálogo y la cooperación euromediterráneos en el campo de la PESD encuentra también problemas en la propia ejecución del proceso, entre los que cabe destacar: (1) la adopción de un enfoque pragmático, (2) la definición de medidas concretas, y (3) la existencia de diversos marcos de cooperación, dependiendo de la participación bilateral, sub-regional o multilateral.

Si se mira la evolución de la relación euromediterránea en materia de seguridad y defensa durante los últimos años, se observa un cambio del enfoque conceptual al pragmatismo. Desde 1995, los embajadores del Proceso de Barcelona trabajaron sobre la definición de conceptos y llegaron a un proyecto de Carta para la paz y la estabilidad en el Mediterráneo en la Conferencia de Stuttgart en abril de 1999. La adopción de esta Carta fue dejada en suspenso en la Conferencia de Marsella en 2000 y, desde entonces, se ha seguido un enfoque más modesto y pragmático. Esto quiere decir que se han pactado las medidas concretas de diálogo y acción que eran aceptables para todos los participantes en el proceso, sin querer establecer marcos conceptuales más ambiciosos. Por ejemplo, al tiempo que la UE desarrollaba una PESD y operaciones para la gestión de crisis, la Unión dialogaba con sus socios mediterráneos sobre estos asuntos. Este enfoque pragmático es realista y eficaz, y los deseos de volver a la Carta o a “conceptos estratégicos para el Mediterráneo”, que encuentran todavía sus abogados, parecen destinados a la esterilidad –a no ser que las circunstancias políticas cambien mucho.

El diálogo tiene una utilidad en sí mismo porque ayuda a conocerse mejor. Responsables del norte y del sur, del este y del oeste del Mediterráneo se han reunido en ocasiones formales e informales para debatir cuestiones políticas, de seguridad y de defensa, y estos intercambios son siempre provechosos. El mismo seminario de Barcelona es un buen ejemplo. Ahora el reto es pasar del diálogo a la acción a través de medidas puntuales que sean del interés de los diversos participantes en el Proceso de Barcelona. Más adelante se ofrece una lista de las posibles medidas. Pero, en términos más generales, es importante comprender la importancia de pasar del diálogo a la acción. La continuación indefinida de un diálogo que no se materializa en medidas tangibles produce frus-

tración. Por el contrario, las acciones específicas dan un contenido y un sentido al diálogo. Los gobiernos participantes, y en particular los gobiernos de los países mediterráneos de la UE, que han apoyado siempre este aspecto del proceso, deberían invertir nuevos esfuerzos en presentar y promover medidas concretas.

El último reto del Proceso de Barcelona en el campo de la seguridad y la defensa es la coordinación de los diversos marcos de cooperación existentes. En primer lugar, existe un rico entramado de relaciones bilaterales entre países del norte y del sur del Mediterráneo, algunas con una larga historia tras de sí. Así, la cooperación bilateral en materia de defensa entre España y Marruecos o entre Francia y Túnez está bien establecida, del mismo modo que la cooperación entre Jordania y el Reino Unido, por citar sólo unos pocos casos. El diálogo y la cooperación multilateral en el marco del Proceso de Barcelona, en segundo lugar, viene a añadirse a esas relaciones bilaterales pero no las sustituye. Este cuadro regional cubre a toda la región mediterránea. Entre esos dos marcos, aparece la cooperación sub-regional, que es útil para algunos propósitos concretos. El reto pendiente es coordinar esos tres niveles, bilateral, sub-regional y regional, de manera que las distintas medidas no se solapen entre sí innecesariamente y vayan todas en el sentido de un acercamiento y estabilidad regional, de acuerdo con el espíritu del Proceso de Barcelona. Para ello, sería interesante la creación de un inventario de medidas (mantenido por la secretaría del Consejo de la UE en Bruselas o por las futuras instituciones del proceso euromediterráneo, cuando sean creadas) que permitiera al menos un conocimiento fidedigno de las acciones más importantes que se llevan a cabo en esta área.

La iniciativa sub-regional de los Ministros de Defensa del Grupo 5 + 5 presenta un gran interés. Desde diciembre de 2004 los ministros de estos países (Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez, más España, Francia, Italia, Malta y Portugal) se han reunido y han establecido un comité de seguimiento para estudiar medidas de cooperación marítima, aérea y de protección civil en el Mediterráneo occidental. Esta iniciativa, que se declara explícitamente compatible con el Proceso de Barcelona, muestra el gran potencial de la cooperación en este marco geográfico y parece destinada a reforzarse en el futuro.

Medidas específicas de cooperación

Los siguientes campos muestran las grandes posibilidades de cooperación en materia de seguridad y defensa que existen, si pueden superarse los obstáculos señalados.

1. *Creación de transparencia (transparency-building)*. Las autoridades civiles y militares de la UE en Bruselas están comprometidas en la presentación de información sobre la PESD a los socios mediterráneos del Proceso de Barcelona. Es importante que este flujo de información siga produciéndose y se enriquezca con mayor información proveniente de los socios de la UE.

2. *Seminarios.* Los seminarios para responsables de los ministerios de Asuntos Exteriores, defensa y para los miembros de las Fuerzas Armadas (como éste, organizado por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa en Barcelona desde 2002) deben continuarse. El Instituto de Estudios de Seguridad de la UE organizó un seminario en París el 10 de mayo pasado en el mismo sentido. La Secretaría del Consejo y Grecia organizaron otro seminario euromediterráneo en Atenas del 27 al 29 de junio sobre gestión de crisis. Otras iniciativas similares en diferentes países son también muy útiles. Como se ha indicado, quizás sería conveniente la preparación de un inventario con una descripción de estas actividades.

3. *Protección civil frente a catástrofes naturales.* Dentro del Proceso de Barcelona existen ya programas de cooperación en casos de catástrofes, y más recientemente en caso de maremotos, en los cuales la actuación de las Fuerzas Armadas puede ser necesaria.

4. *Participación en operaciones de paz.* El hecho de que la Unión Europea esté llevando a cabo un número creciente de operaciones de gestión de crisis, civil y militar, a través de la PESD, abre la puerta a un intercambio productivo con los socios mediterráneos. La participación de un contingente militar de Marruecos en la operación *Althea* en Bosnia es un precedente muy relevante.

5. *Desminado terrestre.* La UE, sus Estados Miembros y los otros participantes en el Proceso de Barcelona podrían cooperar en esta materia, sobre todo con respecto a restos de minas y municiones de la segunda guerra mundial.

6. *Reforma del sector de seguridad y defensa (security sector reform).* Los intercambios constantes permitirán en el futuro un diálogo más profundo sobre las estructuras de seguridad y defensa en cada país concernido, con el fin de cooperar sobre la reforma y el buen gobierno en el campo militar.

7. *Espacio marítimo.* El Proceso de Barcelona debería prestar más atención al espacio marítimo que se encuentra en su centro. Las Fuerzas Armadas deberían tener un papel crucial en este sentido, ya que podrían cooperar para controlar los tráficos ilegales en el Mar Mediterráneo, como demuestran las declaraciones de los Ministros de Defensa del Grupo 5 + 5.

8. *Protección del medio ambiente.* La lucha contra el deterioro del medio ambiente, marítimo, terrestre y atmosférico en torno a la cuenca mediterránea debe contar con el apoyo de las Fuerzas Armadas, aunque todo esto debe hacerse en estrecha coordinación con los programas existentes para proteger el medio ambiente en el Mediterráneo.

9. *Lucha contra la proliferación de armas de destrucción masiva.* La Unión Europea atribuye una gran importancia a evitar una proliferación de este tipo de armas, y ha iniciado un diálogo con sus socios mediterráneo a este respecto que también debe continuar.

Mirando al futuro

Aunque existe una larga lista de posibles medidas que pueden ser negociadas y pactadas entre los socios euromediterráneos, no parece probable que la próxima Conferencia de Barcelona en noviembre, cuando se celebra el décimo aniversario del Proceso, llegue a nuevos acuerdos sobre cooperación en materia de seguridad y defensa. Los obstáculos internos y externos al Proceso, señalados más arriba, persisten. Pero además, la preparación de la Conferencia de noviembre tampoco ha sabido sortear esas dificultades. Por el momento, no se han introducido iniciativas novedosas que permitan un salto cualitativo en el primer cesto del Proceso de Barcelona.

La preparación de la Conferencia ha estado liderada por España y el Reino Unido, que han empleado una notable energía. Sin embargo, España ha puesto el acento en organizar una reunión del máximo nivel político y esto siempre conlleva muchas dificultades en el ámbito mediterráneo. Por su parte, la presidencia británica de la UE parece haber fijado su mirada en objetivos no muy ambiciosos en este campo, al haber concentrado los esfuerzos en la cooperación en la lucha contra el terrorismo y en asuntos de interior. En estas circunstancias, no cabe esperar avances notables en el décimo aniversario, lo que no son buenas noticias para quienes piensan que es necesario reforzar el Proceso.

La pregunta que todos nos hacemos sobre el valor relativo del Proceso de Barcelona y de la nueva Política de Vecindad de la Unión Europea, que abarca desde Marruecos al antiguo espacio soviético, continúa en el aire. Algunos Estados Miembros de la UE, entre los que se encuentra España, han manifestado claramente la vigencia del marco euromediterráneo, a pesar de la Política de Vecindad. Otros miembros parecen preferir una homogeneización de todos los vecinos, a través de una "bilateralización" de las relaciones dentro de la nueva Política de Vecindad. El lenguaje oficial es que el Proceso de Barcelona y esa política son compatibles y se refuerzan entre sí, algo que muchos dudan. Es muy probable que el décimo aniversario tampoco sirva para aclarar este dilema.

Si en su décimo aniversario, desafortunadamente, el Proceso de Barcelona no verá el relanzamiento que necesita, ¿cuándo tendrá éste lugar? Para que el diálogo euromediterráneo entre en una nueva fase, que incluya una cooperación más profunda en los campos político, de seguridad y de defensa, es necesario que se den diversas condiciones. No está claro si estos requisitos van a verificarse en los próximos años, pero los europeos al menos deberían trabajar en este sentido.

La primera condición es que las controversias y disputas en torno al Mediterráneo entren en una nueva etapa de resolución. Esto no quiere decir un arreglo definitivo de todas ellas, sino una dinámica de apaciguamiento y un nuevo ambiente que permita respirar la esperanza en la región. En particular, la controversia entre israelíes y palestinos ha entrado en una nueva fase desde agosto de 2005, cuando el gobierno israelí decidió forzar la retirada de los colonos de Gaza. La Unión Europea está seriamente comprometida en la estabilidad y el desarrollo económico de

Gaza, incluso con medidas de asistencia a la policía palestina y la vigilancia fronteriza. El año 2006 será crucial en la suerte de este conflicto ya que una nueva atmósfera política en las dos partes puede hacer avanzar hacia su resolución o puede suponer un regreso al pasado.

La segunda condición es que la UE y sus Estados Miembros tomen más en serio el Proceso de Barcelona, no sólo en el sentido económico, concediendo ventajas comerciales sustanciales a los países mediterráneos, sino también en aspectos políticos, exigiendo verdaderos avances democráticos.

En fin, la tercera condición es un nuevo compromiso de las sociedades y los sistemas políticos del sur con la modernización y la reforma. La mayoría de los socios mediterráneos de la UE no pueden alcanzar el desarrollo económico y humano que sus poblaciones reclaman si no realizan transformaciones notables en sus sistemas políticos. Igualmente, las relaciones entre ellos deben entrar en una nueva fase cooperativa, en particular en el Magreb.

A la espera de estas evoluciones, un paso importante hacia el refuerzo el Proceso de Barcelona podría consistir en una institucionalización de algunos de sus aspectos. Aunque las instituciones de Bruselas aseguran la continuidad del Partenariado, su visibilidad y su eficacia aumentarían si pudiera crearse una oficina o secretaría permanente, con presencia de los diversos países participantes. Está por ver si ésta u otras ideas encuentran un eco en la Conferencia del décimo aniversario en noviembre de 2005. El seminario de Barcelona de 2006 será, de nuevo, una ocasión idónea para evaluar la marcha del Proceso.

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Informes

**Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: estado de la
cuestión y perspectivas**

Jesús A. Núñez Villaverde y Balder Hageraats

LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN EL MEDITERRÁNEO: ESTADO DE LA CUESTIÓN Y PERSPECTIVAS

Jesús A. Núñez Villaverde

*Director del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria,
IECAH*

Balder Hageraats

Investigador del IECAH

Introducción

El informe sobre **Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: estado de la cuestión y perspectivas** parte de una iniciativa de la Fundación CIDOB, que responde a un interés sostenido desde hace ya tiempo por las cuestiones de seguridad y defensa en el Mediterráneo. Parte de esa dedicación se plasma en los seminarios internacionales sobre seguridad y defensa en el Mediterráneo, que con carácter anual vienen celebrándose en Barcelona desde el año 2002. Con ocasión de su cuarta edición se ha logrado concretar una idea que ya se había puesto de manifiesto en años anteriores, intentando ofrecer tanto a quienes asisten directamente a sus sesiones como a la amplia comunidad de seguridad interesada por los asuntos de la región textos de partida que, junto a la información actualizada, ofrezcan elementos básicos para el análisis sistemático sobre temas de interés común y favorezcan el debate y la reflexión sobre ellos.

Pocos argumentos se necesitan hoy para justificar la pertinencia de dedicar un porcentaje considerable del esfuerzo a realizar al estudio de las armas de destrucción masiva (ADM)¹. Entre los principales elementos que absorben la atención de los actores implicados desde diferentes instancias en la seguridad de la zona sobresale, junto con el terrorismo internacional, la realidad de una amenaza, como la que representan las ADM, que afecta en primera instancia a todos los países ribereños, pero que extiende asimismo su efecto destabilizador mucho más allá de sus límites geográficos.

Desde esa perspectiva, las páginas que siguen pretenden ser el punto de arranque de un esfuerzo analítico con vocación de continuidad en el tiempo que se plantea como horizonte final la consolidación de un Mediterráneo libre de ADM. Estamos, en la actualidad, todavía muy lejos de ese objetivo, e incluso las tendencias más poderosas parecen

1. El término preciso de Armas de Destrucción Masiva fue fijado por la Organización de las Naciones Unidas en agosto de 1948, cuando la Comisión de la ONU para las Armas Convencionales tuvo que decidir qué armas quedaban fuera de su campo de trabajo.

apuntar en ocasiones en una dirección muy distinta, pero no por ello cabe dar por cerrado el paso a una aspiración de esa naturaleza. En el camino para hacerla factible parece necesario poner en marcha un ejercicio que implique tanto a actores gubernamentales, como a organismos internacionales y a actores civiles de todo tipo, estableciendo con la mayor precisión y objetividad posible dónde estamos actualmente (sin olvidar de dónde venimos) y cuáles son las variables en juego para ir configurando ese futuro que debe servir de estímulo a todos quienes apuestan por un Mediterráneo más seguro, más justo y más sostenible.

Entendido, por tanto, como una aportación que se suma a otras ya existentes –y que sólo adquirirá pleno sentido en la medida en que pueda ser proseguida en años posteriores, contando con la colaboración de quienes puedan contribuir a iluminar las zonas oscuras de un terreno tan controvertido como éste– el presente informe aspira a:

- Contribuir a la generación de un clima de confianza regional, iniciando un proceso regular de análisis, abierto a la participación e intercambio de información sobre estas materias entre los países implicados en la seguridad mediterránea.
- Establecer un riguroso estado de la cuestión, con el límite marcado por la disponibilidad de información pública sobre estas materias, que sirva como herramienta básica para el análisis de la seguridad mediterránea en este campo.
- Apuntar los rasgos principales del desarrollo previsible en este terreno, tanto en términos globales de seguridad regional como en relación con las cuestiones temáticas más significativas y con los países más identificados con estas materias.
- Identificar y analizar las principales propuestas e iniciativas que en temas de no proliferación de ADM se desarrollen para la región.
- Constituir el embrión de un futuro proyecto de actualización permanente de los datos recogidos en este primer informe.

Asumiendo que en esta primera presentación no será posible responder satisfactoriamente a la totalidad de los objetivos mencionados, las páginas que siguen se centran en recoger y analizar sintéticamente los datos ofrecidos por diversas fuentes sobre la realidad actual de las ADM en el Mediterráneo y las dinámicas que impulsan los actores presentes en la zona (apartado III), así como un análisis del fracaso de la diplomacia internacional en materia de no proliferación (apartado IV). Con esa idea se dan a conocer los arsenales y los programas de ADM en marcha en los tres subconjuntos regionales de la zona (Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio), sin por ello olvidar que el Mediterráneo es una realidad estratégica única. En cuanto a las perspectivas de futuro, su formulación se establece tomando en consideración la posibilidad de crear un nuevo orden de seguridad mediterránea alrededor de las ADM, con la aspiración ya mencionada de lograr algún día que la región quede libre de ellas.

Por otra parte, parece lógico enmarcar el tema de estudio en un contexto de seguridad que debe tomar en cuenta unas premisas de partida (apartado I), tanto conceptuales como metodológicas y de contenido, y unos condicionantes que influyen directamente en la evolución de las políticas de seguridad y defensa de los países de la zona en relación con las ADM (apartado II). En cuanto a estos últimos, y sin dejar de lado los de tipo histórico que se han ido perfilando a lo largo de las pasadas décadas, el punto de referencia viene marcado obviamente por el 11-S, momento en el que se plasman abiertamente unas orientaciones de seguridad que cierran abruptamente el esperanzador período de la post-Guerra Fría y que dominan el discurso y la práctica actual en el terreno de la seguridad y la defensa en todas las regiones del planeta.

En esa misma línea no cabe ocultar que la mayoría de las fuentes bibliográficas consultadas son de procedencia occidental, incluyendo a las israelíes. Si esto sería, en cualquier otro caso, criticable en sí mismo, por no presentar las perspectivas árabes en contraposición a las occidentales, se entiende que aquí dicha crítica debe ser atemperada por el hecho de que son esos mismos países quienes se niegan, en general, a aportar información pública y contrastada sobre sus planteamientos en estas materias. A menudo el discurso pretende sustituir, sin éxito, al análisis y las consideraciones mal entendidas sobre la seguridad nacional acaban por hurtar el debate sobre cuestiones que no deberían quedar al margen de la opinión pública nacional e internacional. Sin caer en ningún tipo de auto-satisfacción occidental, en la medida en que las zonas de sombra también son aún abundantes en el ámbito occidental (con Israel como ejemplo más acusado), se trata de una realidad que conviene superar inmediatamente, lo que únicamente se logrará en la medida en que se produzcan reformas internas a favor de la transparencia en el interior de esos países y en que consolide un clima de confianza mutua entre vecinos.

Se podrá, por tanto, echar en falta más y mejor información sobre algunos países y sobre algunos proyectos, pero eso, más allá de reflejar las propias deficiencias de sus redactores, sólo debe ser interpretado como una llamada adicional a la colaboración para mejorar un producto final que está, o debe estar, en el interés de todos. En definitiva, el informe es por definición mejorable; a pesar de ello, la aventura tiene sentido precisamente para concienciar sobre el tema y sobre la necesidad de abrir esas puertas que hoy se resisten si realmente queremos mejorar la seguridad de la región. Sólo si se puede repetir la experiencia en años posteriores y si se cuenta con la colaboración de otros, será posible avanzar en esa línea.

I. Premisas de partida

En apenas quince años hemos pasado de sentirnos abrumados por el peligro de orden planetario que representaban las ADM –sensación dominante durante la Guerra Fría– a su momentáneo arrinconamiento y olvido –con una despreocupación infundada que caracterizó los años noventa– para pasar hoy a considerarla nuevamente, junto con el terrorismo internacional, como la amenaza fundamental. Es elemental confirmar que vivimos en un mundo que, en términos de

seguridad, todavía deberá prestar atención durante décadas a las ADM como elementos principales de poder y de riesgo. Su importancia en la ecuación estratégica mundial no puede ser rebajada en ningún caso, puesto que el riesgo es obvio; pero tampoco debería sobredimensionarse su significación, hasta el punto de simplificar dicha ecuación, tal como algunos actores están intentando.

Dicho de forma más precisa: la amenaza de las ADM no es ni la única ni la más importante que hoy pende sobre nuestras cabezas. Ni lo es por sí misma ni en unión del terrorismo internacional, tal como tratan de hacernos creer quienes impulsan la mal llamada “guerra contra el terror”. Basta recordar los análisis efectuados durante la década pasada², cuando el fin de la Guerra Fría permitió enfocar la seguridad de manera más amplia para abarcar territorios y consideraciones multidisciplinares que llevaron al convencimiento de que la agenda debía incluir asuntos como la pobreza, la exclusión, el deterioro medioambiental, los efectos destabilizadores de los flujos migratorios, las pandemias, el narcotráfico o el crimen organizado, entre muchos otros. No era posible, ni tampoco lo es ahora, establecer una clasificación por orden de importancia entre esas amenazas o riesgos a la seguridad internacional. Todos ellos, incluyendo las ADM, deben ser atendidos por igual si se aspira a mejorar el clima de seguridad internacional. Desgraciadamente, y por lo que respecta a las voces dominantes en el panorama actual en este terreno, no parece que el mensaje haya calado suficientemente. Resulta inmediato percibir la diferencia de esfuerzos que se vuelcan en nuestros días para responder al peligro representado por el terrorismo y las ADM –atendiendo fundamentalmente a luchar contra sus síntomas más evidentes, sin prestar igual importancia a sus causas profundas– mientras siguen pendientes respuestas de similar contundencia para hacer frente a los demás apartados de ese mismo catálogo de amenazas.

En otro orden de cosas resulta asimismo conveniente señalar que, tal como apuntan otros analistas³, cada vez es menos útil emplear el concepto de ADM como un todo en el que se agrupan las armas nucleares con las químicas y biológicas, bajo la denominación tradicional de ADM⁴. Aunque en estas páginas se maneje dicho concepto y se

2. La Agenda para la Paz (ONU, 1992) no sería más que un ejemplo a mencionar, junto al Nuevo Concepto Estratégico aprobado por la OTAN en su cumbre de Washington (Abr-99).
3. En un informe de julio de 2005 (*Deadly arsenals: nuclear, biological and chemical threats*), publicado por el Carnegie Endowment for International Peace, sus autores (J. Cirincione, J. Wolfsthal y M. Rajkumar) señalan la necesidad de abandonar incluso el propio concepto de ADM, al entender que no es realista agrupar en una misma denominación a las armas nucleares, sustancialmente más poderosas y peligrosas, junto a las químicas y biológicas.
4. Aunque ya había anteriormente arsenales de armas químicas y biológicas en los arsenales de diferentes países, no fue hasta 1946 cuando se comenzó a utilizar el concepto de ADM. La Asamblea General de la ONU, en su primera Resolución (A/RES/1(1), de 24 de enero de 1946) estableció una comisión para tratar los problemas generados por el descubrimiento de la energía atómica. Entre las tareas que se le asignaron figuraba la de elevar propuestas para la eliminación de las armas atómicas de los arsenales militares y de cualquier otra “arma de destrucción masiva”.

incluya información sobre las dos últimas (al igual que sobre las radiológicas o los misiles balísticos, que sirven como vectores principales de lanzamiento de todas las demás), el grueso del informe está de hecho dedicado a las nucleares, auténticas protagonistas de este capítulo en cualquier análisis sobre seguridad internacional. No solamente son éstas las más peligrosas por su propia carga letal, sino que en gran medida definen la agenda de seguridad y defensa en relación con las demás (al margen de otras consideraciones, la apuesta nuclear de Israel ha impulsado y alimentado durante mucho tiempo la política de seguridad y defensa de sus vecinos, bien tratando asimismo de poseerlas o intentando crear su propia capacidad disuasoria con armas químicas o biológicas).

En ningún caso quiere esto decir que las ADM no sean una amenaza real e importante. Por tanto, sigue teniendo pleno sentido preocuparse de su evolución y de las dinámicas que alimentan su peligrosidad. En términos militares cabría decir que mientras que la pobreza y los demás factores identificados más arriba constituyen elementos de la hipótesis más probable de materialización de la amenaza (y así lo indican sus innumerables víctimas diarias), las ADM representarían por sí solas a la amenaza más peligrosa (lo que justifica sobradamente la necesidad de tomarla en consideración).

En lo que respecta al Mediterráneo el tema no es en absoluto retórico. Se trata de armas que ya figuran en los arsenales de varios países, y todo apunta a que otros están igualmente decididos a poseerlas. Al igual que ocurre en otras latitudes, en el Mediterráneo no cabe considerar a las ADM como una realidad cerrada en sí misma. Lo que hoy existe y lo que puede ocurrir mañana es el resultado directo de un panorama altamente desestabilizador, caracterizado por la persistencia de conflictos larvados o abiertos –con el árabe-israelí por encima de cualquier otro– por una relación de fuerzas muy desigual y por la persistencia de una doble vara de medida para juzgar determinados comportamientos que inspiran deseos de compensación, cuando no de hegemonía regional.

En cuanto al perfil geográfico de la zona a analizar, y desde la óptica de la seguridad, es evidente que el Mediterráneo comprende un espacio que excede a sus límites físicos. En su seno, y así se entiende en estas páginas, es forzado incluir a la Unión Europea, a sus vecinos balcánicos y a Rusia, en el norte, junto a todos los países que van desde Mauritania a Irán o, lo que es lo mismo, Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio, en el sur y este de su cuenca.

Se trata, como es bien sabido, de una región que acumula tanto arsenales nucleares como químicos o biológicos (así como una gran variedad de vectores de lanzamiento), junto a diversos intentos por desarrollar estas capacidades en el futuro. El principal foco de preocupación actual está en el desarrollo de determinados programas nucleares, en marcha en diferentes países del Sur (con Irán a la cabeza, una vez que se ha desactivado la aparente amenaza irakí), sin que quepa olvidar que otros estados ya han alcanzado esas capacidades, con Francia, Rusia y Estados Unidos en primera línea (aunque este último no sea geográficamente un país mediterráneo es incuestionable la necesidad de su inclusión en los

asuntos de la zona⁵). Israel, por su parte, continúa escudándose, con dificultades crecientes, en su tradicional política de ambigüedad.

Si bien es cierto que las armas nucleares nunca han sido usadas en los conflictos de la zona, no puede decirse lo mismo de las químicas y biológicas (durante la primera Guerra del Golfo (1980-88) Irak empleó armas químicas de forma extensiva en el campo de batalla contra ciudades y fuerzas iraníes, en tanto que Egipto ya las había usado durante los años sesenta en el escenario de la guerra civil en Yemen)⁶.

Cabe advertir, antes de entrar en la lectura de los apartados siguientes, que se ha decidido dejar al margen en este primer informe lo que afecta a los países de la orilla norte poseedores de ADM (entendiendo por ello tanto a Estados Unidos como a Francia y a Rusia). La razón no viene dada únicamente por cuestiones de espacio o por el hecho de que cualquiera de ellos tiene dimensiones de seguridad que exceden a la propiamente mediterránea, por lo que sería muy artificial y poco útil compartimentar su análisis para tomar en consideración únicamente lo que pudiera ser aplicado al ámbito mediterráneo. De ningún modo se pretende ocultar que estos países han contribuido en diferentes momentos de la historia reciente a incrementar la inseguridad regional en su papel de proliferadores directos y de apoyo a los esfuerzos de otros. Tampoco se niega que entre las fuentes de inquietud para la estabilidad de la región también debe ser contemplada la actuación de estos países, sobre todo cuando se analiza la seguridad mediterránea vista desde el Sur. Lo que en este caso explica la decisión adoptada es una cuestión de prioridades.

Parece una realidad suficientemente contrastada que las principales variables que explican hoy por hoy la conflictividad en la zona responden a dinámicas de naturaleza Sur-Sur (sea el ya mencionado conflicto árabe-israelí o la rivalidad por la hegemonía regional entre vecinos). En ningún estudio de hipotéticos escenarios de conflicto mediterráneo se apunta a que los países del norte de la región, con o sin ADM, sean ahora mismo causa de preocupación principal. Es evidente que todos ellos identifican intereses muy directos en la zona, y que tratarán de defenderlos en caso de amenaza, pero resultaría muy aventurado imagi-

5. Desde una perspectiva histórica, su carácter mediterráneo se remonta al siglo XIX. En todo caso, y como datos más obvios de la actualidad, bastaría para justificar esa calificación como actor mediterráneo la presencia permanente en las aguas de la VI Flota, complementada con el despliegue de la V Flota en el Golfo Pérsico. La primera tiene su cuartel general en Gaeta (Italia) y su composición habitual ronda los 40 buques, las 175 aeronaves y unos 21.000 efectivos humanos. Por su parte, la V Flota, con su cuartel general en Manama (Bahrein), asegura una presencia de unos 20 buques, 103 aeronaves y unos 19.000 efectivos humanos. Ambas constituyen pruebas suficientes de la implicación estadounidense en los asuntos mediterráneos, como elementos fundamentales de una proyección de poder que se completa ocasionalmente con otras fuerzas, cuando la situación lo requiere.
6. Estos casos, en los que las armas químicas y biológicas han sido usadas de modo "convencional", vuelven a poner de manifiesto la inconveniencia del empleo del concepto de ADM, sin olvidar que hay armas convencionales con un poder destructivo que prácticamente las equipara a algunas teóricamente "no convencionales". Para más análisis sobre este tema, véase el apartado IV.

nar que eso apunte al estallido de hostilidades provocadas por alguno de ellos. Queda, pues, pendiente para posteriores informes el tratamiento en detalle de estos casos, lo cual nos permite disponer de más espacio para tratar lo que resulta ahora mismo más urgente.

Como última cuestión previa a mencionar, es preciso recordar que la totalidad de la información manejada en este informe procede de fuentes públicas. Esto supone reconocer ya desde el principio ciertas limitaciones, dado que se asume que quedan fuera de nuestro alcance otras posibles, y quizás más precisas y actuales, cifras y datos que permitirían afinar mucho más las ideas recogidas en estas páginas, sin descartar incluso que haya realidades completamente contrarias a las que aquí se contemplan. Es, en todo caso, un riesgo asumido al intentar cumplir los objetivos anteriormente señalados, sin esperar a que algún día puedan ser superados los innumerables obstáculos que hoy dificultan el conocimiento y la difusión de estos temas.

II. Condicionantes sobre las ADM en el Mediterráneo

Tal como se sostenía anteriormente, el desarrollo de las ADM en el Mediterráneo sólo puede entenderse cabalmente en el contexto global de la seguridad de la región. Una región convulsa que figura entre las más militarizadas del planeta, sometida a conflictos abiertos que concitan la atención mundial y con unas brechas de desigualdad que no hacen más que ampliarse entre sus dos orillas, mientras siguen pendientes las reformas políticas y económicas de unos modelos inviables a medio plazo. Hoy la zona se asemeja a un complejo laboratorio en el que se están experimentando y configurando las reglas de juego de un nuevo orden/desorden mundial, en el que los países del Sur y del Este en ella ubicados más bien parecen piezas reactivas de un mecanismo que viene impulsado por fuerzas exógenas que escapan a su dominio. En el conjunto de esas dinámicas, las ADM ocupan un lugar destacado que viene explicado por razones tanto internas como externas, como resultado de las enseñanzas aprendidas en las últimas décadas y bajo la aceleración que el 11-S ha provocado tanto aquí como en otros lugares del planeta.

El Mediterráneo es, hoy como ayer, un escenario de permanente inestabilidad en el que los desencuentros Norte-Sur se superponen a otros, no menos poderosos, en el sentido Sur-Sur. En ese clima de permanentes dificultades de convivencia interna y de rivalidades vecinales, en el que todavía es perceptible la huella de una descolonización mal diseñada y peor desarrollada, se perciben dinámicas que han alimentado tradicionalmente las opciones militaristas. Son ellas las que han orientado las políticas de seguridad y defensas de estos países, en su intento de dotarse con una capacidad disuasiva contra cualquier enemigo interno o externo y como principal argumento para aspirar a convertirse en un líder regional, prevaleciendo sobre sus vecinos y tratando de atraer la atención de las principales potencias. El desarrollo de las ADM, o la aspiración de llegar a poseerlas, no es evidentemente ajeno a esta orientación militarista de los países de la orilla sur y este de la región. Entre los factores que en mayor medida han condicionado su evolución cabe destacar:

El conflicto árabe-israelí

Es, con diferencia, el elemento que más ha influido en la política de seguridad y defensa de los países mediterráneos en estas últimas décadas. Por lo que respecta a Israel, su temor a ser derrotado por sus vecinos, lo que según la interpretación clásica equivaldría a su desaparición como Estado, ha impulsado desde hace ya más de cuatro décadas su opción por las ADM. Aunque sea su apartado nuclear el más conocido y debatido, Israel ha optado también por mantener abierta la puerta de acceso a las armas químicas y biológicas en unas dimensiones que, en su conjunto y aunque sean reiterada y públicamente obviadas por sus responsables políticos y militares, no admiten comparación alguna con sus vecinos árabes. En esas condiciones, Israel entiende que puede garantizar su supervivencia y hacer frente a cualquier amenaza militar de sus vecinos, a la espera de que algún día logre ser reconocido por todos ellos en el marco de unas fronteras seguras y estables. Las cinco guerras árabe-israelíes y las dos *Intifadas* palestinas no han hecho variar esta imagen de superioridad tanto en el terreno convencional como en el de las ADM. Israel ha podido salir airoso de todas las confrontaciones armadas con sus vecinos árabes, sin necesidad de recurrir a su capacidad no convencional. A pesar de ello, entiende que no basta con mantener esa ventaja convencional, sino que es necesario perfeccionar continuamente su capacidad nuclear, en la medida en que éstas le proporcionan un mecanismo de seguridad duplicado ante exigencias defensivas que pudieran poner en riesgo su propia existencia.

Nada hace pensar que los actuales gobernantes israelíes estén dispuestos a modificar sustancialmente esta política. Por el contrario, más que pensar en reducciones o renuncias a este tipo de armas, los debates sobre su significación militar en el escenario actual de la seguridad resultan altamente preocupantes, en la medida en que se apunta a que podrían dejar de ser consideradas exclusivamente como armas de último recurso, para pasar a convertirse en una más de las armas susceptibles de ser usadas en diferentes etapas de cualquier hipotética confrontación armada.

Por su parte, los países árabes han venido actuando básicamente de manera reactiva. Cualquier argumentación para defender sus posiciones en el ámbito de la defensa suele partir de una denuncia al comportamiento israelí, y por derivación al de otras potencias que apoyan y consienten un caso tan excepcional como éste, en su condición de proliferador y desestabilizador de la región. Según el esquema de análisis tradicional, algunos países árabes habrían entrado en la carrera por dotarse de ADM únicamente como reacción ante la amenaza que representan los arsenales israelíes. Se intenta pasar de largo sobre otros factores que alimentan asimismo esa dinámica, como el intento por contar con un elemento que les confiera una ventaja decisiva en la resolución de sus diferencias vecinales o en su intento por convertirse en un *primus inter pares*. Más allá de planes y anuncios más o menos fundados, lo cierto es que, como ya se ha señalado previamente, no cabe comparar la capacidad militar, ni el en el terreno convencional ni en el de las ADM, de Israel con la de los países árabes del Mediterráneo. Ninguno de éstos ha logrado hacerse todavía con el arma nuclear (aunque haya algunos que pudieran haberlo intentado) y sus capacidades químicas y biológicas, al igual que su desarrollo misilístico, no superan en ningún caso a las de su vecino.

En esas condiciones, lo previsible es que algunos de estos países mantengan tanto su discurso crítico como su afán por compensar la superioridad israelí, tratando de hacerse con ADM. Un esfuerzo que, en la mayoría de los casos, no implica tanto el desarrollo propio de la infraestructura necesaria para alcanzar el objetivo deseado como la adquisición de este tipo de capacidades en un mercado mundial mucho menos regulado de lo que sería deseable.

Resulta hoy por hoy difícil imaginar que puedan darse pasos reales en el terreno de la no proliferación, el control de armas o el desarme en el campo de las ADM sin que el uso del conflicto árabe-israelí como excusa haya sido superado previamente⁷. Los actores principales siguen bajo el influjo de un planteamiento equivocado, que trata de buscar la defensa de los intereses propios a través de opciones de confrontación armada y de superioridad militar, aspirando a una victoria inalcanzable. Queda así marginada la posibilidad de romper esa dinámica estructuralmente desestabilizadora, entendiendo que la seguridad propia no puede lograrse a través de un rearme imparable y de la inseguridad del vecino. Israel sabe que dispone de recursos militares suficientes para evitar que se haga realidad su pesadilla colectiva (ser expulsados al mar por los árabes), pero también debe saber que nunca será el peso de las armas el que le permita asentar su futuro en paz con sus vecinos. Los árabes ya han comprobado en demasiadas ocasiones su incapacidad para superar a Israel en el campo de batalla. Tienen, eso sí, la potencia suficiente para perturbar la existencia pacífica de su vecino pero no para eliminarlo del mapa. Ambos perciben, en definitiva, que la salida obliga a la renuncia de posiciones maximalistas y a la negociación. En ese supuesto cualquier avance en el terreno de las ADM tendría un efector multiplicador de importancia vital para la causa de la paz.

A pesar de todo ello, la actual dinámica de confrontación no permite suponer que ninguno de los actores implicados vaya a renunciar y sin condiciones a sus capacidades y a sus aspiraciones de rearme frente al que se sigue percibiendo como principal fuente de riesgo.

Lucha por la hegemonía regional

Oculto tras la fachada del conflicto árabe-israelí es perceptible el interés de algunos gobiernos de la zona por mejorar sus posiciones relativas en el orden regional. Sea en el Magreb, en Oriente Próximo o en Oriente Medio sigue abierta hoy la competencia por ser reconocido, tanto por lo demás países de la zona como por los principales poderes exteriores a ella, como el actor de referencia.

7. El bloqueo de la Asociación Euromediterráneo en su capítulo de cooperación política y de seguridad es una buena muestra de ello. Diez años después de su lanzamiento en Barcelona sigue siendo imposible aprobar la Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo, ideada como un conjunto de principios orientados a la creación de confianza entre los países de la Asociación. Todo sigue a la espera de que las condiciones políticas (el conflicto árabe-israelí) permitan su aprobación. Un balance global del Partenariado Euromediterráneo puede verse en Jesús A. Núñez (2005): *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos*, Enciclopedia del Mediterráneo, Icaria editorial-CIDOB Edicions, Barcelona.

En esa carrera cada uno trata de explotar sus bazas principales. Dado que ninguno de ellos puede presentar como activo su nivel de desarrollo económico o sociopolítico, claramente deficientes en todos los casos, se apela a la importancia de su posición geoestratégica, a sus riquezas en hidrocarburos, a su carácter de barrera o tapón frente a amenazas mayores o a su ascendiente cultural o histórico sobre sus vecinos. Educados, como sus vecinos de la orilla norte, en la escuela de la Guerra Fría entienden que el poderío militar es uno de los instrumentos principales del poder internacional. En consecuencia, no puede extrañar que algunos de ellos hayan optado por reforzar el músculo militar con la intención de ganar puestos en dicha carrera. A través de una innegable ayuda externa, explicada tanto por motivos puramente comerciales como por intentos de consolidar aliados en la confrontación bipolar de la Guerra Fría, algunos estados de la zona han ido configurando unas capacidades militares que exceden sobradamente a sus necesidades de defensa. Se trata de una dinámica que no se detuvo antes de cruzar el umbral de las ADM y que ha dado como resultado un escenario cada vez más inestable en el que algunos países han querido adelantarse a otros, provocando inmediatamente un conflicto y/o un movimiento de reacción en la misma línea.

Hoy, cuando las ADM son ya una realidad en diferentes países de la zona, sólo nos queda constatar las negativas consecuencias de un proceso alimentado en diferente escala por las principales potencia mundiales. Como se analizará posteriormente, la mayor parte de los arsenales de ADM del área son el producto de la compra directa de esos medios a los fabricantes tradicionales (con apenas algunas adaptaciones ad hoc) o del desarrollo de programas inspirados por esos mismos vendedores.

Como resultado de este comportamiento no puede decirse que, al margen del carácter de potencia regional que ostenta Israel, sea posible hoy identificar con nitidez entre los países árabes a un líder aceptado por todos sin discusión. Por el contrario, en el Magreb Marruecos y Argelia mantienen sus diferencias y sus aspiraciones de liderazgo, en tanto que Egipto no logra asentar su predominio entre la comunidad árabe e Irán trata de convertirse en la potencia de Oriente Medio, una vez que su eterno contendiente irakí ha desaparecido momentáneamente de la escena.

Lecciones aprendidas

Tras lo ocurrido en estos últimos tiempos, cualquiera de los países de la región ha entendido perfectamente el mensaje: quien tiene ADM dispone de una salvaguarda frente a posibles amenazas y es reconocido como un país de categoría especial.

En resumen, lo ocurrido transmite con mayor fuerza, si cabe, la idea de que hacerse con ADM es un objetivo rentable en muchos sentidos. Sirva como ejemplo lo acontecido con Irak, con Corea del Norte o con India. En el primer caso, un país que no disponía de ningún tipo de ADM ha sufrido un ataque directo que ha supuesto la caída de un régimen (dictatorial y criminal, por otra parte), mientras que la crisis con Corea del

Norte, al que se puede calificar de igual manera, se está manejando por vías muy distintas. Por lo que respecta a India, país nuclear que se sigue negando a firmar el Tratado de No Proliferación, no sólo acaba de firmar con Estados Unidos un acuerdo por el que compartirá tecnología y combustible nuclear⁸, sino que con toda probabilidad se terminará convirtiendo en un miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en su próxima reforma. No parece que sea ése el mejor modo de tratar a un proliferador, que recoge ahora los frutos de su esfuerzo y que gana posiciones en la escena internacional, sin renunciar por ello a nada sustancial.

Una vez más se pone de manifiesto la doble vara de medida, muy notoria en el escenario mediterráneo por lo que afecta a Israel, que pretende que la ley sólo debe ser aplicada a los enemigos, otorgando a los aliados y amigos un amplio margen de maniobra en funciones de sus deseos y necesidades. Una de las reacciones más frecuentes, ante lo que se percibe como una injusticia basada simplemente en la ley del más fuerte, es tratar de equipararse a aquellos a los que se crítica (“¿por qué nosotros no podemos acceder al arma nuclear si a Israel se le permite?” es uno de los argumentos árabes que más abiertamente reflejan esta idea).

Mimetismo

Al igual que ocurre en otros terrenos, parece elemental entender que algunos actores de la región traten de imitar los modelos y comportamientos de quienes se presentan como referencias mundiales. No solamente lo pretenden por sí mismos sino que en muchas ocasiones no hacen más que ser sensibles a indicaciones que vienen inspiradas, desde hace décadas, por unos actores externos convertidos en “educadores” políticos, sociales, económicos y militares. Habría que decir que se trata de buenos alumnos que no hacen más que reproducir, y hasta intentar mejorar, los modelos que han aprendido de sus protectores.

De la misma forma pueden entenderse decisiones adoptadas por un país como reacción mimética de lo que haya hecho otro cualquiera en la zona, sobre todo si detrás hay una competencia vecinal o un intento por llegar a ser el hegemon regional. A ese modelo responde en muchos casos lo que, a modo de ejemplo, tanto Irán e Irak han hecho, por un lado en Oriente Medio, como lo que Marruecos y Argelia han decidido, por otro en el Magreb.

En ese contexto, que lleva a hablar de alumnos y maestros, no resulta fácilmente defendible el argumento que pretende negar el acceso de esos países a las ADM, aduciendo que su comportamiento no se ajustará a las normas “racionales” que controlan la dinámica de las ADM.

8. Éste ha sido el resultado más notable de la visita que realizó el primer ministro indio, Manmohan Singh, a Washington en julio de 2005. Algunas reacciones apuntan a que el comportamiento de la Administración Bush equivale a la deslegitimación total del Tratado de No Proliferación, en su intento de acercarse a toda costa a India como parte de su estrategia para compensar el empuje de China.

Inercias imparables

La historia está repleta de casos en los que el empecinamiento en una dirección, aunque posteriormente pueda ser considerado un error por sus propios protagonistas, ha llevado a decisiones contraproducentes. Bien sea por no dar el brazo a torcer o por no reconocer la sumisión frente a otros, se toman posiciones que, en última instancia, no hacen más que alimentar la inestabilidad. En esa misma línea empujan otros actores, como la comunidad científica nacional o la institución militar, defensores de sus propios intereses corporativos, aunque en muchas ocasiones vengan disfrazados de intereses nacionales.

Quizás sea actualmente Irán uno de los casos en los que con mayor claridad se pone de manifiesto, al menos en parte, esta realidad. Sin que sea posible llegar por ahora a ninguna conclusión definitiva sobre un proceso tan controvertido como el que viene experimentado este país, con su firme empeño por dominar el átomo, existen indicios que apuntan en esta dirección. Desde los tiempos iniciales de la revolución *jomeinista*, los responsables iraníes han marcado un rumbo que se alimenta tanto de sus propios cálculos como de factores externos. Llegados a este punto, es difícil imaginar que el nuevo gobierno iraní vaya a renunciar a una apuesta que sería vista automáticamente como una derrota internacional frente a Washington y que sería muy difícilmente asumida por una opinión pública y una clase dirigente empeñadas abrumadoramente en la consecución de ese objetivo. Nos encontramos, por tanto, en un punto en el que todo empuja a los dos actores principales (la Unión Europea no llega a colocarse en el mismo nivel) a una huída hacia delante, atrapados en un drama en el que ninguno de ellos controla en su totalidad el guión que están representando.

A este hecho se le añade que para Teherán la opción nuclear (incluso sin dar de momento el paso definitivo hacia la utilización militar del átomo) le ofrece mayores posibilidades de convertirse finalmente en la potencia regional de referencia, una vez que quien podía hacerle sombra desde Bagdad parece incapaz de defender sus opciones. De igual manera resulta relevante entender que Irán está utilizando una de las pocas bazas que tiene para negociar su reintegración en la escena internacional, tras un largo período de castigo y marginación. Si cede a las pretensiones de Estados Unidos y de la Unión Europea, sin obtener nada relevante a cambio, se habrá quedado sin cartas que jugar en próximos, y tal vez más exigentes, envites.

En un momento en el que la corriente más conservadora de la escena iraní acaba de completar su control de todas las instancias de poder político, con la reciente victoria presidencial de Mahmud Ahmadineyad, cabe suponer que el peso de todas estas inercias no hará más que aumentar, alargando la tensión en la zona por largo tiempo.

Repercusiones del 11-S

Los trágicos atentados del 11-S han provocado una aceleración de tendencias que ya se venían apuntando en el seno del equipo liderado por

George W. Bush desde su antes de su victoria electoral a finales del año 2000. Lo ocurrido desde entonces muestra la determinación de un gobierno por crear nuevas reglas en las relaciones internacionales, con una orientación netamente reactiva, militarista y unilateral. La “guerra contra el terror” se ha convertido en el lema movilizador de las inmensas capacidades nacionales y de las que puedan aportar los aliados circunstanciales, del mismo modo que la “lucha contra la expansión comunista” lo fue a lo largo de la Guerra Fría.

Para el gobierno de Bush el escenario ha sido definido con absoluta nitidez en términos de una guerra (que se anuncia además como prolongada en el tiempo) que Estados Unidos está dispuesto a librar solo si fuera preciso⁹. Desde ese punto de vista no estaríamos ahora mismo más que en los primeros capítulos de una historia que apunta mucho más lejos. Tras las experiencias, todavía por cerrar, de Afganistán e Irak –y mientras el conflicto árabe-israelí sigue sin recibir la atención que cabe demandar a la principal potencia mundial– otros países de la región se sienten directamente señalados por el dedo acusador de Washington.

Entre ellos destacan tanto Siria como Irán. Sin entrar aquí a valorar la pertinencia de las acusaciones, es necesario señalar que su propia existencia añade un nuevo factor de resistencia por parte de quienes se sienten directamente amenazados por la superpotencia estadounidense. Es así como cabe entender que quienes no están dispuestos a aceptar una “pax americana” que cuestiona frontalmente el modelo político de estos países, opten por emplear todas sus capacidades (incluso las que quizás ni siquiera tengan realmente) para intentar resistir la presión.

Por otro lado, y en función de lo recogido en el subapartado sobre *Lecciones aprendidas*, no puede descartarse que quienes están sintiendo esta presión pretendan aún con más ahínco dotarse de ADM, en un intento por blindarse mejor frente a cualquier tentación de lanzar un ataque contra ellos.

Naturaleza militarista de algunos estados/Corporativismo

Uno de los condicionantes más poderosos, aunque no sea tan llamativo como otros, que explican la deriva armamentista de algunos países de la zona, incluyendo las ADM, es la naturaleza militarista de muchos de sus gobiernos. Cuando el poder descansa en gran medida en la capacidad de control y de represión sobre la propia población y en el rearme sostenido frente a las amenazas externas resulta inevitable que la institución militar acabe convirtiéndose en un actor que invade competencias de otros órganos de poder y que adquiera unas proporciones sobredimen-

9. El 21 de septiembre de 2004 el Presidente Bush se dirigió a las Naciones Unidas proponiendo “una nueva definición de seguridad”, que justifica la intervención para liberar países bajo la tiranía como una parte esencial en la “guerra contra el terror”.

sionadas¹⁰. Con frecuencia se convierten en la única institución realmente operativa, en el garante de la recta interpretación de los designios y mandatos nacionales y en la columna vertebral de todo el aparato del Estado.

En esos casos, las propias fuerzas armadas terminan por forzar decisiones que incrementan su poder al tiempo que arrastran al país al desarrollo de opciones militaristas que no excluyen en principio el acceso a las ADM. Cabe recordar que entre los países de la orilla sur y este del Mediterráneo se registran niveles de gasto en defensa que superan ampliamente el porcentaje de sus vecinos del Norte. En el Magreb la media está en torno al 3% del producto interior bruto, mientras que en Oriente Próximo los presupuestos son aún más altos, con Israel como caso destacado (por encima del 10% en lo que va de la presente década). En Oriente Medio Arabia Saudí también sobresale, con una dedicación en torno al 10%, prácticamente el doble de la media regional¹¹. En esas circunstancias la opción de las ADM aparece como una más de las vías a explorar para incrementar, teóricamente, el grado de seguridad nacional.

Los tratados y convenciones de no proliferación de ADM

Al contrario de lo que ocurre con todos los condicionantes mencionados hasta aquí, que tienen en común un carácter netamente estimulador de la proliferación de ADM, el conjunto de los tratados de no proliferación nuclear, química, biológica o misilística existentes es, a pesar de todas sus imperfecciones y limitaciones, el más poderoso factor de reducción (e idealmente de eliminación) del peligro que representan estos ingenios bélicos. Si bien el Tratado de No Proliferación (TNP)¹² es seguramente el más relevante por afectar a las armas nucleares, pieza principal de la amenaza que representan las ADM, el panorama no quedaría completo si no se mencionaran, como mínimo, la Convención de Armas Químicas (CWC)¹³, la Convención de

10. Frente a los actuales 356.000 efectivos humanos de Francia, y según las cifras aportadas tanto por el Jaffe Center for Strategic Studies y el SIPRI, Irán presenta unos 520.000, seguido de Turquía (515.000), Egipto (450.000), Siria (289.000), Israel (186.500), Arabia Saudí (171.500), Marruecos (145.500), Argelia (127.000) y Jordania (100.700). Todo ello sin contabilizar a los reservistas, con grados de movilización muy diversos (cabe destacar el caso de Israel, con 445.000 disponibles y realmente movilizables).

11. Véase Tabla IX en el Anexo para las cifras de todos los países de la región.

12. Adoptado el 1 de julio de 1968, entró en vigor el 5 de marzo de 1970 y, desde 1995, ha extendido su vigencia indefinidamente.

13. Con su pretensión de lograr la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento, la transferencia y el uso de las armas químicas, se encuentra ya en preparación su X Conferencia de estados parte (prevista para noviembre de 2005). Abierta a la firma desde el 13 de enero de 1993 y en vigor desde el 29 de abril de 1997, cuanta ya con 171 estados parte, una vez que Bután acaba de depositar su instrumento de adhesión en la ONU (18 de agosto de 2005). La Organización encargada de su desarrollo cuenta con una página web (www.opcw.org/) permanentemente actualizada.

Armas Biológicas y Toxinas (BTWC)¹⁴, el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT)¹⁵, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR)¹⁶ o el Tratado sobre la Prohibición de Transferencia de Material Fisible (FMCT)¹⁷. Todos ellos¹⁸ constituyen, por imperfectos que puedan parecernos, la expresión real de las capacidades actuales de la comunidad internacional para hacer frente, con un enfoque multilateral, a los peligros de un proceso de proliferación que, durante demasiado tiempo, ha avanzado gracias a la participación muy directa de los países que primero accedieron a estas tecnologías.

Ya desde la Guerra Fría se han venido simultáneamente ensayando, con desigual fortuna, las potencialidades de los distintos métodos de no proliferación y de contraproliferación. El primero, de naturaleza esencialmente normativa, aspira a la reducción y eliminación de las ADM mediante un entramado de tratados, acuerdos y organismos que comprometan a los estados de la comunidad internacional a cumplir determinados objetivos, normalmente en forma de prohibición de poner en marcha determinados procesos, al tiempo que se encarga de vigilar su cumplimiento. El segundo, de carácter nítidamente coercitivo, cabe considerarlo reactivo en tanto que pretende responder a una realidad proliferadora que está en marcha o ya se ha materializado, llegando incluso a la destrucción física de los programas en desarrollo o de los arsenales acumulados si ello fuera necesario.

A diferencia del primero, en éste segundo caso el peso fundamental de la respuesta apenas se interesa por los esquemas multilaterales de actuación, sino que opta normalmente por actuaciones unilaterales que ponen en juego las capacidades militares de quienes se sienten más directamente

14. Es la más antigua de las actualmente en vigor en el campo de las ADM. Tal como recoge la página web de la Organización que actúa como garante de su cumplimiento (www.opbw.org/), desde que inició su andadura el 10 de abril de 1972 (en vigor desde el 26 de marzo de 1979) hay ya 169 países firmantes (de los que 153 ya han ratificado la Convención).
15. La Comisión Preparatoria para la Organización del CTBT dispone de una actualizada página web (www.ctbto.org), actualmente centrada en la próxima conferencia para facilitar la entrada en vigor del tratado (Nueva York, 21/23 de septiembre de 2005). Como información actualizada de la marcha del tratado, cabe recordar que no entrará en vigor hasta que no sea ratificado por los 44 estados que figuran en su anexo II (aquellos que disponen de reactores nucleares o de programas de investigación nuclear); de ellos 41 ya lo han firmado pero sólo 33 lo han ratificado (entre los que no lo han hecho figuran tanto Estados Unidos como China, pero también Egipto, Israel o Irán). En términos más generales, interesa asimismo mencionar que ya hay 175 estados firmantes (de los que 122 ya han ratificado el texto).
16. Se trata de una asociación informal y voluntaria de países creada en 1987 (inicialmente puesta en marcha por Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Canadá, Alemania, Italia y Japón; pero que actualmente cuenta con 34 miembros). Su principal objetivo, tal como señala la propia página web creada por sus miembros (www.mtcr.org), es evitar la proliferación de sistemas no tripulados de lanzamiento de ADM, coordinando sus políticas de exportación de estas tecnologías.
17. Una recopilación sistemática del contenido de esta iniciativa puede verse en F. Barnaby y N. Ritchie (2003): *The FMCT handbook: a guide to a Fissile Material Cut-off Treaty*, Oxford Research Group.
18. A pesar de su manifiesta importancia para la seguridad mundial, otros acuerdos como el ABM, SALT I y II o START I y II, son de carácter bilateral (entre Estados Unidos y la Unión Soviética/Rusia) y por ello no cabe equipararlos a los anteriores.

amenazados. Seguramente no será posible alcanzar un horizonte de paralización generalizada de los esfuerzos proliferadores si no es con el esfuerzo en paralelo de ambos métodos, pero lo que se percibe en la actualidad es una preocupante inclinación hacia la contraproliferación, mientras la no proliferación sigue perdiendo fuerzas como resultado de su marginación en la agenda de seguridad internacional y de los ataques y deslegitimaciones que sufre por parte de quienes deberían ser sus principales defensores. La debilidad de los instrumentos de no proliferación es, en todo caso, uno de los argumentos que pueden contribuir a explicar la creciente inclinación del actual gobierno estadounidense hacia la contraproliferación¹⁹.

La situación del TNP es un buen ejemplo de lo dicho, contando con que la reciente VII Conferencia de Revisión (Nueva York, 2/27 de mayo de 2005) nos ofrece una imagen muy actual y poco halagüeña de su desarrollo. Presentado de manera interesada como un medio débil e ineficaz para cumplir el objetivo con el que fue creado, más que a su mejora el esfuerzo actual parece dirigirse hacia su directa instrumentalización al servicio de los intereses de los más poderosos. Esta pretensión se enmarca en otras similares, que tienen por objeto debilitar el conjunto de los mecanismos multilaterales de seguridad, en la medida en que se resistan a subordinarse al dictado de quienes pretenden liderar la escena internacional. El camino elegido en este caso combina las denuncias sobre la incapacidad de la Agencia Internacional de la Energía Atómica (AIEA) para evitar los quebrantamientos del tratado y para imponer sanciones realmente eficaces a quienes lo violen, con la aplicación de una evidente doble vara de medida con respecto a las actuaciones de algunos países (los ejemplos con Israel, India y Pakistán –países que nunca han firmado el TNP– son, probablemente, los más notorios).

Todo ello mientras parece olvidarse que el TNP es, simultáneamente, un sistema de disuasión (promovido por los estados nucleares como un método para lograr una mayor estabilidad general) y de abstinencia (que pretende que los países no nucleares renuncien a sus derechos originarios a desarrollar estas armas y que los que ya las poseen terminen por renunciar a ellas)²⁰. Desde este punto de vista, es obvio que existe un desequilibrio entre los esfuerzos realizados para evitar que haya nuevos países nucleares (lo que se conoce tradicionalmente como frenos a la *proliferación horizontal*) y los que intentan evitar que los ya nucleares incrementen sus capacidades en ese terreno (la llamada *proliferación vertical*).

A este respecto conviene igualmente resaltar que con la salvedad de Rusia, implicada junto a Estados Unidos en un proceso de negociación bilateral de contenido real (aunque insuficiente y paralizado actualmente), tanto Francia, como Gran Bretaña o China han mostrado hasta ahora un marcado desinterés por aplicar en sus propios casos las demandas del TNP. La consecuencia más visible de todo ello, es un debilitamiento extremo y una

19. La *Nuclear Posture Review*, de junio de 2001, y la Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva, de diciembre de 2002, son los documentos públicos que de manera más nítida recogen el pensamiento de la actual administración sobre estas cuestiones.

20. Éstos son los conceptos manejados por William Walker en "Nuclear order and disorder", *International Affairs*, Vol. 76, N. 4, Oct-2000.

deslegitimación acusada de los esfuerzos multilaterales que se pretenden realizar para frenar a otros potenciales proliferadores.

No se pretende con ello cargar las responsabilidades sobre las espaldas de un solo país, cuando hay otros que muestran la misma actitud o incluso se mueven al margen de todo compromiso, ni negar que las imperfecciones del Tratado han posibilitado que países como Irak, en su momento, Corea del Norte o Libia (con Irán en una situación todavía por aclarar) hayan podido desarrollar programas orientados a la consecución de armas nucleares, a pesar de ser estados firmantes del TNP. De lo que se trata es de evitar que la existencia de una doble vara de medida, según la cual parece que el problema no son las armas nucleares en sí mismas sino el perfil de su poseedor, arruine los esfuerzos por mejorar los instrumentos multilaterales de los que disponemos actualmente.

Es innegable que el TNP resulta un tratado con amplio margen de mejora y que, asimismo, la AIEA precisa cambios en su funcionamiento para hacerla más eficaz. Pero nada de eso permite olvidar que su balance histórico es hoy mucho más positivo que el que imaginaban sus promotores hace ya treinta y cinco años. En efecto, frente a las negras perspectivas de un mundo en el que se decía que habría hasta casi cuatro decenas de países nucleares a finales del siglo pasado²¹, hoy comprobamos como el club nuclear de las cinco potencias oficialmente reconocidas como tales apenas se ha ampliado con los casos de Israel, India, Pakistán y, muy recientemente, de Corea del Norte²². Por el camino se ha producido el abandono de programas o intentos de adquisición directa de ingenios nucleares por parte de países tan diversos en sus planteamientos de defensa como Argentina, Sudáfrica, España o Libia, por citar sólo algunos. Del mismo modo, se ha logrado la aprobación de un Protocolo Adicional del TNP, en 1997, como buen ejemplo de lo que la diplomacia multilateral puede lograr, incrementando la capacidad de la AIEA para llevar a cabo inspecciones más intrusivas y sorpresivas en países sobre los que existan sospechas de estar violando el TNP.

Se trata, por supuesto, de avances en la dirección correcta que no pueden asignarse exclusivamente al TNP y a la AIEA, pero que tampoco se habrían

21. Resulta bien conocido el informe difundido en 1977 por Le Nouvel Observateur, según el cual había ya en aquel momento 39 países susceptibles de incorporarse al club nuclear. De ellos, únicamente Israel, India y Pakistán lo han hecho *de facto* (al igual que Corea del Norte, ya en esta década), mientras que todavía se mantienen las dudas sobre Irán (aun cuando en dicho informe ya se estimaba que le bastarían apenas cinco años para dar definitivamente tal paso).

22. En paralelo, y por lo que afecta a las capacidades nucleares de Estados Unidos y de Rusia, se ha producido también una significativa reducción, como resultado de las negociaciones de control de armas y desarme mantenidas en un plano estrictamente bilateral. Como consecuencia de ello, las estimaciones actuales (SIPRI Yearbook 2005) cifran en unas 13.000 las cabezas nucleares operativas que hoy se acumulan en el planeta. De ellas, unas 4.500 corresponderían a Estados Unidos (en función de los acuerdos ya negociados, serían 3.800 en 2007, para pasar, en 2012, a unas 1.700-2.200). Por su parte, Rusia atesora actualmente unas 3.800, que se prevé que pasen a 1.500-2.000 en 2007). Más atrás quedarían China (400), Francia (350), Israel (200) y Gran Bretaña (185).

producido sin su concurso en primera línea²³. Ahora, mientras la atención está centrada casi exclusivamente en los casos de Corea del Norte e Irán, se percibe una sensación de claro pesimismo como resultado inmediato de la ya mencionada VII Conferencia de Revisión, que, al igual que ya ocurrió en alguna otra ocasión, se ha cerrado sin alcanzar ni siquiera un comunicado final. Visto con cierta perspectiva histórica, se constata un notable retroceso si se comparan las expectativas generadas en 1995, cuando se acordó mantener la vigencia del TNP por tiempo indefinido, o en 2000, con ocasión de la anterior Conferencia de revisión celebrada en Nueva York, y los resultados de esta última.

En 1995, la imagen un mundo libre de armas nucleares no parecía tan utópica en el marco de un renovado optimismo alimentado por el fin de la confrontación bipolar. En aquella ocasión se materializó la idea de mantener el TNP como marco de referencia permanente, al tiempo que se renovaron los compromisos mutuos para consolidar aún más sus pilares básicos: la negociación, de buena fe, entre los países nucleares para avanzar rápidamente en la reducción y eliminación de sus arsenales y la renuncia de los demás a no adquirir este tipo de armas y a someter sus programas nucleares de naturaleza civil al escrutinio internacional, a cambio de recibir tecnología nuclear para fines pacíficos. Gracias a ese mismo impulso se logró también sacar adelante una resolución específica que preveía un Oriente Medio libre de armas nucleares y, posteriormente, la aprobación del Protocolo Adicional, de 1997, ya mencionado.

Por su parte, la Conferencia de Revisión de 2000 sirvió para enfatizar el compromiso global con un completo desarme nuclear. Y todo ello se pudo lograr a pesar del efecto negativo que provocaron tanto las pruebas nucleares de India y Pakistán (1998) como el rechazo, en 1999, del Senado de Estados Unidos a la ratificación del CTBT (olvidando que había sido precisamente este país el que con mayor énfasis lo había impulsado en 1994-96, durante su etapa negociadora en Ginebra). El resultado más esperanzador de este encuentro fue la elaboración y aprobación por los 188 estados parte de una lista que fijaba en detalle un proceso para lograr un desarme nuclear progresivo y sistemático a lo largo de trece etapas²⁴.

23. Un buen análisis de las razones que los países consideran al tomar determinadas decisiones en el terreno nuclear puede verse en K. Campbell, R. Einhorn, M. Reiss (eds) (2004): *The nuclear tipping point: why States reconsider their nuclear choices*, Brookings Institution Press, Washington DC.

24. En esencia, se trataba de: 1) lograr la entrada en vigor del CTBT; 2) activar una moratoria generalizada de explosiones nucleares; 3) poner en marcha la negociación de un Tratado de Prohibición de Producción de Materiales Fisionables con fecha límite 2005; 4) trabajar en el desarme nuclear en el seno de la Conferencia de Desarme (en la que sí están Israel, India y Pakistán, pero que se encuentra prácticamente bloqueada desde 1996); 5) aplicar el principio de irreversibilidad a todo desarme nuclear; 6) lograr el compromiso inequívoco de las potencias nucleares para llegar a la eliminación total de sus arsenales; 7) conseguir la entrada en vigor del START II, la conclusión de las negociaciones del START III y la preservación y reforzamiento del Tratado ABM; 8) poner en práctica la iniciativa trilateral (AIEA, EEUU y Rusia) para un desarme de armas nucleares tácticas en tierra y en mar; 9) disminuir el nivel de alerta de las armas nucleares y su papel en las políticas de seguridad y defensa de las potencias nucleares; 10) poner bajo control internacional los materiales fisionables inutilizados para fines militares; 11) plantear el desarme total y general, bajo control internacional, como objetivo final; 12) presentar informes regulares sobre los procesos de desarme en marcha por parte de los estados signatarios; y 13) desarrollar capacidades de verificación para el control de los acuerdos de desarme.

De modo muy distinto hay que interpretar lo ocurrido en la VII Conferencia. Tal como ya se ha señalado con anterioridad, el 11-S ha actuado como el catalizador que ha acelerado una reacción que ya se venía apuntando en boca de los principales responsables del gobierno estadounidense, provocando con ello un efecto de arrastre que ha llevado a la agenda de seguridad internacional a su actual obsesión con el terrorismo internacional y la proliferación de ADM, como amenazas prácticamente únicas a las que cabe atender. La Conferencia no ha logrado evitar los efectos negativos de un clima marcado por el regreso a opciones reactivas, militaristas y unilaterales que terminan por considerar irrelevantes (cuando no contraproducentes) las aproximaciones preventivas, multidimensionales y multilaterales. Por si esto fuera poco, la retirada de Corea del Norte del TNP (en enero de 2003) y el escándalo provocado ese mismo año al conocerse la implicación de altos responsables paquistaníes en un auténtico mercado mundial de productos y tecnología nuclear, con clara orientación proliferadora, sin olvidar las preocupaciones con Irán, han terminado por ahogar cualquier atisbo de mejora a corto plazo de los mecanismos de control en este terreno. La falta de documento final es, entre otras causas, el resultado inmediato de la imposibilidad de encajar las agendas de Irán –que se negaba a cualquier referencia explícita a su caso–, de Egipto –que durante unos días bloqueó los debates y pidió la creación de un órgano subsidiario de la AIEA para Oriente Medio, en línea con el reiterado objetivo de lograr que la zona quede libre de ADM– y de Estados Unidos y de algunos de sus aliados occidentales –empeñados, sin éxito, en forzar los mecanismos existentes para acomodarlos a sus intereses particulares. En consecuencia, ninguna de las tres comisiones activas durante la conferencia (no proliferación nuclear y desarme nuclear; medidas de seguridad y cuestiones de seguridad regional; uso pacífico de la energía nuclear) logró alcanzar acuerdo alguno.

De cara al futuro no parece claro cómo se logrará superar el bloqueo actual, cuando resulta evidente la peligrosidad derivada de posturas de rechazo al CTBT, como la mantenida por Washington, o de la falta de un sólido refuerzo institucional de la AIEA (sin capacidad administrativa y ejecutiva para reaccionar antes asuntos urgentes). No sería tampoco nada extraño que esta situación, y la manera en que es percibida la actitud de EEUU en determinados círculos, impida asimismo el desarrollo de propuestas como las que han dado lugar a la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad de la ONU²⁵ o la Iniciativa de Seguridad Contra la Proliferación²⁶, ambas impulsadas muy directamente por EEUU. La situación actual da a entender que lo que si han conseguido, en cualquier caso, países como EEUU, Gran Bretaña o

25. Aprobada por unanimidad el 28 de abril de 2004, se enmarca en los intentos por evitar que los grupos terroristas puedan acceder a las ADM. Exige a los estados que se doten de capacidades para vigilar y controlar la tecnología, los equipos y los materiales sensibles, para impedir que lleguen a manos de estas redes.

26. Anunciada por el presidente Bush el 31 de mayo de 2003, se trata de un dispositivo multilateral por el que los 11 estados fundadores (y quienes posteriormente se incorporen a sus actividades) se comprometen a desarrollar instrumentos legales, diplomáticos, económicos y militares para cortocircuitar los canales de transferencia de ADM hacia actores estatales o no estatales con ánimo proliferador.

Francia es que se dé por superada la agenda de desarme en trece etapas, elaborada en 2000. Por reducción y como factor prioritario a considerar, sólo cabe confirmar que la agenda realmente válida es la que se deriva del temor al aumento del número de países nucleares (con Irán y Corea del Norte en primer término) y a que esas armas puedan ser empleadas por redes terroristas, mientras sigue dándose la espalda al peligro que los arsenales ya en manos de las potencias nucleares puedan tener para la seguridad mundial.

Por lo que respecta al resto de los tratados y convenciones de control de armas y de desarme en el ámbito de las ADM, no puede decirse que ninguno de ellos goce de excelente salud. Únicamente cabe decir, como reflexión general, que adolece de similares problemas a los del TNP y que, a pesar de sus limitaciones, también han logrado frenar más allá de lo que se suponía durante la Guerra Fría la proliferación descontrolada en sus respectivos ámbitos de actuación.

En resumen, y sin ningún ánimo de exhaustividad, lo recogido en las páginas precedentes intenta mostrar, en primer lugar, cómo la apuesta por las ADM en el Mediterráneo responde a procesos y condicionantes que ponen en juego variables muy diversas, interconectadas de tal manera que resulta imposible analizarla sin tomarlas en consideración. De poco sirve enfocar este tema con planteamientos simplistas que, en no pocas ocasiones, pretenden mostrar que el comportamiento de los países de la zona responde a esquemas considerados infundadamente de irracionales. Se juega a ineficaces descalificaciones basadas en supuestos “ejes del mal”, que en nada ayudan a la resolución de los problemas que puedan existir, y se intenta de esta forma justificar la necesidad de imponerles limitaciones y controles que no serían aceptables para otros actores. Ese modo de plantear la situación no acostumbra a cuestionar la necesidad de revisar los comportamientos propios, autoasignándose una pretendida superioridad que descansa no solamente en la fuerza de sus capacidades militares sino también en una supuesta superioridad moral y en una racionalidad que los salvaguarda de cualquier crítica.

Por otro lado, lo que definen estos condicionantes es el campo de actuación en el que debemos movernos para modificar las tendencias negativas que alimentan la proliferación de ADM. A la vista de los escasos resultados cosechados hasta ahora por lo que cabría denominar estrategias basadas en la fuerza disuasoria, incluyendo la contraproliferación, parece imponerse la opción de explorar con mayor convicción las inmensas capacidades que la política, la diplomacia y la economía atesoran para modificar modelos y esquemas de pensamiento aparentemente inamovibles. Responder a los intentos de proliferación de ADM exclusivamente con amenazas de uso de la fuerza, tanto o más destructiva que la que se pretende neutralizar, sin intentar modificar los condicionantes que alimentan ese proceso es confundir los términos y contribuir a incrementar el nivel de inseguridad en el que ya vivimos.

III. Análisis de datos y diagnóstico en el Mediterráneo²⁷

En la historia del siglo XX se conoce que el primer uso de armas químicas se produjo en la I Guerra Mundial, mientras que el de armas biológicas fue protagonizado durante la II Guerra Mundial por Japón, contra China, y el de las armas nucleares tienen, desde 1945, a Hiroshima y Nagasaki como referentes tristemente recordados cada año. El Mediterráneo no es, de ningún modo, un escenario ajeno a estas dinámicas violentas, como lo demuestra el hecho de que ya en 1917 se tiene constancia del empleo de gases químicos contra las tribus que se rebelaban contra Gran Bretaña, empeñada en unificar y dominar lo que hoy conocemos como Irak. Posteriormente, otros países –como Egipto en los años sesenta (empleando también armas químicas en la guerra de Yemen) o Irak, a principios de los noventa– han imitado a las antiguas potencias coloniales, en tanto que, como veremos a continuación, tanto Israel (prácticamente desde el mismo instante de su creación como Estado) como Siria y muchos otros de los países de la región han entrado en diferentes grados en una vía proliferadora que sigue abierta en la actualidad.

Entendidas como un elemento más de unas políticas de seguridad y defensa estructuradas prioritariamente para atender sus propios problemas internos y su no siempre fácil relación con sus vecinos del Sur (y no tanto con supuestas pretensiones de carácter ofensivo contra sus vecinos del Norte), las ADM son una realidad tangible en el conjunto de la región. La profusión de conflictos armados abiertos, tanto en el pasado como en la actualidad, incrementa la percepción de peligro al considerar que su uso puede volver a ser contemplado como una opción a considerar por parte de algún actor. En todo caso, es un hecho que hasta hora, y en contra de los alarmantes mensajes propagados con frecuencia, también aquí han funcionado las reglas de la disuasión y de la contención racional de un elemento tan definitivo como el de las ADM.

A efectos puramente expositivos, pero recordando que la seguridad de la región sólo puede ser entendida cabalmente si se analiza de manera conjunta lo que ocurre en sus tres principales subzonas, sin olvidar a lo que acontezca en su orilla norte, las páginas que siguen presentan un panorama general de las ADM y sus intentos de proliferación en el Magreb, en Oriente Próximo y en Oriente Medio.

La relativa tranquilidad del Magreb

En términos comparativos no cabe duda de que –a pesar de las tensiones internas, de las difíciles relaciones vecinales y de la pervivencia del conflicto saharauí– el conjunto de los cinco países del Magreb presenta una imagen menos preocupante que la del resto del Mediterráneo Sur y

27. Véase el Anexo para las siguientes tablas (con la lista completa de los países mencionados en este apartado): I. Tratados CWC y BWC; II. Programas de Armas Biológicas y Químicas; III. Tratados sobre Proliferación Nuclear; IV. Armas de Destrucción Masiva; V. Arsenales Químicos y Biológicos; VI. Programas Nucleares y Capacidades; VII. Instalaciones Nucleares; y VIII. Misiles.

Este, lo que se refleja asimismo en su menor nivel de acumulación armamentista. Los principales focos de desestabilización son, ya desde hace años, más de naturaleza sociopolítica y económica que militar, como consecuencia de una generalizada incapacidad para consolidar modelos que respondan adecuadamente a las necesidades y anhelos del conjunto de la creciente población de la zona. En todo caso, por lo que respecta al capítulo de riesgos de carácter militar, y más específicamente a los ligados a la proliferación de ADM, la atención ha estado fundamentalmente centrada hasta muy recientemente en Libia y anteriormente en Argelia.

Es ampliamente reconocido que ni **Marruecos** ni **Túnez**, ambos firmantes de los principales tratados y convenciones sobre ADM (tal como se detalla en las Tablas I y III), transmiten alarma de ningún tipo. Únicamente cabe reseñar que el primero anunció ya en 1992 su intención de poner en marcha su primera central nuclear en el año 2010, mientras que el segundo inició en 1990 la construcción de su primer reactor nuclear²⁸.

En cuanto a **Mauritania**, la moderada intranquilidad que se generó a su alrededor durante la pasada década no fue provocada tanto por suponerle un verdadero afán proliferador, como por su debilidad estructural. Al margen del juicio que pudiera hacerse sobre las intenciones de sus gobernantes, uno de los efectos directos de su extrema fragilidad ha sido su dificultad para disponer de medios, tanto humanos como técnicos, para atender adecuadamente sus compromisos exteriores, acreditando personal ante los organismos internacionales y atendiendo a los requerimientos del entramado legal que regula las relaciones internacionales. Por otro lado, esa misma deficiencia era susceptible de ser aprovechada por otros actores en su propio beneficio, con riesgo de convertirse en una pieza secundaria del juego de otros gobiernos (como cuando circuló el rumor, nunca confirmado, de que pudiera ser un destino de los misiles irakíes que Sadam Husein trataba de salvar de las manos de los inspectores de la ONU, tras su derrota en 1991).

No puede decirse, en todo caso, que en la actualidad Mauritania haya despejado todas las dudas, no sólo porque queda por comprobar la orientación de su política de seguridad y defensa tras su reciente cambio de régimen, sino también debido a las asignaturas que aún tiene pendientes en la esfera de la proliferación de ADM. Sólo a finales de 1993 se decidió a depositar su solicitud de adhesión al TNP y todavía hoy se mantiene al margen de la Convención de Armas Químicas y de la de Armas Biológicas. A pesar de ello, y por lo que corresponde a los tres países citados hasta aquí puede decirse que ni disponen de ningún tipo de ADM, ni hay indicios de que esté en marcha ningún programa para hacerse con ellas.

La principal inquietud regional en los inicios de la pasada década vino derivada del estallido de la crisis argelina y de una sospechosa orientación proliferadora. Hoy –cuando la crisis parece amortiguada, aunque se

28. Hay que destacar que algunas fuentes no mencionan la construcción de este primer reactor. Véase por ejemplo *Jaffe Center for Strategic Studies*: (<http://www.tau.ac.il/jcss/balance/toc.html#Charts>).

mantengan rescoldos nada tranquilizadores y sigan pendientes las reformas que permitan al país encarar su futuro con más esperanza— **Argelia** sigue intentando despejar totalmente las incógnitas sobre su pretensión de hacerse con ADM, principalmente en el ámbito nuclear. Aunque con notables dosis de ambigüedad y de resistencia, la cuestión experimentó un avance muy positivo en 1995, cuando finalmente el gobierno argelino decidió adherirse al TNP y a la Convención de Armas Químicas en 1993; seguido del CTBT, en 1996.

Hasta ese momento, los recelos estaban focalizados en el comportamiento de unos responsables políticos, con las fuerzas armadas como un poderoso actor en la sombra, que parecían apuntar a las ADM como un objetivo prioritario en su intento por volcar en su favor la competencia por la hegemonía magrebí. Esta deriva, unida a un hipotético escenario en el que un grupo radical islámico obtuviese el poder, acrecentó notablemente los temores en las cancillerías occidentales, que trataron de forzar el abandono de los programas en marcha.

El principal de ellos era la construcción del reactor nuclear de El Salam (Ain Oussera, 125 km. al sur de Argel), en funcionamiento desde el 21 de diciembre de 1993, a lo que se unía el descubrimiento de importantes yacimientos de uranio en la región de Hoggar, al sudeste del país. El paso desde el pequeño reactor de investigación de Nour (1Mw de potencia), inaugurado en 1989 con ayuda de Argentina, hasta el de Ain Oussera, con tecnología china, tuvo un impacto notable en la evaluación de riesgos existentes en la región. Cabe recordar que entonces Argelia no era parte del TNP y que el reactor estaba ubicado en una zona de exclusión aérea, sin conexión con la red eléctrica nacional y con una potencia estimada de 15Mw (inferior, en todo caso, a los 40 estimados por algunas fuentes²⁹). Una situación, en definitiva, que no resultaba nada tranquilizadora en un contexto de violencia como el que ya estaba sufriendo el país, y cuando se repetían las acusaciones de que su construcción se había desarrollado en secreto (fue la CIA estadounidense quien dio a conocer su existencia en enero de 1991, aunque se estima que las obras se iniciaron en 1983-84). Se trataba de un proyecto que, al igual que ahora ocurre con Irán, no encajaba inicialmente en un país con una inmensa riqueza en hidrocarburos y que, en principio, no parecía necesitar embarcarse en un esfuerzo técnico y económico tan exigente para cubrir simplemente sus necesidades energéticas.

Ahora que Argelia parece ir dejando atrás su década negra, la situación en el terreno de las ADM va mostrando un perfil más positivo, aunque no cabe negar que los pasos adoptados revelan una cierta resistencia a superar definitivamente esa etapa. Así lo demuestra el hecho de que sólo en 2001 se haya producido la adhesión a la Convención de Armas Biológicas, mientras que ha habido que esperar hasta 2003 para que se haya ratificado finalmente el CTBT (desde su firma inicial en 1996) y a 2004 para aprobar la incorporación al Protocolo Adicional del TNP. Tal vez todo ello explique el hecho de

29. Véase por ejemplo <http://www.tau.ac.il/jcss/balance/Algeria.pdf> (*Jaffe Center for Strategic Studies*).

que Argelia todavía siga hoy apareciendo en los análisis de proliferación de ADM, como un país que pudiera tener activados desconocidos programas en el terreno biológico y químico. Sin embargo, aun en el hipotético caso de que existieran dichos programas, estarían muy lejanos de sus objetivos y, por tanto, de constituir una amenaza para la región. Lo mismo puede decirse al analizar la limitada disponibilidad argelina de lanzamiento de posibles ADM (a día de hoy no hay constancia de que existan misiles de largo alcance en sus arsenales y únicamente los 10 bombarderos Su-24 y los 40 Mig-23BN de dotación en el arma aérea podrían, teóricamente, servir como vectores).

En resumen, y sin que quepa certificar la desaparición de tentaciones proliferadoras más o menos confesables, cabe afirmar que Argelia ha dejado de suscitar el desasosiego de tiempos pasados.

Libia, por su parte, apenas comienza ahora a superar el ostracismo internacional que ha sufrido durante estos últimos veinte años. Como resultado combinado de sus propios errores y de juicios no siempre fundados sobre sus iniciativas e intenciones, el país ha sido percibido como un proliferador neto en prácticamente todos los terrenos de las ADM. Una mirada hacia el pasado nos presenta a un régimen que, a pesar de su condición de firmante del TNP desde 1968, parece haber intentado por vías muy diferentes el acceso a las armas nucleares (financiando parcialmente el programa nuclear paquistaní; pagando parte de la deuda externa de la India, a cambio de componentes, tecnología e, incluso, la propia bomba; buscando la contratación o el contacto con científicos nucleares de la antigua URSS o de alguna empresa occidental...). A pesar de estos indicios, ni la existencia de un reactor nuclear de 10Mw de potencia de origen soviético –localizado en Tarhunah³⁰ (50km. al Este de Trípoli) y en funcionamiento desde 1981– ni el proyecto, aparentemente inconcluso, de construir otro de menor potencia en la zona costera del Golfo de Sirte, modifican sustancialmente la idea de que Libia se encuentra, hoy como ayer, todavía muy lejos de acceder a las armas nucleares³¹.

De todas formas, quizá sean sus esfuerzos por hacerse con armas químicas y su palpable interés por contar con los misiles necesarios para utilizar este tipo de armas lo que mayor atención ha acaparado en la década pasada. Fueron, una vez más, fuentes estadounidenses las que dieron a conocer en marzo de 1990 que Libia estaba elaborando armas químicas en su fábrica de Rabta. Más concretamente, en 1994 ya se estimaba que su arsenal químico podía rondar las 50Tm de gas mostaza y unas 20-30Tm de gas sarín. A la existencia de esta fábrica –puesta en pie con la colaboración de empresas de países entonces satélites de Moscú, pero también de otras localizadas en Argentina, Brasil, China y

30. El *Jaffe Center for Strategic Studies*, por su parte, menciona un reactor en Tadjoura de 5Mw: (<http://www.tau.ac.il/jcss/balance/Libya.pdf>. GlobalSecurity.Org) y hace referencia a instalaciones químicas (no a nucleares) en Tarhunah. (<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/libya/tarhuna.htm>).

31. Para la historia quedarían asimismo los planes de construir en la década de los setenta un reactor soviético de 440Mw (Cordesman, 2002).

Corea del Norte– se unía la sospecha de una segunda planta subterránea, en el área de Tarhunah, así como otras noticias sobre la adquisición de tecnología irakí para la fabricación de armas biológicas. En resumen, un panorama suficientemente desestabilizador, sobre todo si a lo anterior se le unían los reiterados intentos de adquirir misiles de alcance superior a los 1.000km., como el Nodong-1 de fabricación norcoreana, muy superiores a los Scud-B y otros similares ya en dotación en los arsenales libios (todos ellos con un alcance inferior a los 1.000km.)³².

La combinación de este comportamiento proliferador y de una política exterior percibida como errática y desestabilizadora explican la negativa imagen que Libia presentaba a principios de esta década. Una imagen que, por no hablar de su conexión con el terrorismo internacional (baste Lockerbie como ejemplo), venía fundamentada en su resistencia a integrarse en esquemas multilaterales de no proliferación, en su acumulación armamentística convencional (muy por encima de sus necesidades defensivas), en sus arsenales químicos (desplegados como componentes operativos de sus fuerzas armadas y usados ya en 1987), en sus programas de investigación en el área de las armas biológicas y en su incesante búsqueda de capacidades misilísticas. Quizás por todo ello sea aún más notoria la sorpresa causada el 19 de diciembre de 2003, cuando el régimen de la *Yamahiriya* anunció su intención de abandonar todos sus programas en ADM y de colaborar con Gran Bretaña y Estados Unidos en su completa eliminación.

Una vez superado el asunto de Lockerbie, se lograba poner fin de ese modo a nueve meses de negociaciones discretas entre las tres partes, en un ejemplo muy concreto de las bondades de la diplomacia y del sentido político del gobierno libio, al entender la urgente necesidad de modificar el rumbo mantenido hasta entonces como consecuencia del 11-S. Al margen de otras consideraciones que no son objeto de este informe, la decisión Libia se ha traducido en una inmediata mejora de su imagen, al tiempo que ha facilitado su reincorporación a la comunidad internacional, liberándola asimismo de las presiones ejercidas sobre ella por su supuesto apoyo al terrorismo internacional y por su carácter de proliferador en ADM. Además de abrir las puertas a especialistas británicos y estadounidenses para llevar a cabo, con métodos verificables y con testigos internacionales, la destrucción de sus programas y arsenales, Libia se ha apresurado a ponerse al día con su integración en los principales marcos multilaterales de no proliferación (en 2004 decidió incorporarse a la Convención de Armas Químicas y al Protocolo Adicional del TNP, así como depositar su adhesión al CTBT, que había firmado previamente en 2002).

Lo que se deduce, en resumen, de lo dicho sobre los cinco Estados Miembros de la Unión del Magreb Árabe es que actualmente no presentan un riesgo proliferador notable ni a escala mediterránea ni, mucho menos, a nivel mundial. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, al igual que sucede en otras partes del planeta, ninguno de ellos es ajeno a las motivaciones tradicionales que siguen alimentando la proliferación.

32 Véase Diagrama I en el Anexo.

Israel y sus vecinos árabes

La única iniciativa real, aunque nula en cuanto a sus resultados, para frenar hasta hoy la proliferación armamentística en Oriente Medio ha sido la asumida por el Grupo de Trabajo sobre Control de Armas y Seguridad Regional, en el marco de las negociaciones multilaterales del hoy fenecido Proceso de Paz (Madrid, 1991). Durante el escaso período en el que estuvo activo, sus trabajos nunca pudieron ir más allá del intento, frustrado, de crear medidas de confianza y seguridad sin opción ninguna, por la frontal oposición israelí, de considerar la posibilidad de avanzar en la no proliferación de armas (ni en el ámbito convencional, ni mucho menos en el de las ADM). Ésa es la realidad que debemos tomar en cuenta al acercarnos a una zona tan convulsa como la que engloba a Israel y a sus vecinos árabes.

Con todas las dificultades que supone identificar a un país como el principal proliferador regional, en lo que incumbe al Mediterráneo parece existir un consenso generalizado para asignarle dicho título a **Israel**. Por muy diversos motivos, y por reiteradas que sean las negativas o la indefinición oficial al respecto³³, Israel aparece hoy como la principal potencia militar del área, derivado de su clara superioridad convencional (medida no tanto en términos numéricos como en su rendimiento en el campo de batalla) y de sus arsenales nucleares y químicos, a los que se debe añadir una amplia gama de vectores de lanzamiento totalmente operativos. Este hecho lo convierte en una referencia incuestionable, que hace que todos los demás países de Oriente Próximo (e incluso del Magreb y de Oriente Medio) aparezcan como proliferadores reactivos (aunque no todo lo que aquí ocurre en conexión con las ADM venga explicado exclusivamente en términos de oposición árabe-israelí).

En un momento en el que vuelven a generarse expectativas, no muy fundadas, sobre la paz en la zona, a partir de la retirada unilateral de Israel de los asentamientos de Gaza, conviene recordar que el tiempo apenas ha modificado las percepciones de amenaza entre los bandos enfrentados, ni sus políticas de seguridad y defensa. Es cierto que una nueva guerra abierta entre árabes e israelíes parece hoy una hipótesis improbable, pero también lo es que la intensidad de los múltiples focos de tensión existentes hace difícil imaginar que puedan invertirse a corto plazo las poderosas tendencias desestabilizadoras que, entre otras consecuencias, sirven de base para la proliferación de ADM.

A grandes rasgos la situación en este ámbito sigue caracterizada por la existencia del monopolio nuclear de Israel, instalado cómodamente entre las potencias nucleares en la medida en que cuenta con un respaldo incuestionable de Washington. Por su parte, los gobiernos árabes se mueven entre la denuncia permanente de la amenaza que eso supone para la estabilidad del área y los intentos por compensar

33. Desde 1969 existe un acuerdo entre Israel y Estados Unidos, por el que el primero rehusaba declarar si poseía o no armas nucleares, renunciando a posibles lanzamientos experimentales y todo ello, se sostenía, con el objetivo de no incentivar la proliferación nuclear.

la desventaja estratégica que ello implica, procurando hacerse con armas químicas o biológicas. Así viene alimentándose desde hace décadas la incesante espiral armamentista que coloca al Mediterráneo en su totalidad como la región más militarizada del planeta.

Israel justifica su comportamiento proliferador con la idea de que no cabe, en ningún caso, depender de otros para garantizar su siempre amenazada existencia³⁴. En sus planteamientos, y partiendo del hecho de que sigue sin lograr la aceptación de sus vecinos dentro de fronteras seguras, es bien consciente de su imposibilidad para hacerlas invulnerables y de la exigua profundidad estratégica de su territorio (sobre todo antes de 1967). Todo esto, desde una óptica que sigue muy lastrada por consideraciones propias de la Guerra Fría, le ha llevado a realizar un esfuerzo sostenido en el tiempo que implica una parte muy sustancial de sus recursos humanos, económicos, científicos y, por supuesto, militares. En sus propios cálculos se entiende que esta imperiosa necesidad de mantener la superioridad estratégica frente a todos sus vecinos resultaría excesivamente onerosa, y quizás no suficientemente disuasoria, si se basara exclusivamente en unas fuerzas armadas convencionales. De ahí que, ya desde sus primeros pasos como Estado independiente, los dirigentes israelíes se decantaran por la opción nuclear como la mejor vía para lograr sus objetivos nacionales en un marco de confrontación casi permanente. Sobre estas bases, y desde hace ya mucho tiempo, Israel ha ido adoptando un enfoque de la seguridad nacional que le obliga a mantener a toda costa el monopolio nuclear en la región³⁵ y que lo hace insensible al hecho de que su propio esquema de actuación genera inseguridad en la zona y, por tanto, estimula la proliferación de sus vecinos árabes.

En todo caso, los hechos no hacen más que invalidar esa supuesta autonomía militar. Por un lado, porque Israel se aprovecha de un respaldo externo tan poderoso como el de Washington, que le garantiza una capacidad de resistencia muy superior a la de sus propias fuerzas. Pero, por otro, porque es obvio que su potencial militar, incluyendo el de las ADM, nunca habría sido el que tiene si no hubiera contando con el apoyo directo de potencias como Francia y los propios EEUU, sin olvidar a Sudáfrica, para desarrollar sus programas y sus arsenales nucleares. A lo largo del tiempo, y eso sigue siendo válido en la actualidad, Israel ha sabido que Washington –último garante de su seguridad– va a apoyarle en cualquier conflicto que pueda poner en riesgo su supervivencia, con tal de evitar que se lleguen a emplear ADM. De esa forma, el arsenal nuclear israelí constituye no sólo un imponente factor de disuasión frente a los árabes, sino también una garantía del apoyo norteamericano.

34. Véase: Ravenel, Bernard (1996) "Israel, futur gendarme nucléaire au Proche-Orient?" en *Confluences Méditerranée*, N. 18, pp. 125/134. También: Inbar, Efrain (1996) "Contours of Israel's new strategic thinking", en *Political Science Quarterly*, Vol. 111, N. 1, pp. 41/64.

35. Baste citar lo ocurrido en 1981, cuando los cazas israelíes bombardearon el reactor nuclear irakí de Osirak, en un momento en el que Sadam Husein era todavía un buen aliado de Occidente, y, más recientemente, el énfasis puesto en recabar la colaboración internacional para frenar o destruir cualquier intento irakí o iraní de hacerse con ADM.

En paralelo a estas dinámicas, Israel mantiene el rumbo trazado hace ya muchos años. Por una parte, sigue renunciando a adherirse tanto al TNP y a su Protocolo Adicional como a la Convención de Armas Biológicas (aunque sí firmó la Convención de Armas Químicas en 1993, sin haberla ratificado hasta el día de hoy, y el CTBT, en 1996), al entender que estos esquemas no pueden ser de aplicación en una zona sometida a un conflicto como el que mantienen con sus vecinos. En sus escasas declaraciones sobre el tema, los responsables israelíes de estas materias defienden la idea de un mundo libre de ADM, pero reiteran simultáneamente la imposibilidad de aplicar esa idea a la región. Cuentan para ello, además, con un mayoritario apoyo de su propia opinión pública (como se ha vuelto a poner recientemente de manifiesto con la liberación en 2004, tras 18 años de cárcel, de Mordejai Vanunu, ciudadano israelí conocido por sus revelaciones sobre el arsenal nuclear atesorado por Israel hasta mediados de los años ochenta) y con un consenso entre las fuerzas políticas prácticamente inamovible. Entienden, asimismo, que Israel ha sido siempre un actor internacional responsable y en ningún caso se perciben a sí mismos como responsables de la carrera de armamentos experimentada en la región, sin asumir que su propia posesión de ADM estimula el afán imitador de sus vecinos. En estas circunstancias, nada puede esperarse de las puntuales visitas de los inspectores de la AIEA –vista desde Tel Aviv como totalmente ineficaz (en la medida en que ha permitido casos como los de Irak, Libia o Irán)–, en su intento por incorporar a Israel a la dinámica de la no proliferación³⁶. En sentido contrario, tampoco parece posible que Israel logre, como desea, formar parte del Comité de Gobernadores de la Agencia.

Por otra parte, Israel entiende que su hipotética renuncia a las ADM no haría más que incrementar la inestabilidad en la zona, porque algunos de sus vecinos entenderían que en esas condiciones tendría más posibilidades de éxito un ataque directo a quien siguen considerando el enemigo a batir. Para los planificadores israelíes las amenazas no han cambiado sustancialmente (si ayer fueron las planteadas por Egipto, Siria o Irak, las primeras a considerar hoy son las de Irán) y, por ello, se defiende la necesidad de contar con un arma de último recurso que pueda impedir la materialización de esa eterna pesadilla de verse expulsados de lo que consideran su tierra. Las tendencias no apuntan, por tanto, a una renuncia a estas capacidades, en un intento por rebajar las tensiones y por generar una confianza mutua hoy inexistente. Por el contrario, los últimos indicios señalan que Israel, altamente preocupado por lo que consideran ya como un hecho (el pronto acceso de Irán al arma nuclear), estaría inclinado a considerar la necesidad de seguir a Washington en su visión del ingenio nuclear como un arma adecuada para determinados escenarios de combate (así parece dedu-

36. En su última visita al país (efectuada del 6 al 8 de julio de 2004, que era la primera desde 1998), el máximo responsable de la Agencia, el egipcio Mohamed el Baradei, apenas pudo reiterar su eterna petición de que Israel ingrese en el TNP, para encontrarse con una repetición de argumentos igualmente ya conocidos. En la práctica, los inspectores de la AIEA, de la que Israel es miembro desde su creación en 1957, volvieron a constatar que su libertad de movimientos se ve limitada a la inspección del reactor de Nahal Sorek, sin posibilidad alguna de acercarse a Dimona.

cirse de su *Comprehensive Strategic Review*, de 1999). Asimismo, estaría evaluando la conveniencia de hacer oficialmente público en algún momento su carácter de potencia nuclear, lo que evidenciaría su capacidad de segundo golpe frente a un ataque nuclear.

Por último, y a pesar de los bien conocidos obstáculos para traspasar el muro de silencio oficial, la comunidad internacional asume que Israel cuenta tanto con armas nucleares como químicas en estado operativo, y al menos con programas de investigación sobre armas químicas y sobre el uso ofensivo de armas biológicas con un grado de desarrollo desconocido (el ya citado informe del *Carnegie Endowment for International Peace* hace referencia a un ambicioso programa que le permitiría disponer ya en la actualidad de ántrax y de otros agentes avanzados, así como de toxinas). La práctica totalidad de las fuentes consultadas coinciden en atribuir a Israel un arsenal nuclear cercano a las 200 cabezas³⁷. La existencia del complejo de Dimona³⁸, construido con ayuda francesa y en permanente ampliación desde que inició sus actividades en 1963, así como la contrastada capacidad para poner satélites en órbita (los primeros lanzamientos exitosos con los cohetes Ofeq I y II se realizaron en septiembre de 1988 y abril de 1990) y para fabricar sus propios misiles (se estima que actualmente posee, entre otros misiles balísticos y de crucero, en torno a unos 50 Jericho-1, con un alcance de 600km., y hasta un centenar de Jericho-2, que llegan hasta los 1.500km.) son evidencias suficientes del poderío israelí en ADM, a las que todavía es preciso añadir el misil Shavit, con capacidad para transportar una carga de 1.000kg. a unos 4.500km. de distancia³⁹.

A pesar de lo que pudiera dar a entender una primera aproximación al tema desde la perspectiva árabe, no resulta nada sencillo identificar posturas comunes entre ellos, más allá del tradicional rechazo a Israel (pero asimismo graduado con distinta intensidad según los casos). Resulta por ello altamente problemático hablar de una visión árabe sobre ADM⁴⁰. **Egipto** es, en cualquier caso, el país que con mayor intensidad ha procurado, sin contar siempre con el respaldo del resto de la comunidad de estados árabes, elaborar ideas y propuestas que pudieran servir de base

37. Uno de los análisis clásicos y todavía vigentes sobre la capacidad nuclear israelí puede consultarse en: Seymour Hersh (1991): *The Samson option: Israel's nuclear arsenal and American foreign policy*, Random House, New York.

38. Las estimaciones sobre su capacidad van desde los 15 hasta los 40 kilos de plutonio al año, lo que permitiría fabricar hasta 6 cabezas/año. El sistema nuclear israelí se completa con el ya mencionado reactor de investigación de Nahal Soreq, de 5Mw de potencia y en funcionamiento desde 1960.

39. Todo ello sin contar con sus aviones F-15, F-16, F-4E y Phantom 2000, que gracias a la capacidad israelí de reabastecimiento en vuelo pueden transportar cabezas nucleares y químicas a distancias aún mayores si fuera preciso. Además, hay indicios de que tanto los misiles crucero Popeye, como al menos dos de sus submarios Clase Dolphin pueden, igualmente, llevar cargas nucleares (Cordeman, 2002).

40. A los estudios de los primeros años noventa- como los de Edward Atkeson (1993) "The Middle East: a dynamic military net assessment for the 1990s", en *The Washington Quarterly*, Vol. 16., N. 2, pp. 115/133 y Gerald Steinberg (1994): "Middle East arms control and regional security", en *Survival*, Vol. 36 N. 1, pp. 126/141- pueden añadirse los que regularmente viene ofreciendo el Middle East Military Balance, publicado por el *Jaffe Centre for Strategic Studies*.

para formular una estrategia común al respecto. En su pretensión de liderar el mundo árabe intenta movilizar al resto de los veintidós estados de la Liga Árabe, o al menos a los vecinos más inmediatos de Israel, para forzar a éste último y a la comunidad internacional a favor de sus tesis.

Tal como prefiere imaginarlo, la seguridad regional desde una perspectiva árabe parte del convencimiento de que el monopolio nuclear israelí es la principal fuente de amenaza a considerar y, en consecuencia, el objetivo mínimo a lograr es el de quebrar el esquema actual de subordinación, para unos, o de humillación, para otros, que esto supone. Existe también un amplio acuerdo en considerar que la comunidad internacional (con Estados Unidos y la ONU como principales referentes) aplica un doble rasero a la hora de enjuiciar los actos realizados por ambas partes, muy evidente a la hora de exigir la aplicación de cualquier tipo de resolución. Se alimenta así un entremezclado sentimiento de impotencia y rebeldía que, en definitiva, termina por manifestarse en forma de desdén hacia las leyes internacionales, al considerar que no resultan eficaces para la resolución de los problemas pendientes, y de apuesta por opciones basadas en la amenaza de la fuerza y en su eventual uso como únicas vías a considerar.

A pesar de los sucesivos intentos liderados normalmente por El Cairo, ese planteamiento global no ha llegado nunca a concretarse en un plan de acción con perfiles bien definidos. Como acaba de comprobarse una vez más en la última Conferencia de Revisión del TNP, Egipto no consigue convencer al resto de los países árabes para adoptar una postura común frente a Israel, poniendo de manifiesto tanto la divergencia de sus posiciones internas y sus recelos históricos como el poder de Washington a la hora de utilizar su influencia para romper cualquier acuerdo de grupo. Por otra parte, si dicho plan de acción se llevara algún día a la práctica cabe imaginar que una de sus implicaciones más obvias sería la aceleración de la carrera de armamentos, no sólo por tratar de emular a Israel (lo que elevaría aún más el nivel de riesgo actual), sino también como reflejo de las rivalidades interárabes.

Por lo que afecta a las capacidades de los países árabes en el campo de las ADM –y sin que quepa confusión alguna sobre la abrumadora superioridad que Israel mantiene con cada uno de ellos por separado, pero también considerados en su conjunto–, el panorama es igualmente variado. Si por una parte, países como **Jordania** o **Líbano** (aunque éste sea uno de los diez países que, con fecha de agosto de 2005, todavía no haya firmado la Convención de Armas Químicas, o se resista a asumir el Protocolo Adicional del TNP o el CTBT, es ampliamente reconocido que su postura responde mucho más a la influencia que Damasco ejerce sobre Beirut que a una impensable ambición proliferadora libanesa) ni siquiera aparecen en los estudios sobre el tema, otros, como Egipto o Siria, concitan una atención no exenta de preocupación, dada su marcada opción proliferadora.

Aunque siga los mismo pasos de Israel en su empeño por negar oficialmente las evidencias, es un hecho sobradamente demostrado que **Egipto** no sólo posee armas químicas en sus arsenales militares, sino que también tiene, al menos desde los años sesenta, capacidad para su producción (para lo que ha contado, entre otros, con la colaboración de

China, Corea del Norte e Irak, pero también de Francia, Gran Bretaña o Argentina). Mientras que la opción nuclear sólo parece haber sido contemplada con cierta seriedad hasta mediados de los años sesenta (Egipto, que es parte del TNP desde 1981, habría abandonado su programa de desarrollo a partir de su derrota en la guerra de 1967 y hoy tan sólo dispone de dos reactores nucleares de investigación, ambos ubicados en Inshas, de 2 y 22Mw de potencia respectivamente), la apuesta por las armas químicas⁴¹ y biológicas⁴² constituye un rasgo característico del planeamiento de la seguridad egipcia, intentando contar con algún medio que compense la ventaja israelí. Combinado con su capacidad misilística (desde el Frog-7, con apenas 40km. de alcance, hasta el Badar-2000, que ronda los 1.000, sin olvidar al más clásico Scud-B, con 300, o a los sucesivos desarrollos del Scud-C), la imagen final resultante apenas hace creíble un cierto grado de disuasión sobre sus potenciales adversarios.

Si bien es cierto que, como ya se ha señalado con anterioridad, Egipto ha firmado el TNP, ha impulsado el Tratado de Pelindaba⁴³ y ha defendido en numerosas ocasiones la idea de un Oriente Próximo libre de ADM, ha procurado mantener una postura de rechazo a la mayoría de los esfuerzos más recientes en el terreno de la no proliferación, como método para forzar a Israel a ceder en sus posiciones. Como consecuencia de ello, se ha mantenido al margen del Protocolo Adicional del TNP y de la Convención de Armas Químicas (aunque sí firmó en 1996 el CTBT, sin llegar aún a ratificarlo), sin que tampoco se haya decidido hasta ahora a depositar su adhesión a la Convención de Armas Biológicas, que había firmado en 1972.

Siria, huérfana hoy del apoyo que en su día le prestara Moscú, vive con dificultades su adaptación a los nuevos tiempos, en medio de una transición que no termina de desembarazarse de esquemas ya periclitados y de un contexto regional en el que se ve sometida a enormes presiones externas para que, por un lado, abandone su papel de líder del frente de rechazo a Israel, más simbólico que real en todo caso, y, por otro, para que dé por cerrada su etapa de control sobre Líbano. Todo ello mientras pretende competir con Egipto por el liderazgo regional entre los árabes y, al mismo tiempo, trata de librarse de la presión de Turquía y reacomodar sus relaciones con Irak, tradicional rival en la zona. Tal vez demasiadas tareas para un país sin suficientes recursos propios para sostener tal empeño.

41. Fue el primer país de Oriente Próximo en hacerse con ellas y también el primero en usarlas. Nunca ha confirmado la destrucción de sus arsenales, por lo que se supone que todavía conservaría esta capacidad.

42. Su programa se remonta a los años sesenta y ya en 1972 Washington daba por seguro que contaba con capacidad operativa en este campo.

43. Firmado en El Cairo, el 11 de abril de 1996, establece una zona libre de armas nucleares en el continente africano. Está prevista su entrada en vigor cuando sea ratificado por 28 estados africanos, lo que no ha ocurrido todavía. Por lo que respecta a los países objeto de estudio en estas páginas, únicamente Argelia (el 11 de febrero de 1998) y Mauritania (el 24 de febrero de 1998) lo han depositado, mientras que Maruecos, Túnez, Libia y el propio Egipto se han limitado a firmarlo en la fecha en que fue establecido.

Aun así, su potencial en ADM no es en absoluto despreciable. En primer lugar, y principalmente como derivación de su toma de postura con respecto a Israel y como contrapeso al pretendido liderazgo egipcio entre los países árabes, Siria intenta jugar un doble papel. En el terreno político y diplomático, lanza también sus propias propuestas de eliminación total de ADM en el Mediterráneo y, utilizando argumentos parejos a los egipcios, se resiste simultáneamente a asumir el Protocolo Adicional del TNP, así como a incorporarse a la Convención de Armas Químicas y al CTBT o a ratificar la de Armas Biológicas. En el militar, mientras tanto, mantiene un esfuerzo considerable para conservar sus capacidades químicas, con ingenios desplegados desde hace tiempo en sus fuerzas armadas, sin abandonar sus coqueteos con las armas biológicas e incluso con las nucleares (aunque únicamente cuenta con un pequeño reactor de investigación, localizado en Damasco). De igual manera, procura completar su capacidad misilística, añadiendo los M-9 chinos y los SS-23 rusos a los Scud-B y C que ya tiene en sus arsenales. Al igual que ocurre con la mayoría de los países de la zona inmersos en esta dinámica proliferadora, lo que se acumula en los arsenales sirios es mucho más el resultado de adquisiciones en el exterior (con Rusia, China, India y Corea del Norte como suministradores principales) que de desarrollos propios, como un reflejo obvio de las insuficiencias científicas y tecnológicas para acceder a un nivel reservado únicamente a unos pocos. En todo caso, sus recursos en el campo de las ADM obligan a considerar a Siria como un actor relevante en cualquier cálculo regional.

En resumen, y más allá de las capacidades reales que cada uno pueda poner sobre la mesa, existe una diferencia fundamental entre israelíes y árabes, cuando se trata de imaginar cuál puede ser la probabilidad de uso de estas ADM. Mientras que podría concebirse que Israel decidiera hacer uso de sus arsenales nucleares como último recurso si su propia supervivencia estuviera en juego, resulta mucho más difícil encontrar un supuesto en el que los países árabes tomaran la misma decisión (con unas armas químicas y biológicas que, de ningún modo tienen el mismo poder disuasivo ni destructivo). No se trata ya únicamente de problemas técnicos a la hora de manejarlas, lo que puede conducir a la autodisuasión –como se puso de manifiesto cuando la amenaza irakí sobre Israel durante la II Guerra del Golfo (1991) nunca llegó a materializarse–, ni tampoco del temor a la represalia israelí sino, sobre todo, del hecho de que cualquier utilización de ADM en suelo israelí supondría directamente convertir a los palestinos de los Territorios Ocupados (en torno a los 3,5 millones) y del propio Israel (por encima del millón de personas) en objetivos directos de estas armas. El coste humano, social y político que esto tendría para cualquier país árabe hace aún más impensable que sus ADM puedan ser empleadas nunca contra su adversario común.

Aún aceptando implícitamente esta situación y asumiendo que no hay posibilidad de resolver los problemas existentes por la vía militar, esto no quiere decir, como ya se ha señalado anteriormente, que no existan motivos en la región para mantener una abierta actitud proliferadora. Tanto los cálculos con respecto a otras amenazas diferentes a las que supone Israel, como el efecto combinado de los condicionantes ya mencionados en el apartado II explican suficientemente estos comportamientos. Dicho de otro modo, imaginar, como en ocasiones se

quiere suponer, que la hipotética resolución del conflicto entre israelíes y árabes se traduciría en un inmediato abandono de estos esquemas proliferadores es claramente infundado, en tanto que están impulsados por variables que responden a otros factores (en los que se entrecruzan factores nacionales, vecinales, regionales y hasta internacionales).

A la espera de lo que pueda dar de sí el actual proceso de retirada israelí de la Franja de Gaza, y entendiendo que los problemas de seguridad que puedan plantear los palestinos son de un orden muy distinto a los que implican las ADM, sólo cabe reiterar que no se ha producido todavía ningún cambio sustancial en los planteamientos de seguridad y defensa de las partes enfrentadas en la zona. La única referencia esperanzadora que es posible señalar hoy sigue apuntando al ya mencionado Grupo de Trabajo sobre Control de Armas y Seguridad Regional, paralizado ya desde mediados de la pasada década, por cuanto en su seno se logró (en 1994) un cierto consenso sobre principios de paz y seguridad en el área, que incluía la posibilidad de establecer una futura zona libre de ADM en Oriente Medio⁴⁴. Aunque no se logró entonces un compromiso efectivo para llegar a su puesta en marcha, quedó flotando la idea de que es posible avanzar en esa línea cuando las condiciones políticas lo permitan.

Para ello sería necesario que Israel abandonara su tradicional planteamiento de que cualquier avance en ese terreno sólo puede darse después de que se haya consolidado la paz en la región (aprendiendo de casos como los de los acuerdos SALT o START, que se lograron en medio de un clima de Guerra Fría bien evidente, o del Tratado de Pelindaba, en un contexto africano salpicado de conflictos armados). Según sus cálculos, sería a partir de ese momento (que incluso durante la última etapa de gobierno laborista llegó a cifrarse en dos años a partir de la entrada en vigor de todos los acuerdos de paz con sus vecinos) cuando podrían iniciarse las negociaciones para establecer un sistema de control de armas y de desarme en todas las categorías de armas. Del mismo modo, los países árabes tendrían que moverse de sus posiciones habituales, que entienden que es precisamente el comportamiento israelí el que configura la principal amenaza para la seguridad de la zona y, por tanto, sólo a partir de su renuncia se podría desarrollar un proceso que condujera a ese ideal. Las actuales dinámicas de la región no favorecen cambios de rumbo tan notables como los que exige la agenda de un proceso de reducción sustancial (y menos aún de la eliminación) de los arsenales acumulados. A todos parece resultar más cómodo escudarse en la inflexibilidad del oponente, y utilizar la pervivencia del conflicto como excusa para la parálisis, que aventurarse en caminos poco atractivos para quienes se mueven desde hace mucho tiempo con esquemas propios de la Guerra Fría.

44. Una visión cronológica de las actividades de este grupo de trabajo puede verse en Joel Peters (1994): *Building bridges. The Arab-Israeli multilateral talks*, The Royal Institute of International Affairs, Londres. Para una visión egipcia también puede verse Mahmoud Karem (1995): "The Middle East existing status of regional efforts and arrangements", en *Arms control and security in the Middle East and the CIS republics* (Theodore A. Couloumbis/Thanos P. Dokos, eds.), ELIAMEP, Athens, pp. 95/120.

El Golfo Pérsico en medio del huracán

Es obvio que, desde una perspectiva meramente geográfica, ninguno de los países del Golfo Pérsico o Árabe puede considerarse mediterráneo. Sin embargo, también lo es que no puede analizarse la seguridad de la región sin tomarlos en consideración, como actores directamente implicados en todo lo que allí acontece. A las conexiones que relacionan a estos países con el conflicto árabe-israelí se unen otras, no menos importantes, que ponen de manifiesto las difíciles relaciones entre vecinos, así como asignaturas pendientes de tipo transversal (como la que afecta al pueblo kurdo, fragmentado entre varios países), percepciones no siempre amistosas con respecto a determinadas potencias extrarregionales con intereses en el área (Estados Unidos, Rusia y China principalmente) y una tensión permanente entre quienes aspiran al liderazgo de una zona en la que ninguno de los pretendientes –ni Arabia Saudí siempre, ni Irak antes, ni Irán ahora– parecen convencer fácilmente a los demás. En todo caso, y dado que estas páginas tienen como foco principal de estudio lo que ocurre en el Mediterráneo, únicamente se toman en consideración aquellas variables que están directamente conectadas con asuntos mediterráneos; sin que ello suponga que éste sea un factor más importante que los demás.

Desde la perspectiva de las ADM es bien sabido que, al menos desde finales de los años ochenta hasta 2003, **Irak** se había convertido en una auténtica obsesión. De poco servían entonces los reiterados informes de los inspectores de la ONU, que intentaban rebajar el nivel general de preocupación afirmando que los arsenales existentes y los programas en marcha habían sido prácticamente desmantelados ya a mediados de la década pasada (la campaña militar, diseñada sobre argumentos que se han demostrado posteriormente falsos, y la situación de alta inseguridad que oscurece hoy el futuro del Irak post-Sadam Husein son asuntos que quedan fuera del marco de estudio de este informe). En la actualidad, una vez desactivada la pieza irakí, es **Irán** quien se ha convertido en la pesadilla principal de la zona, ante su supuesta actitud proliferadora, especialmente en el terreno nuclear. El resto de los países del Golfo no presentan perfiles inquietantes, dado que su generalizada debilidad militar no les otorga el rango de amenazas, por mucho que sus planteamientos y acciones puedan resultar en ocasiones contraproducentes para la seguridad regional.

Antes de concentrar el foco en Irán, cabe decir que en la actualidad no hay señales de que ningún otro país del Golfo esté desarrollando ningún proceso ligado a las ADM que haya disparado las alarmas. Irak está claramente fuera de juego en este campo y, al menos por un tiempo, el control estadounidense garantiza que no se pondrá en marcha ningún nuevo intento⁴⁵. Aunque así sea, no conviene olvidar que un problema como el planteado en su momento por este, o por cualquier otro país, no se soluciona únicamente con la destrucción de sus arsenales y programas. Si no varían las causas que alimentan ese impulso, lo máximo

45. En todo caso mantiene una relativa capacidad misilística de corto alcance y, a 23 de agosto de 2005, todavía seguía pendiente de firmar la Convención de Armas Químicas.

que cabe lograr es un cierto retardo en la consecución del objetivo perseguido. Por lo que respecta a Irak, basta con pensar en su significativa capacidad económica y en su numerosa comunidad científica y técnica, con una larga experiencia en estos campos (estimada a mediados de la pasada década en unos 7.000 efectivos⁴⁶), para imaginar que si no varían totalmente sus condicionantes geoestratégicos no tardará en volver a aflorar su voluntad proliferadora.

Por su parte, los **Emiratos Árabes Unidos** (que dispone de misiles de corto alcance y que no ha ratificado aún la Convención de Armas Biológicas), **Yemen** (con misiles de corto alcance en sus arsenales (Scud B y SS-21) y que aún no ha firmado el Protocolo Adicional del TNP), **Bahrein** (dotado también con misiles de corto alcance), **Qatar, Omán o Kuwait** están asimismo al margen de dinámicas proliferadoras como las que efectivamente promueve desde hace mucho tiempo Irán. En los cálculos sobre futuros escenarios regionales desestabilizadores conviene reservar un lugar importante a **Arabia Saudí**, por mucho que hasta ahora no quepa hacer más que meras suposiciones al respecto. Riad ya dispone de misiles de alcance superior a los 1.000km. (los CSS-2 de origen chino) y se resiste a firmar tanto el Protocolo Adicional del TNP como el CTBT. La práctica inexistencia de una comunidad científica experimentada en el terreno de las ADM no tendría, en teoría, que ser un obstáculo insuperable para un país con suficientes recursos económicos como para plantearse otras vías que le permitan alcanzar a medio plazo ese objetivo. Con la obligada cautela que exige un tema tan sensible como éste, puede imaginarse que su orientación futura dependerá en gran parte de cómo evolucionen sus relaciones con Washington (a partir de la brecha que se ha abierto entre ambas capitales desde el 11-S, Riad podría llegar a la conclusión de que su seguridad ya no estaría totalmente garantizada por su protector tradicional, lo que podría hacerle obrar en consecuencia, dotándose de capacidades más resolutivas) y de cuál sea el resultado del actual esfuerzo iraní en el terreno nuclear (no resulta fácil suponer que Riad permanezca imperturbable, si Teherán accede finalmente al arma nuclear).

En claro contraste con esta imagen, es **Irán** quien viene absorbiendo con fuerza creciente la atención mundial en estos últimos tiempos, con acusaciones muy directas de estar desarrollando un amplio programa que a corto plazo le daría acceso al arma nuclear. Esta realidad justifica, por tanto, que las páginas siguientes se dediquen a analizar los rasgos esenciales del comportamiento de este tradicional proliferador (así calificado en función de sus declarados programas químicos⁴⁷ y de las evidencias, negadas siempre por Teherán, de haber acumulado diferentes componentes químicos y biológicos en sus arsenales). Se asume, con ello, el riesgo de tratar un asunto controvertido y sobre el que todavía resulta imposible fijar una opinión definitiva, pero que está poniendo a prueba los esquemas sobre los que se basan hoy las relaciones internacionales y la seguridad mundial.

46. Cohen, Avner (1995): "The nuclear equation in a new Middle East", en *The Nonproliferation Review*, Vol. 2, N. 2, pp. 12/30.

47. Así lo hicieron los propios representantes iraníes, en 1998, en el marco de una sesión de la Convención de Armas Químicas.

Como se ha indicado antes, las tentaciones nucleares iraníes vienen manifestándose desde hace décadas. De hecho, ya en tiempos del anterior régimen, con el *Sha* como fiel aliado de las principales potencias occidentales, existía una clara vocación de liderazgo que, entre otras motivaciones, parecía necesitar de un brazo armado con ingenios de destrucción masiva para así colocarse por encima de sus vecinos y para atender a sus amenazas externas (en un entorno mayoritariamente árabe, poco inclinado a aceptar ningún dictado persa). Esa vocación fue generosamente alimentada por Washington –facilitando material militar en grandes cantidades y en condiciones muy ventajosas–, por París –que en 1977 firmó un acuerdo con Teherán, por el que se construirían dos centrales nucleares (con intención de ampliarlas a cuatro poco tiempo después)– y por Bonn –a quien el *Sha* solicitó el apoyo para la construcción de otras dos centrales, en el marco de un ambicioso proyecto para llegar a disponer de hasta 20 centrales de ese tipo–. Eran tiempos en los que, como ahora vuelve a propugnar el discurso de los que se alinean con las opciones lideradas por Washington, no se consideraba que el arma nuclear fuese intrínsecamente mala, sino que, en todo caso, lo perverso era el perfil de algunos regímenes, a los que bajo ninguna circunstancia cabía permitir su posesión. Tampoco se cuestionaba entonces, al contrario de lo que hoy sucede, si tenía sentido apoyar un desarrollo tan evidente y abrumador de la energía nuclear por parte de un país que figuraba, igual que en nuestros días, como uno de los principales productores mundiales de gas y petróleo.

Aunque esos planes iniciales del *Sha* no hayan llegado a convertirse en realidades, la senda abierta en aquellos momentos se ha seguido explorando sin descanso. Así lo decidieron quienes lo derrocaron en 1979 –tras superar ciertos reparos religiosos del propio líder de la revolución desencadenada entonces, el *ayatollah* Ruhollah Jomeini, que consideraba el arma nuclear contraria al Islam– y así lo han asumido sus continuadores hasta la actualidad. Ahora que con el recién elegido presidente, Mahmud Ahmadineyad, parece abrirse un nuevo período, no necesariamente más positivo, el régimen de los religiosos (*velayat e faqih*) no va a tener fácil la tarea de mejorar el balance acumulado en estos últimos 25 años ni, por otro lado, de modificar el rumbo marcado por decisiones previas. Irán transmite hoy la imagen de un régimen que no logra satisfacer las demandas de su propia población (tanto económicas como sociales o políticas) y que no ha podido reinsertarse plenamente en la escena internacional.

La combinación de esta percepción, que se traduce en un clima permanente de frustración y asedio, con la previsible orientación conservadora de sus actuales máximos responsables (con el líder supremo, Ali Jamenei, y el ya citado Ahmadineyad a la cabeza) conducen a un escenario en el que resulta muy improbable que se produzca la renuncia total al dominio del átomo. El discurso a favor de un programa nuclear autónomo, salpicado en ocasiones con apelaciones directas a su naturaleza militar, se ha convertido con el tiempo ya no sólo en una cuestión estratégica reservada a los especialistas, sino en un asunto de interés nacional que cuenta con el apoyo de la inmensa mayoría de la población y de los distintos actores políticos iraníes. Insistir en esa línea es visto como un signo vital de orgullo nacional, de justicia internacional, de soberanía y de autonomía frente a los enemigos externos (tantas veces identificados con EEUU en el imaginario colectivo del Irán de estas últimas décadas).

Una vez que reconocieron públicamente que había un programa nuclear en marcha (reiniciado a partir de 1987, en la etapa final de su enfrentamiento armado con Irak), los gobernantes iraníes se han preocupado de convencer, simultáneamente, a la comunidad internacional de su naturaleza estrictamente civil y a su opinión pública de los efectos positivos que de él se derivarían. Al margen de defender el derecho que les asiste, como a cualquier otro país, el énfasis de su discurso se ha puesto en destacar sus innumerables beneficios, tanto en el ámbito estratégico como político o socioeconómico (mejora del nivel de vida (suministro eléctrico, medicina...)) y posibilidad de obtener buenos dividendos de sus reservas de uranio, enriqueciéndolo y reprocesándolo para venderlo a otros países y convertirse, de ese modo, en un importante suministrador de combustible nuclear). En esas condiciones, resultaría muy difícil, suponiendo que existiese una repentina voluntad entreguista por parte de las autoridades iraníes, que pudieran “vender” a su propia opinión pública la renuncia a lo que se ha defendido con tanto ahínco desde hace tiempo.

Si este planteamiento es válido en relación con el frente interno, por lo que respecta al exterior, basta con reiterar que ninguno de los factores (si se exceptúa momentáneamente a Irak) que explicarían la búsqueda de las armas nucleares por parte de Irán ha perdido peso; más bien todo lo contrario (la experiencia de su guerra con Irak (1980-88), la campañas militares lideradas por EEUU contra Irak (1991 y 2003), la presencia militar estadounidense en ese mismo país y en Afganistán y las señales negativas procedentes de Israel, bastarían como ejemplos más notorios). El recurso a las armas nucleares sería pues, según esta visión, un símbolo inequívoco del desafío al orden internacional dominado por Washington, una señal de aviso a sus adversarios y vecinos y una forma efectiva de ejercer la hegemonía regional e ideológica⁴⁸.

De todo ello se deriva que, en resumen, lo más probable es imaginar que un país en esas condiciones y que, además, cuenta con un bien nutrido grupo de especialistas en la esfera nuclear, con importantes reservas de uranio natural, con algunos apoyos externos y con una capacidad económica que le permite sostener el esfuerzo tecnológico hasta alcanzar ese objetivo, si así lo deseara, no cejará fácilmente en su propósito⁴⁹.

El programa nuclear iraní, tal como conocen sobradamente sus máximos responsables, ha venido suscitando una cascada de críticas en la comunidad internacional, entremezcladas con amenazas más o menos directas, que ha desembocado en un juego de acción-reacción para el

48. Una competencia en la que no se incluye a Pakistán, a pesar de las pruebas nucleares que efectuó en mayo de 1998. Es un país con el que mantiene buenas relaciones, como lo demuestra el hecho de que los dirigentes paquistaníes informaron a Teherán de la inminencia de dichas explosiones y de que existen contactos e intercambios frecuentes entre las dos comunidades científicas en este campo.

49. Una visión de los fundamentos de la política de seguridad iraní de mediados de la pasada década, cuando se reemprende con fuerza el programa nuclear, puede verse en Shahram Chubin (1994): *Iran's national security policy: capabilities, intentions and impact*, The Carnegie Endowment for International Peace, Washington. También, Jalil Roshandel (1996): “Iran”, en *Nuclear weapons after the Comprehensive Test Ban*, (Eric Arnett, ed.), SIPRI, Oxford U. Press, pp. 55/61.

que no es fácil adivinar un final, y que no excluye mayores niveles de tensión de los registrados hasta hora, e incluso opciones de fuerza. Sin remontarnos más atrás, los temores sobre el alcance del programa nuclear iraní experimentaron un notable ascenso cuando, en septiembre de 1994, el entonces director de la CIA, R. James Woolsey, dio a entender que Irán podría fabricar su propia bomba nuclear en un plazo de 8 a 10 años⁵⁰, al tiempo que denunciaba que había intentado acortar ese plazo mediante la compra de armas nucleares a otros países⁵¹. Se pretendía así desenmascarar al gobierno iraní, dejando al descubierto la falsedad de sus argumentos legalistas en torno al artículo IV del TNP⁵². En su intento por contrarrestar las acusaciones, Teherán no sólo insistió en recordar que su país era parte del TNP desde 1970 (con un acuerdo de salvaguardas suscrito en 1973) sino que, asimismo, había depositado su ratificación de la Convención de Armas Biológicas en 1973 y se aprestaba a firmar la Convención de Armas Químicas (aunque no depositó su ratificación hasta 1997) y el CTBT (lo que llevó finalmente a cabo en 1996). Simultáneamente, reiteraba su oferta de facilitar las inspecciones de la AIEA tanto a las instalaciones declaradas como a cualquier otra que quisiera controlar⁵³. Un ofrecimiento, este último, que sólo adquirió ciertos visos de realidad cuando mucho más tarde, el 18 de diciembre de 2003, se decidió a firmar el Protocolo Adicional del TNP (en cualquier caso, todavía pendiente de ratificación).

Desde entonces la tensión no ha hecho más que incrementarse, con una apreciable aceleración a partir del 11-S, una vez que Irán quedó calificado por Washington como uno de los integrantes del “eje del mal” y, por lo tanto, identificado como uno de los tres máximos exponentes de la amenaza a la seguridad mundial. En 2002 se produjo el reconocimiento por parte de Irán de que había estado realizando actividades secretas (enriquecimiento de uranio y producción de plutonio) que, aunque permitidas por el TNP, no habían sido comunicadas a la AIEA como era preceptivo. En cierta forma, asumía así su responsabilidad y ofrecía, como modo de recomponer la situación, que la Agencia pudiera inspeccionar sus centros de investigación; aunque, en un nuevo ejemplo de su gusto por el secretismo, se negó a permitir el acceso a determinadas instalaciones no declaradas. En el verano de ese mismo año, opositores al régimen denunciaron la existencia de instalaciones sospechosas en Natanz (para el enriquecimiento de uranio) y en Arak (para la producción de agua pesada). Todo esto constituía, como oficialmente confirmó la AIEA en 2003, una violación del TNP (por cuanto se constató efectivamente la realización de dichas actividades, a las que el informe de la

50. Ya antes, en el mencionado informe dado a conocer por *Le Nouvel Observateur* (1977), se incluía a Irán en una lista de 22 países que podrían tener la bomba en un plazo de diez años.

51. Las mismas fuentes insistían en que existían evidencias suficientes de que, en 1991, se habría producido la compra a Kazajstán de tres cabezas nucleares tácticas.

52. Dicho artículo reconoce el derecho de los estados firmantes a desarrollar programas de investigación, producción y uso de la energía nuclear para fines pacíficos, incluyendo el enriquecimiento de uranio.

53. Interesa recordar que las dos visitas especiales realizadas hasta entonces por este organismo, en febrero de 1992 y en noviembre de 1993, determinaron que no se había producido violación del TNP.

Agencia añadía una serie de importaciones ilegales de materiales relacionados con el programa nuclear (principalmente centrifugadoras⁵⁴).

La acumulación de estas pruebas ha puesto a Irán, que en todo momento ha negado las acusaciones y ha reiterado su voluntad de proseguir con el programa, en riesgo de ser sancionado, si su caso llega finalmente al Consejo de Seguridad de la ONU). Así lo defienden algunos, con EEUU en primer plano, al considerar que lo conocido ya es suficiente señal para activar ese mecanismo de decisión, mientras que otros, como la UE y la propia Agencia, han preferido hasta ahora seguir explorando la vía del diálogo. Estas diferencias (a las podrían añadirse las que presentan Rusia o China) están siendo bien aprovechadas por Teherán, que parece conocer muy bien cuál es su margen de maniobra para frenar o reiniciar el enriquecimiento de uranio y para aliviar o tensar la situación según su propio calendario. Es, no obstante, un juego peligroso, que no despeja las dudas sobre lo que pueda ocurrir finalmente.

La pretensión de Washington choca con evidentes obstáculos. Tal como está redactado, el TNP, tanto en su letra como en su espíritu, permite a Irán enriquecer uranio y desarrollar su programa nuclear civil. Tomado ese argumento en consideración, se deduce que no resultará sencillo a EEUU obtener el apoyo de la Agencia ni para prohibírselo (sería una medida arbitraria, no contemplada en el tratado), ni mucho menos para que sea aceptada su exigencia de llevar a cabo inspecciones propias en territorio iraní, sin ningún tipo de restricciones (lo que, por otro lado, dejaría en evidencia a la AIEA). Lo mismo puede decirse de las propuestas del propio presidente estadounidense, de prohibir la venta de tecnologías que permitan el enriquecimiento y reprocesamiento a cualquier país (excepto a la docena que disponen de ellas), garantizando de paso que todos ellos podrían adquirir el combustible nuclear que necesitaran a precios razonables⁵⁵.

Tampoco parece que los representantes de Francia, Inglaterra y Alemania –convertidos en la punta de lanza de la UE para este asunto– lo tengan más fácil. En octubre de 2003 lograron un acuerdo con el gobierno iraní, por el que éste suspendería sus actividades de enriquecimiento de uranio; sin embargo, menos de un año más tarde ya era obvio que Teherán había incumplido lo prometido. Aunque en noviembre de 2004 se alcanzó un nuevo acuerdo, prácticamente en los mismos términos⁵⁶, es bien conocida la decisión del *Majlis*

54. La existencia de centrifugadoras Pak-2 es, precisamente una de las evidencias más claras de que Irán había sido, ya desde 1987, uno de los clientes de la amplia red de comercialización de material nuclear impulsada por el paquistaní, y “padre de la bomba”, Abdul Qadeer Khan.

55. Tal como señala el director de la AIEA, la propuesta plantea ya de partida dos problemas evidentes. Por un lado, muchos países pueden ya desarrollar esas tecnologías con sus propias capacidades actuales y, por otro, se estaría consolidando aún más la imagen de una doble vara de medida a nivel internacional.

56. Se pide a Irán que paralice el enriquecimiento, asegurándole que queda garantizado el suministro del combustible nuclear que precise. En caso contrario, se llevaría el caso al Consejo de Seguridad de la ONU.

(Parlamento iraní), de 5 de agosto de 2005, instando al gobierno a proseguir con el programa, todo ello en un contexto en el que se levantan cada vez más voces dentro de Irán que demandan directamente imitar a Corea del Norte y salirse del TNP. La iniciativa parlamentaria fue inmediatamente atendida por el gobierno, de tal forma que el 8 de ese mismo mes Irán reemprendió sus actividades de enriquecimiento. En el horizonte próximo queda por ver un nuevo movimiento de Teherán, presentando una nueva propuesta que no cerrará la puerta a la continuación de su programa, y las reacciones de Washington y Bruselas, crecientemente divergentes. EEUU no está dispuesto a conceder más tiempo y margen de actuación a quien percibe como un claro candidato a ingresar *de facto* en el todavía muy selectivo club nuclear, en tanto que la UE parece en ocasiones más preocupada por no quedar identificada como un mero emisario de Washington o como un actor irrelevante, que de las implicaciones de la aparición de una potencia nuclear en una zona tan inestable como Oriente Medio.

A pesar de todo lo anterior, hay que insistir, recordando las palabras del director de la AIEA en noviembre de 2004, que a día de hoy no existe evidencia alguna de que Irán esté desarrollando un programa nuclear de naturaleza militar. Es, obviamente, un criterio de autoridad, aun asumiendo las limitaciones e imperfecciones de funcionamiento de la Agencia y recordando los casos de Irak, Libia o Corea del Norte (que siendo miembros del TNP, y por tanto sujetos a las inspecciones periódicas de la Agencia, lograron burlar sus programas nucleares de carácter militar a los ojos de sus visitantes). En una línea similar, que no niega en absoluto que Irán no persiga hacerse con armas nucleares, un reciente informe del *International Institute for Strategic Studies (IISS)*⁵⁷ señala que a Irán le quedarían no menos de cinco años para poder lograr dicho objetivo.

En el terreno de los hechos y asumiendo un grado de incertidumbre no despreciable, el inventario nuclear iraní se resume en la existencia de dos reactores de investigación –de 5 y 30Mw de potencia, localizados respectivamente en Teherán y en Isfahan–, un calutrón –de origen chino y localizado en Isfahán–, un ciclotrón –en el centro de investigación médica de Karaj– y, por supuesto, los reactores nucleares de 1.000Mw de potencia, ubicados en Bushehr, cuya construcción está a punto de finalizar. Se conoce asimismo la existencia de diversos proyectos en diferentes fases de desarrollo (los ya citados de Natanz y Arak) y otros que cuentan con colaboración china⁵⁸ y rusa (principales apoyos exterior-

57. Dado a conocer el pasado 6 de septiembre (Samore, Gary (ed.) (2005): *Iran's strategic weapons programmes. A net assessment*, Strategic Dossier, IISS, Londres), señala como dificultades técnicas más sobresalientes la imposibilidad de producir suficiente material fisionable antes de ese momento y las incertidumbres sobre su capacidad para construir una ojiva nuclear, con objeto de ensamblarla en alguno de sus misiles balísticos. Afirma, por otro lado, que Teherán estaría desarrollando nuevas versiones del misil Shehab-3, para dotarlo de mayor alcance (dejando a Israel, Turquía y parte de Rusia dentro de su radio de acción).

58. Existe un acuerdo, firmado en 1990, por el que en un plazo de diez años China se comprometía a entregar dos reactores de investigación y a transferir tecnología nuclear.

res, una vez que India abandonó su colaboración, en 1991, en respuesta a las presiones ejercidas desde Washington).

Al margen de los problemas que plantean actualmente las instalaciones de enriquecimiento, probablemente el asunto que más preocupa hacia el futuro sea el de los reactores de Bushehr. Tras los años de paralización del proyecto –que siguieron al abandono de Alemania de su construcción, con el estallido de la revolución, y a los daños sufridos por los ataques irakíes durante su guerra vecinal–, el proyecto fue reiniciado con el apoyo de Moscú. En enero de 1995 se firmó un nuevo acuerdo, que tenía como objetivo completar los trabajos para poner en funcionamiento las dos plantas nucleares (Bushehr I y II). Ambas instalaciones están sujetas a las inspecciones de la AIEA y, a pesar de las fuertes presiones de EE.UU. para que se retire del proyecto –que incluye el futuro suministro del combustible nuclear y otro contrato para el suministro de dos reactores, que se localizarán en la zona de Gorgan– Rusia ha rechazado tal posibilidad (para Moscú, su participación no se basa únicamente en consideraciones estratégicas, sino también económicas, en la medida en que pretende rentabilizar en los mercados internacionales su reconocida capacidad en el sector, sin ceder ante otros competidores, como los propios Estados Unidos).

Para completar el panorama de las capacidades iraníes en este terreno, también es importante destacar que ya están en funcionamiento las instalaciones para la extracción del uranio descubierto en Saghand. En lo que se refiere a su potencial misilístico, queda ya muy atrás el primer lanzamiento del Shehab-3 (el 22 de julio de 1998), de los que en la actualidad se estima que hay unos 100 operativos (desarrollados a partir del Nodong norcoreano). Con sus 1.300km. de alcance incrementa notablemente la capacidad de los 300 Shehab-1 y 150 Shehab-2 (basados en el Scud-B y C, respectivamente), que figuran desde hace tiempo en el inventario de las fuerzas armadas iraníes. Mucho más reciente (agosto de 2004) es la noticia del lanzamiento de un nuevo prototipo de misil balístico tierra-tierra (Shehab-4), que, con unos 3.000km. de alcance, aumenta aún más el área de acción de una potencia militar de primer orden en el escenario de Oriente Medio.

En resumen, confluyen, por parte de Irán, evidencias inconfundibles de un comportamiento secretista y proliferador, con señales de apaciguamiento, aunque éstas pudieran ser únicamente dictadas por el convencimiento táctico de que el tiempo juega su favor. Por parte de los demás actores implicados en esta crisis, se aprecia una falta de consenso que, como en ocasiones anteriores, siempre concede ventajas al supuesto infractor. De momento, y a la espera de lo que pueda acontecer en el futuro inmediato, sólo cabe añadir a lo reflejado en las páginas precedentes que el acceso de Irán al arma nuclear pondría en marcha una espiral desestabilizadora de incalculables consecuencias. La previsión de que países como Arabia Saudí, Turquía, Israel, e incluso Egipto reaccionarían en la misma línea, prefigura una evolución altamente preocupante de la agenda de seguridad regional.

Sin la voluntad iraní por rebajar la tensión, es prácticamente imposible encontrar una salida a la situación actual. Los limitados organismos e instrumentos legales disponibles (la AIEA y el TNP) no pueden ir mucho

más allá⁵⁹. Las contrapartidas que la comunidad internacional esté dispuesta a ofrecer a Irán, quizás no le compensen los costes de abandonar un objetivo que constituye una de sus principales ambiciones. La fuerza militar no parece tampoco un medio para resolver el problema (ni ha resultado en otros casos, ni Irán está inerme y desarmado ante las amenazas exteriores). Suponer, por otro lado, que se logrará en algún momento la aprobación de una resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU, similar a la 687 que sirvió en el caso de Irak, no es tampoco realista. En conclusión –y mientras prosigue, por una parte, el ejercicio combinado de ofertas de diálogo y mensajes de fuerza y, por otra, el desarrollo prácticamente continuo del programa nuclear–, sólo cabe esperar que ambas partes entiendan la necesidad de abandonar sus posiciones maximalistas, tan contraproducentes para unos como para otros.

IV. El fracaso de la diplomacia de no-proliferación

La larga historia de las ADM en el Mediterráneo no ha ido acompañada de una cronología considerable con respecto a la diplomacia de no proliferación. De hecho, los esfuerzos para reducir o suprimir programas y arsenales de este tipo en la región han sido escasos y abrumadoramente ineficaces (tal como puede comprobarse en el comentario adjunto de este mismo apartado, que recoge una muestra de las más significativas). Mientras que el apartado II presentaba una descripción de la realidad política en la cual la diplomacia tiene necesariamente que desarrollarse, en éste se pretende analizar los motivos más notorios de su fracaso, para apuntar posteriormente algunas vías de salida. Es un hecho que, mientras que la realidad política está cambiando continuamente, los esfuerzos de no proliferación parecen estancados, al tiempo que la seguridad de la región sigue sin mejorar sustancialmente.

El primer paso importante para desbloquear esta parálisis debe ser la separación clara entre las armas nucleares y el resto de las llamadas ADM. Como ya se ha mencionado anteriormente, esto no es sólo útil desde una perspectiva analítica, sino que también corresponde a una realidad en la cual las armas nucleares tienen un impacto diplomático y militar muy diferente al de las armas químicas o biológicas y, por supuesto, al de los misiles. Si se estableciera esta distinción, una primera consecuencia positiva sería que las posibilidades de crear una zona libre de armas químicas y biológicas en la región pasarían a ser considerablemente más altas. Por otro lado, el objetivo de la creación de una zona libre de armas nucleares (ZLAN) podría quedar mejor delimitado, librándola de factores que, como ocurre en la actualidad, no hacen más que

59. Precisamente el caso iraní pone de manifiesto, con mayor crudeza que nunca, la imperiosa necesidad de perfeccionar los instrumentos multilaterales con los que cuenta la comunidad internacional para hacer frente a los peligros de nuestro tiempo. El TNP y la AIEA no son, como algunos quieren ver, parte del problema, sino componente esencial de la solución. De lo que se trata es de reforzar sus cláusulas y sus competencias para que puedan cumplir sus misiones originarias. El resultado de la ya citada Conferencia de Revisión del TNP no permite, sin embargo, ser muy optimistas a corto plazo.

entorpecer su desarrollo. Al tratarse de armas de muy distinta naturaleza, las consecuencias prácticas de este paso serían, de igual modo, fundamentalmente distintas.

Por desgracia, esta diferencia no está reconocida suficientemente. Mientras que la atención real está cada vez más centrada en las armas nucleares –y en Irán más concretamente– los enfoques clásicos y las estrategias oficiales siguen empeñados en considerar como un todo a las ADM, sin ninguna otra especificación⁶⁰. El resultado es que el progreso en áreas donde habría sido posible (armas químicas, por ejemplo) ha sido obstaculizado⁶¹, mientras que los avances en el terreno nuclear han quedado nublados a menudo por la multiplicidad de objetivos planteados y por unas estrategias de trabajo poco realistas.

Para contrastar las diferencias entre armas nucleares y otros tipos de ADM, es importante acentuar la naturaleza excepcional de esta categoría. El bombardeo de Hiroshima y Nagasaki no fue solamente un acontecimiento excepcional por haber sido la primera (y hasta ahora única vez) en que las armas nucleares fueron empleadas en tiempo de guerra. También lo fue debido a las circunstancias extraordinarias que llevaron a esa decisión. Incluso antes de haber dado la orden para su uso, no existían dudas sobre la victoria aliada en el Pacífico; una victoria que ya podía ser calificada de total, en el sentido de que era claro que las negociaciones con Japón sobre su rendición iban a ser simbólicas (similares a las que condujeron a la capitulación alemana). Lo que se entendía sin ningún género de dudas en aquellos momentos previos a las explosiones nucleares era que el mundo, después de 1945, dejaba a Japón y a sus aliados sin posición negociadora alguna. La destrucción de Hiroshima y Nagasaki era, por tanto, una opción y no una necesidad impuesta por el conflicto bélico.

No existe hoy ningún guión realista que lleve a la misma situación que se dio en aquel momento histórico. El uso de las armas nucleares en cualquier conflicto actual supondría unos costes insostenibles para cualquier país que optara por esta posibilidad. Mientras que en 1945 las repercusiones diplomáticas para Washington eran muy bajas y los costes militares prácticamente nulos, ahora las implicaciones de un ataque nuclear serían diametralmente opuestas. Dicho de otra forma, es altamente improbable que la historia se repita y aunque las armas nucleares podrán ser empleadas nuevamente, Hiroshima y Nagasaki no sirven como referencias para encarar ahora los problemas que plantean los arsenales disponibles. Su ejemplo sirve, por supuesto, para abogar por la no proliferación y la desaparición de estas armas, pero su consideración como un modelo válido para nuestros días lleva invariablemente a cegar el análisis y las respuestas a la amenaza que representan las armas nucleares.

60. Así ocurre, por ejemplo, con los planteamientos de la Unión Europea (tanto en su *Estrategia de la UE contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva*, de abril de 2003, como en el más ambicioso *Una Europa Segura en un Mundo Mejor*, de diciembre de 2003), o de EEUU (con su *Estrategia Nacional para Combatir las Armas de Destrucción Masiva*, de 2002).

61. Un ejemplo claro de ello es el rechazo de Egipto a firmar la Convención de Armas Químicas en protesta contra el rechazo israelí a participar en el TNP.

La excepcionalidad de aquellas circunstancias fuerza a preguntarse, si se asume que Hiroshima y Nagasaki no volverán a repetirse, sobre cuáles son hoy los escenarios realistas en los que las armas nucleares podrían volver a sobrecogernos con su capacidad de destrucción masiva. La respuesta a esa cuestión conduce el análisis hacia la necesidad de formular estrategias más sofisticadas que la de optar invariablemente por la lucha contra la proliferación a toda costa. Lamentablemente, este tema no ha sido contestado ni en términos generales ni en el Mediterráneo, con el resultado obvio de seguir anclados en esquemas anacrónicos y escasamente operativos para atender al objetivo de mejorar la seguridad internacional y regional.

Antes de contestar a la cuestión planteada más arriba, puede ser provechoso clarificar cuál es exactamente el problema que provoca el seguir aferrados al esquema habitual. El más obvio es que lleva a plantear la creación de una ZLAN como el único punto de la agenda política, militar y diplomática y, en la misma lógica, como la única solución a los problemas que plantean las armas nucleares en la zona. Por mucho que éste sea un objetivo noble y totalmente deseable, debemos entenderlo como un ideal a largo plazo y no como una puerta que conduzca hoy a soluciones efectivas de los problemas existentes. Si así fuera realmente asumido, dejaría suficiente espacio para tratar las cuestiones más inmediatas que amenazan a la región en relación con estas armas. Se evitaría también el bloqueo de otros asuntos de cooperación regional en el terreno de la defensa y, asimismo, la innecesaria escenificación melodramática de permanente fracaso, de intercambio de acusaciones reiteradas y de pernicioso animosidad que acompañan a la agenda regional ante cada ocasión perdida para llegar a un acuerdo.

Esto no quiere decir que la ZLAN no tenga, evidentemente, sus ventajas. Hay dos motivos principales para no abandonar este objetivo y para mantener la no proliferación como un punto importante en la agenda. El primero de ellos se deriva del hecho de que el potencial de destrucción de las armas nucleares ya desplegadas en la región, sólo será erradicado completamente en un ámbito en el cual éstas dejen de existir. Por lo tanto, es importante mantener activo ese objetivo a largo plazo, aunque sólo sea por evitar caer en un enfoque de diplomacia caso-por-caso, que no tome en consideración la totalidad del cuadro. El segundo motivo, palpable ya a corto plazo, es que la ZLAN sirve como elemento de presión sobre los gobiernos para impedir que se aparten del rumbo correcto, forzándoles a considerar los resultados de sus acciones y sus estrategias a largo plazo. Por todo ello, sería un error no mantener a la ZLAN como un elemento activo de la agenda.

Sin embargo, es preciso entender también que hay desventajas significativas en un enfoque que dependa en exceso de un ideal a largo plazo, no siempre en línea con la realidad actual. Para empezar, no puede haber duda de que la ZLAN no es realidad alcanzable en un futuro previsible. Incluso aunque hubiera progresos sólidos en el conflicto israelí-árabe, Israel seguiría a medio plazo sintiéndose inseguro con respecto a su entorno más inmediato. Las armas nucleares, antes que cualquier otra cosa, son vistas como la garantía más firme de la supervivencia del Estado, prioridad suprema donde las haya.

Por otra parte, se quiere ignorar con frecuencia que, aun en el muy improbable caso de que Israel, Irán y algunas naciones árabes abandonaran sus aspiraciones nucleares, la región no se convertiría por ello en una ZLAN. Los Estados Unidos, Francia y Rusia son potencias nucleares con presencia permanente en la zona y, como efecto directo de ello, sus arsenales seguirían afectando a la ecuación de seguridad mediterránea. Éste es un impulso más para que algunos –sobre todo aquellas naciones que se sienten amenazadas por intereses foráneos (entre otras, Irán, Siria y, quizás incluso a medio plazo, hasta Arabia Saudí)– decidieran seguir el camino de Corea del Norte. Finalmente, tampoco pueden dejarse de lado otras consideraciones ligadas a la evolución de dinámicas ajenas al Mediterráneo, pero con clara influencia sobre el comportamiento de algunos países de la zona. A modo de ejemplo, baste decir que Irán no establece su política de seguridad y defensa en clave estrictamente mediterránea, sino que también atiende a lo que hagan otros actores en otros escenarios que afectan a sus intereses (Rusia, con el Mar Caspio por medio, y Pakistán). En su concepción defensiva, el equilibrio militar con esas naciones depende claramente de la posesión de armas nucleares o la falta de las mismas.

A estas consideraciones sobre las implicaciones de la fijación de la ZLAN como exclusivo punto de la agenda regional para hacer frente a la amenaza que representan las armas nucleares, cabe añadir otra no menos importante. Si la no proliferación y la contraproliferación son los mecanismos únicos de la diplomacia para tratar el problema de las ADM, no solo se crea una división demasiado simplista entre “buenos” y “malos”, sino que también se repite el mismo efecto que con otros tipos de medidas internacionales de prohibición: los países que, a pesar de todo, realmente decidan desarrollar programas nucleares serían automáticamente alienados de la comunidad internacional, haciendo cualquier tipo de regulación sumamente difícil y conduciendo a niveles de desconfianza y de inestabilidad aun mayores⁶².

El hecho obvio es que los argumentos mencionados hasta aquí no han sido, en la práctica, suficientemente persuasivos para que se haya decidido abandonar el enfoque clásico de la no proliferación o de una ZLAN como objetivos centrales de la agenda regional. En lugar de identificarlo como un ideal, que sirva de orientación última a los esfuerzos realizados para mejorar la seguridad mediterránea, se ha querido tomarlo como el único a considerar y como la exclusiva vía para juzgar la bondad o maldad del comportamiento de algunos países (de tal manera que una expresión de rechazo o de tibieza ante una iniciativa, tan genérica como falta de matices, de una ZLAN se interpreta directamente como una señal de hostilidad y amenaza). El fracaso obvio de esta concepción diplomática sólo puede ser explicado por la permanencia del que podríamos denominar “síndrome de Hiroshima”, que no sólo no soluciona los problemas creados por la existencia real de las ADM en la zona, sino

62. Éste está siendo el caso en Irán, y puede argumentarse que ha sido también uno de los catalizadores que han acelerado la campaña militar de 2003 contra Irak. La desconfianza previa y una actitud alarmista en relación con las ADM permitieron la manipulación de la supuesta amenaza como pretexto para la intervención de los Estados Unidos.

que además crea otros nuevos, en la medida en que no permite el desarrollo de enfoques alternativos. Dicho de otros términos, sólo si se rompe el esquema clásico, según el cual solo habrá más estabilidad y seguridad en el Mediterráneo si desaparecen todas las ADM, se podrá avanzar en la búsqueda de mayores niveles de seguridad regional.

Volvamos, por lo tanto, a la pregunta inicial. ¿Cuáles serían las situaciones que podrían desembocar en un uso real de las ADM en el área mediterránea? En otras palabras, asumiendo sin rodeos la existencia de armas nucleares, ¿qué supuestos cabe identificar que lleven a su empleo? De esta forma, partiendo de la realidad y no de consideraciones anacrónicas, parece más probable encontrar respuestas a los desafíos que hoy en día presenta la región.

Si, como ya se reseñó anteriormente, el modelo de Hiroshima y Nagasaki está fuera de lugar en la escena internacional actual –dado que los costes para el agresor serían simplemente demasiado altos, incluso si el atacado no tuviera ninguna capacidad nuclear de respuesta– sólo cabe contemplar la opción de su uso como un último recurso. Aunque las fuerzas armadas convencionales hayan sido derrotadas, ningún gobierno se plantearía racionalmente el uso de las armas nucleares, salvo que se sintiera al borde la exterminación. Esta alternativa queda, por tanto, reservada a un supuesto en el cual no hay ninguna otra opción militar o diplomática para salvar a la nación de la derrota completa⁶³.

Un segundo caso a contemplar sería el provocado por un accidente, sea como consecuencia de un fallo tecnológico o humano (incluyendo el de algún solitario jefe militar que, por cualquier causa, no siga las órdenes superiores). Para hacer frente preventivamente a esta eventualidad –más probable que la anterior– resulta clave conseguir un clima de confianza y de cooperación que permita disponer de los mecanismos adecuados para reducir al máximo su ocurrencia y para hacer frente a sus consecuencias (evitando al menos una escalada incontrolable). La transparencia es, asimismo, un elemento principal, que sólo puede lograrse como resultado de un combinado esfuerzo por crear canales de diálogo permanente y por reforzar los instrumentos de inspección y vigilancia, sin ningún tipo de discriminación. Los ejemplos proporcionados por los proliferadores mediterráneos muestran claramente el alto riesgo que supone el mantenimiento de la desconfianza y el secretismo, lo que los hace más vulnerables a errores de este tipo en sus mecanismos de seguridad.

El último supuesto a contemplar es el de una posible utilización de ingenios nucleares por parte de actores no estatales, tales como los grupos terroristas. Ya a principios de los años ochenta se planteaba tal posibilidad, pero la realidad ha venido demostrando hasta ahora que se trata, afortunadamente, de algo mucho más difícil de lograr de lo que podría

63. Aun en ese caso, como ese supuesto sería conocido por todas las partes en conflicto, parece lógico considerar que el bando que está punto de alcanzar la victoria intentaría no traspasar esa *línea roja*, para evitar precisamente el uso desesperado de tales armas.

tal vez pensarse, a tenor de los sombríos escenarios que algunos manejan a diario. Aun en el indeseable caso de que algo así sucediera, no puede interpretarse que la confrontación entre naciones sería inevitable. Lo que sí parece, por el contrario, más evidente es que un ambiente de secretismo y carencia de cooperación y regulación aumenta la probabilidad de tal acontecimiento. La creación de mercados ilegales en armas nucleares, fomentados tanto por individuos como por gobiernos, genera unos riesgos ciertamente incalculables. Pero, hasta donde podemos saber, todo indica que hasta ahora los principales beneficiarios de tales transacciones han sido más los aparatos estatales que las organizaciones terroristas. Sin naciones interesadas en entrar en tales mercados, el riesgo se reduciría considerablemente.

Con sus diferentes grados de probabilidad, cada uno de los tres supuestos contemplados como realistas requiere, por supuesto, respuestas diferentes. Sin embargo, analizados desde la perspectiva de cuáles son las más adecuadas para hacer frente a sus riesgos, no cabe imaginar que aferrarse a la idea de una ZLAN como objetivo inmediato y forzar el antagonismo entre el potencial proliferador y la comunidad internacional sean las mejores recetas a seguir. Dado que esto es lo que, a grandes rasgos, ha ocurrido en el Mediterráneo, podría decirse que la defensa del dogma, aunque éste no sea operativo, ha sustituido al sentido común y a la flexibilidad, contribuyendo así al fracaso de la diplomacia dedicada a las ADM en la región.

El balance es aún más negativo si se analiza el efecto que este fracaso ha tenido sobre otros tipos de ADM. Más que cualquier otra región en estas últimas décadas, el Mediterráneo ha sufrido directamente los efectos de las armas químicas y biológicas. Y también es aquí donde el tratamiento diplomático de estas armas ha sido más extremo, situándolas artificialmente al mismo nivel que las nucleares⁶⁴. De ese modo, se ha imposibilitado un enfoque diferenciado, que hubiera independizado cada problema para someterlo a una terapia ajustada a su caso. El resultado ha sido que, debido a la poderosa inercia de la diplomacia nuclear, los avances en relación con las armas químicas y biológicas son mucho menores de lo que habría sido posible aplicando otros enfoques. A pesar de que su importancia estratégica es cada vez menor y de que su uso como ADM resulta cada vez más cuestionable⁶⁵, no se ha conseguido

64. Su habitual denominación como “la bomba nuclear de los pobres” es engañosa y dañina. Ni las armas químicas y biológicas poseen capacidades estratégicas similares a las de las nucleares, ni históricamente han sido empleadas como una fuerza disuasoria, sino como uno más de los recursos convencionales a disposición del atacante. Al “inflar” su importancia se ha generado un nivel innecesario de tensión, que ha dificultado sistemáticamente cualquier tentativa de eliminación de estas armas.

65. A diferencia de las armas nucleares, los casos de uso de las químicas y biológicas nunca han tenido consecuencias estratégicamente decisivas (ni causan un temor equivalente al del armamento nuclear, ni otorgan verdaderas ventajas diplomáticas y estratégicas a las naciones que las poseen). Esto no es sorprendente, considerando la complejidad de su manipulación y utilización en el campo de batalla, así como sus capacidades destructivas, superadas ya por muchas armas consideradas formalmente como convencionales y al alcance de muchos ejércitos. Por consiguiente, es improbable que haya cualquier gobierno en el Mediterráneo que considere el armamento químico y biológico como una necesidad absoluta.

avanzar suficientemente en su eliminación, en tanto que el simple hecho de su existencia hace más compleja la ecuación de la seguridad regional y ofrece un estímulo añadido a grupos terroristas internacionales que aspiren a incrementar su potencial destructivo. En definitiva, otra negativa consecuencia de una estrategia mal definida y desarrollada.

En definitiva, la significación para la diplomacia que rodea a las ADM de estos planteamientos y desarrollos es de una profunda insatisfacción. Por una parte, porque se constata que no se ha logrado reducir significativamente el nivel de amenaza que representan en su conjunto. Por otra, porque sus defensores no han logrado respaldo a su creencia de que sólo podría avanzarse en la resolución del problema planteado por las ADM en la medida en que los regímenes de la zona estuvieran dispuestos a seguir las iniciativas occidentales, sin cuestionarlas. Esta visión ha intentado completarse más recientemente, con el mismo resultado, por otra creencia que hace suponer que una mayor calidad democrática en estos países derivaría inevitablemente en una eliminación de los obstáculos para alcanzar el objetivo último de la ZLAN. Lo que se ha producido, indeseablemente, es una aceleración del proceso por el que la falta de entendimiento político entre los actores en juego termina alimentando la proliferación y, como en un círculo vicioso, los preocupantes avances en este campo no hacen más que incrementar la inestabilidad.

Apunte cronológico de la ZLAN en el Mediterráneo (1)

La creación de una zona libre de armas nucleares (ZLAN) en la región ha sido parte de la agenda de seguridad mediterránea durante la mayor parte de las tres pasadas décadas (cuando Israel empezó ser identificado como una potencia nuclear).

Irán –apoyado por Egipto– fue, ya en 1974, el primero en proponer públicamente la idea, en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero la oposición israelí logró bloquear su desarrollo. En 1980 fue Israel quien desarrolló su propio plan basado, en negociaciones directas entre Estados, en lugar de concebirlo como un acuerdo multilateral para toda la zona. Tras diversos contactos mantenidos fundamentalmente con Egipto, las autoridades israelíes decidieron retirar su propuesta, poniéndose entonces en marcha una iniciativa muy genérica que recogía los puntos de consenso alcanzados y que fue apoyada positivamente por todos los Estados de la región. En 1989, Egipto sometió una resolución a la Asamblea General de la ONU, en la que presentaba de manera más detallada su idea de declarar a Oriente Medio como una ZLAN.

En 1991, un informe de la ONU (2) exploró la cuestión más profundamente y propuso avanzar paso a paso aplicando una serie de medidas que permitieran crear las condiciones adecuadas para una ZLAN. Al mismo tiempo, Egipto –preocupado por el arsenal químico y biológico israelí– pidió la extensión del término para incluir todas las ADM (3). En ese mismo año, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 687 que, además del caso irakí, tomó en consideración finalmente no sólo los tres componentes clásicos de las ADM, sino también los misiles utilizados como vectores de lanzamiento de dichas armas. En cualquier caso, durante los años siguientes el Consejo de Seguridad no logró llevar a cabo las acciones necesarias para cumplimentar debidamente esta parte de la citada resolución. El Grupo de Trabajo sobre Control de Armas y Seguridad Regional –constituido en el marco del Proceso de Paz (Madrid, 1991)– volvió a mostrar las dificultades de avance en estas materias. Cuando finalmente las condiciones políticas y la pervivencia del conflicto árabe-israelí bloquearon su continuación en 1995, el Grupo no pudo presentar ningún resultado tangible en este campo, especialmente debido a las diferencias entre Israel y Egipto: el primero no estaba dispuesto a aceptar las demandas egipcias de incluir la proliferación nuclear como un punto concreto de la agenda, prefiriendo dejar ese asunto para una etapa posterior y concentrarse únicamente en otras cuestiones regionales (Baumgart & Müller, 2004).

Desde otra perspectiva, la Conferencia de Revisión del TNP de 1995, intentó asimismo avanzar en esa línea, proponiendo a todos los Estados de la región que diesen pasos prácticos para, eventualmente, alcanzar en algún momento el objetivo de una ZLAN. Al año siguiente se firmó el Tratado de Pelindaba, que creaba una zona libre de armas nucleares en África (4), pero esta dinámica no facilitó en la práctica el progreso en otras partes del Mediterráneo (5).

Aunque la Conferencia de Revisión del TNP de 2000 volvió sobre el tema y logró que en su comunicado final hubiera una referencia explícita a la ZLAN en Oriente Medio, la última Conferencia, de 2005, ha mostrado claramente que no se han logrado superar las diferencias que siguen bloqueando cualquier avance. La única señal de movimiento que ha ahbirido en este último quinquenio ha sido, en 2003, la presentación por parte de Siria de una propuesta de resolución, pidiendo nuevamente un Oriente Medio sin ADM (6). La tentativa ha quedado de momento olvidada, tanto por la falta de apoyos sólidos para impulsarla como por la situación que se vivía en aquellos momentos en Irak (7).

Aunque la cuestión nunca ha dejado de estar presente en la arena diplomática (emergió de nuevo este año cuando Mohamed El Baradei (8) se ha vuelto a referir a ella), sus posibilidades reales son, hoy por hoy, muy reducidas.

(1) Para un análisis detallado, véase Baumgart & Müller (2004).

(2) Department of Disarmament Affairs, United Nations, "Effective and Verifiable Measures Which Would Facilitate the Establishment of a Nuclear-Weapon-Free Zone in the Middle East: Report of the Secretary-General," Study Series, N. 22, 1991.

(3) Véase por ejemplo Shaker (2004).

(4) Para el texto completo, véase <http://cns.miis.edu/pubs/inven/pdfs/aptanwzf.pdf>

(5) Aunque otra resolución de la ONU (51/41) fue aceptada en diciembre de 1996.

(6) <http://domino.un.org/UNISPAL.NSF/0/a56069d35d1a58fe85256e14006f0ab8?OpenDocument>

(7) Véase Zisser (2004).

(8) <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A10418-2005Mar5.html>

V. A modo de conclusiones

Sin pretensiones de haber agotado el tema en estas páginas y con la intención de seguir explorándolo en futuros informes, el somero repaso efectuado sobre la situación de las ADM en el Mediterráneo permite entresacar, al menos, algunas conclusiones. De manera telegráfica y provisional podrían resumirse como sigue:

- Como acaba de subrayar certeramente, aunque tal vez con cierto retraso, Robert McNamara, debemos aspirar a la eliminación completa de las ADM en tanto que se trata de armas inmorales, ilegales, militarmente innecesarias y terriblemente peligrosas. Son, al margen de consideraciones éticas, instrumentos de la Guerra Fría que no encajan en el mundo actual.

- La tradición de considerar a las armas nucleares como equivalentes de algún modo a las químicas y a las biológicas, bajo el concepto de ADM, resulta insostenible y es, además, contraproducente al equiparar casos de proliferación muy distintos en su alcance y en sus posibles consecuencias. La verdadera preocupación real en este terreno sólo puede ser la de los ingenios nucleares, dejando a los demás en un segundo nivel, en el que los biológicos estarían aún por delante de los químicos. En cuanto a los misiles, en los últimos 20 años apenas se ha modificado el número de países que tratan de hacerse con los de largo alcance y hoy, como reconoce el ya citado informe del *Carnegie Endowment for International Peace* (2005), puede afirmarse que son una amenaza menor para EEUU que hace veinticinco años.

- Las armas nucleares representan, por sí mismas, la hipótesis más peligrosa a considerar, en función de su brutal capacidad destructiva. Pero no por ello son ni la única ni la más importante amenaza que hoy afecta a la seguridad mundial.

- Es básico entender que las ADM en el Mediterráneo son ya una realidad incuestionable. No van a desaparecer a medio plazo de los arsenales militares y, por el contrario, hay nuevos candidatos a ingresar próximamente en el restringido club de países que las poseen. En consecuencia, no parece ni realista ni efectivo concentrar todo el esfuerzo en su inmediata eliminación, convirtiendo este objetivo en la única vara de medir la reducción o incremento de la seguridad internacional. Por el contrario, parece más sensato concentrarse a corto plazo en perfeccionar los mecanismos de regulación para evitar que su posesión se traduzca directamente en una amenaza.

- Los objetivos máximos de la no proliferación y de la creación de una ZLAN deben conservarse como guías o referencias en un horizonte a largo plazo y no, como ha ocurrido hasta ahora, como mecanismos directos para intentar mejorar la seguridad regional a corto o medio plazo.

- En esa misma línea, la propuesta de una ZLAN debe ser apoyada desde ahora, aunque se asuma que su creación no podrá ser lograda hasta que se haya instaurado un clima de confianza todavía inexistente. Las dificultades son evidentes dado que, al contrario de lo que

ocurre en otras zonas del planeta, aquí no se trata de evitar su introducción sino de lograr su eliminación. Los problemas se incrementan cuando se pretende definir a qué países afectaría esta iniciativa, teniendo en cuenta que incluso Francia, EE.UU. o Rusia podrían verse afectados por las limitaciones que en su caso se pudieran establecer.

- Los esfuerzos más inmediatos tendrán que concentrarse en la creación de mecanismos reguladores, de canales de diálogo que fomenten la confianza y la transparencia, así como en desarrollar la cooperación en aquellas áreas en las que esto sea posible. Cabe imaginar que existe hoy un interés bastante generalizado en evitar el empleo de armas nucleares como resultado de alguno de los tres supuestos contemplados como más realistas. Ésa debe ser la base a partir de la que adquiere sentido la tarea a realizar desde ahora, aprovechando para ello las lecciones de los esquemas de condicionalidad positiva empleados en otros campos⁶⁶.

- En aras de esa necesaria transparencia, resulta fundamental vencer las fuertes resistencias que muestran algunos países para compartir información en estos campos. Aunque las responsabilidades estén muy repartidas, son aquí los países árabes, al igual que Israel e Irán, los que más deben modificar en profundidad sus comportamientos secretistas. Al igual que esto fue posible en el marco de la confrontación bipolar entre las dos grandes superpotencias, también aquí se debe aspirar a romper el silencio en el que se envuelven estos asuntos. Sólo la difusión de los planteamientos y concepciones de política de seguridad y defensa y el intercambio regular entre las comunidades políticas, militares y académicas de datos y análisis fehacientes podrán eliminar las suspicacias que alimentan la confrontación.

- Simultáneamente, y como resultado de la debilidad de los instrumentos de que dispone la comunidad internacional para hacer frente a su proliferación, una parte fundamental del esfuerzo habrá que emplearlo en perfeccionarlos y reforzarlos, evitando su manipulación al servicio de los intereses de uno o varios estados y la consolidación de cualquier vara de medida discriminatoria (que pretenda distinguir entre aliados y adversarios a la hora de su aplicación). Lo que no cabe, en ningún caso, es desmantelarlos por ineficientes o inoperantes, traspasando sus funciones a un país o a un directorio que pretenda actuar en nombre de la comunidad internacional.

- El TNP y la AIEA, al igual que el resto de los tratados y convenciones ya mencionados con anterioridad, siguen siendo pilares fundamentales para encarar con alguna posibilidad de éxito el futuro. Sus necesarias mejoras tendrán que orientarse hacia una mayor capacidad de inspección intrusiva, hacia una auténtica universalidad en sus respectivos

66. Los esquemas seguidos por la UE en el marco del Partenariado Euromediterráneo, con recompensas y ventajas reservadas únicamente a quienes decidan avanzar por la senda de las reformas, parece una buena vía a explorar, siempre que se haga con criterios que eviten la discriminación. En todo caso, debe entenderse que el objetivo no puede ser directamente la prohibición y la eliminación, sino el control y la regulación transparente.

campos de actuación y a la adopción de regímenes de sanciones con mayor capacidad coercitiva. En nuestros días, esto sólo puede lograrse con el acuerdo de los estados-nación, sujetos primordiales de las relaciones internacionales. El convencimiento de que ninguno de ellos por separado puede hacer frente satisfactoriamente a las amenazas existentes debería, en buena lógica, llevar a un renovado esfuerzo por perfeccionar los mecanismos multilaterales de respuesta.

- El uso de la fuerza no puede resultar el método principal para evitar la proliferación de estas armas y para controlar a quienes ya las atesoran. La eliminación puntual de arsenales o programas, si no cambian los condicionantes que alimentan la carrera armamentística, sólo puede aspirar a retardar el acceso a ellas. Al igual que ocurre con el terrorismo internacional, no basta con atacar a los síntomas más visibles del problema, sino que es necesario tomar en cuenta las causas que lo explican. Entendida así la tarea a realizar, parece obligado que la comunidad internacional revise su comportamiento (la proliferación no se explica únicamente por el lado de la demanda, sino también por el de la oferta), su concepción de la seguridad (otorgando el protagonismo a los esquemas de actuación preventiva, asumiendo que todos tienen derecho a ella y que ésta va mucho más allá de lo que se deduce de las capacidades militares operativas) y sus prioridades (atajando las desigualdades sociales, políticas y económicas que alimentan los conflictos, tanto intra- como interestatales).

- En el Mediterráneo hay, obviamente, un espacio para la no proliferación, e incluso para la contraproliferación, pero hay otro mucho más amplio para aunar voluntades y capacidades al servicio del desarrollo global de una zona tan deteriorada. La vía más directa hacia la paz y la seguridad pasa por la resolución de los problemas básicos que sirven de germen para la inestabilidad interna y externa en la región. La necesidad de profundas reformas sociales, políticas y económicas en la mayoría de estos países es innegable y, aunque el peso del esfuerzo debe ser soportado principalmente por ellos mismos, la cooperación internacional resulta fundamental para el buen éxito de la empresa. No se trata únicamente de una cuestión de justicia, sino también de entender que ésta es la mejor forma de defender los intereses propios, haciendo que el desarrollo de estos países se traduzca en un mayor nivel de estabilidad y seguridad para todos y, por tanto, en una menor necesidad de opciones de fuerza.

- Las fórmulas multilaterales ensayadas hasta ahora en el Mediterráneo para rebajar su nivel de inestabilidad (iniciativas de diálogo de la OTAN y de la UEO, así como la englobada en el Proceso de Barcelona), apenas han permitido ir más allá de meros contactos, apenas suficientes para iniciar tímidamente el proceso de creación de un clima de confianza que haga posible, en un futuro indeterminado, encarar asuntos tan delicados como el de la carrera de armas en el área. Además de las evidentes diferencias de peso y orientación de los países, que dificultan cualquier ejercicio multilateral en el terreno de la seguridad, cabe pensar que en tanto se mantenga abierta la confrontación árabe-israelí será muy difícil poner en marcha iniciativas realistas en este terreno.

- Israel aparece como el elemento común a las tres zonas estudiadas cuando se trata de identificar las razones que encuentran los países de la región para proliferar. Aunque en muchos casos no sea más que una excusa que esconde motivaciones muy diversas, su resolución debería ser una prioridad máxima para la comunidad internacional, como vía para evitar que la proliferación de ADM siga encontrando una justificación de este tipo.

- Por lo que respecta a los actores directos de este contencioso parece llegado el momento de replantear el sentido de las estrategias seguidas hasta ahora. Para los países árabes carece de sentido seguir aferrados a la idea de que Israel sólo hablará de paz cuando se haya logrado la paridad estratégica, lo que estimula una imparable proliferación que siempre podría ser contestada con ventaja por éste último. Para Israel, sostener que sólo será posible negociar la paz cuando los árabes se convenzan de que no existe opción militar realista contra sus intereses, fomenta su propia carrera de armamentos y lleva a comportamientos amenazadores para evitar que pueda cuestionarse su superioridad por ningún medio. Se trata, obviamente, de un camino difícil para ambas partes y que sólo puede ser recorrido a partir de la renuncia mutua a posiciones maximalistas.

VI. Bibliografía consultada, documentos y referencias relevantes

Referencias

ATKESON, Edward (1993) "The Middle East: a dynamic military net assessment for the 1990s", *The Washington Quarterly*, Vol. 16., N. 2, pp. 115/133.

BAUMGART, Claudia y MÜLLER, Harald (2004): "A nuclear weapons-free zone in the Middle East: a pie in the sky?", *The Washington Quarterly*, 28:1, Winter 2004-05, pp. 45/58.

BROWN, Cameron (2004): "Israel and the WMD threat: lesson for Europe", *MERIA*, Vol. 8, N. 3.

CAMPBELL, Kurt, EINHORN, Robert y REISS, Mitchell (eds) (2004): *The nuclear tipping point: why States reconsider their nuclear choices*. Washington DC: Brookings Institution Press

CIRINCIONE, Joseph, WOLFSTHAL, John B. y RAJKUMAR, Miriam (2005): *Deadly arsenals: nuclear, biological and chemical threats*, Carnegie Endowment for International Peace, July-2005.

COHEN, Avner (1995): "The nuclear equation in a new Middle East", *The Nonproliferation Review*, Vol. 2, N. 2, pp. 12/30.

COHEN, Avner y GRAHAM, Thomas (2004): "WMD in the Middle East: A Diminishing Currency", *Disarmament Policy*, Issue No. 76 (<http://www.acronym.org.uk/dd/dd76/76actg.htm>)

CORDESMAN, Anthony H. (2002): *The Arab-Israeli military balance in 2002*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies

CHUBIN, Shahram (1994): *Iran's national security policy: capabilities, intentions and impact*. Washington: The Carnegie Endowment for International Peace

DUMOLIN, André (2004): "Le rôle des armes nucléaires, l'Union Européenne et l'avenir de la dissuasion nucléaire", *Cahiers du RMES*, N.2, Dec-04.

DVALI, Akali (2004), "Will Saudi Arabia Acquire Nuclear Weapons", *Issue Briefs*, NTI (http://www.nti.org/e_research/e3_40a.html)

EINHORN, Robert (2005): "Overall, a success story", *Bitterlemonds-International* (<http://www.bitterlemonds-international.org>), Edition 18, N. 3, 19-5-05.

FAHMI, Nabil (2001): "Prospects for arms control and proliferation in the Middle East", *The Nonproliferation Review*, Summer-2001.

FRANCIS, Céline (2005): *La crise du régime de non-prolifération*, Note d'Analyse, GRIP, 26-7-05.

GARRIDO, Vicente (2005): "La Conferencia de Revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación", *ARI*, N. 22, Real Instituto Elcano, Jun-05, pp. 17/23.

GARRIDO, Vicente (1995): *España y el Magreb; percepciones de seguridad. El caso de la no-prolifерación nuclear*, Documento de Trabajo núm. 11. Madrid: Centro de Investigación para la Paz (CIP)

HERSH, Seymour (1991): *The Samson option: Israel's nuclear arsenal and American foreign policy*. New York: Random House

HITTERMAN, Joost R. (2005): "Iran's nuclear posture and the scars of war", *Middle East Report Online*, 18-1-05.

INBAR, Efrain (1996) "Contours of Israel's new strategic thinking", *Political Science Quarterly*, Vol. 111, N. 1, pp. 41/64.

KAREM, Mahmoud (1995): "The Middle East existing status of regional efforts and arrangements", *Arms control and security in the Middle East and the CIS republics*. Athens: Theodore A. Couloumbis/Thanos P. Dokos eds., ELIAMEP PP. 95/120.

KERR, Paul (2004): "The Iran nuclear crisis: a chronology", *Arms Control Today*, Dec-04.

KILE, Shanon N. & HANS M. Kristensen (2005): "World nuclear forces", *SIPRI Yearbook 2005*, Oxford University Press.

MCNAMARA, Robert (2005): "Apocalipsis no", *Foreign Policy* (edición en español), N.9, Jun-Jul/05.

NUÑEZ, Jesús A. (2005): *Las relaciones de la UE con sus vecinos mediterráneos*. Enciclopedia del Mediterráneo. Barcelona: Icaria editorial-CIDOB Edicions.

NUÑEZ, Jesús A. (1999): "La no-proliferación de armas de destrucción masiva en el Mediterráneo: un reto para la seguridad regional", en *Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación*. Monografías del CESEDEN, N. 30. Madrid : CESEDEN/ Ministerio de Defensa. PP.99/122.

PERKOVICH, George; MATHEWS, Jessica T.; CIRINCIONE, Joseph; GOTTEMOELLER, Rose; WOLFSTHAL, John B. (2005): *Universal compliance. A strategy for nuclear security*, Carnegie Endowment for International Peace, March-2005.

PETERS, Joel (1994): *Building bridges. The Arab-Israeli multilateral talks*, Londres: The Royal Institute of International Affairs

QUILLE, Guerrard (2005): "The EU strategy against the proliferation of WMD: past, present and future", *European Security Review*, N. 25.

RAVENEL, Bernard (1996) "Israel, futur gendarme nucléaire au Proche-Orient?", *Confluences Méditerranée*, N. 18, pp. 125/134.

ROSHANDEL, Jalil (1996): "Iran", *Nuclear weapons after the Comprehensive Test Ban*, (Eric Arnett, ed.), SIPRI, Oxford U. Press, pp. 55/61.

SAMORE, Gary (ed.) (2005): *Iran's strategic weapons programmes. A net assessment*, Strategic Dossier, IISS, Sep-05.

SHAKER, Mohamed I. (2004): "The Middle East Issue: Possibilities of a Nuclear-Weapons-Free Zone," *Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL)*, <http://www.opanal.org/Articles/Aniv-30/shaker.htm>

STEINBERG, Gerald M. (2005): "On the edge of extinction", *Bitterlemonds-International* (<http://www.bitterlemonds-international.org>), Edition 18, N. 3, 19-5-05.

STEINBERG, Gerald M. (1994): "Middle East arms control and regional security", *Survival*, Vol. 36 N. 1, pp. 126/141.

TARZI, Amin (2004): "The role of WMD in Iranian security calculations: dangers to Europe", *MERIA*, Vol. 8, N. 3.

WALKER, William (2000): "Nuclear order and disorder", *International Affairs*, Vol. 70, N. 4.

ZIBAKALAM, Sadegh (2005): "Iran and the NPT", *Bitterlemonds-International* (<http://www.bitterlemonds-international.org>), Edition 18, N. 3, 19-5-05.

ZISSER, Eyal (2004): "Syria and the question of WMD", *MERIA*, Vol. 8, N. 3.

Informes

AIEA (1-6-2004): *Informe sobre Irán*
(<http://www.fas.org/nuke/guide/iran/iaea0604.pdf>).

Unión Europea (2003): *EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction*, Consejo Europeo (12-12-03),
(<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>).

Estadísticas/Bases de Datos

A Chemical Weapons Atlas -
http://www.thebulletin.org/article.php?art_ofn=so97hogendoorn

WMD Hot Documents -
<http://www.globalsecurity.org/wmd/hotdocs.htm>

Countries of Nuclear Concern (SIPRI) - <http://projects.sipri.se/nuclear/cns-cindex.htm>

WMD Around the World (FAS) -
<http://www.fas.org/nuke/guide/index.html>

ISIS Country Studies - <http://www.isis-online.org/publications/index.html#country>

Middle East Military Balance (Jaffe) - <http://www.tau.ac.il/jcss/balance/>

Treaty Overview (UN) - <http://disarmament.un.org:8080/TreatyStatus.nsf>

Organizaciones de interés

Arms Control Association - <http://www.armscontrol.org/>

Australia Group - <http://www.australiagroup.net/>

Bulletin of the Atomic Scientists – www.thebulletin.org

Carnegie Endowment for International Peace (Proliferation: WMD) -
www.basicint.org/nuclear/nucindex.htm

CDISS - http://www.mideasti.org/countries/countries_main.html

Center for Arms Control and Non-Proliferation – <http://www.armscontrolcenter.org>

Federación de Científicos Americanos – www.fas.org

Global Security – <http://www.globalsecurity.org>

Jaffe Center for Strategic Studies - <http://www.tau.ac.il/jcss/index.html>

Monterey Institute of International Studies - <http://cns.miis.edu/>

Nuclear Threat Initiative - <http://www.nti.org/>

Nuclear Suppliers Group - <http://www.nuclearsuppliersgroup.org/>

Proliferation Security Initiative -
<http://www.globalsecurity.org/military/ops/psi.htm>

Saban Center (Brookings Inst) -
http://www.brookings.edu/fp/saban/sabancenter_hp.htm

Stratfor - <http://www.stratfor.com>

UN Disarmament: WMD - <http://disarmament2.un.org/wmd/>

Washington Institute for Near East Policy -
www.washingtoninstitute.org/

VII. Anexos

Tabla 1. Países mediterráneos en tratados de armas biológicas y químicas

	<i>País</i>	<i>BWC (1972)</i>	<i>CWC (1993)</i>
Magreb	Argelia*	F (2001)	F (1993)
		D (2001)	D (1995)
	Libia	D (1982)	D (2004)
	Mauritania*	SPF	F (1993)
			D (1998)
	Marruecos*	F (1972)	F (1993)
		D (2002)	D (1995)
Túnez*	F (1972)	F (1993)	
	D (1973)	D (1997)	
Oriente Próximo	Egipto*	F (1972)	SPF
	Israel*	SPF	F (1993)
	Jordania	F (1972)	D (1997)
		D (1975)	
	Líbano	F (1972)	SPF
D (1975)			
Siria*	F (1972)	SPF	
Oriente Medio	Irán*	F (1972)	F (1993)
		D (1973)	D (1997)
	Arabia Saudí	F (1972)	F (1993)
		D (1972)	D (1996)
	Yemen	F (1972)	F (1993)
D (1979)		D (2000)	

* = Miembro de la Conferencia sobre Desarme de la ONU.

F = Firmado; **D** = Depositado; **SPF** = Sin Participación Formal

BWC: Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas biológicas y toxinas y sobre su destrucción.

CWC: Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y uso de armas químicas y sobre su destrucción.

Fuentes: UNTD, FAS, NTI⁶⁷

67. Para los nombres completos y sitios Web de las fuentes citadas en las tablas, véase listado al final de la bibliografía.

Tabla 2. Situación de Programas de Armas Biológicas y Químicas

	<i>País*</i>	<i>Biológico</i>	<i>Químico</i>
Magreb	Argelia	Desconocido	Posible
	Libia	Investigación; posible producción	Conocido
O.Próximo	Egipto	Investigación; Sin evidencia de producción	Probable
	Israel	Investigación; posible producción	Probable
	Siria	Investigación; posible producción	Conocido
O.Medio	Irán	Probable	Conocido

* Países sin programas significativos: Mauritania, Marruecos, Túnez, Jordania, Líbano, Arabia-Saudi y Yemen.

Explicación de Categorías⁶⁸

Conocido: el Estado ha publicado sus capacidades o existe evidencia clara.

Probable: el Estado ha sido identificado pública y oficialmente como poseedor o productor de armas químicas o biológicas.

Posible: el Estado es identificado generalmente como posible poseedor de armas químicas o biológicas.

Investigación: Labores de investigación, sin haber llegado a producir armas en cantidades significativas.

Fuentes: CNS, FAS, JCSS, NTI

68. Terminología usada por CNS, <http://cns.miiis.edu/research/cbw/possess.htm>

Tabla 3. Posición de países mediterráneos en el área de la No Proliferación Nuclear

	<i>País</i>	<i>TNP (1968)</i>	<i>AIEA</i>	<i>I-AP (1997)⁶⁹</i>	<i>CTBT (1996)</i>
Magreb	Argelia*	D (1995)	M (1963)	A (2004)	F (1996) D (2003)
	Libia	F (1968)			F (2002)
		D (1975)	M (1963)	F (2004) ⁷⁰	D (2004)
	Marruecos*	F (1968)			F (1996)
		D (1970)	M (1957)	F (2004)	D (2000)
Túnez*	F (1968)			F (1996)	
	D (1970)	M (1957)	A (2005)	D (2004)	
Oriente Próximo	Egipto*	F (1968)			
		D (1981)	M (1957)	SPF	F (1996)
	Israel*	SPF	M (1957)	SPF	F (1996)
	Jordania	F (1968)			F (1996)
		D (1970)	M (1966)	V (1998)	D (1998)
	Líbano	F (1968)			
D (1970)		M (1961)	SPF	SPF	
Siria*	F (1968)				
	D (1968)	M (1963)	SPF	SPF	
Oriente Medio	Irán*	F (1968)			
		D (1970)	M (1958)	F (2003) ⁷¹	F (1996)
	Arabia Saudí	D (1988)	M (1962)	SPF	SPF
	Yemen	F (1986)			
D (1979) ⁷²		M (1994)	SPF	F (1996)	

* = Miembro de la Conferencia sobre Desarme de la ONU.

F = Firmante; **D** = Depositado; **M** = Miembro; **V** = En Vigor; **A** = Aprobado;

SPF= Sin Participación Formal

TNP: Tratado de No Proliferación de armas nucleares.

CTBT: Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares.

AIEA: Agencia Internacional de la Energía Atómica.

I-AP: Protocolo Adicional del TNP.

Fuentes: IAEA, UNTD, FAS, NTI

69. Los protocolos adicionales de la AIEA de cada país requieren la aprobación por parte de su Consejo de Gobernadores, lo que da paso a su firma y, posteriormente, a su entrada en vigor. Si en las tablas se especifica que ha entrado en vigor, esto implica, evidentemente, que se han cumplido los dos primeros pasos.

70. Libia ha prometido desbloquear el proceso para la aprobación de su protocolo adicional, pendiente de entrada en vigor.

71. Irán ha prometido desbloquear el proceso para la aprobación de su protocolo adicional, pendiente de entrada en vigor.

72. Depositado ante el gobierno de la Federación Rusa (en 1979, la URSS). En 1986, Yemen también lo depositó ante el gobierno del Reino Unido y Irlanda del Norte.

Tabla 4. Situación global de países mediterráneos en ADM

	<i>País</i>	<i>Biológico</i>	<i>Químico</i>	<i>Nuclear</i>	<i>Mísiles Balísticos</i>
Magreb	Argelia	Investigación	Desarrollo?	Investigación	No
	Libia	Desarrollo	Desplegado	U: 1987	Investigación ⁷³
					Sí
	Mauritania	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
	Marruecos	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Túnez	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No	
Oriente-Próximo	Egipto	Desarrollo?	Reservas		
			U: 1963-67	Investigación	Sí
	Israel	Capacidad Producción	Capacidad Producción	Desplegado	Sí
	Jordania	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
	Líbano	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Siria	Desarrollo?	Desplegado	Investigación	Sí	
Oriente-Medio	Irán	Desarrollo	Desplegado		
			U: 1984-88	Desarrollo	Sí
	Arabia-Saudí	Ninguna	Ninguna?	Investigación?	Probablemente
	Yemen	Ninguna	Ninguna?	Ninguna	Sí

Explicación de Categorías⁷⁴:

Desplegado - Armas nucleares, químicas o biológicas integradas en las fuerzas armadas y operativas.

Reservas - Producción de cantidades significativas de ADM, pero sin estar integradas en las fuerzas armadas para su uso inminente.

"Weaponization" - En proceso de integración en las fuerzas armadas para su uso.

Capacidad de Producción - Capaz de producir ADM, sin haber producido cantidades significativas.

En Desarrollo - Actividades para desarrollar su capacidad de producción.

Investigación - Actividades con uso doble (civiles, aunque con potencial de ser usado para fines militares).

U - Usado.

Fuentes: CNS, JCSS

73. Actualmente parado.

74. Terminología usada por CNS, <http://cns.mii.edu/research/wmdme/capable.htm>

Tabla 5. Arsenales biológicos y químicos

	<i>País*</i>	<i>Biológicos</i>	<i>Químicos</i>
N.-África	Libia**	- Desconocido	- Mostaza - Sarín - Tabún - Lewisite
Oriente Próximo	Egipto	- Micotoxinas - Virus de la fiebre del Valle del Rift - Toxina tetánica - Virus de la encefalitis	- Mostaza de azufre - Mostaza de Nitrógeno Fosgene - Cianuro de Hidrógeno - Sarín - VX - Glicolate psicotomimético
	Israel	- Desconocido	- Desconocido
	Siría	- Ántrax - Toxina Botulinium - Ricin	- Mostaza - Sarín VX
Oriente Medio	Irán	Acceso a: - Bacillus anthracis (ántrax) - Yersinia pestis (plaga) - Aflatoxin - Variola mayor (smallpox) - Ricino - Otros patógenos más, teóricamente usados como arma	- Mostaza - Sarín - Cianuro de Hidrógeno - Cloruro de cianógeno - Fosgene - Gas de cloro - Agentes nerviosos-Serie V

* Países que se cree no disponen de reservas significativas: Argelia, Mauritania, Marruecos, Túnez, Jordania, Líbano, Arabia Saudí, Yemen.

** En proceso de destrucción.

Fuentes: CDI, CNS, JCSS

Tabla 6. Programas Nucleares y Capacidades

	<i>País</i>	<i>Programa</i>	<i>Capacidad</i>	<i>P.*</i>
Magreb	Argelia	Se sospecha intenciones; no identificado	Reactor de 15Mw (Al Salam), (probablemente actualizado hasta 40 Mw) ⁷⁵ . Se dice que sirve a un programa de armamento nuclear clandestino	No
	Libia	Terminado recientemente (anunciado)	Arsenal no identificado, aunque posee un programa avanzado (chino). Actualmente la infraestructura se está siendo desmontada por Estados Unidos y el Reino Unido bajo la supervisión de la AIEA	Sí
Oriente Próximo	Egipto	Programa considerado terminado antes de 1970 ⁷⁶	Dos reactores de investigación ⁷⁷ y un reactor nuclear en construcción	No
	Israel	Estado con Armas Nucleares ⁷⁸ ; (indicios de programa para desarrollar capacidad de segundo ataque desde el mar)	100-200 artefactos explosivos nucleares, posiblemente algunos termonucleares. Dos centros de investigación ⁷⁹	Sí
	Siria	Se sospecha intenciones, pero no identificado	Actualmente incapaz. Reactor de 30KW para investigación ⁸⁰ en Dayr al Jajar bajo salvaguarda de la IAEA	Sí
Oriente Medio	Irán	Indicios de programa activo	Investigación significativa ⁸¹ Cinco reactores de investigación Dos reactores en construcción Reactor Bushehr	Sí
	Arabia-Saudí	Se sospecha intenciones ⁸²	-	No

*En posesión de plutonio o equivalente
Fuentes: FAS, JCSS, ISIS, NTI, Perkovich et al. (2005), SIPRI

75. JCSS, <http://www.tau.ac.il/jcss/balance/Algeria.pdf>

76. Sin embargo, en 2004 la AIEA reveló el descubrimiento de partículas inexplicadas de plutonio en los alrededores de una instalación nuclear egipcia, el origen del cual está siendo actualmente investigado. Además, hay algunas pruebas de contactos clandestinos nucleares con Libia desde 2002. (Fuente: NTI)

77. Reactor de investigación de agua ligera de 22Mw, suministrado por Argentina; reactor de investigación, de procedencia soviética, de 2Mw.

78. El programa está activo desde los años cincuenta, controlado por la Comisión de Energía Nuclear de Israel (IAEC) y basado en el Centro de Investigación Nuclear del Negev, en Dimona (32-40Mw) y el Centro de Investigación Nuclear de Soreq (5Mw), cerca de Tel-Aviv.

79. Existen estimaciones muy diversas, dada la falta de información oficial. La cifra indicada está basada en conclusiones de Cirincione (2002:221).

80. Tratado firmado con Rusia sobre un reactor de 24Mw. Los contratos con China, sobre un reactor de 27kw, y con Argentina, sobre un reactor de investigación de 3Mw, han sido probablemente cancelados. (Fuente: JCSS).

81. Incluyen el Centro de Investigación Nuclear en Teherán (TNRC), el Centro de Tecnología Nuclear de Isfahan (ENTC), el Centro de Investigación Nuclear de Agricultura y Medicina y el Centro de Investigación de Beneficiación e Hidrometalurgia.

82. El 16 de junio de 2005, Arabia Saudí firmó con la AIEA el Protocolo de Pequeñas Cantidades, sin despejar las sospechas sobre sus intenciones en el terreno nuclear (véase, por ejemplo, Dvali, 2004).

Tabla 7. Instalaciones Nucleares

	<i>País</i>	<i>Reactor/Instalación</i>	<i>Capacidad</i>	<i>Sitio</i>
Magreb	Argelia	Reactor nuclear	15Mw (posiblemente 40Mw)	Ain Oussera
		Reactor de investigación	1Mw	Draria
	Libia	Reactor de investigación	10Mw	Tajura
Oriente	Egipto	Reactor de investigación	22Mw	Inshas
Próximo		Reactor de investigación	2Mw	Inshas
	Israel	Reactor nuclear (agua pesada)	150Mw	Dimona
		Instalación reprocesadora de plutonio	-	Dimona
		Reactor de investigación	5Mw-	Soreq
Siría	Reactor de investigación	-	Damasco	
Oriente	Irán	Reactor de investigación	5Mw	Isfahan
Medio		Reactor de investigación	30Kw	Teherán
		Reactor nuclear (en construcción)	1.000Mw	Bushehr
		Instalación de enriquecimiento de uranio	-	Natanz
		Instalación de producción de agua pesada	-	Arak

Seleccionados: países con instalaciones significativas

Fuentes: CNS, GlobalSecurity.org, JCSS, NTI

Tabla 8. Misiles

	<i>País*</i>	<i>Balística</i>	<i>Crucero</i>	<i>En Desarrollo</i>	
Magreb	Libia	Scud-C Variante ⁸³	SS-N-2c Styx	Al Fatah (Ittisslat)	
		100 Scud-B SS-21 Scarab	Otomat Mk2 Exocet (AM-39)		
Oriente Próximo	Egipto	100+ Scud-B ~490 Project T	AS-5 Kelt Harpoon AS-1 Kennel HY-2 Silkworm Otomat Mk1 FL-1 Exocet (AM-39) SS-N-2a Styx	Scud-C variante Vector	
		Israel	~50 Jericho 1 ~50 Jericho 2 Lance Misiles Shavit SLV	Harpy UAV Delilah/STAR-1 UAV Gabriel-4 Harpoon Popeye Turbo ⁸⁴	SLV modernización no confirmado: Programa Jericho 3
			Siria	60-120 Scud-C Hasta 200 Scud-B 200 SS-21 Scarab Scud-D ⁸⁵	SS-N-3b Sepa SS-N-2c Styx Tupolev Tu-243 UAV Malachite UAV
	Oriente-Medio	Irán	200-300 Shehab-1 (Hwasong-5, Scud-B)	R-17E (Scud B) Harpoon	HY-4/C-201
			100-150 Shehab2 (Hwasong-6, Scud-C)	SS-N-22 Sunburn	Shabab-3
25-100 Shehab-3 (Nodong)			HY-2 Silkworm	Shabab-4	
1-5 Shehab 4/5 Prototipos			YJ-2/C-802 AS-9 Kyle AS-11 Kilter		
Arabia-Saudí		60 CSS-2 ⁸⁶ "East Wind" ⁸⁷			
	Yemen	18 Scud-B 24 SS-21 Scarab	SS-N-2b Styx		

* Seleccionados: países con programas de misiles balísticos o arsenales, excepto Francia.
Fuentes: ACA, CNS, GlobalSecurity.org, JCSS, NTI

83. Según JCSS, "han sido eliminados" los misiles Scud-C (<http://www.tau.ac.il/jcss/balance/Libya.pdf>).

84. Lanzados desde submarino, capaces de llevar cabezas nucleares.

85. Operativo según GlobalSecurity.org: (<http://www.globalsecurity.org/wmd/world/syria/missile.htm>).

86. También referidos como DF3.

87. Operativos según *Flight international* (6-12 June 90). P 12-13

Gráfico 1. Alcance de misiles de países seleccionados

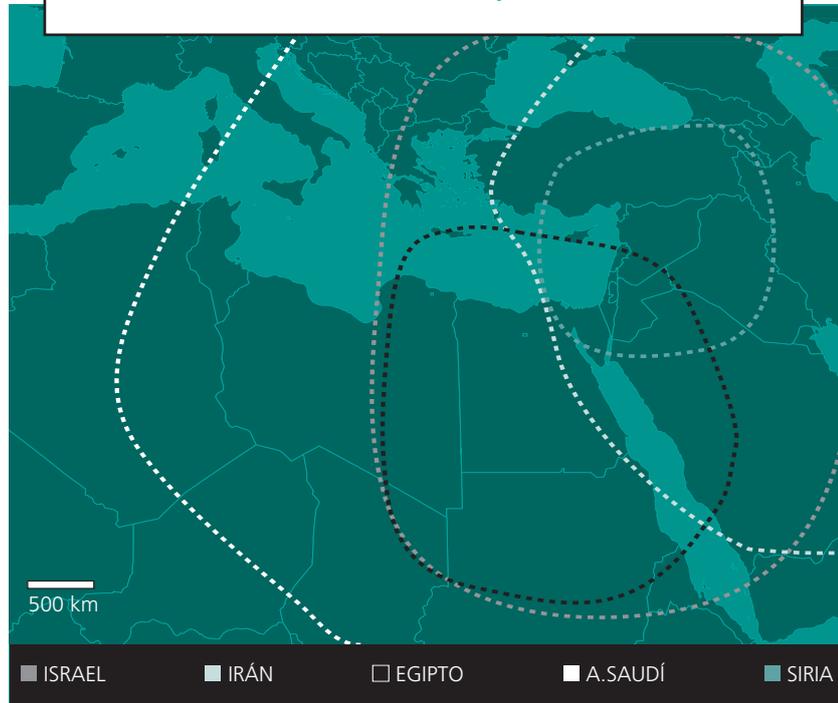


Tabla 9. Indicadores Financieros Militares

<i>País</i>	<i>Indicador</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>
<i>Magreb</i>						
<i>Argelia</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	1,88	1,93	2,1	2,2	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	2,7	2,65	8,8	4,8	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	3,45	3,51	3,75	3,32	ND
<i>Libia</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	1,09	1,08	1,37	1,45	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	7,9	-0,91	26,85	5,83	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	3,2	3,8	7,17	6,8	ND
<i>Marruecos</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	1,42	1,38	1,39	ND	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	7,5	-2,9	0,7	ND	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	4,0	3,9	3,9	ND	ND
<i>Túnez</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	0,36	0,32	0,32	ND	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	-2,7	-16,6	0	ND	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	1,7	1,6	1,6	ND	ND
<i>Oriente Próximo</i>						
<i>Egipto⁸⁸</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	2,46	2,61	2,75	ND	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	0	-8,3	2,56	ND	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	2,48	2,59	3,35	ND	ND
<i>Israel</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	8,54	8,23	8,93	8,87	9,84
	<i>Crecimiento real (%)</i>	-0,35	-3,63	8,5	-0,67	10,93
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	8,38	8,05	7,93	8,03	9,59
<i>Jordania</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	0,72	0,75	0,76	0,78	0,84
	<i>Crecimiento real (%)</i>	5,6	4,2	1,3	2,6	7,7
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	8,8	8,9	8,5	8,2	8,3
<i>Líbano</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	0,88	0,92	0,81	0,82	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	5,44	4,5	-11,9	1,2	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	3,5	5,7	4,8	4,6	ND
<i>Siria</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	1,0	1,07	1,33	1,35	1,6
	<i>Crecimiento real (%)</i>	0	7,0	24,3	1,5	18,5
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	5,6	5,5	6,4	6,2	7,2
<i>Oriente Medio</i>						
<i>Irán</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	1,64	2,71	3,62	4,34	6,08
	<i>Crecimiento real (%)</i>	-15	65,2	33,6	19,9	40,1
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	3,0	3,8	4,3	3,7	4,6
<i>Arabia Saudí</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	20,0	21,14	18,7	19,1	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	13,6	5,3	1,4	2,1	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	10,6	11,5	9,8	8,9	ND
<i>Yemen</i>	<i>Gasto Defensa (miles millones\$)</i>	0,4	0,44	0,42	ND	ND
	<i>Crecimiento real (%)</i>	0	10,0	-4,5	ND	ND
	<i>Gastos defensa/PIB (%)</i>	5,6	5,4	6,1	ND	ND

ND: No disponible
Fuentes: JCSS, IMF, SIPRI

88. Los datos publicados del gasto en defensa, aparentemente, no incluyen los 1.300 millones de dólares anuales de asistencia militar extranjera de los Estados Unidos

Fuentes de las tablas

Sigla	Nombre	Sitio Web
ACA	Arms Control Organization	www.armscontrol.org
CNS	Center for Nonproliferation Studies	cns.miss.edu
CDI	Center for Defense Information	www.cdi.org
FAS	Federation of American Scientists	www.fas.org
GlobalSecurity.org	Global Security.org	www.globalsecurity.org
IAEA	International Atomic Energy Agency	www.iaea.org
IMF	International Monetary Fund	www.imf.org
ISIS	Institute for Science and International Security	www.isis-online.org/
NTI	Nuclear Threat Initiative	www.nti.org
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	www.sipri.org
UNTD	United Nations Treaty Database	untreaty.un.org

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Informes

Medidas de confianza y de construcción de seguridad en el
Mediterráneo: una propuesta práctica para el décimo aniversario
del proceso de Barcelona

Jaume Urgell

MEDIDAS DE CONFIANZA Y DE CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO: UNA PROPUESTA PRÁCTICA PARA EL DÉCIMO ANIVERSARIO DEL PROCESO DE BARCELONA

Jaume Urgell

Colaborador del Programa de Seguridad de la Fundación CIDOB

“El 12 de junio [de 1812] los ejércitos de la Europa occidental cruzaron las fronteras de Rusia y la guerra comenzó; es decir, se produjo un acontecimiento contrario a la razón y a toda la naturaleza humana. Millones de hombres de uno y otro bando cometieron una cantidad enorme de crímenes, engaños, traiciones, robos, falsificaciones de billetes y su puesta en práctica, saqueos, incendios y matanzas que la historia de todos los tribunales del mundo no reuniría en el transcurso de varios siglos; y, sin embargo, la gente que los cometía no llegaba a considerarlos delitos.” (Guerra y paz, Liev Tolstói)

El objetivo de este trabajo es repasar brevemente la teoría y práctica de los regímenes de las medidas de construcción de confianza y seguridad (CSBM, en su sigla en inglés) en Europa durante las últimas tres décadas –desde la aprobación del Acta Final de Helsinki en 1975 y la creación de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), luego la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)– y evaluar las posibilidades de construcción de regímenes similares para toda la región mediterránea. Asimismo, se abordan cuestiones más amplias sobre confianza y seguridad, junto con los arreglos institucionales y diplomáticos destinados a hacer frente a las nuevas y emergentes amenazas, especialmente en relación a las estrategias e instrumentos de la UE y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El trabajo concluye con un resumen de los tres posibles escenarios para los regímenes de las CSBM en la región mediterránea dentro de diferentes marcos, en un intento por contribuir a la discusión sobre estrategias alternativas y sus implicaciones.

I. Algunas observaciones preliminares sobre la guerra, la seguridad y la confianza

“La guerra es la continuación de la política por otros medios”, escribió Von Clausewitz. De acuerdo con la cita inicial de Tolstói, podríamos decir que la guerra es la intensificación de los crímenes e injusticias

cometidos en un período corto de tiempo, de manera tal que la intensidad del daño y las injusticias –tanto las sufridas como las perpetradas– es enormemente mayor que en tiempos normales. ¿Estas definiciones u otras definiciones clásicas de la guerra nos ayudan a entender los desafíos que el mundo debe afrontar en lo que hace a la seguridad de los individuos y los estados?

Desde que la ONU forjara el término “seguridad humana” en 1994, este concepto ha sido crecientemente utilizado en la comunidad internacional. Actualmente, los actores internacionales utilizan el término seguridad humana en referencia a la libertad de temor y la libertad de necesidad, sin las cuales no puede asegurarse un entorno seguro para una vida saludable. La seguridad humana se relaciona también con la seguridad de los individuos como opuesta a la seguridad de los estados. No es que los estados ya no importen, sino más bien que los estados tienen una nueva responsabilidad a fin de asegurar que cada uno de sus ciudadanos puedan vivir libres de temor y libres de necesidad –probablemente una tarea mucho más dura que antes.

Por otra parte, las organizaciones internacionales y regionales comienzan a analizar lo que se consideran como las más importantes amenazas a la seguridad en el Siglo XXI. En este sentido, la UE publicó su Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003, la cual identifica las siguientes cuestiones como las nuevas amenazas: el terrorismo, los estados fallidos, el crimen organizado y las armas de destrucción masiva (ADM). La OSCE también emitió un documento sobre “Amenazas a la Seguridad y la Estabilidad en el Siglo XXI” en diciembre de ese mismo año. Siguiendo a la OSCE, estas nuevas amenazas incluyen los conflictos inter e intraestatales, el terrorismo, el crimen organizado, la discriminación e intolerancia, las amenazas de naturaleza económica (las desigualdades económicas y sociales, la ausencia de estado de derecho, una débil gobernanza, la corrupción, la pobreza generalizada y el alto desempleo), las amenazas medioambientales (el uso no sostenible de los recursos, la mala gestión de los residuos, la contaminación y los desastres ecológicos) y las amenazas de naturaleza político-militar (la acumulación de armamentos convencionales, la transferencia ilícita de armas y la proliferación de ADM).

Distintas comisiones y paneles de alto nivel, trabajando tanto para gobiernos nacionales como para organizaciones internacionales, han creado nuevas visiones y estrategias que buscan adaptar el uso de la fuerza a las realidades y necesidades de hoy. Notablemente, el gobierno de Canadá encargó un documento en 2001 sobre la “responsabilidad de proteger”, el cual aborda los deberes de los gobiernos para proteger a los individuos e identifica una serie de criterios para la intervención en terceros países cuando sus gobiernos no cumplan con sus responsabilidades. Más recientemente, la ONU ha presentado el resultado del *Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios*, un documento sobre la “responsabilidad que compartimos para un mundo más seguro”. Estos documentos enfatizan la necesidad de que la comunidad internacional se comprometa para contrarrestar las amenazas a la seguridad que afectan, no sólo a los ciudadanos en tanto que individuos de un país en particular, sino también en tanto que seres humanos a lo largo y ancho del mundo.

Si utilizamos la estrategia de la seguridad humana, debemos concluir que la confianza referida a la seguridad en la arena internacional no se relaciona tanto con la percepción que tienen los estados acerca de la conducta de otros estados, sino más bien con la confianza de los ciudadanos como individuos en un futuro seguro, donde sean libres de temor y de necesidad. De manera similar y siguiendo la EES, la confianza se relacionaría con las nuevas amenazas ya identificadas y, en particular, con la confianza de los ciudadanos europeos en tanto individuos, de que el terrorismo, los estados fallidos, el crimen organizado y las ADM son temas de los cuales los gobiernos europeos se están ocupando y que son también una preocupación prioritaria para éstos. Lo mismo podría decirse por lo que se refiere a las amenazas identificadas por la OSCE.

II. La construcción de confianza y seguridad y las nuevas amenazas a la seguridad

La construcción de confianza y seguridad a fin de establecer las condiciones para la paz y evitar la guerra y la violencia (que ponen en peligro la libertad y la seguridad de los individuos) ha sido uno de los objetivos de instituciones multilaterales como la UE, la OTAN y la OSCE, entre otras, así como el fundamento y la piedra angular de diversos tratados multilaterales y documentos políticamente vinculantes. Al hablar de la construcción de confianza y seguridad, debemos hacer especial referencia a los regímenes desarrollados por la CSCE/OSCE, tanto en el área de las CSBM como la de control y reducción de armamentos. Tradicionalmente se ha aceptado que las medidas de construcción de confianza y seguridad son aquéllas destinadas a reducir el peligro de un conflicto armado, a evitar los malos entendidos y el cálculo erróneo de las actividades militares, para contribuir así a la estabilidad. Las CSBM relacionadas con las fuerzas convencionales en Europa han sido adoptadas principalmente en el contexto de la CSCE/OSCE, mientras que las medidas vinculadas a las fuerzas nucleares (tanto estratégicas como subestratégicas) han sido abordadas a través de tratados internacionales (como por ejemplo, el Tratado de no Proliferación Nuclear; NPT, en su sigla en inglés) o bien a través de acuerdos bilaterales (éste ha sido especialmente el caso de la reducción de las armas nucleares).

Algunas de las nuevas amenazas identificadas han llevado a las organizaciones a reformular o rediseñar sus estrategias a fin de combatir estas amenazas a la seguridad. Se esperaba que la UE, siguiendo la EES, consagrara la nueva visión europea de la seguridad en el tratado constitucional. Dicho tratado es –o en realidad, hubiera sido– un texto a partir del cual se habría podido impulsar el desarrollo de una política exterior y de defensa común, es decir, que las provisiones contenidas en la Constitución no impidían el desarrollo de esta política (a diferencia de los tratados aprobados después del Tratado de Maastricht). Una de las decisiones tomadas por la UE era la de crear un “zar del terrorismo” y un departamento especial para dar respuesta a esta nueva amenaza.

La OTAN, un foro esencialmente consultivo para sus miembros en todos los aspectos que se refieren a su defensa y seguridad, aprobó en 1999 el Concepto Estratégico, “comprometido con contribuir activamente al desarrollo de acuerdos de control de armamentos, desarme, y no proli-

feración junto con medidas de construcción de confianza y seguridad". Asimismo, la OTAN desarrolla nuevos programas para luchar contra las nuevas amenazas a la seguridad. Las actividades de la OSCE contra el terrorismo "se centran, *inter alia*, en la seguridad en las fronteras y el control, la vigilancia y el combate del tráfico y la supresión de la financiación al terrorismo", siguiendo la estrategia de la OSCE para abordar las "Amenazas a la Seguridad y la Estabilidad en el Siglo XXI". Lo mismo se evidencia en una mirada de otras áreas ahora más directamente relacionadas con la seguridad, como por ejemplo, las políticas inmigratorias y, las políticas de tolerancia y no discriminación, entre otras.

III. Las CSBM y la OSCE

Las medidas de construcción de confianza y seguridad es el término que se ha usado durante los últimos 30 años para referirse a un conjunto de principios y prácticas acordado por un determinado grupo de actores estatales con el fin de mejorar la seguridad y la cooperación entre ellos y entre sus poblaciones. Generalmente, el término se asocia al Acta Final de Helsinki firmada el 1 de agosto de 1975, adoptada por la entonces CSCE. Los signatarios del Acta, un documento políticamente vinculante, fueron los estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

El Acta Final de Helsinki se produjo en un momento en el que el mundo estaba aún dividido por la Cortina de Hierro y el riesgo de ataques nucleares entre las superpotencias era una amenaza. Su contenido estaba destinado en parte a crear las condiciones para un entorno internacional más seguro, en el que los actores reconocieran su responsabilidad para la promoción del entendimiento y la cooperación entre naciones y, al mismo tiempo, buscaba respetar la soberanía estatal. En la práctica, estaba previsto que redujera las tensiones entre los dos bloques al promover el intercambio de información sobre sus planes, capacidades y actividades militares. El conjunto de CSBM, negociado y consensuado en 1975, ha sido revisado y ampliado en varios documentos, siendo el último el documento de Viena de 1999, actualmente en vigor. Este documento y las anteriores versiones de las CSBM deben ser entendidos como el nivel máximo de cooperación militar que todos los estados miembros de la OSCE están dispuestos a aceptar. Debemos tener en cuenta que la OSCE no se construyó alrededor de un acuerdo político común y que todas las decisiones requieren del consenso de los 55 estados, entre los cuales se encuentran países que mantienen tensiones y conflictos entre sí, como por ejemplo Rusia con Georgia o Armenia con Azerbaiyán.

Durante la década de 1990, tras la caída del Muro de Berlín, se lograron varios importantes acuerdos en el marco de la OSCE, si bien siempre se ha elogiado y renovado el espíritu del Acta Final de Helsinki. La Carta de París para una Nueva Europa confirmó la necesidad de mantener la entonces CSCE después la caída del Muro de Berlín, así como los regímenes ya establecidos, a fin de garantizar la seguridad en Europa. Otras importantes innovaciones de esa década incluyen: (i) la firma y ratificación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE, en su sigla en inglés) en 1990, el cual establece limitaciones a las armas convencionales en los países de la

OTAN y del Pacto de Varsovia, con una definición de cuotas según los distintos grupos de países, siempre bajo una lógica de dos bloques, y que aún se encuentran vigentes y a la espera de la ratificación de la versión corregida del tratado por parte de los estados de la OSCE, donde se redibujan los límites asociados a las cuotas según las fronteras estatales a lo largo de las líneas de cada Estado; (ii) la actualización del régimen de las CSBM (siendo la última, el Documento de Viena de 1999), incluyendo la creciente apertura y reducción de los límites a causa del menor nivel de actividad militar en Europa y los cambios en la tecnología militar y de defensa; (iii) la firma en 1992 y la posterior ratificación del Tratado de Cielos Abiertos, el cual establece el régimen para la conducta de los vuelos de observación por parte de países miembros de la OSCE sobre otros países miembros, donde se incluye también la tecnología a utilizar y el sistema de cuotas pasivas y activas; (iv) la creación del Foro para la Cooperación en Seguridad en 1992 y el establecimiento de Reuniones Anuales para la Evaluación de la Implementación, con el objetivo de tener una visión general de la aplicación del Documento de Viena de 1999; (v) la aprobación de un Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad en 1994, el cual exige el control civil sobre las fuerzas armadas, el respeto al derecho internacional humanitario y al uso proporcionado y adecuado de la fuerza; (vi) la creación de una Red de Comunicaciones a fin de que los países participantes compartan, en tiempo real, la información requerida por el régimen de las CSBM; y (vii) la regionalización de las CSBM promovida por el Documento de Viena de 1999, que ha producido un incremento en los acuerdos subregionales y bilaterales entre estados que mantienen tensiones entre sí, como por ejemplo, el acuerdo del Mar Negro.

La cuestión de las CSMB subregionales y bilaterales y otros acuerdos similares no es nueva. Francia y Alemania firmaron el Tratado del Elíseo en 1963, el cual cubría un amplio abanico de áreas, incluyendo un fuerte componente de cooperación en seguridad. Turquía y Grecia también han firmado acuerdos en varias áreas con el fin de promover la confianza entre ambos países. El Acuerdo 5+5 también puede ser considerado como un convenio subregional destinado a promover la seguridad y el intercambio de información, así como las visitas entre cinco países europeos y cinco países del Mediterráneo Sur.

Con la creciente transparencia y confianza en el área de la OSCE, junto con los cambios en las amenazas a la seguridad, nuevas herramientas adquieren un primer plano. De este modo, el control de armas pequeñas y ligeras (causa de la mayoría de las muertes en conflictos violentos, y muy usadas en el marco del crimen organizado) constituye una prioridad para los países de la OSCE. Esto implica regular, producir, señalar y mantener un registro (a fin de estar en condiciones de hacer un seguimiento de estas armas), y establecer criterios y controles de exportación comunes, gestionar los arsenales y eliminar los excedentes, así como promover la reducción de estas armas en las áreas de conflicto. Asimismo, se están desarrollando CSBM en los ámbitos donde no se incluyen las CSBM según su definición tradicional y el concepto comienza a extenderse ahora a las relaciones intraestatales. Tal es el caso, por ejemplo, de las medidas de construcción de confianza entre las fuerzas policiales y la población en ciertos países de la OSCE.

Un aspecto importante en el trabajo de la OSCE es la colaboración con otras organizaciones regionales de seguridad. La Carta de Estambul para la Seguridad Europea (1999) creó, entre otros elementos, la Plataforma para la Seguridad Cooperativa a fin de alentar este objetivo. En este sentido, la OSCE y la OTAN mantienen una cooperación fluida, incluyendo el intercambio de notas, invitaciones mutuas y otros mecanismos. Las Revisiones Anuales sobre Seguridad son reuniones a las que asisten los estados miembros de la OSCE junto con socios de la OTAN y de la OSCE. Las relaciones con la UE y, particularmente, con su administración de defensa y seguridad, no se encuentran tan desarrolladas como con la OTAN. La voluntad política en la UE no ha permitido, hasta ahora, profundizar esta relación. A modo de ejemplo cabe mencionar el fracaso de la reciente iniciativa de la OSCE, dirigida a promover un diálogo conjunto entre la OSCE, la UE y la OTAN con los socios mediterráneos.

IV. La seguridad y la confianza en la región mediterránea

Este apartado aborda el pilar de la seguridad de los tres principales diálogos mediterráneos o partenariados actualmente vigentes: el Partenariado Euromediterráneo (PEM) de la UE (también conocido como el Proceso de Barcelona), el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y el Diálogo Mediterráneo de la OSCE.

El Partenariado Euromediterráneo

Los socios mediterráneos de la UE suman 10 en total: Israel, Turquía, Líbano, Jordania, la Autoridad Palestina, Egipto, Argelia, Túnez, Marruecos y Siria. El año 2005 se caracterizó por la celebración del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, lo que significó, una vez más, una oportunidad perdida para reexaminar el pilar político y de seguridad dentro del PEM de la UE, el cual no ha producido los resultados esperados. La Comunicación de la Comisión en ocasión del décimo aniversario del PEM, al referirse al pilar político y de seguridad del Proceso de Barcelona, identifica las siguientes medidas de construcción del partenariado, las cuales ya se encuentran en funcionamiento: la Asamblea Parlamentaria Mediterránea, los Seminarios Diplomáticos de Malta, la cooperación en Protección Civil y Gestión de Desastres, y la red EuroMeSCo de institutos de política exterior. La fundación Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures es también considerada como una medida de construcción del partenariado, si bien se la suele ubicar bajo el pilar social.

Las negociaciones para desarrollar y adoptar una Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad comenzaron con el Proceso de Barcelona, si bien, de acuerdo con un trabajo de la Secretaría del Euromed, “desde 2001, debido a la tensión árabe-israelí, el ritmo de las negociaciones [de la Carta] ha decrecido, pero los Ministros han reafirmado su compromiso con el objetivo de adoptar la Carta en cuanto la situación política lo permita”.

Las relaciones entre la UE y sus socios mediterráneos han sido institucionalizadas y gestionadas a través de los acuerdos de asociación que la UE ha firmado con cada uno de ellos (el acuerdo con Siria aún debe ser firmado). Hasta hoy, los instrumentos financieros se han gestionado a través de los programas MEDA. El primer objetivo de los acuerdos de asociación es “proveer un marco adecuado para el diálogo político”. Las provisiones políticas contenidas en estos acuerdos (con excepción del acuerdo con Palestina, el cual no incluye un capítulo político) establecen que los acuerdos “se basan en el respeto a los principios democráticos y derechos fundamentales”, junto con un diálogo habitual en temas de política y seguridad entre la UE y los países socios a fin de facilitar el acercamiento o desarrollar una mutua comprensión y una mayor convergencia en las posiciones sobre temas internacionales, y contribuir a la consolidación de la seguridad y la estabilidad en la región, entre otras. En el caso del Acuerdo de Asociación con Israel, el artículo 5.1. establece que el diálogo político tendrá lugar a través de la provisión de información regular a Israel sobre temas relacionados con la política exterior y de seguridad común, lo cual será correspondido. Asimismo, los acuerdos contienen provisiones en relación al diálogo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en los países socios. Además, incluyen artículos sobre la cooperación para prevenir y combatir el crimen organizado (una de las nuevas amenazas identificadas por la EES) y prevenir y controlar la inmigración ilegal y la readmisión después de la extradición. Finalmente, los acuerdos firmados con Argelia y Egipto incluyen un artículo donde se establece que las partes cooperarán en la lucha contra el terrorismo, para lo cual se centran especialmente en el intercambio de información sobre los medios y métodos utilizados para contrarrestar el terrorismo, el intercambio de experiencias en relación a la prevención de terrorismo, así como la investigación conjunta y la realización de estudios relacionados con la prevención del terrorismo.

Generalmente se acepta que la cooperación entre los países del Mediterráneo Sur (cooperación “Sur-Sur”) se encuentra rezagada respecto del nivel de cooperación alcanzado por la UE con cada país individual. Esto es verdad por lo que refiere a la integración económica en la región y también a la cooperación en seguridad.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN

Son siete los países socios del Diálogo Mediterráneo de la OTAN: Egipto, Israel, Marruecos, Túnez, Jordania, Argelia y Mauritania. La Iniciativa de Cooperación de Estambul de 2004 fue adoptada para “emprender una nueva iniciativa en la región más amplia de Oriente Medio a fin de contribuir aún más a la seguridad y estabilidad global y regional a largo plazo, mientras se complementan otros esfuerzos internacionales”. En el área de construcción de confianza, el artículo 7b plantea la promoción de la cooperación militar-militar.

La OTAN coopera de manera regular con la OSCE en cuestiones relacionadas con la región mediterránea, a través de reuniones, del intercambio de información, verificaciones y otros instrumentos.

Respecto a las medidas de construcción de confianza y seguridad, el Acta Fundacional OTAN-Rusia firmada en 1997 incluye un régimen de CSBM.

El Diálogo Mediterráneo de la OSCE

Existen varios instrumentos dentro de la OSCE que abordan cuestiones de seguridad en el Mediterráneo. El Grupo de Contacto Mediterráneo es el principal foro para estas cuestiones: sus miembros son los estados participantes en la OSCE junto con los Socios Mediterráneos para la Cooperación, es decir, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez.

Por otra parte, estos socios participan en las reuniones del Consejo Permanente de la OSCE, así como en el Foro para la Cooperación en Seguridad. La decisión del Consejo Ministerial de Sofía incluye la promoción del diálogo y la cooperación con los Socios Mediterráneos para la Cooperación y la exploración del alcance de un mayor intercambio de normas, principios y compromisos de la OSCE con los demás. Asimismo, deberíamos tomar nota de las consideraciones realizadas por las delegaciones de los Socios Mediterráneos para la Cooperación hacia los miembros del Panel de Personas Eminentes encargado de fortalecer la eficiencia de la OSCE, las cuales destacan la necesidad de profundizar la cooperación y de que los países asociados adopten la cooperación y promuevan la implementación voluntaria de las normas, principios, compromisos y valores de la OSCE. Finalmente, las guías de mejores prácticas en la implementación del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares han sido traducidas al árabe, y varios socios, e incluso otros países árabes como por ejemplo Arabia Saudita, han mostrado interés en estos estudios de caso.

Algunos actores y algunas declaraciones señalan que ya es hora de alcanzar una colaboración mucho más estrecha entre la OSCE y sus socios mediterráneos, incluyendo la implementación de las CSBM. Asimismo, resulta razonable extender esta asociación, teniendo en cuenta especialmente que el Proceso de Barcelona incluye casi el doble de socios. Sin embargo, la estrategia de la OSCE no es nunca agresiva y las decisiones se toman siempre por consenso. Esto significa que lo mejor para la región es adoptar una estrategia gradual. Si bien los socios ya son invitados a distintos foros y reuniones como observadores y algunos estados participantes en la OSCE han sido invitados a formar parte de las visitas y ejercicios militares, no todos ellos pueden aprovechar estas oportunidades y tampoco han ratificado todas las convenciones internacionales donde se abordan las nuevas amenazas.

Un Seminario para la Región del Mediterráneo sobre el tema "Respuesta a dar a las Amenazas para la Seguridad en el Siglo XXI: Interacción entre la OSCE y sus Socios Mediterráneos para la Cooperación" tuvo lugar en noviembre de 2004 en Sharm El-Sheikh, Egipto y sirvió como foro para el intercambio de ideas en esta materia entre la OSCE y sus socios mediterráneos. En dicho seminario se elaboraron distintas propuestas en el área de la seguridad regional e incluso se propuso la creación de un centro para la prevención del conflicto en el Mediterráneo, un código de conducta regional y un foro permanente de seguridad en la región.

V. Las CSBM: ¿en la encrucijada?

Algunas de las cuestiones más apremiantes en relación a los regímenes de las CSBM en general y respecto de los países del Mediterráneo Sur en particular, son: si el concepto de seguridad está en proceso de cambio, asumiendo lo que ahora se denomina seguridad humana, con especial énfasis en la seguridad individual, ¿las CSBM siguen siendo de utilidad? ¿Es posible la confianza entre dos países cuando uno de ellos actúa en contra de los derechos humanos o de los derechos de las minorías? A la luz de las declaraciones políticas, donde se apela a un mayor gasto en defensa en Europa, ¿las CSBM y los tratados que limitan el armamento constituyen un obstáculo para la adaptación de las capacidades europeas a las nuevas amenazas? Algunas voces ya han expresado su deseo de contar con un nuevo tipo de CSBM en el Siglo XXI, donde se incluyan medidas relacionadas con la información sobre la protección de los derechos humanos en cada país. Sea como sea, tal y como se conciben actualmente las CSBM, éstas parecen ser de gran importancia para el mantenimiento del largo y complicado proceso de construcción de confianza entre países con diferentes preocupaciones y prioridades en temas de seguridad.

Las CSBM y la versión revisada del CFE representan una disminución en el nivel de armamentos de distintos tipos. Sin embargo, los límites establecidos son aún compatibles con un aumento en los presupuestos de defensa en Europa y especialmente, con el desarrollo y adquisición de tecnología y conocimientos mucho más modernos en defensa y seguridad. De todas maneras, es cierto que la transformación de ciertos documentos políticamente vinculantes en tratados legalmente vinculantes (por ejemplo, el acuerdo de armas pequeñas dentro de la OSCE) es una difícil tarea, muchas veces vetada por distintos países.

VI. El desarrollo de un modelo de régimen de las CSBM para el Mediterráneo

Al adaptar la doctrina de las CSBM al área mediterránea y desarrollar un sistema realista y efectivo de medidas para aumentar la confianza y la seguridad, resulta necesario considerar distintas cuestiones estratégicas, algunas de las cuales se encuentran interconectadas. Asumimos que si se modelasen (lo cual no es el objetivo de este trabajo), seguramente se demostraría que estas variables tienen un impacto sobre el resultado. Dichas variables son:

Tipo de conflicto. Las CSBM se pueden diseñar en un contexto de guerra abierta (por ejemplo, en el caso del conflicto árabe-israelí) o en uno de conflicto latente que representa una amenaza real (como fue el caso de la CSCE durante la Guerra Fría).

Equilibrio de fuerzas y peso político. Las partes contrincantes en un régimen de CSBM pueden tener una importancia y un poder equivalente en la esfera internacional, como pasó con la CSCE, o –por lo que se refiere a poderío militar– con India y Paquistán. Pero en otros casos los actores están desequilibrados, y esto puede explicar un menor nivel de eficiencia de los acuerdos de CSBM, porque es más difícil conseguir confianza.

Número de actores. Deberían identificarse los principales actores deseosos de aumentar la confianza y la seguridad entre ellos mismos. En el caso de la CSCE y luego, la OSCE, los actores eran, originariamente, los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Después de la caída del Muro de Berlín, las antiguas repúblicas de la Unión Soviética que lograron la independencia, también se sumaron al cuerpo institucional y ratificaron sus normas. En el caso del Proceso de Barcelona, los actores son los Estados Miembros de la UE y sus 10 socios mediterráneos. En otros sistemas de CSBM hay menos actores, como es el caso de una serie de acuerdos bilaterales: Turquía y Grecia, India y Paquistán, Israel y Palestina, entre otros. Es plausible, sin embargo, que los acuerdos de CSBM bilaterales sean menos efectivos que los multilaterales, puesto que hay menos presión colectiva para cumplir con los compromisos. Esto ha ocurrido en el pasado entre India y Paquistán.

Tipo de actores. Asumimos que los actores deberían ser instituciones públicas dentro de los estados deseosos de establecer un esquema de CSBM, pero no deberíamos dar por sentado que estos actores serán necesariamente gobiernos nacionales. Los actores legítimos también pueden ser instituciones supraestatales (por ejemplo, instituciones dentro del sistema de la ONU o cuerpos de la UE como Europol) o instituciones distintas de los gobiernos, como pueden ser los parlamentos. Esta última posibilidad sería particularmente apropiada desde el punto de vista de la estrategia de la seguridad humana, la cual destaca la seguridad de los individuos.

Grado de integración entre los participantes. El grado de integración y la existencia de distintos “grupos” o de fuertes lazos entre dos o más actores puede dar lugar a distintas “geografías” o “velocidades” en las CSBM. Así, por ejemplo, dentro de la OSCE, los miembros de la OTAN no realizan visitas de inspección entre ellos, si bien tienen el derecho de hacerlo. En el caso del Proceso de Barcelona, uno de los grupos está formado por estados que comparten sistemas y principios comunes en los ámbitos político, económico, social y cultural, mientras que los estados en el otro grupo comparten una lengua y una cultura pero en general no mantienen esquemas útiles de cooperación entre ellos.

Marco institucional. Las CSBM deben ser parte de un marco institucional, ya sea éste un documento de tipo contractual o una organización. Aquí caben distintas posibilidades: el esquema de las CSBM se establece en el marco de un nuevo cuerpo institucional (como fue el caso de la CSCE, creada en 1975 a través del Acta Final de Helsinki); el esquema de las CSBM se establece dentro de una organización ya existente (por ejemplo, dentro del PEM de la UE), o bien el esquema de las CSBM se establece en el marco de varias organizaciones ya existentes (por ejemplo, la UE, la OTAN y la OSCE, o una combinación de éstas).

El por qué y las expectativas relacionadas. No resulta una cuestión menor el identificar el principal objetivo de un esquema de CSBM, en otras palabras, su “por qué”. La gama de posibles objetivos y expectati-

vas se consideran y comprenden mejor bajo el formato de pregunta: ¿se supone que estas medidas ayudarán a preparar el camino para una solución permanente del conflicto de larga duración entre los actores? O, por el contrario, ¿están destinadas a profundizar la confianza entre los actores que ya tienen una historia de cooperación? ¿El resultado de un esquema de CSBM de este tipo, alcanzará directamente sus objetivos? ¿Cuán importantes son los resultados esperados respecto del conjunto de necesidades de seguridad de los actores y sus electorados?

VII. Opciones para la región mediterránea

En este apartado consideramos tres escenarios alternativos que nos ayudarán a visualizar cómo sería un régimen viable de CSBM en la región mediterránea, junto con alguna de sus implicaciones. Cabe señalar que estos escenarios son *hipotéticos* y sólo buscan ayudarnos a visualizar posibles desarrollos sobre la base de consideraciones realistas.

Escenario 1

La UE y sus 10 socios mediterráneos han tomado la iniciativa de la implementación de un régimen de CSBM. Inicialmente la participación en este régimen no es obligatoria, pero aquellos socios que optan por participar cuentan con condiciones más favorables bajo el *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI), Instrumento de Vecindad Europea y Partenariado y otros proyectos de financiación de la UE. Este régimen es parte del Proceso de Barcelona de la UE, y las negociaciones fueron lanzadas durante la Cumbre Especial sobre Seguridad en el Mediterráneo que tuvo lugar en Chipre en 2006.

El régimen de las CSBM no forma parte del Acuerdo de Asociación, sino que constituye un documento multilateral aparte: la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad. De todas maneras, el régimen potencia las provisiones contenidas en los Acuerdos de Asociación firmados entre la UE y los países socios, donde se menciona el diálogo político, la cooperación en seguridad y el diálogo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

Las negociaciones para la Carta, que comenzaron en 1997 pero que quedaron rehenes del proceso de paz de Oriente Medio, han proseguido gracias a una disminución de las tensiones tras el retiro de Gaza y otros desarrollos. Además, la responsabilidad en las negociaciones ha sido asumida por diplomáticos plenamente plenipotenciarios y por los formuladores de decisiones de los países del PEM, y así, la Carta ha sido finalmente aprobada por los países involucrados.

La Carta incluye:

1. Una definición de las amenazas comunes a la seguridad.
2. Un código de conducta sobre los aspectos policiales, de inteligencia y militares de la seguridad, donde se exponen los principios que deben guiar el rol de estas comunidades en las sociedades democráticas.

3. Un conjunto de CSBM en las áreas de policía, inteligencia y fuerzas armadas basadas en el intercambio de información y el acceso a los planes del gobierno y de la policía respectivos, encargados de las principales amenazas a la seguridad (terrorismo, crimen organizado, estados fallidos y AMD). Esto incluye: el intercambio anual de información sobre recursos, planes, gastos y previsiones en las áreas de gobierno relacionadas con las principales amenazas a la seguridad; información sobre movimientos de las fuerzas militares; el intercambio de inteligencia que resulta relevante para las preocupaciones de seguridad de otros países; el acceso a las instalaciones policiales y militares; el intercambio de oficiales de policía, inteligencia y militares, así como la realización de talleres y de "seminarios diplomáticos".

El detalle de las CSBM relacionadas con los servicios policiales, de inteligencia y fuerzas armadas será decidido a través de Reuniones Ministeriales entre las cuales participarán los ministros de Interior, Justicia, Defensa y Asuntos Exteriores de los países involucrados.

El mecanismo de seguimiento para la implementación de este régimen sería competencia de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. Una comisión especial de este cuerpo sería la encargada de aprobar cada año el Informe Anual sobre el Progreso en las provisiones contenidas en la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad. Por otra parte, y dentro del marco del diálogo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, una comisión especial formada por miembros de ambos cuerpos debe emitir su opinión sobre dicho progreso. La financiación debería provenir del ENPI, Instrumento de Vecindad Europea y Partenariado.

Escenario 2

Las CSMB para la región han sido establecidas como parte del Diálogo Mediterráneo de la OSCE. La cooperación de los participantes en la OSCE con sus socios mediterráneos comenzó en 1975, pero durante la última década se produjeron importantes avances. En 1994 se creó un Grupo de Contacto Mediterráneo y actualmente los socios pueden participar de las reuniones del Consejo Permanente y del Foro de Cooperación en Materia de Seguridad (FSC, en su sigla en inglés). De acuerdo con la Carta de París (1990), el Documento de Helsinki (1992) y el Documento de Budapest (1994), la cooperación con esta región es una cuestión esencial para la OSCE. La Decisión 571 del FSC promovía la extensión del *acquis* de la OSCE a otros países, y algunos socios mediterráneos han adoptado algunas de las medidas incluidas en el "menú" del cual disponen. Por lo tanto, se ha dado un paso más a fin de establecer un régimen de CSBM entre los países europeos y del Mediterráneo Sur.

El conjunto de las CSBM contenido en este régimen será adoptado por los países de la OSCE y sus socios mediterráneos en El Cairo en 2007, e incluye medidas en las mismas áreas del Documento de Viena de 1999 (si bien algunas medidas son menos ambiciosas). La Autoridad Palestina, la cual no ha participado en la OSCE, goza de estatus como observadora en el marco de este acuerdo de cooperación. Por otra parte, se están adoptando medidas en las siguientes áreas:

1. Intercambio anual de información militar: información sobre las fuerzas militares, datos relacionados con los sistemas de grandes armamentos y equipos, información sobre los planes para el despliegue-desarrollo de sistemas de grandes armamentos y equipos.
2. Planificación defensiva: intercambio de información, clarificación, revisión y diálogo.
3. Reducción de riesgos: mecanismos para la consulta y cooperación en términos de actividades militares excepcionales y la aceptación voluntaria de visitas para disipar temores sobre actividades militares.
4. Contactos: visitas a bases aéreas, cooperación militar (ejercicios conjuntos), demostración de nuevos tipos de sistemas de grandes armamentos y equipos.
5. Previa notificación de ciertas actividades militares.
6. Observación de ciertas actividades militares.
7. Calendarios anuales.
8. Medidas de prevención.
9. Cumplimiento y verificación: inspección y evaluación.

El régimen de las CSBM también establece un calendario donde se incluyen revisiones y ampliaciones periódicas y otras medidas relacionadas con las estrategias policiales y otras políticas de vigilancia en los países participantes, aprovechando la experiencia de las medidas policiales de la OSCE recogidas en la Carta de Estambul para la Seguridad Europea de 1999 (medidas de control para asegurar procedimientos no discriminatorios y la formación de las fuerzas policiales para los controles, con el objetivo de mejorar las capacidades, las habilidades y el respeto por los derechos humanos, así como el desarrollo de fuerzas policiales multiculturales).

En Túnez, se abrirá un Centro para la Prevención de Conflictos con el objetivo de abordar la construcción de confianza y seguridad y la evaluación de las medidas contenidas en el Documento de El Cairo (2007).

El documento que contiene las CSBM exige el inicio de un proceso, el cual, eventualmente, llevará a un tratado formal firmado entre los estados participantes y sus socios.

Escenario 3

Una Conferencia sobre la Seguridad en la Región Euromediterránea (CSEMR, en su sigla en inglés) ha sido convocada, bajo el auspicio de la ONU así como de la UE, la OSCE, la OTAN y sus socios mediterráneos, para abordar las cuestiones de seguridad más urgentes en la región. Esta Conferencia ha sido posible a través de la oportunidad que la retirada de Israel de Gaza en 2005 ha abierto en el conflicto de Oriente

Medio. Asimismo, se inspira en la Conferencia para la Interacción y la Construcción de Medidas de Confianza en Asia (CICA, en su sigla en inglés), una iniciativa negociada por los países asiáticos (entre los que se incluyen Turquía, Rusia, Irán y China, entre otros) y promovida por Kazajstán, la cual ha llevado a la elaboración de un catálogo de medidas adoptadas por los ministros de Asuntos Exteriores de la CICA en Octubre de 1994 en Almaty¹.

La CSEMR ha sido creada en Barcelona en 2006, bajo el liderazgo de Egipto y Marruecos. A partir de ahí se ha decidido la adopción de un acuerdo por parte de los países participantes en el marco de una reunión que tendrá lugar en Barcelona en 2009, donde se dará origen al Acta Final de Barcelona, la cual será firmada por los 25 Estados Miembros de la UE, Estados Unidos, Canadá, la Federación Rusa, Ucrania y los 10 socios del Mediterráneo Sur del Proceso de Barcelona.

Las negociaciones que llevarán a la adopción por consenso del Acta han sido difíciles en algunos momentos, pero el progreso que se ha dado en términos de la democratización de la región junto con los acuerdos bilaterales firmados por algunos de los países involucrados (Marruecos y Argelia, así como Egipto e Israel) han permitido la elaboración de un catálogo de medidas más ambiciosas que aquéllas acordadas por la CICA –la cual no menciona los derechos humanos– al incluirse, por ejemplo, el seguimiento de las elecciones.

VII. Fuentes

Este trabajo se basa en los documentos, declaraciones y tratados que pueden encontrarse en los siguientes sitios:

www.osce.org

www.nato.int

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/

El autor ha incorporado también contribuciones de diversas obras publicadas. Además, ha realizado entrevistas con oficiales del Secretariado de la OSCE, del Centro de Prevención de Conflictos, y con miembros de las delegaciones de Francia, Grecia, Marruecos, España, Turquía y Estados Unidos, ante la OSCE.

1. Esta Conferencia sobre la Interacción y la Construcción de las Medidas de Confianza (CICA) se encuentra actualmente en funcionamiento

IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos

Programa del seminario

El **Ministerio de Defensa** y la **Fundación CIDOB** tienen como **objetivo compartido** seguir promoviendo la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo a través de iniciativas que fomenten el **entendimiento** y la **transparencia** en las relaciones entre la UE y el resto de los países miembros del Partenariado Euromediterráneo, así como con las organizaciones de seguridad y defensa internacionales OTAN Y OSCE.

Este año, coincidiendo con el **X aniversario de la Conferencia de Barcelona** donde nació el proyecto del **Partenariado Euromediterráneo**, el *IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo* tiene como objetivo realizar un análisis reflexivo sobre la evolución y los logros del Partenariado, así como determinar los nuevos retos que se presentan a la región euromediterránea y el camino a seguir para conseguir dinamizar las propuestas y objetivos de la "*Mediterranean Peace and Stability Charter*".

De manera más específica, el seminario pretende convertirse en un instrumento de evaluación del estado de los diálogos mediterráneos de seguridad, así como en un foro de información y debate sobre las iniciativas de seguridad y de las medidas de confianza en el Mediterráneo.

19 DE SEPTIEMBRE DE 2005

09:45 Acreditaciones

10:30 **Apertura del seminario**

Excmo. Sr. D. **José Bono Martínez**, Ministro de Defensa de España

11:00 **Conferencia Inaugural: X Aniversario del Proceso de Barcelona: Logros y Retos en el Capítulo de Seguridad**

Ponente:

Dr. **Álvaro de Vasconcelos**, IEEI - Instituto de Estudios Estratégicos e Internacionales, Portugal

Moderador:

Sr. D. **Juan Prat**, Embajador de España en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo

Debate

12:00 Pausa café

12:30 **PESC y PESD desde una Perspectiva Mediterránea**

Ponente:

General **Mosca Moschini**, Presidente del Comité Militar de la Unión Europea

Debate

14:00 Pausa para el Almuerzo

15:30 **Diálogo Mediterráneo de la OTAN: Análisis y Perspectivas después de la Cumbre de Estambul**

Ponentes:

Sr. D. **Pablo de Benavides Orgaz**, Embajador Español ante la OTAN

Sr. D. **Jamie Patrick Shea**, Director de la Unidad de Planeamiento Político del Secretario General, OTAN

Debate

17:00 Pausa

17:30 **1ª Mesa Redonda: Partenariado Euromediterráneo: Medidas de confianza**

Ponentes:

Mr. **Nick Kay**, Jefe de Misión Adjunto, Embajada Británica, Madrid

Dr. **Ersin Kalaycioglu**, Isik Üniverstesi, Turquía

Dr. **Abdallah Saaf**, Centre d'Etudes et de Recherches en Sciences Sociales, Rabat

Dr. **Fred Tanner**, Geneva Centre for Security Policy, Ginebra

Moderador:

Sr. D. **Jesús Val Catalán**, General de Brigada, Jefe de Estudios, ESFAS

Debate

19:30 Fin de la primera jornada

20 DE SEPTIEMBRE DE 2005

09:00 2ª Mesa Redonda: Nuevas amenazas según la Estrategia Europea de Seguridad (ESS)

Ponentes:

Sr. **Giuliano Ferrari**, General de Brigada, Italia

Sra. **Dña. Alicia Sorroza**, Real Instituto Elcano, España

Sr. **Noureddine Mekri**, Coronel, Director Instituto Superior para Estudios de Seguridad Nacional, Argelia

Sr. **Mohammed Abd Elsalam**, Al Ahram Centre for Political and Strategic Studies, El Cairo

Moderador:

Sr. D. **Leopoldo Stampa**, Director General de Relaciones Institucionales

Debate

11:00 Pausa para café

11:30 Debate sobre "Ideas para el futuro del Proceso de Barcelona en el ámbito de la PESD"

Ponente:

Dr. **Martín Ortega**, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea (ISS-EU), París

Debate

13:00 Clausura del Seminario

Representante de la Unión Europea

Sr. D. **Narcís Serra**, Presidente de la Fundación CIDOB

Sr. D. **Leopoldo Stampa**, Director General de Relaciones Institucionales

13:30 Vino español