

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Presentación  
Narcís Serra y Manuel López Blázquez

## PRESENTACIÓN

---

### Narcís Serra

*Presidente de la Fundación CIDOB*

### Manuel López Blázquez

*Director General de Relaciones Institucionales  
del Ministerio de Defensa de España*

La monografía que el lector tiene en sus manos recoge las ponencias, intervenciones e informes presentados en el sexto seminario internacional de seguridad y defensa en el Mediterráneo, celebrado en Barcelona los días 5 y 6 de noviembre de 2007. Estos seminarios, organizados conjuntamente por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa, se han celebrado con una periodicidad anual desde 2002, y se han convertido en una cita de referencia para los especialistas en cuestiones mediterráneas y de seguridad.

Año tras año, estos seminarios vienen reuniendo a representantes gubernamentales de los países de la Unión Europea, de los socios de la OTAN y de los países del sur y el este del Mediterráneo, que comparten información y debaten sobre los principales retos de la seguridad en la región. Esta cita anual también propicia que académicos de prestigio y actores que están sobre el terreno, tanto civiles como militares desarrollen un fructífero diálogo.

El seminario del año 2007 tuvo lugar en un contexto caracterizado por la presentación de la propuesta de Unión Mediterránea por parte de Nicolas Sarkozy, que más tarde sería modificada hasta convertirse en "Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo". Otros asuntos que estaban en el debate público eran el mantenimiento de la tensión en Oriente Medio, la reemergencia del fenómeno terrorista en el Magreb y, finalmente, los esfuerzos de la UE por salir de la crisis constitucional en la que había estado sumida tras los referendos francés y holandés del año 2005. Era un momento particularmente idóneo para reflexionar conjuntamente tanto sobre las políticas de cooperación en el espacio euromediterráneo, como sobre la manera de afrontar la inseguridad en la que viven muchos ciudadanos de esta región.

Como viene siendo habitual, este seminario hizo balance de los progresos en distintas iniciativas de cooperación (el Proceso de Barcelona, la Política Europea de Vecindad, el 5+5, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la PESD). También se abordaron, desde perspectivas regionales distintas, los diferentes escenarios de seguridad e inseguridad. En el marco de los grupos de trabajo se trató una cuestión de vital interés: el reto de

Este seminario hizo balance de los progresos en distintas iniciativas de cooperación. También se abordaron los diferentes escenarios de seguridad e inseguridad

la seguridad humana. Entendemos la seguridad humana como aquella concepción que prima, por encima de todo, la seguridad de los ciudadanos. El Mediterráneo es un espacio donde demasiado a menudo nos movemos en una lógica de seguridad tradicional, por lo que nos pareció pertinente abrir esta reflexión, de carácter conceptual pero con una marcada aplicación práctica. Con este enfoque se analizaron asuntos como el respeto de las libertades fundamentales en la región, la cooperación civil-militar y la reforma del sector de seguridad.

Desde la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa invitamos a la lectura y estudios que aquí se recogen. Creemos que proporcionan información de primera mano y reflexiones sugerentes que también pueden ayudar a diseñar nuevas vías de actuación para hacer de la cuenca mediterránea un ámbito de paz, libertad y prosperidad.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Introducción

España y la seguridad en el Mediterráneo  
José Antonio Alonso

### José Antonio Alonso

*Ministro de Defensa de España*

Ésta es la sexta convocatoria del Seminario de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo que organiza la Fundación CIDOB y considero que la misma continuidad del encuentro ya constituye un importante valor. Se trata de una cita obligada, de una reunión que ha acumulado mucho crédito. Es un seminario de referencia a propósito de una cuestión de trascendencia indudable no sólo para los países que vivimos en su entorno sino bastante más allá de esta zona. Así lo consideramos en España y por eso el Mediterráneo es fundamental dentro de nuestra política exterior, como venimos repitiendo en los foros a los que asistimos y dentro de las organizaciones internacionales de las que formamos parte: el Mediterráneo es clave dentro de nuestra política general de seguridad. Y mis palabras no pueden ser interpretadas como retóricas habida cuenta de nuestro compromiso activo, de nuestro alto grado de participación en todas las iniciativas de seguridad y defensa que conciernen o que tienen lugar en esta parte del mundo.

El Mediterráneo es un mar rodeado de pueblos, frontera y a la vez vínculo para muchas gentes y de muchas cosas. Parece evidente que cuando hablamos de la vinculación mediterránea no lo hacemos en los mismos términos que cuando nos referimos a otros vínculos en relación con otros países u otras áreas geográficas. En el caso del entorno mediterráneo, de entrada la propia cercanía insta a la comunicación, así como a salvar los conflictos, latentes o patentes, relacionados con nuestra convivencia cotidiana.

La asunción de la diversidad es la condición para avanzar; se deben aceptar las diferencias; hay que reconocer y acometer las desigualdades. Es decir, la comunidad mediterránea necesita de una construcción permanente y de una apelación a valores constante, en particular cuando nos encontramos con planteamientos extremos empeñados en promover lo contrario: las identidades excluyentes, la desconfianza, el choque entre los diferentes actores e incluso entre las diferentes culturas. En este sentido, desde España han surgido iniciativas de gran calado, como la Alianza de Civilizaciones que, por cierto, próximamente va a celebrar en Madrid una importante reunión.

Sí, como les he dicho, España se implica con fuerza en cuantas iniciativas tienen que ver con la seguridad y la defensa en el Mediterráneo; quiero

Desde España han surgido iniciativas de gran calado, como la Alianza de Civilizaciones

En el Mediterráneo necesitamos algo más concreto que la Política Europea de Vecindad y, a su vez, algo más abierto que la Unión Mediterránea

recordarlas de manera sucinta: la operación de vigilancia marítima en el Mediterráneo oriental que lleva a cabo la Alianza Atlántica y a la que aportamos medios; nuestra participación en EUROMARFOR, considerado un núcleo potencial de la dimensión marítima de la seguridad de la Unión Europea; las iniciativas de carácter regional, como el 5+5, con la presencia, como su propio nombre indica, de diez países de ambas orillas, o la 8+6 que incluye ocho países europeos junto a los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo. En este ámbito de la seguridad, además, es preciso mencionar la cooperación que existe y estamos desarrollando en cuanto a mecanismos de información compartida, como la relativa al tráfico marítimo en los espacios de soberanía nacional a través del Centro Virtual en Roma, una iniciativa puesta en marcha ahora hace un año centrada en el Mediterráneo y en el Mar Negro. Éstas son muestras concretas de nuestra participación, pero lo son también de escenarios que se están moviendo con una intensidad especial en los últimos años; hay que reparar en que estamos hablando de iniciativas de 2002, 2005, 2006, es decir muy recientes. Creo que todo ello también acredita, por parte de los actores mediterráneos, una buena comprensión de cuál es la evolución del nuevo escenario estratégico de seguridad.

Pero, más allá del detalle de nuestra participación en estas iniciativas concretas, quiero decirles que de lo que se trata es, en mi opinión, de apostar fuerte y de construir mediante procesos firmes, a partir de estructuras regionales y desde organizaciones sólidas. En este sentido, por ejemplo, tenemos la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea. Pues bien, es preciso que los países de la Unión, no sólo los ribereños de este mar, comprendamos la necesidad de que dicha política, además de consolidarse, gravite cada vez más hacia el Mediterráneo. Es decir, hemos de aceptar que las iniciativas actuales, aun siendo importantes e imprescindibles, no cubren todas las expectativas de una PESD que debe ser particularmente ambiciosa en lo que respecta al Mediterráneo y a África. En este sentido, y con el propósito de avanzar desde el conjunto de la Unión Europea, hemos apoyado durante este período las iniciativas de la presidencia portuguesa al respecto.

La Alianza Atlántica es otro ámbito fundamental a la hora de construir seguridad a partir del diálogo y la cooperación. Quiero recordar la posición activa de España en ella y, al respecto, nuestra reivindicación y apoyo constante al llamado Diálogo Mediterráneo en el seno de la Alianza. Así ha sido desde su creación a mediados de los noventa, hemos insistido más recientemente en Riga, luego en la reunión informal de Sevilla, entre otras. Igualmente consideramos que se debe celebrar una reunión de los ministros de Exteriores del Diálogo Mediterráneo coincidiendo con la Ministerial de la Alianza Atlántica de diciembre en Bruselas. Asimismo, somos partidarios de convertir esta iniciativa ambiciosa en una auténtica asociación, de modo que su dimensión política se equipare al resto de las asociaciones de la OTAN.

En un orden más amplio, y considerando la confluencia de las diversas iniciativas, quiero dejar clara nuestra apuesta nítida por el Proceso de Barcelona. Respecto del Mediterráneo seguramente necesitamos algo más concreto que la Política Europea de Vecindad y, a su vez, algo más abierto que la Unión Mediterránea. Por supuesto, la apuesta por el Proceso de Barcelona no implica la negación de ninguna otra iniciativa,

porque todas son interesantes y deben sumar. Lo que sí quiero subrayar es que no debemos dar por concluidos ni mucho menos por culminados procesos que están abiertos y llenos de posibilidades. Este mes se cumplen doce años de la Declaración de Barcelona, un hito que apostó por un proceso de colaboración política en pro de la paz, la estabilidad y la seguridad; que defiende la colaboración económica y financiera con vistas a crear una zona de prosperidad compartida, y que aboga por la comprensión entre las culturas y los intercambios entre las sociedades civiles. Este ámbito euro-mediterráneo es un gran marco que hay que impulsar y en el que podemos integrar muchas iniciativas, sin menoscabo de lo que haya de hacerse en otras áreas geográficas de la Unión. No cabe duda de que en relación con el Mediterráneo no podemos hacer tabla rasa con lo que ya hemos avanzado. Abusando de la expresión, diría que no vamos a descubrir el Mediterráneo porque, entre otras cosas, no partimos de cero ni muchísimo menos.

Reitero, por último, que la apuesta estratégica de países como España debe ser el Mediterráneo, no sólo por nuestra condición de vecinos del mismo sino por una comprensión estratégica adecuada de cómo va evolucionando la seguridad en el mundo; que el Mediterráneo es una gran prioridad para la política exterior y de seguridad y defensa de España y que así debe serlo también para la Unión Europea.

No debemos dar por concluidos ni mucho menos por culminados procesos que están abiertos y llenos de posibilidades

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Introducción

La presidencia portuguesa de la UE y la seguridad en el Mediterráneo  
João Mira Gomes



## LA PRESIDENCIA PORTUGUESA DE LA UE Y LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

---

**João Mira Gomes**

*Secretario de Estado para la Defensa Nacional  
y los Asuntos Marítimos de Portugal*

Querría abordar un tema tan relevante como la seguridad y la defensa en el Mediterráneo desde la perspectiva de la actual presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea. El Mediterráneo representa una región estratégica para Europa, no solo por su proximidad geográfica y los lazos históricos y culturales que nos unen, sino también porque los gobiernos de ambas orillas se enfrentan a los mismos retos y desafíos en el campo de seguridad y defensa.

La emergencia del terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal preocupan especialmente, tanto a Europa como a los países de la ribera sur del Mediterráneo. Para afrontar con éxito estos desafíos y amenazas es necesario seguir reforzando los mecanismos de cooperación, ya sea a través de foros multilaterales o regionales, en distintas áreas, entre las cuales se encuentra la seguridad y la defensa. En este contexto, se deben fortalecer tanto la estructura como el funcionamiento de los partenariados ya existentes. Para ello, la actual presidencia portuguesa del Consejo de la UE ha establecido la cooperación con el Mediterráneo como prioritaria en el marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

Con la ocasión del encuentro informal de Ministros de Defensa, que tuvo lugar en Évora el 28 y 29 de septiembre de 2007, se organizó una sesión de trabajo que reunía por primera vez en un formato de la UE a los Ministros de Defensa de los países del sur de la Iniciativa 5+5 (que comprende Marruecos, Libia, Argelia, Mauritania y Túnez). Este acontecimiento pionero se marcó dos objetivos fundamentales, cumplidos ampliamente. El primero era presentar la Iniciativa 5+5 a los demás países de la UE, poniendo de relieve la importancia de las relaciones existentes entre Europa y el Magreb, como posible catalizador para un diálogo ampliado en materia de seguridad y defensa. El segundo objetivo era compartir con los países europeos las expectativas de los países socios mediterráneos, a la luz de los buenos resultados logrados por este próspero partenariado regional. Como consecuencia más inmediata, las próximas Presidencias eslovena y francesa del Consejo de la UE han anunciado su voluntad de hacer llegar más lejos esta prioridad.

Portugal concede gran importancia a la Iniciativa 5+5, basada en el diálogo sincero y abierto y en el entero respeto a la identidad e idiosincrasia de cada uno de los socios. Además, está plenamente comprometido con

La emergencia del terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal preocupan especialmente, tanto a Europa como a los países de la ribera sur del Mediterráneo

La declaración de Barcelona conserva su vigencia y sigue constituyendo el referente para las relaciones cooperativas y los vínculos de solidaridad entre la UE y sus socios mediterráneos

el fortalecimiento de las relaciones en el área de la seguridad y la defensa, como medio para garantizar los niveles de estabilidad adecuados que favorezcan las condiciones para un desarrollo sostenido. Con esta intención, los ministros de defensa de la Iniciativa 5+5 (que comprende, en el norte del Mediterráneo, Portugal, España, Francia, Italia y Malta) definieron en 2004 como áreas de cooperación iniciales la vigilancia marítima, la participación de las fuerzas armadas en el sector de la protección civil y la seguridad aérea.

Constatamos que hasta el momento los logros han sido considerables. El número creciente de actividades en el ámbito de la Iniciativa 5+5— cuatro en 2005, 14 en 2006 y una veintena en 2007 — demuestra claramente la vitalidad de este marco. Es también reflejo de este dinamismo la capacidad que ha mostrado de materializar los propósitos por los que fue concebida. Es decir, de reforzar actividades mediante el desarrollo e implementación de medidas y acciones de cooperación específicas en asuntos de interés común. Por estos motivos, para Portugal la Iniciativa 5+5 debería considerarse un ejemplo para promover formas de cooperación más ambiciosas en seguridad y defensa entre Europa y el Mediterráneo, manteniendo sus especificidades y complementariedades con otros foros internacionales como el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y el Proceso de Barcelona de la UE.

Fue en un contexto de paz y de esperanza que el Proceso de Barcelona —que es, a su vez, el resultado de las directrices aprobadas en Lisboa durante la presidencia portuguesa del Consejo de la UE en 1992— claramente apuntó la necesidad de reforzar la cooperación entre los dos márgenes del Mediterráneo. Éste representaba un concepto innovador en un momento que, después de la Guerra Fría y con las sucesivas ampliaciones de la OTAN y la UE, resultó vital para consolidar nuestros vínculos y para favorecer los principales cambios que han afectado a las dos regiones. La Declaración de Barcelona nació de esta ambición común y del sentido de una responsabilidad compartida.

Hoy en día, este texto conserva su vigencia y sigue constituyendo el referente para las relaciones cooperativas y los vínculos de solidaridad entre la UE y sus socios mediterráneos. Después de más de diez años de Partenariado, se ha logrado institucionalizar el diálogo, tanto a nivel bilateral como regional. Un marco sólido y regular de encuentros ministeriales ha afianzado el diálogo y la cooperación en áreas esenciales como la industria, el comercio o la tecnología de las comunicaciones y la información, para mencionar sólo algunas.

Con el lanzamiento de la Política Europea de Vecindad, la Unión Europea ha vigorizado el Proceso de Barcelona, con el objetivo de prestar especial atención a los vecinos más cercanos. Esto es especialmente relevante actualmente debido a la percepción compartida de la necesidad de una mayor y más profunda cooperación. Debemos trabajar para alcanzar puntos de vista comunes en materias como la seguridad y la defensa ya que sólo como socios podremos lograr nuestros objetivos. La dimensión de la Política Europea de Seguridad y Defensa se reforzará por el recientemente adoptado en Lisboa Tratado de Reforma de la UE.

Un ejemplo concreto del futuro de la cooperación es la vigilancia marítima de las fronteras exteriores y la necesidad de una mayor coordinación entre los Estados Miembros de la Unión Europea y los socios mediterráneos en esta área. Aun siendo conscientes de la complejidad de avanzar en la cesta política y de seguridad en la agenda euromediterránea, debido a los antagonismos persistentes y la falta de una integración sur-sur dinámica y consistente, creemos que redundaría en nuestro propio interés común hacer el diálogo entre ambas riberas más fructífero, convirtiendo los principios compartidos en iniciativas conjuntas capaces de superar las divergencias existentes.

Toda acción cooperativa en el Mediterráneo, como la reciente propuesta francesa de establecer una Unión Mediterránea, es útil y necesaria siempre y cuando sea complementaria con las ya existentes. La IX Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores del 5 de noviembre de 2007 fue una excelente oportunidad para discutir los vínculos entre esta iniciativa y el Partenariado Euromediterráneo.

Tras más de una década de Partenariado, debemos admitir que no se han cumplido las expectativas en ninguna de las dos orillas. Seguimos enfrentándonos a retos que sólo podremos superar juntos. Asimismo, debemos seguir mostrando una fuerte voluntad política para desarrollar las respuestas comunes necesarias al establecimiento de una zona de paz, seguridad y prosperidad en el Mediterráneo. Esta zona sólo puede surgir de un creciente sentimiento de comunidad, que no se base únicamente en declaraciones, sino que emane de acciones concretas.

Portugal, teniendo en cuenta su historia y geografía – el país del Atlántico más mediterráneo, con una relación especial con África y América – comprende bien la necesidad de contribuir a la estabilidad y seguridad en el Mediterráneo, un espacio privilegiado de intensas relaciones entre estados, gentes, religiones, culturas así como una zona con un gran potencial de crecimiento económico. Como mencionaba al principio, nuestros intereses comunes en el Mediterráneo provienen de nuestra cultura y nuestra historia, nuestros vínculos comerciales en expansión y nuestro deseo de estabilidad y prosperidad. Este objetivo común sólo se puede lograr a través de la Asociación, involucrando a todos los países del Mediterráneo, región vital cuna de nuestra civilización. Estoy seguro de que, en este sentido, el compromiso de nuestros socios mediterráneos es tan fuerte como el nuestro.

Portugal comprende bien la necesidad de contribuir a la estabilidad y seguridad en el Mediterráneo

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

## Introducción

La proliferación de foros para el diálogo Mediterráneo: El lugar  
de la OTAN  
Félix Sanz

## LA PROLIFERACIÓN DE FOROS PARA EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO: EL LUGAR DE LA OTAN

---

**Félix Sanz**

*General de Ejército.  
Jefe del Estado Mayor de la Defensa*

Buenas noches señoras y señores, queridos amigos.

Una de las razones por las que pedí al presidente del CIDOB poder hablar sentado es, no sólo porque es más cómodo, sino principalmente porque mi discurso va a durar tres horas y, a esta altura del día, tres horas puede resultar muy largo. Me gustaría disculparme porque hablar sobre el Diálogo Mediterráneo no se puede hacer de forma breve. Sin embargo, tengo una versión reducida del discurso, de quince minutos, y tras ver sus caras al anunciar que el discurso sería de tres horas, creo que va a ser mejor que me ciña a la versión corta.

Me gustaría empezar agradeciendo al CIDOB esta iniciativa. Como probablemente ya saben, esta iniciativa se lanzó cuando España ostentaba la Presidencia de la Unión Europea en 2002. Por aquél entonces, nosotros teníamos claro que debíamos ser tan transparentes como nos fuera posible con los países que participaban en el Diálogo Mediterráneo. Algo positivo debe tener este encuentro cuando año tras año más gente se muestra interesada en venir y dialogar sobre el futuro, el presente y el pasado del Diálogo Mediterráneo.

El CIDOB no es tan sólo un lugar donde se puede discutir de todo en un ambiente agradable. Para el Ejército es también una institución de proyección profesional. Yo llegué como Coronel en 1998 y aquí estoy, años después, como Jefe del Estado Mayor de la Defensa. Probablemente, a excepción de 2005 y 2006, en todas las ocasiones en las que hemos hablado sobre el Diálogo Mediterráneo, yo he estado aquí. La parte buena de esto es que he acumulado experiencia que ahora puedo aportar. A través de esta experiencia puedo ver el proceso y el progreso, si me permiten, que ha tenido lugar durante estos ocho años. Las malas noticias son, sin embargo, que este progreso no ha sido tan prolífico como se esperaba en los foros que se abrieron para el Diálogo Mediterráneo.

La primera vez que nos reunimos en Barcelona para hablar sobre el Diálogo Mediterráneo el 31 de octubre de 2000 concluimos, tras largos debates, con cuatro ideas generales:

La OTAN nunca ha tenido la posibilidad de tener éxito en el Diálogo Mediterráneo hasta el 11 de septiembre de 2001

- Uno. Los países que participan en el Diálogo Mediterráneo quieren acudir a la OTAN para tratar temas de seguridad.
- Dos. Los países del Diálogo Mediterráneo quieren acudir a la UE para tratar temas de desarrollo económico (Proceso de Barcelona).
- Tres. Existen numerosos foros en los que debatir: cuando empezamos, había la OTAN, la UE, la Unión Europea Occidental (WEU), Euroforces, la OSCE, el Consejo de Europa, Eurocorps –hasta el Eurocorps tiene un pequeño equipo dedicado al Diálogo Mediterráneo – entre otros. En cierta forma, confundimos a los socios al exponerlos a tantos foros.
- Cuarto. Cualquier tipo de cooperación militar- militar tiene muchas posibilidades de progresar.

Esto es lo que se acordó hace ocho años, cuando hablamos del Diálogo Mediterráneo.

Analizando la situación actualmente, creo que estos cuatro puntos son todavía válidos. El papel de la OTAN en materia de seguridad; el de la UE en el campo del desarrollo económico; para no confundir a nuestros socios ofreciéndoles excesivos elementos para el debate, y de nuevo, toda relación militar-militar ha tenido siempre grandes posibilidades y oportunidades para el desarrollo.

Querría añadir un quinto elemento en el Diálogo Mediterráneo. Es a lo que los americanos llaman “dos no se pelean si uno no quiere”.

Debemos convencernos de que una relación mutua es beneficiosa para todos. Por ello, no se trata de intentar convencer a nadie de las bondades de hablar. La gente de la otra orilla, sea cual sea la orilla a la que nos refiramos, también necesita ser convencida de que es positivo hablar con nosotros. Este debería ser el último elemento de la posición actual. No obstante, la postura es todavía más o menos la misma. En la OTAN las cosas han cambiado mucho. Es quizás el foro donde el Diálogo Mediterráneo ha evolucionado más. Pero la realidad es que este discurso, válido durante los últimos ocho años, lo es todavía hoy.

Creo que fue Scott Fitzgerald quien dijo que “es imposible cambiar las cosas, pero, al menos, debemos intentarlo”. Por eso estamos aquí. No es sólo porque han pasado los años y seguimos, en mayor o menor medida, bajo los mismos parámetros en la evolución del Diálogo Mediterráneo, sino también porque debemos convencernos de que es positivo. Y para ello tenemos el ejemplo que, para mí, representa la OTAN.

La OTAN, como ya deben saber, nunca ha tenido la posibilidad de tener éxito en el Diálogo Mediterráneo. Nunca pudimos, hasta el 11 de septiembre de 2001, sentarnos juntos, al mismo tiempo, en Bruselas, los países del Diálogo Mediterráneo y los países de la OTAN. Entonces, tras el 11 de septiembre, descubrimos la manera de pasar a sentarnos, de golpe, de 19 más 1 a 19 más 7.

También lanzamos los encuentros de jefes de estado de la Defensa, vigentes todavía actualmente. Y no sólo eso, los foros de la OTAN se abrieron a los países del Diálogo Mediterráneo y todos se beneficiaron de ello. Hace una semana fui a Tromsø, Noruega, donde me encontré con un amigo de Mauritania para discutir sobre cooperación con la

OTAN. Así pues, un buen ejemplo para ilustrar que es posible avanzar en esta relación es lo que ha venido sucediendo en la OTAN. Se empezó, en primer lugar, a nivel político; continuamos haciendo tímidos avances en las relaciones militar-militar y terminamos con el elemento más importante, la Cumbre de Estambul.

No sé si han tenido la posibilidad de leer algo acerca de la Cumbre de Estambul, relacionada con el Diálogo Mediterráneo. Es importante saber que la OTAN ha decidido terminar con el Diálogo e iniciar una asociación. La OTAN ha establecido exactamente las mismas herramientas que aquéllas para la Asociación para la Paz. Desde entonces, la OTAN ha doblado el presupuesto para el Diálogo Mediterráneo y cada país interesado puede establecer su propia estrategia para entablar relaciones con la OTAN. Los elementos para debatir y en los que avanzar han sido de vital importancia: inteligencia, contraterrorismo, interoperabilidad y el trabajo conjunto en las operaciones de crisis. En la operación Active Endeavour, en el Mediterráneo, algunos socios participaron aportando buques o apoyo. No es necesario decir que la operación Active Endeavour es una operación del Artículo 5. También podría dar una larga lista de actividades que se están llevando a cabo en el seno de la OTAN que demuestran que es posible seguir avanzando en el Diálogo Mediterráneo.

La segunda parte es lo que ha sucedido con la UE. Todos los presentes esta noche saben que en la UE se está intentando establecer algo nuevo en relación al Proceso de Barcelona; especialmente ligado a la primera cesta, la de seguridad. No obstante, por lo que a mí respeta y aunque puedo estar equivocado, esta cesta no ha dado demasiados frutos.

Tal vez esto sea debido a la existencia de distintas percepciones de esta cesta. Mientras que la orilla norte está más orientada hacia la seguridad y el diálogo político, la orilla sur está más orientada al desarrollo económico. En este caso, si hemos resuelto la relación de seguridad en el marco de la OTAN, ¿por qué no establecer con la UE un diálogo específico relacionado con el desarrollo económico? La mayoría de países representados en la UE están también presentes en la OTAN. ¿Está mal tener un foro específico para debatir sobre seguridad y otro sobre desarrollo económico? ¿Es mejor si los países interesados quieren seguir este modelo?

Así pues, probablemente hoy podemos proponer lo que ya decidimos hace ocho años: Hablar en Bruselas de seguridad y en Barcelona de desarrollo económico.

Y entonces, ¿qué hacemos con los otros foros? Porque cada vez que uno desaparece, otro aparece. Actualmente podemos contar todavía unos seis o siete foros en los que hablar sobre el Diálogo Mediterráneo. ¿Está mal? Bien, al menos nadie podrá quejarse de que no existe ningún lugar en el que hablar de seguridad y otros aspectos relacionados con el área del Mediterráneo. Pero la realidad es que, en mi opinión, lo que estamos haciendo con la proliferación de foros es establecer cosas que sólo tienen posibilidades de éxito si aplicamos el tercer elemento establecido hace ocho años: seguir progresando en las relaciones militar-militar. Y este es el ejemplo del 5+5.

Nadie podrá quejarse de que no existe ningún lugar en el que hablar de seguridad y otros aspectos relacionados con el área del Mediterráneo

Lo que hacemos en el 5+5 es establecer varias relaciones entre las Fuerzas Armadas. Una fragata española y una italiana han estado trabajando conjuntamente con embarcaciones argelinas y marroquíes hace unos meses. Por ello, debemos avanzar, debemos ser transparentes en todos los aspectos de seguridad. Esta es una de las razones por las cuales estamos aquí esta noche: para ser transparentes en los aspectos de seguridad, para mantener las relaciones militar-militar y, si estamos dispuestos, progresar en el campo de la seguridad; para seguir, en mi opinión, el camino iniciado por la OTAN.

La OTAN, no lo olvidemos, es la única organización donde el Diálogo Mediterráneo está presente no sólo en su Comité militar, sino también en el Consejo del Atlántico Norte (NAC) en los formatos de ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa así como muchas otras formaciones.

Para resumir, porque les había prometido un discurso de 15 minutos y ya vamos por el 16, podemos decir que los puntos a los que se llegó hace ocho años son válidos todavía hoy. Nuestros esfuerzos deberían avanzar en la dirección de alcanzar acciones paralelas; que no interfieran las unas con las otras. Nuestra herramienta debe ser el diálogo en la cooperación militar-militar y después asegurarnos, en la medida de lo posible, que ambas partes están dispuestas a debatir sobre estos elementos.

Esto es cuanto puedo decir. La relación que se ha establecido en este Seminario así como en otros encuentros es también muy importante, pues éstos son esenciales para construir lazos de confianza y, cuanto más confíen los aliados entre sí, menos normas deberán establecerse para seguir avanzando.



# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Balance de iniciativas de cooperación

La PESD y la PESD en el Mediterráneo en 2007  
Martín Ortega Carcelén

**Martín Ortega Carcelén**

*Profesor de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales en la Universidad Complutense de Madrid*

**E**n este artículo haremos, primero, un repaso de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) durante el último año. En segundo lugar, comentaremos las acciones recientes de Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE en el espacio mediterráneo; y en tercer lugar se valoran las últimas propuestas para renovar las arquitecturas de cooperación en el Mediterráneo, incluido el proyecto del Presidente francés Nicolas Sarkozy de una Unión Mediterránea, antes de esbozar algunas conclusiones.

La Política Europea de Seguridad y Defensa no se ha visto afectada por la crisis constitucional entre 2005 y 2007

### **La Política Europea de Seguridad y Defensa y el Mediterráneo**

Tras las dificultades para ratificar el proyecto de Constitución europea, debidas a los referendums negativos en 2005 en Francia y los Países Bajos, 2007 ha sido un año de recuperación. Durante el primer semestre de 2007 la presidencia alemana de la UE trabajó duro para superar la crisis, lo que permitió llegar a un acuerdo en el Consejo Europeo de junio en el que se acordaban las líneas maestras de un nuevo tratado. Frente a esta sensación de incertidumbre en las grandes estructuras, la PESD ha continuado funcionando de manera muy satisfactoria. La Política Europea de Seguridad y Defensa no se ha visto afectada por la crisis constitucional entre 2005 y 2007, ya que ha seguido un enfoque pragmático. De hecho, si se miran los desarrollos de la PESD con perspectiva, desde su creación en el Consejo Europeo de Colonia en 1999, puede decirse sin lugar a dudas que la PESD ha sido una historia de éxito. Hay que recordar que, antes de esa fecha, esta política era completamente inédita en el proceso de integración, y que, aunque todavía no ha cumplido diez años, ya cuenta con unas instituciones y una capacidad operativa que permiten a la Unión Europea contribuir a su propia seguridad y al mantenimiento de la paz en el mundo de manera eficaz.

Los desarrollos de la PESD son aprobados cada seis meses en un documento público titulado "Informe de la Presidencia sobre la PESD". Este documento es un impresionante resumen de las actividades en los campos de seguridad y defensa de la Unión Europea. Por lo tanto, es recomendable leer este informe semestral. El hecho de que este informe

sea público y abierto, tanto para los ciudadanos europeos como para los socios de la Unión, y en especial para los mediterráneos, e incluso para el resto del mundo, demuestra que la UE está construyendo una política de defensa transparente. Al mismo tiempo, en estos documentos y también en las acciones de la Unión se demuestra que la UE tiene la voluntad de colaborar con las diversas instancias internacionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad, comenzando por Naciones Unidas.

El último informe sobre la PESD aprobado en junio de 2007, titulado "Presidency Report on ESDP, 10910/07", explica los pasos que se han dado para mejorar las capacidades militares y civiles de la Unión Europea para gestión de crisis. También se detallan las relaciones de cooperación y diálogo de la PESD con otras organizaciones, en primer lugar con la OTAN, y con los vecinos y socios de la UE. Aquí es muy importante destacar que la Unión Europea informa puntualmente de su política de seguridad y defensa a los socios mediterráneos dentro del Proceso de Barcelona.

Una lección importante de los sucesivos informes es que la PESD incluye operaciones de naturaleza distinta. La Unión Europea puede lanzar y realizar operaciones clásicas de mantenimiento de la paz (que se llaman con el acrónimo EUFOR), de gestión militar y civil de crisis, de policía (para las que se utiliza el término EUPOL), de estado de derecho (lo que en inglés se conoce como operaciones "law and order", que reciben el nombre de EUJUST), de control de fronteras (que se conoce como "Border Assistance Mission" o BAM), de reforma del sector de la seguridad ("Security Sector Reform" o SSR es una terminología muy utilizada, que la UE ha transformado en EUSEC), y también de financiación, es decir, de contribución dineraria a operaciones realizadas por otras estructuras regionales, como es el caso de la ayuda a la operación de la Unión Africana en Darfur.

En el último año, la PESD ha estado presente en muy diversas regiones del mundo. Las siguientes operaciones de la UE están activas en otoño de 2007: en los Balcanes, EUFOR Althea, EUPOL EUPM, que es la operación de policía en Bosnia, y un equipo de planificación para una posible operación en Kosovo; en Asia, EUPOL Afganistán; en África, EUFOR CHAD/RCA, EUPOL RD Congo, EUSEC RD Congo, y la operación de apoyo a la misión AMIS II en Darfur de la Unión Africana; y en la región de Oriente Medio, EUPOL COPPS para apoyo de la policía palestina, EU BAM Rafah, para ese paso fronterizo entre Gaza y Egipto, y EUJUST Lex, para la formación de la administración de justicia iraquí. Además, existen ya ocho operaciones de la UE completadas, lo que hace una lista impresionante, teniendo en cuenta la juventud de la PESD.

Además de estas operaciones, hay que destacar también la participación europea en la misión de Naciones Unidas en el sur del Líbano FINUL 2 (o UNIFIL 2). Como es sabido, tras la breve guerra del verano de 2006, la contribución europea hizo posible una gestión rápida de la crisis, y tras el alto el fuego se reforzó la modesta operación de Naciones Unidas que ya existía en la zona. Aunque en ese momento se decidió no implicar a la Unión Europea como institución, y por lo tanto no crear una nueva misión de la PESD, la participación de los estados europeos fue crucial

en la salida de aquella crisis y en la posterior estabilización. El esfuerzo que desde entonces y a lo largo de 2007 están llevando a cabo los europeos es muy importante. Según las cifras del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DPKO), en septiembre de 2007, la fuerza contaba con 13.264 efectivos, de los cuales 2.379 eran italianos, 1.587 franceses, 1.121 españoles y 905 alemanes. A la hora de valorar la situación de la seguridad y la cooperación en el espacio mediterráneo es importante recordar esta contribución de los europeos a la estabilidad, que beneficia a los países implicados, a la región y también al resto del mundo, que no quiere ver estallar más conflictos en la zona.

### **La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el Mediterráneo**

Hacer un balance de la PESC en el Mediterráneo durante el último año es muy difícil, ya que ha habido aspectos positivos y otros no tanto, y el juicio de conjunto no está claro. Tras el décimo aniversario del Proceso de Barcelona, celebrado en noviembre de 2005, una nueva Conferencia Euromediterránea en Tampere, en noviembre de 2006, y la que se realizó en noviembre en Lisboa han marcado el ritmo del proceso. La Política Europea de Vecindad ha seguido también su curso para complementar el Proceso de Barcelona. Otro vector de la Unión Europea con implicaciones en el espacio mediterráneo es la ampliación a dos nuevos miembros, Bulgaria y Rumania, que tuvo lugar el 1 de enero de 2007, y que sin duda dará con el tiempo una proyección mayor de la Unión hacia el Mar Negro. Igualmente, la continua implicación de la Unión Europea en la estabilidad de los Balcanes es otro aspecto positivo de la PESC que debe tenerse en cuenta.

Además, en el lado positivo de la balanza durante el año pasado, ha de ponerse también el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo informal de Lisboa de 19 de octubre de 2007 sobre el Tratado de Reforma. En este acuerdo, se confirma que el Alto Representante de la UE será también vicepresidente de la Comisión y responsable de las relaciones exteriores, por lo que la PESC contará con un instrumento más eficaz cuando se ratifique el tratado.

Ahora bien, existen aspectos menos positivos en la política exterior europea hacia la región del Mediterráneo. El punto más espinoso y controvertido a lo largo del último año ha sido sin duda la reacción europea ante el conflicto entre israelíes y palestinos, y las evoluciones en el lado palestino. Hay que recordar que, tras las elecciones palestinas de enero de 2006 en las que Hamás obtuvo la mayoría, se creó un gobierno de Hamás liderado por Ismail Haniya que compartía el poder con Fatah, del Presidente Mahmoud Abbás. Aunque esa cohabitación era difícil, las partes palestinas llegaron a un acuerdo en La Mecca el 8 de febrero de 2007 para un gobierno de unidad nacional. Ese momento de consenso se fue deteriorando, la situación humanitaria era cada vez peor, y las facciones palestinas fueron preparando la lucha, que estalló en junio de 2007, con el resultado de que las fuerzas armadas de Hamás controlaron a partir de ese momento Gaza, y se produjo una escisión política entre los palestinos.

El punto más espinoso y controvertido a lo largo del último año ha sido la reacción europea ante el conflicto entre israelíes y palestinos, y las evoluciones en el lado palestino

A pesar de la creación de un gobierno de unidad nacional, la Unión Europea, que había declarado a Hamás como una organización terrorista, negó todo apoyo directo y contactos políticos con ese gobierno. Aunque no mantenía relaciones con el gobierno de Hamás, la Unión Europea seguía asegurando una ayuda humanitaria que era canalizada a través de un procedimiento de emergencia. Ahora bien, muchos expertos y observadores afirman que el tiempo que pasó entre el acuerdo de La Mecca en febrero de 2007 y la ruptura de la violencia en junio de 2007, los europeos perdieron una oportunidad de intentar un nuevo tipo de relaciones con el Gobierno de coalición. Así, Muriel Asseburg, de Stiftung Wissenschaft und Politik, observa que, al haber diversas tendencias dentro de Hamás, podrían haberse favorecido aquellas que estaban más próximas de reconocer un *modus vivendi* con el Estado de Israel y de respetar los compromisos previos adquiridos por los palestinos. Al haberse producido la fragmentación entre los palestinos de Gaza y Cisjordania en verano de 2007, se abre una nueva fase de resultados difíciles de prever, ya que la franja de Gaza se ha convertido en un espacio cada vez más deteriorado desde el punto de vista económico y político.

### Nuevas iniciativas para el Mediterráneo

Durante la campaña para elegir al Presidente mayo de 2007, el candidato Nicolás Sarkozy propuso un nuevo proyecto de Unión Mediterránea, un tanto vago, para los países ribereños del espacio mediterráneo. Una vez elegido Presidente, Sarkozy concretó esta idea, sobre todo en un discurso ofrecido en Tánger el 23 de octubre de 2007. La reciente propuesta del presidente Sarkozy tiene el mérito indiscutible de invitar a la reflexión sobre las relaciones en el Mediterráneo. Sin embargo, adolece de ciertos puntos débiles propios de ideas políticas sacadas del horno a medio cocinar.

Primero, Sarkozy cita en su discurso de Tánger a los padres de la integración europea. Pero esos precursores eran de diversos países, mientras que él no compartió con otros su proyecto antes de formularlo. Segundo, Sarkozy prevé una asociación de Estados bañados por el Mar Mediterráneo únicamente e invita a los otros europeos a asistir como observadores, mientras que la Comisión se asociaría para asegurar la relación "entre las dos uniones". Cabe preguntarse si esta fórmula es compatible con la existencia de una política exterior y de seguridad común en la Unión Europea. En fin, Sarkozy afirma que, del mismo modo que la integración europea comenzó con el carbón y el acero, la unión mediterránea comenzaría con el desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua, y se ocuparía también de la cultura, la educación y el capital humano. Todos estos aspectos son hoy tratados en otros foros y no se adivina cuál es el valor añadido del nuevo.

El plan de Sarkozy tiene todavía que madurar a través de la discusión con los socios europeos y mediterráneos. Sin embargo, a día de hoy parece que el mejor desarrollo del proyecto sería una fusión con el proceso de Barcelona, asociando plenamente a la UE, con el fin de reforzar el Partenariado Euromediterráneo.

En 1995, los europeos y los otros ribereños del Mediterráneo tuvieron una idea genial: dar un contenido político a la realidad geográfica de ese mar por medio de una asociación de largo alcance con la naciente Unión Europea, que se presentaba como el polo económico indiscutible en ese espacio. Así se creó el Proceso de Barcelona con actividades multilaterales (en las que todos participan) y acuerdos bilaterales de cada uno de los vecinos con la Unión Europea. Fue una solución flexible para un conjunto heterogéneo salpicado de conflictos, que no podía aspirar a integrarse en la Unión.

Como es bien sabido, el proceso ha tenido una vida azarosa y no ha producido resultados espectaculares. Al juzgarlo, debe tenerse en cuenta no obstante que vencer inercias históricas tan pesadas requiere tiempo y que las controversias abiertas en la región suponen un freno permanente. Entre sus virtudes, hay que destacar que el Proceso de Barcelona es un foro de diálogo y cooperación donde los países europeos, y la Unión Europea como nuevo actor internacional, pueden encontrarse con los países mediterráneos. La declaración de la reciente Conferencia Euromediterránea de Lisboa, celebrada los días 5 y 6 de noviembre bajo presidencia portuguesa, refleja una nada desdeñable lista de contenidos: desde la lucha contra el terrorismo o la desertificación a programas de ayuda al cine, aderezados con una financiación de más de tres mil millones de euros para el período 2007-2010.

Por este motivo, debería utilizarse el nuevo impulso francés para reforzar el Proceso de Barcelona, lo que podría concretarse durante la presidencia francesa de la UE en el segundo semestre de 2008.

### Algunas conclusiones de cara al futuro

Mirando hacia atrás, parece que el 2007 haya sido un año de transición, también para el Mediterráneo. Los problemas clásicos en este espacio, comenzando por el conflicto entre Israel y los palestinos, siguen sin resolverse. Estados Unidos, que se embarcó en la guerra de Irak en 2003 no ha ejercido un liderazgo claro para la resolución de esos conflictos y no ha ofrecido una visión coherente de la región de Oriente Medio. La Unión Europea también está en transición (como parece ser habitual), pero se mueve lentamente hacia la irrupción como un actor internacional más relevante. Probablemente el Tratado de Lisboa, que reformará la Unión, dándole una mayor capacidad de acción exterior, sirva para ejercer un papel más decisivo en las relaciones internacionales.

En el Mediterráneo, el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad siguen siendo instrumentos privilegiados para asegurar unas relaciones de cooperación entre la Unión Europea y sus vecinos. Durante 2007, la PESC y la PESD, las políticas exterior y de seguridad de la Unión, han contribuido de manera relevante al mantenimiento de la paz y la estabilidad. Como aspectos más positivos, hay que recordar las medidas de cooperación dentro del Proceso de Barcelona y la participación de ciertos Estados europeos en la Operación FINUL 2 en el sur del Líbano. Aunque ésta es una misión de Naciones Unidas y no dentro de la PESD de la Unión Europea, es evidente que la presencia de los europeos refuerza

Durante 2007, la PESC y la PESD, las políticas exterior y de seguridad de la Unión, han contribuido de manera relevante al mantenimiento de la paz y la estabilidad

El proyecto presentado por el Presidente Sarkozy en 2007 ha servido de revulsivo, para llamar la atención de que es preciso repensar y reconstruir ese espacio euromediterráneo

la operación. Como aspecto más negativo, quizás podría señalarse la falta de decisión de los europeos a la hora de buscar una solución negociada del conflicto entre israelíes y palestinos.

Sin embargo, no podemos darnos por satisfechos completamente con el Proceso de Barcelona tal como está hoy. El proyecto presentado por el Presidente Sarkozy en 2007 ha servido de revulsivo, para llamar la atención de que es preciso repensar y reconstruir ese espacio euromediterráneo. Es cierto que ese proyecto debe ser revisado y, al final, debe servir para reforzar el Proceso de Barcelona, integrando plenamente a la Unión Europea. Pero el hecho de presentar alternativas es útil porque demuestra que no estamos en un tiempo de continuidad sino en un tiempo de arquitectos, en el que debemos planear de manera atrevida el futuro. Esta ambición debe estar presente en todo el espacio euromediterráneo porque, tras 2008, que como el 2007 también se perfila como un año de transición, seguramente se abrirá una nueva etapa en la que habrá que establecer nuevas estructuras regionales en Oriente Medio y también reformar las instituciones globales para hacer frente a numerosos problemas comunes, desde la resolución de conflictos a la protección del medio ambiente.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Balance de iniciativas de cooperación

El proceso de Barcelona y la política Europea de vecindad: De  
Tampere a Lisboa  
Eduard Soler i Lecha



## EL PROCESO DE BARCELONA Y LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD: DE TAMPERE A LISBOA

---

**Eduard Soler i Lecha**

*Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB*

**E**n el marco de los seminarios internacionales sobre seguridad y defensa en el Mediterráneo suele hacerse balance de las principales iniciativas de cooperación en la región. No podría faltar en este esfuerzo el análisis tanto del Proceso de Barcelona, piedra angular de las relaciones euromediterráneas, así como de la Política Europea de Vecindad. Haremos balance acerca de la evolución de estos dos marcos de cooperación desde la conferencia euromediterránea de Tampere (27-28 de noviembre de 2006) hasta la conferencia euromediterránea de Lisboa (5-6 de diciembre de 2007).

A pesar de las diferencias hay quien percibe excesivos solapamientos entre el Proceso de Barcelona y la PEV

### **Dos marcos de cooperación en una misma región**

Antes de adentrarnos en el balance propiamente dicho debemos exponer, a grandes trazos, las principales diferencias entre el Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad (PEV). Observamos una diferencia de naturaleza. Como su nombre indica la PEV es una política, es decir, está diseñada por su sujeto (la Unión Europea) hacia un objeto (el país socio). En cambio, el espíritu del proceso de Barcelona sitúa, al menos en cuanto a principios, a todos los miembros, europeos o mediterráneos, en pie de igualdad.

También constatamos una diferencia de espectro geográfico. La PEV abarca un espacio mucho más amplio puesto que, además de los países de la cuenca mediterránea, incluye a los de la Europa Oriental y del Cáucaso. Asimismo, Turquía es miembro del Proceso de Barcelona pero no se le aplica la PEV por ser un país candidato.

Hay, finalmente, una diferencia de estructura. El Proceso de Barcelona combina una dimensión multilateral con una dimensión bilateral mientras que la PEV, al menos por ahora, se basa en una lógica estrictamente bilateral. Esa lógica bilateral, que se concreta en planes de acción (*action plans*) e informes de país (*country reports*) permite programar acciones adaptadas a las necesidades, situaciones concretas y voluntad reformadora de cada uno de los socios mediterráneos.

A pesar de estas diferencias hay quien percibe excesivos solapamientos entre ambos marcos. Aunque la Comisión Europea y los Estados

Miembros insisten en que hay una complementariedad entre estos marcos de cooperación, son muchos los expertos y analistas que advierten del riesgo de sustitución del Proceso de Barcelona por la PEV, o en todo caso de la marginación del primero por esta política.

Estas discusiones, que no son el foco de este análisis, sí que muestran por qué es importante analizar el Proceso de Barcelona y la PEV en el marco de un mismo artículo<sup>1</sup>. La razón principal es que están fuertemente interrelacionadas y desde un marco se hacen alusiones al otro y viceversa.

## Un año complicado

En este ejercicio de balance en ambos marcos de cooperación de lo sucedido entre Tampere y Lisboa nos centraremos, exclusivamente, en los aspectos políticos y de seguridad. Es decir, los aspectos que constituyen el primer cesto del proceso de Barcelona. Una temática que también está presente en los Planes de Acción de la PEV

La conferencia euromediterránea de Tampere se celebró los días 27 y 28 de noviembre de 2006. En esta ciudad finlandesa, los socios euromediterráneos aprobaron un plan de trabajo para el año siguiente. Un plan modesto pero concreto<sup>2</sup>. Que se consiguiera adoptar fue un éxito significativo si tenemos en cuenta cuán adversos fueron los meses previos a esa reunión (guerra en Líbano, creciente tensión en los territorios palestinos).

A principios de noviembre de 2007 los socios euromediterráneos se reunieron de nuevo en Lisboa. En esta ciudad se acordaron unas conclusiones comunes y se planificaron las actividades para 2008<sup>3</sup>. La cita de Lisboa estuvo marcada, sobre todo, por el revulsivo creado por la propuesta francesa de poner en marcha una Unión Mediterránea, que en sus planteamientos iniciales se presentaba como un mecanismo para superar el supuesto fracaso del Proceso de Barcelona.

Por motivos bien distintos tanto en 2006 como en 2007 los socios euromediterráneos se vieron obligados a definirse de forma más clara de lo habitual en su compromiso con el proyecto euromediterráneo. El compromiso mostrado en ambas reuniones, no ha ido acompañado, necesariamente, de progresos tangibles.

## Las continuidades negativas

Podemos identificar cinco aspectos en los que, desgraciadamente, no ha habido avances significativos en el último año. El primero es que sigue habiendo grandes dificultades para avanzar en temas de seguridad en el marco del Proceso de Barcelona. Proyectos congelados como la Carta de Paz y Seguridad en el Mediterráneo siguen viéndose como imposibles en el contexto actual. Es por ello que se ha decidido actuar de forma bilateral y apoyar a aquellos estados que, como Marruecos, deseen cooperar en el ámbito de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD).

El segundo es que el marco de diálogo político del Proceso de Barcelona no ha servido para disminuir la tensión entre los miembros del espacio euromediterráneo, en particular entre tres miembros del proceso como son Israel, Líbano y la Autoridad Nacional Palestina. El informe anual de EuroMeSCo calificó el año 2006 como el año de “las guerras y las tensiones en el Mediterráneo”<sup>4</sup>. En otoño de 2007 la situación en la franja de Gaza seguía siendo preocupante. Un factor adicional de preocupación es que otro miembro del partenariado euromediterráneo, Turquía, está llevando a cabo una política agresiva y nacionalista en la lucha contra el terrorismo del PKK, que amenaza con añadir nuevos elementos de inestabilidad en Oriente Medio.

La PEV sigue sin ser atractiva para un país clave del espacio euromediterráneo: Argelia

En tercer lugar, sigue habiendo cierto desasosiego sobre los resultados del Proceso de Barcelona. Algunos hablan de los límites del Proceso. En este sentido, asistimos a un debate que viene desarrollándose desde los primeros años de funcionamiento: ¿es un problema de diseño del partenariado o es un problema del contexto político internacional y regional?

En cuarto lugar, la PEV no ofrece incentivos adecuados o sólo los ofrece para aquellos países que están especialmente predispuestos a avanzar en su cooperación con la UE. Esta constatación, que es un problema general de esta política, se acentúa cuando nos centramos en el ámbito político y aún más en el de la seguridad y la defensa. Porque, en primer lugar, ¿por qué la PEV ofrece avanzar en la integración económica pero no en la política? La PEV tiene más bien poco que ofrecer en el campo de la seguridad y la defensa ya que, por el momento, no aporta incentivos atractivos en ámbitos como la resolución de conflictos o la modernización y democratización de las fuerzas armadas.

Finalmente, debemos destacar que la PEV sigue sin ser atractiva para un país clave del espacio euromediterráneo: Argelia<sup>5</sup>. Este país ve con suspicacia la PEV porque considera que tiene una excesiva voluntad de influir y marcar el ritmo de las reformas y considera que interfiere excesivamente en asuntos de su soberanía nacional. Además, como Argelia firmó el acuerdo de asociación relativamente tarde, en 2002, cree más conveniente explorar toda la potencialidad del acuerdo antes de embarcarse en nuevos marcos de relación con la UE.

## Novedades y progresos

Junto a este estancamiento, entre Tampere y Lisboa podemos observar algunas novedades que, en algunos casos, reflejan progresos en el marco euromediterráneo o en la PEV y que, en otros casos, suponen nuevos retos a los que estos marcos deberán hacer frente.

Una de estas novedades es la adopción de lo que la presidencia alemana de la UE vino a llamar la ‘Política Europea de Vecindad Reforzada’ y que consiste en una serie de documentos de revisión de esta política, el más conocido de los cuales es la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2006<sup>6</sup>. Entre los elementos más destacados de esta revisión de la PEV figura la necesidad de repensar los incentivos que puede ofrecer la UE, haciendo un mayor esfuerzo por identificar aquellas agencias o programas europeos que pueden

Una de las novedades más significativas de este año es lo que ya se conoce como el estatuto avanzado de Marruecos

resultar atractivos y, muy concretamente, una revisión de la política de visados. Otra novedad consiste en la asunción que una política puramente bilateral no puede hacer frente a algunos retos, como el medioambiental o el energético. Tanto la Comisión Europea como los expertos ponen énfasis en el hecho que estas cuestiones requieren marcos multilaterales. No obstante, no se quieren crear nuevas instituciones sino aprovechar los marcos de cooperación regional ya existentes como el Proceso de Barcelona o las iniciativas de cooperación en el Mar Negro.

A pesar de este discurso de que la PEV quiere seguir siendo bilateral hemos observado que en los últimos meses se han dado algunos pasos que sugieren lo contrario. El más notable es la celebración en septiembre en Bruselas de una conferencia que reunió a representantes gubernamentales de los países beneficiarios de la PEV, una iniciativa que, aparentemente, tendrá continuidad.

Siguiendo en el ámbito de la PEV cabe destacar que, a diferencia de lo que antes comentábamos respecto a Argelia, Egipto sí ha decidido participar en esta política. El gobierno de El Cairo, había dado escasas muestras de entusiasmo cuando esta nueva política empezó a ponerse en marcha. Sin embargo, en 2007 ha decidido participar plenamente y desde marzo de ese año cuenta con un Plan de Acción.

A caballo entre la PEV y el Proceso de Barcelona una de las novedades más significativas de este año es lo que ya se conoce como el estatuto avanzado de Marruecos. El gobierno de Marruecos, con el apoyo de España, Portugal, Francia, Italia y la Comisión Europea ha decidido acercarse tanto como sea posible a la idea de Romano Prodi de "todo salvo las instituciones". En este sentido, el estatuto avanzado debería servir para concretar cómo un país puede convertirse en algo más que un socio sin llegar a la adhesión<sup>7</sup>. Los pasos que se den en las relaciones con Marruecos pueden acabar teniendo repercusiones en los vecinos mediterráneos e incluso entre los países del Este ya que seguirán de cerca cómo se concreta este 'estatuto avanzado' y probablemente intentarán imitarlo. En el ámbito de la seguridad y la defensa, el estatuto avanzado se concretará, probablemente, en una mayor integración de Marruecos en los mecanismos y las misiones de la PESD. Marruecos ha dado ya pasos en ese sentido (participación en ALTHEA y designación de un enlace en el Comité Político y de Seguridad). Con el estatuto avanzado se profundizará y extenderá esta cooperación.

También a caballo entre la PEV y el Proceso de Barcelona cabe destacar que 2007 también ha sido el primer año de funcionamiento del Instrumento Europeo de Vecindad y Partenariado (ENPI, en sus siglas inglesas). Este instrumento surge de la fusión de los fondos MEDA y de los fondos TACIS y, además, incorpora algunos cambios para mejorar la ejecución de los proyectos o para reforzar algunas dimensiones como la cooperación transfronteriza. No obstante, es demasiado pronto para hacer balance sobre los resultados de este instrumento.

Ya en el marco del Proceso de Barcelona debemos destacar los pasos hacia la creación de un sistema euromediterráneo de protección civil. El Mediterráneo es una zona especialmente vulnerable en materia de catástrofes naturales y en 2005 el Plan de Acción aprobado en Barcelona apuntaba que este ámbito debería ser una prioridad. Así pues, el 24 de octubre de 2007 se reunieron en Porto los directores generales de protección civil del programa Euromed y sus contrapartes europeas para avanzar hacia la construcción de este sistema euromediterráneo, plenamente integrado. La conferencia euromediterránea de Lisboa siguió avanzando en esa dirección.

En el ámbito de la seguridad y defensa observamos que los países europeos han hecho un mayor esfuerzo por integrar algunos socios mediterráneos en las discusiones sobre estos temas. Así lo evidencia que a finales de septiembre de 2007, en Évora, se organizó una sesión de trabajo informal entre los Ministros de defensa de los veintisiete y los de cinco países del Magreb.

Con todo, una de las principales novedades en el ámbito euromediterráneo ha sido la irrupción de la propuesta francesa de crear una Unión Mediterránea. Propuesta inicialmente esbozada en febrero en Toulon y concretada algo más en un reciente discurso en Tánger por el Presidente francés<sup>8</sup>. Nicolas Sarkozy asume que el Proceso de Barcelona y la PEV tienen unos límites que este nuevo proyecto podría superar. Sarkozy apuesta, por un lado, por lo que él define como “solidaridades concretas” y “proyectos pragmáticos en un marco de geometrías variables”. Según el Presidente francés, del mismo modo que la construcción europea se inició en torno a la cooperación del carbón y del acero, la construcción mediterránea debe realizarse en torno al desarrollo sostenible, la energía, los transportes y el agua. Como vemos, no encontramos los temas clásicos de seguridad y defensa en este catálogo.

Sarkozy apuesta, por otro lado, por reforzar el diálogo político convocando una reunión de los jefes de estado y de gobierno de los países ribereños del Mediterráneo. Se ha acuñado el término G-Med, emulando así al G-8. El refuerzo del diálogo político ha sido una de las principales prioridades de Francia en el marco euromediterráneo. Cabrá ver si un marco que reúna exclusivamente a los países ribereños es realmente más efectivo (o menos problemático) que un marco que incluya a los países de la Europa Septentrional y Oriental. A la luz de los conflictos regionales existentes en Oriente Próximo, no parece que vaya a ser así.

A nadie se le escapa que el proyecto francés genera muchas dudas. Entre quienes se muestran más escépticos hallamos los países e instituciones, como la Comisión, más firmemente comprometidas con el Proceso de Barcelona. Figuran, también, países de la Europa no-mediterránea como Finlandia o Alemania que se sienten excluidos de una cooperación en la que han puesto muchos esfuerzos. También entre los países del sur hay dudas y reticencias. Muchos países árabes priorizan relacionarse con toda la UE y no sólo con los países mediterráneos de la UE. Turquía, además, ve con suspicacia esta iniciativa ya que este país teme que la Unión Mediterránea se presente como una alternativa a su plena adhesión a la UE.

Una de las principales novedades en el ámbito euromediterráneo ha sido la irrupción de la propuesta francesa de crear una Unión Mediterránea

El año 2007 ha comportado novedades en la escena mediterránea pero en el ámbito de la cooperación y la defensa han sido particularmente limitados

## A modo de conclusión

El Mediterráneo se revela, también este año, como un ámbito importante en las relaciones exteriores de la UE sin que ello quiera decir que se han producido avances y progresos significativos. No sólo se han mantenido los marcos de cooperación existentes hasta el momento sino que se plantea la posibilidad de añadir nuevos espacios, concretamente la Unión Mediterránea, a un esquema de por sí complejo. Uno de los grandes retos sigue siendo la articulación de una política europea coherente, que optimice recursos y esfuerzos y que pueda avanzar hacia los ambiciosos objetivos fijados en la Declaración de Barcelona de 1995, hoy todavía plenamente vigentes.

Como acabamos de ver, el año 2007 ha comportado novedades en la escena mediterránea pero en el ámbito de la cooperación y la defensa han sido particularmente limitados aunque no podemos hablar de una situación de estancamiento y dejadez. Este balance anual podría resumirse parafraseando a Galileo: *eppur si muove*. No obstante, este movimiento no alcanza la velocidad de crucero que los retos de la región necesitan.

## Notas

1. Para estas discusiones véase, entre otros, EMERSON, Michael y NOUTCHEVA, Gergana. "From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open Issues". *CEPS Working Paper*, No 220 (2005); MAHJOUR, Azzam. "La politique européenne de voisinage: un dépassement du partenariat euro-méditerranéen". *Politique Étrangère*, No. 3. (2005). P. 535-544; SCHUMACHER, Tobias y DEL SARTO, Raffaella, "From EMP to ENP: Whats at Stake with the European Neighbourhood Policy towards the Southern Mediterranean?", *The European Foreign Affairs Review*, vol. 10 No 1 (2005) 17-38; y SOLER i LECHA, Anna (eds), *Política Exterior y Parlamento Europeo: hacia el equilibrio entre eficacia y democracia*. Barcelona: IUEE/ Oficina del Parlamento Europeo en Barcelona, (2007) pp. 89-101.
2. Tampere conclusions, 8th Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs, Tampere, 27-28 November 2006.
3. Agreed Conclusions of the 9th Euro-Mediterranean Meeting of Ministers of Foreign Affairs, Lisbon, 5-6 November 2007.
4. EuroMeSCo *Regaining Impetus, annual report*, Lisboa, 2007, pp. 14-15..
5. Véase ZERARKA, Youssef, "Política de vecindad: por ahora no es una prioridad para Argel" en *AFKAR-IDEAS*, No. 14 (2007)
6. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 4 December 2006, COM(2006)726 final.
7. JAIDI, Larbi, "Estatuto avanzado entre la UE y Marruecos: ¿un nuevo partenariat?", *AFKAR-IDEAS*, No. 14 (2007).
8. SARKOZY, Nicolas, Discours à Toulon (07/02/07) y SARKOZY, Nicolas, Discours du Président de la République sur l'Union méditerranéenne – Tánger, 23 octobre 2007.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Balance de iniciativas de cooperación

Cooperación en los países del Mediterráneo Occidental: La iniciativa  
5+5 de defensa  
Mario Rino Me

## COOPERACIÓN EN LOS PAÍSES DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL: LA INICIATIVA 5+5 DE DEFENSA

---

**Mario Rino Me**

*Almirante.*

*Presidente del 5+5, Ministerio de Defensa de Italia*

**H**ay consenso sobre la necesidad de reconocer la creciente preeminencia de las viejas encrucijadas fruto de dinámicas geopolíticas implícitas. Esto, en un momento en que es cada vez más acuciante reconocer a la geografía su importancia estratégica, su relevancia actual y su papel en cuestiones subregionales.

De hecho, la dimensión estratégica del Mediterráneo ha puesto de manifiesto las dificultades para alcanzar plataformas compartidas que permitan establecer una arquitectura de seguridad común debido a la complejidad y multiplicidad de las dinámicas subregionales. A resultas de esto, el Mediterráneo en su conjunto está lejos de liberarse de las antiguas divisiones y tensiones y de sus consecuencias actuales.

En otoño de 2004, en un clima de colaboración efectiva y de apoyo político igualmente intenso, se presentó la propuesta de adoptar el formato 5+5 en el campo de la defensa. El desafío era entonces hacer arrancar la iniciativa a partir de una tabula rasa, con intención de dotarla de un sentido de diálogo operacional en el marco de un formato ya existente. Es decir, el Diálogo 5+5, relanzado en las dimensiones originales –ministros de Asuntos Exteriores y ministros del Interior- después de diez años de impasse.

En un contexto informal, un formato más circunscrito, de hecho, favorece un diálogo más dinámico y efectivo, minimizando el riesgo de enraizarse en procesos de toma de decisiones complicados. Se considera que el Diálogo establece una base indispensable para la construcción de una cooperación fructífera. De hecho, el clima necesario de confianza y respeto mutuo, que permite asimilar las diferencias, se construye a través del diálogo. Otro factor que ha permitido el rápido arranque y avance de esta iniciativa ha sido la combinación de los factores mencionados anteriormente con un alcance geográfico limitado, que ha permitido mantenerla al margen de las fluctuaciones y frustraciones causadas por diversas crisis políticas en la vecindad.

En noviembre de 2004, el Ministerio de Defensa de Italia acogió el primer encuentro informal del auto-proclamado Comité Director, que sentó las bases de un acuerdo. En Roma se confirmó que existía una percepción común de retos y oportunidades y el deseo de avanzar conjuntamente

La dimensión estratégica del Mediterráneo ha puesto de manifiesto las dificultades para alcanzar plataformas compartidas que permitan establecer una arquitectura de seguridad común



La Iniciativa 5+5 de defensa ha apostado, desde sus inicios, por el pragmatismo y el dinamismo

hacia un proyecto común progresivo. El 21 del siguiente mes en París, los ministros de Defensa de los 10 países miembros ratificaron el nacimiento oficial de la Iniciativa de Defensa 5+5 y formalizaron la Declaración de Intenciones. Este exhaustivo documento establecía la figura institucional de la Presidencia, rotativa anualmente siguiendo el orden alfabético inglés de los países, y la constitución del Comité Director, responsable ante a los ministros de la dirección y supervisión de las acciones acordadas anualmente en el respectivo Plan de Acción (aprobado a nivel de los ministros de Defensa). Su mayor baza consiste en la rápida definición conceptual y aprobación ministerial del marco de referencia (la mencionada Declaración de Intenciones) y el primer Plan de Acción de 2005 que incluía, entre otros, además de la lista de actividades, los principios (esencialmente voluntariedad y consenso unánime), la metodología a seguir y los esquemas operacionales.

La Iniciativa 5+5 de defensa se basa en la cooperación en actividades prácticas, que dan respuesta a necesidades comunes de ambas orillas, que entrañan ciertos problemas de interoperabilidad que pueden resolverse *in situ* con metodologías de trabajo propuestas y verificadas según cada contexto. Otro aspecto importante es el espíritu *sui generis* de la cooperación, basado en los principios de transparencia y de responsabilidad en vez de en la imposición de soluciones. Es decir, una cooperación bidireccional entre socios iguales.

Se establecen tres áreas principales de cooperación según su aportación en el ámbito de la defensa.

En primer lugar, la vigilancia marítima. Observamos en los medios de comunicación cómo lo que los romanos llamaban *Mare Nostrum* es ahora escenario de un seguido de actividades ilegales. La dimensión marítima está cubierta por un marco legal, compuesto de leyes y acuerdos internacionales, que urge a compartir este espacio común desde la perspectiva de la cooperación. Las áreas cubiertas con misiones "Search and Rescue" y la aportación de Defensa en la lucha contra el tráfico ilícito de mercancías o seres humanos y contra la inmigración ilegal, son especialmente relevantes para ambas orillas. Es relevante destacar que la gestión de ciertos aspectos se produce a nivel de los Jefes de Estado Mayor de la Armada.

En segundo lugar, es notable la contribución de las Fuerzas Armadas en el campo de la Protección Civil. En un contexto de demanda creciente de seguridad humana, los ministerios de Defensa pueden ofrecer, dentro de sus competencias y según sus medios y capacidades, un rápido apoyo a la población, la propiedad, los productos y los servicios que hayan sufrido daños o hayan estado expuestos al peligro. La asistencia en situaciones de crisis— ya sea medioambiental, natural o provocada por el hombre—, el desminado, el apoyo a la medicina militar o el seguimiento de las nubes de langostas son áreas donde la aportación de las Fuerzas Armadas pueda representar un valor añadido.

Finalmente, encontramos la seguridad aérea. Desde que organizaciones terroristas transnacionales representan un reto estratégico para la comunidad internacional, el intercambio de información sobre el espacio aéreo, junto con las redes habituales del sistema de control del

tráfico aéreo civil, pueden contribuir al rápido despliegue de medidas defensivas en caso de detectar el uso del espacio aéreo para actividades terroristas. Con el primer encuentro de Jefes de Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas, que tuvo lugar en Argel en junio de 2007, se dio un fuerte impulso a esta dimensión.

La Iniciativa 5+5 de defensa ha apostado, desde sus inicios, por el pragmatismo y el dinamismo. Esto la ha puesto a la cabeza en materia de cooperación, convirtiéndola en un buen banco de pruebas y de experiencias exportables a otros y más amplios escenarios de participación.

Con la fase operacional de flexibilidad en 2006 -con la segunda presidencia, la de Francia- aumentó el número de actividades, pasando de las cuatro realizadas en 2005 a 14, cuatro de las cuales fueron propuestas por los socios de la orilla Sur, dando lugar a la anhelada cooperación bidireccional. Esto, a su vez, inició un proceso de crecimiento en espiral de círculos virtuosos basado en el trabajo en equipo de aquellos miembros interesados en las actividades. Entretanto, el abanico de actividades se ha ido ampliando con la inclusión de propuestas para el desminado, para establecer estructuras de formación y con el debate inicial sobre la dimensión de la enseñanza del personal. En 2007, se llegaron a realizar 20 actividades, ocho de las cuales, promovidas por los países de la ribera Sur. 2007 nos ha dejado nuevas evidencias de que el éxito de esta empresa común, de su concepción como proyecto y de su implementación - consecuencia de un compromiso colectivo firme-, ha tenido resultados positivos, dando lugar a la alimentación cruzada de ideas. En definitiva, este dinamismo refleja el logro de un triple objetivo colectivo y estratégico.

El primer objetivo estratégico obedece a la consolidación de la Iniciativa, tres años después de su lanzamiento, hacia una dimensión operacional. Una nutrida oferta de actividades avala la validez de la metodología aplicada en el establecimiento de una cooperación efectiva y adecuada. El ejercicio "Canale" -una iniciativa italo-maltesa extensiva a otros estados mediterráneos que deseen participar y tengan la capacidad para hacerlo y que ya se ha adaptado a diez países- y el similar ejercicio "Forefinger", propuesto por Francia, indican que hemos entrado en la dimensión práctica.

El vehículo operacional que representa el programa piloto italiano, llamado Virtual-Regional Maritime Traffic Centre (V-RMTC), a medida del 5+5, es complementario al ejercicio "Canale" y a otras actividades similares. Es una contribución de facto a la sensibilización de la situación en los principios de "plug and play" y a medidas específicas de confianza. La aprobación, por parte de ocho Armadas de los preparativos operacionales del V-RMTC 5+5 NET tuvo lugar en Nápoles en mayo de 2007, durante el encuentro de Jefes del Estado Mayor de la Armada de los países miembros de la Iniciativa 5+5. Por ahora, esta red recoge las aportaciones de nueve Armadas y esperamos que pueda incluir a las Armadas de todos los miembros el año siguiente. Las recomendaciones de un nutrido grupo de expertos consolidan los resultados obtenidos, que, a través de las lecciones aprendidas, permite implementar un sistema propio para cada caso.

El segundo objetivo estratégico lo representa la emergencia de formas específicas de cooperación bidireccional entre socios iguales. El tercer

Es necesario adherirse a los procesos impulsados por las organizaciones regionales cada vez más activas en la región, en busca de posibles sinergias

objetivo estratégico es el intercambio de un diálogo fluido entre todas las partes. Gracias a un ambiente favorable a las relaciones interpersonales y en particular a las oportunidades que representa una iniciativa de la que todos los socios se benefician, podemos afirmar que la Iniciativa ha entrado en su etapa de juventud.

La dimensión de la educación constituye, actualmente, la cuarta área de cooperación. En esta dirección, Francia y Túnez han presentado sus propuestas para la puesta en marcha de una Escuela del grupo 5+5 y un Instituto de Estudios Estratégicos. Ambos proyectos merecen una gran atención en vista de su posible complementariedad y de la contribución decisiva en lo que podríamos definir como "interoperabilidad de mentes". La llamada "escuela itinerante del grupo 5+5" ha alcanzado su fase final y se lanzará el año próximo. Gracias a la generosa contribución de la comunidad en pleno, ésta irá más allá del simple intercambio universitario.

En relación al *think-tank*, consideramos que toda forma de cooperación pragmática debe sustentarse en una visión de futuro estratégica, con la convicción de que unas directrices comunes pueden ser beneficiosas para ambas orillas y que son un requisito indispensable para afrontar con éxito los desafíos del futuro. En otras palabras, si bien el primer impulso fue de carácter práctico, para mirar hacia delante debemos ir más allá de las necesidades cotidianas.

A resultas de lo mencionado anteriormente, la Iniciativa se fortalece por la concurrencia de actividades pragmáticas y, en un futuro próximo, por la ya mencionada dimensión educativa. En una etapa posterior, esperamos poder establecer también una sub-dimensión de formación, que haga aumentar su carácter autosuficiente.

Es necesario adherirse a los procesos impulsados por las organizaciones regionales como la Unión Europea, la Unión del Magreb Árabe y la Unión Africana, cada vez más activas en la región, en busca de posibles sinergias. El encuentro ministerial en Évora fue la primera respuesta a esta necesidad. El compromiso de Eslovenia y Francia de seguir avanzando en la misma dirección aseguran un futuro halagüeño. Creemos también que es necesario establecer vínculos dentro del marco del 5+5 ya que muchas de las actividades que se realizan están muy próximas de las competencias de los ministerios del Interior.

Una cooperación pragmática y equilibrada hace que la Iniciativa se erija como modelo de cooperación entre la UE y África y como banco de pruebas para futuras experiencias.

En definitiva, el proyecto de la Iniciativa 5+5 de Defensa es un estructura de bloques de construcción que nos permite ver el Mediterráneo, en estos momentos reducido a su dimensión occidental, bajo una perspectiva de cooperación colectiva. La gobernabilidad de este mar es una responsabilidad compartida. El éxito de la Iniciativa radica en su propia naturaleza, descrita previamente y en su adhesión a algunos conocidos principios como el "piensa globalmente, empieza prácticamente, actúa localmente" y, después del encuentro de Évora, "coordínate regionalmente". Es esencial trabajar en equipo para armonizar cuestiones y establecer sinergias.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Balance de iniciativas de cooperación

El papel de la OTAN en el Mediterráneo y el gran oriente medio  
Alberto Bin

## EL PAPEL DE LA OTAN EN EL MEDITERRÁNEO Y EL GRAN ORIENTE MEDIO

---

**Alberto Bin**

*Responsable del Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Cooperación de Estambul y Sección de Contacto con los Países, División de Asuntos Políticos y Política de Seguridad, Personal Internacional de la OTAN*

En los últimos años, he vivido muy de cerca la evolución de la cooperación de la OTAN con otros países tanto mediterráneos como de Oriente Medio y me gustaría destacar el enorme potencial de esta cooperación. En nuestro mundo actual se hacen evidentes tanto los efectos positivos de la globalización como aquellos negativos. En un contexto internacional volátil, crecientemente complejo y de cambios trepidantes, la cooperación se presenta como la única forma efectiva de nuestros países de proteger su seguridad.

Desde sus inicios hace casi 60 años, en unas circunstancias muy distintas a las actuales, la OTAN comprendió la importancia de la cooperación. La OTAN se creó para acercar a América del Norte y a Europa para afrontar los retos de seguridad de una Europa dividida. Afortunadamente, la Guerra Fría terminó hace tiempo, junto con la antigua alianza de la OTAN de ese periodo.

Como entonces, la OTAN sigue teniendo dos rasgos distintivos que le confieren la fuerza y cohesión necesarias para adaptarse y responder a unas circunstancias cambiantes. Por un lado, la OTAN une a América del Norte y a Europa –dos continentes que no sólo gozan de un grado de cooperación privilegiado entre ellos, sino que además sienten la obligación de contribuir a la estabilidad global. En segundo lugar, la OTAN sigue presentando unos mecanismos de consultación política excepcionales y una estructura militar capaz de poner en marcha las decisiones acordadas por sus miembros.

Al mismo tiempo, la cooperación en la OTAN en materia de seguridad ha evolucionado hacia una nueva naturaleza totalmente diferente. Ya no es necesario defender la Europa occidental de la amenaza de una invasión masiva de la parte oriental. Ahora, la cooperación en la OTAN se dirige hacia los nuevos retos en materia de seguridad como el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva (AMD) y la inestabilidad debido a estados frágiles o fallidos. Así pues, ¿qué diferencias encontramos entre la OTAN del siglo XXI y la antigua? Yo destacaría esencialmente tres.

En primer lugar, la percepción de la seguridad. En esencia, los 26 miembros de la OTAN coinciden en que concebir la seguridad basándose únicamente en parámetros geográficos y territoriales es un enfoque

En un contexto internacional volátil, crecientemente complejo y de cambios trepidantes, la cooperación se presenta como la única forma efectiva de nuestros países de proteger su seguridad

excesivamente limitado para enfrentarse a los riesgos y retos, que actualmente no conocen barreras. No podemos permitirnos esperar que estos retos acudan a nosotros, sino que debemos estar listos para afrontarlos cuando aparezcan, incluso cuando se originan lejos de las fronteras tradicionales europeas.

Por eso, la OTAN dispone actualmente de más de 50.000 tropas desplegadas en gran número de misiones altamente exigentes en los tres continentes. En Europa, la OTAN sigue manteniendo la paz en los Balcanes, especialmente en Kosovo. En el Mediterráneo, la operación marítima de la Alianza "Active Endeavour" lleva a cabo patrullas navales para luchar contra el terrorismo. En Afganistán, la OTAN dirige la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad, uno de los compromisos de mayor envergadura, que incluye tareas de mantenimiento de paz y combate. En Irak, la OTAN ha establecido una misión de entrenamiento para ayudar a formar a las fuerzas de seguridad iraquíes. En África, la OTAN da apoyo a la Unión Africana en su misión de mantenimiento de paz en Darfur. Asimismo, en numerosas ocasiones, la OTAN ha demostrado su capacidad de asistencia en las operaciones internacionales de ayuda humanitaria. Lo hizo tras el terrible terremoto que azotó Pakistán en 2005 y más recientemente en el contexto de las operaciones de rescate tras la erupción de un volcán en una isla delante de la costa yemení. En ambos casos, la OTAN intervino tras la específica demanda de las autoridades locales.

Querría apuntar que ninguna de estas misiones tiene como objetivo la defensa del territorio ni persigue una victoria militar en el sentido territorial. También querría destacar que la OTAN no desea jugar el papel de policía global siempre a punto para solucionar los problemas del mundo. Hemos comprendido que, en la era de la globalización, la OTAN debe tener un papel mucho más activo en la promoción de la estabilidad y la seguridad. Esto no significa que la OTAN deba imponerse, sino lo contrario, que es necesario trabajar codo con codo con otros países y organizaciones internacionales.

Esto nos lleva a la segunda característica fundamental de la OTAN actualmente: nuestra proximidad con otras instituciones. Afganistán es el mejor ejemplo de ello. Sabemos que el éxito en Afganistán no depende en exclusiva de la OTAN, sino que implica mayor seguridad y desarrollo. Ambos deben ir de la mano. La reconstrucción y el desarrollo han empezado casi de cero; es necesario crear un nuevo proceso político, la lucha y la construcción de las estructuras nacionales deben llevarse a cabo en paralelo, y los vecinos regionales deben implicarse en todo ello.

Por todo esto en Afganistán, como en otras partes, la OTAN no actúa sola. Obviamente trabajamos en colaboración con los gobiernos implicados. Cada vez más, también colaboramos estrechamente con otras instituciones mayores, como las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) o el Banco Mundial (BM) y con organizaciones no gubernamentales (ONGs). Como comentaba anteriormente, este esfuerzo de cooperación internacional es el único enfoque posible para la salvaguarda de la seguridad en un mundo globalizado.

La tercera característica relevante de la OTAN actualmente es el trabajo en asociación. La promoción de la seguridad es una tarea ardua que los 26 estados miembros de la OTAN son conscientes que requiere la colaboración de otros países— países que también son conscientes de que no son inmunes a los nuevos riesgos y amenazas globales; países dispuestos a trabajar con nosotros para hacer frente a estos retos comunes.

Abundan países que quieran colaborar. Ahora mismo, 18 países socios tienen fuerzas bajo el mando de la OTAN, codo con codo con nuestras tropas en las operaciones más exigentes. La OTAN se encuentra en el centro de una extensa red de asociaciones que se extiende por toda Europa, Asia central, el norte de África, Oriente Medio e incluso más allá.

A mediados de los años 90, la OTAN dio el primer paso en el acercamiento a sus vecinos del sur con el Diálogo Mediterráneo. Su objetivo era establecer una nueva relación entre la OTAN y algunos países del norte de África y Oriente Medio. Hace tres años, la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICE) hizo extensivo este ofrecimiento a los estados del Golfo.

En el fondo, el Diálogo Mediterráneo y la ICE persiguen los mismos objetivos: fomentar el entendimiento mutuo, mejorar la transparencia y el compromiso de cooperación en asuntos puntuales de interés común. El enfoque básico del Diálogo Mediterráneo y de la ICE puede resumirse fácilmente así: la OTAN no impone nada a sus socios, sino que les ofrece la posibilidad de trabajar juntos en áreas en las que tiene experiencia y en que sus socios pueden definir sus necesidades específicas y demostrar la auténtica apropiación del proyecto. Además, la OTAN quiere completar la actual cooperación de sus socios en otros escenarios y con otros actores internacionales. No se persigue duplicar o complicar la cooperación existente, sino concentrarse en áreas en que la OTAN puede aportar un valor añadido, que es en la cooperación práctica.

Hasta ahora los resultados son positivos. Por el momento, siete países de la orilla sur del Mediterráneo se han unido al Diálogo Mediterráneo: Argelia, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez. Cuatro países del Golfo participan en la ICE: Bahrein, Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos. Los contactos políticos han aumentado considerablemente. Se han celebrado reuniones ministeriales del Diálogo Mediterráneo en Bruselas en 2004, en Taormina en 2006 y en Sevilla en 2007. El próximo encuentro está previsto para el 7 de diciembre de 2007 en Bruselas. El Consejo de la OTAN al completo —el cuerpo político con la más alta autoridad de la Alianza— visitó Marruecos y Kuwait. Los Jefes de Estado Mayor de los países que participan en OTAN y en Diálogo Mediterráneo se reúnen regularmente en la sede central de la OTAN. Hemos apreciado un aumento significativo de la cooperación práctica, que abarca desde compartir conocimientos de inteligencia a través de la interoperabilidad militar y la participación en ejercicios militares, hasta la reforma del sector de la seguridad. Asimismo, podemos establecer un equilibrio entre la no-discriminación — un principio fundamental para todas nuestras iniciativas en la región— y la necesidad de diferenciación desarrollando Programas de Cooperación

El Diálogo Mediterráneo y la ICE persiguen fomentar el entendimiento mutuo, mejorar la transparencia y el compromiso de cooperación en asuntos puntuales de interés común



En menos de dos años, la OTAN cumplirá 60 años, gracias a su gran capacidad de adaptación a un paisaje estratégico cambiante

Individual (PCI). Israel fue el primero en desarrollar un PCI, seguido de Egipto, quien lo ha culminado recientemente.

Ahora pues, el reto es seguir progresando y reforzar lo conseguido. Estoy convencido que es más posible que nunca. Hace menos de un año, en la Cumbre de Riga, los jefes de estado y de gobierno de la OTAN decidieron reforzar los mecanismos de asociación de la OTAN. Este importante paso abre las puertas a nuevas posibilidades de cooperación en tres áreas esenciales.

En primer lugar, emergerán nuevas oportunidades para el diálogo político y la consultación entre los miembros de la OTAN y uno o más socios del Diálogo Mediterráneo o de la ICE que participan en las operaciones de la OTAN. Esto dará más sustancia a ambos marcos y permitirá responder mejor a futuros acontecimientos.

En segundo lugar, el Diálogo Mediterráneo y la ICE se podrán beneficiar de algunas de las herramientas para la asociación que, hasta entonces, sólo estaban disponibles para los miembros del más complejo marco de la Asociación para la Paz (Partnership for peace), lo que incrementará la intensidad de la cooperación.

Finalmente, y tal vez más importante, lanzamos la llamada Iniciativa de Cooperación para la Formación de la OTAN. A través de casi seis décadas de cooperación militar entre los Aliados, la OTAN adquirió una experiencia enriquecedora en la educación y la formación. Compartiendo esta experiencia con sus socios del Mediterráneo y de la región del Golfo se dará un paso más hacia la interoperabilidad humana, tan importante para el éxito de las futuras misiones compartidas como para la cooperación cotidiana. Actualmente se trabaja para el establecimiento de esta nueva iniciativa, incluso a través del establecimiento de una facultad en el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma.

En la fase de implementación de las nuevas oportunidades de cooperación, seguimos trabajando de cerca con nuestros socios en la región. Creemos que la co-apropiación entre socios análogos es la clave para la cooperación. También defendemos una cooperación bi-direccional, que no duplique los esfuerzos de otros y que no se imponga nada a nadie. Todos estos principios siguen guiando la cooperación con nuestros socios tanto en el Mediterráneo como en Oriente Medio.

En menos de dos años, la OTAN cumplirá 60 años. Es una edad avanzada para una alianza de estados soberanos, pero al mirar la apretada agenda de la OTAN se hace evidente por qué la Alianza se ha mantenido operativa durante tanto tiempo: porque tiene una gran capacidad de adaptación a un paisaje estratégico cambiante. El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul son sendos ejemplos de una habilidad única de adaptación que debe preservarse.



# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Escenarios de seguridad e inseguridad en el Mediterráneo

Entender la seguridad de otro modo: Una salida al impasse del  
proceso de Barcelona  
Álvaro de Vasconcelos

## ENTENDER LA SEGURIDAD DE OTRO MODO: UNA SALIDA AL IMPASSE DEL PROCESO DE BARCELONA

---

**Álvaro de Vasconcelos**

*Director, Instituto de Estudios sobre la Seguridad de la Unión Europea (ISS-EU), París*

**A**ctualmente parece cada vez más aceptada la constatación del fracaso del Proceso de Barcelona. Se trata de una valoración compartida por muchas de las capitales europeas y especialmente por los países de Europa del Sur –aunque no únicamente- y que hoy en día se está situando en el centro del debate euromediterráneo. Por ello me parece importante abordar aquí la relación existente entre la constatación de fracaso del Proceso de Barcelona y el análisis que se hace de la problemática de la seguridad en el Mediterráneo.

Desde el punto de vista de la seguridad, hay una disfunción entre los valores que se habían fijado, que se anunciaron cuando lanzamos el proceso de Barcelona y el análisis actual de la problemática de la seguridad en el Mediterráneo y de los desafíos que presenta el sur del Mediterráneo a la Unión Europea. Este desajuste es una de las razones centrales en las que se sustenta la constatación de este fracaso. A saber, hace ya 12 años, anunciamos aquí, en Barcelona, que nuestro objetivo era crear una zona integrada euromediterránea, basada en la democracia y los derechos humanos y que esto se iba a hacer mediante un proceso de integración económica, política y social a largo plazo. Pero al mismo tiempo, ya en 1995 (y esto, en lo esencial, no ha cambiado) se hizo un análisis de los desafíos a los que habría que hacer frente que no correspondía, desde mi punto de vista, con la realidad. Incluso diría que entra en contradicción con la posibilidad de alcanzar con éxito esos objetivos.

A partir de 1995 se estimó que el gran desafío para la Unión Europea en el Mediterráneo era el islamismo político. Los países del sur, enfrentados a un cambio político, eran considerados países en crisis (desde el punto de vista económico y social) cuando la alternativa a los regímenes existentes eran fuerzas políticas consideradas por la UE como un verdadero peligro: no se las comprendía, no gustaban, se temía su llegada al poder y, en consecuencia, se desarrolló durante esos años una política que tenía como objetivo neutralizarlas o, por lo menos, hacerlas incapaces de participar activamente en la vida política.

La base de la constatación del fracaso que hoy se hace, incluso si no es la única, tiene que ver con el hecho de que, 12 años después, todas estas fuerzas políticas no han sido neutralizadas ni eliminadas sino que siguen presentes, de manera más que evidente y además se han constituido en

Desde el punto de vista de la seguridad, hay una disfunción entre los valores que se habían fijado y el análisis actual de la problemática de la seguridad en el Mediterráneo

Hay fuerzas políticas islamistas que tienen una referencia a la religión en su cultura política y que son, al mismo tiempo, actores del cambio democrático

verdaderas alternativas políticas a los gobiernos que han dirigido estos países durante todos estos últimos años. De este análisis surge una parte importante de la constatación de fracaso del Proceso. Es, por lo tanto, capital en nuestra discusión sobre los desafíos de la seguridad en el Mediterráneo que seamos capaces de hacer un análisis más preciso, más cercano a la realidad, más capaz de entender el cambio político en la región y de comprender finalmente lo que se conoce como “fenómeno islamista”.

Para lograr este objetivo es necesario abandonar una aproximación a la problemática euromediterránea basada en un análisis que, podríamos llamar para simplificar, culturalista. Cualquiera con buen juicio diría que prever un choque de civilizaciones no tiene sentido. Pero esto no quiere decir que no se acepte el supuesto principal de esta perspectiva, que fundamenta finalmente la convicción de Samuel Huntington y, podríamos decir, de los culturalistas. Este presupuesto esencial sería por un lado, la concepción de las civilizaciones como actores políticos, de modo que, cuando se relacionan, nos encontramos bien frente a un diálogo, bien frente a un choque (el diálogo es una visión positiva, pero no deja de ser un “huntingtonianismo” positivo del choque de civilizaciones). Por otro lado, los islamistas serían los representantes más claros, los más avanzados de esta perspectiva civilizacional, de este choque de civilizaciones: Por su referencia clara a la religión, a la cultura, a la civilización; pero también, porque muchos de ellos creen que las civilizaciones son actores políticos y que ellos son los representantes de una cierta civilización; por su desconfianza de la influencia cultural de occidente y porque, los más extremistas, tienen también una perspectiva de choque de civilizaciones.

En este punto me parece central comprender que la gente tiene identidades múltiples. El libro de Amartya Sen (2006) sobre la problemática de las identidades expresa esta idea de una manera brillante y clara<sup>1</sup>. El argumento de base en su crítica al culturalismo es, justamente, la incapacidad de mucha gente a aceptar la multiplicidad de la identidad. Nunca somos una única cosa, esclavos de nuestra cultura, religión o civilización: hay personas que son demócratas e islamistas al mismo tiempo o demócratas y no islamistas. Entre los islamistas podemos encontrar también demócratas e islamistas que pueden tener estas dos identidades, de la misma manera que se puede ser demócrata, islamista y partidario de la integración europea y, al mismo tiempo, creer en la idea de una Unión Euromediterránea, lo cual constituiría ya una cuarta identidad. Este libro no nos permite seguir concibiendo la situación mediterránea de la misma manera. Cambia la comprensión del fenómeno islamista, de su enorme diversidad, del hecho que no todos los islamistas son terroristas. Hay fuerzas políticas islamistas, tomemos por ejemplo la AKP en Turquía (incluso si a la AKP no le gusta que se le recuerde que su identidad viene del islamismo político) o el del PJD en Marruecos, que tienen una referencia a la religión en su cultura política y que son, al mismo tiempo, actores del cambio democrático.

La importancia de este análisis para las relaciones euromediterráneas y para la seguridad en el Mediterráneo es bien evidente si tomamos la cuestión palestina. Hoy en día la estrategia de seguridad de la UE –y se trata de una perspectiva ampliamente compartida– concibe la cuestión israelo-palestina como la cuestión central en el Mediterráneo. Considera así que la resolución de la problemática israelo-palestina no sólo haría avanzar las relaciones euromediterráneas sino que haría retroceder también el radicalismo, el extremismo identitario, de una manera significativa. Se trataría por tanto, de una

contribución capital a la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo. Sin embargo, la incapacidad de entender el fenómeno islamista, la tendencia a ver en todo el islamismo un enemigo mortal de los valores occidentales ha hecho que la UE (y no sólo la UE, que seguramente ni tan sólo ha sido el origen de esta posición) no haya sido capaz de aceptar los resultados de la elecciones palestinas, que dieron la victoria al partido islamista Hamás. De un lado encontramos en este suceso el carácter ineludible de este partido y, del otro, nuestra incapacidad para aceptar su papel en la vida política. Esto tiene como consecuencia una situación muy degradada, con una profunda división de las fuerzas políticas palestinas, el debilitamiento del objetivo de la construcción de un Estado palestino y todo lo que de ahí se deriva. No es necesario insistir en este punto porque actualmente todos nos damos cuenta de que, sin un compromiso de Hamás, no habrá salida para la situación palestina. El 27 de Noviembre habrá una Conferencia de Paz en Anápolis sobre la cuestión israelo-palestina, que esperemos sea un gran éxito. Pero difícilmente lo será si no se implica a todas las fuerzas palestinas en el proceso. Será tal vez el principio de un proceso pero, sin fuerzas, el líder de Palestina quedará evidentemente muy debilitado y será incapaz de poner en práctica lo que eventualmente pudiera aceptar en esta Conferencia.

Se considera que hay que modificar la concepción política en el dominio de la seguridad y no hacer de la cuestión del terrorismo una cuestión única

Desde una perspectiva más positiva, si miramos las elecciones de Marruecos veremos cómo el proceso de transformación político es posible debido al hecho de que el gobierno marroquí, el rey, ha aceptado al PJD como actor del cambio político. Nos podríamos preguntar evidentemente qué sería hoy de Marruecos y de las posibilidades de su integración euromediterránea si Marruecos no hubiera aceptado al PJD como actor político, si lo hubiera neutralizado o le hubiera impedido participar políticamente. ¿Cuál sería la situación política interna de Marruecos? Ciertamente esta fuerza política se hubiera radicalizado y sería un factor enorme de inestabilidad.

¿Cuál es entonces nuestro futuro? Por un lado, se llega al fin de un período en el que el análisis de los problemas de seguridad en el Mediterráneo estaba dominado por la perspectiva de la guerra global contra el terrorismo. Esta perspectiva ha hecho la relación con los partidos islamistas muy difícil porque es cierto que una parte de la corriente islamista, la corriente más radical, más extremista (minoritaria pero existente) ha hecho del terrorismo un arma de su acción política. Pero también es cierto que el hecho de haber globalizado este fenómeno y de considerar el terrorismo como una amenaza semejante a lo que fue la Unión Soviética durante la Guerra Fría, impedía ver las diferencias, las distinciones, contextualizar la problemática del terrorismo y diferenciar entre las diferentes fuerzas políticas.

Es interesante señalar que hoy en día, en los Estados Unidos, especialmente en el sector demócrata (que muy probablemente llegará al poder), pero también en algunos sectores republicanos, la reflexión constata el fracaso de esta concepción. Se considera que hay que modificar la concepción política en el dominio de la seguridad y no hacer de la cuestión del terrorismo una cuestión única y absoluta. Se recuperan otros problemas como las cuestiones sociales, políticas, de democracia, de derechos humanos, de pobreza, etc. que, en muchos casos, son más importantes y significativas para la estabilidad y la seguridad que el terrorismo. Evidentemente, este cambio en los Estados Unidos facilitará también el cambio en el mundo y ciertamente tendrá un gran impacto en Europa.

Habría que preguntarse finalmente qué es lo que debemos hacer en tanto que europeos, euromediterráneos y europeos del sur. Si he señalado al empezar que había la constatación del fracaso, habría también que decir que, ante esta constatación, ha habido proposiciones osadas como la creación de la Unión Euromediterránea. Detrás del lanzamiento de esta propuesta se encuentra la constatación del fracaso y la percepción de la necesidad de hacer más, de ir más allá de este fracaso. Pero ¿qué habría que hacer? ¿Tendrían que hacerse más cosas en tanto que mediterráneos (que, evidentemente, debe tener un papel particular)? ¿O más bien en tanto que euromediterráneos? ¿Las cuestiones que he planteado se resuelven mejor mediante el compromiso fuerte de la UE? ¿Hay que hablar de Unión Mediterránea o de Unión Euromediterránea? Desde mi punto de vista, la respuesta se encuentra en esta perspectiva euromediterránea por una simple razón: si nos situamos solamente en el Mediterráneo, se pone el acento en lo intergubernamental, en la cooperación entre los estados, lo cual es evidentemente un componente esencial, pero se pierde la dimensión comunitaria, la dimensión de compromiso político, la dimensión social, la dimensión de apoyo a la sociedad civil, a la democratización, etc. que es la parte más interesante, a mi parecer del proceso euromediterráneo. Esta parte es precisamente la parte de éxito del Proceso de Barcelona y por lo tanto no hay que dejarla de lado sino, al contrario, desarrollarla beneficiándose del valor añadido que tiene por su componente euromediterráneo. Hay que tener muy en cuenta que durante los años de dificultades del Proceso de Barcelona no sólo ha habido un compromiso con la sociedad civil sino que también lo ha habido en el campo económico y que ha habido progresos que se han logrado utilizando los instrumentos comunitarios de la UE. Hay que reunir por lo tanto estos compromisos. Si tenemos una perspectiva, un desafío, que no sea el puramente securitario, sino lo securitario en un sentido más amplio, nos daremos cuenta de que el gran logro de la UE reside en esta combinación entre lo comunitario y lo político. Se podrá avanzar, pues, trabajando en esta coherencia entre la cooperación política, intergubernamental -como ya es el caso con el 5+5 en el ámbito de la seguridad- y los esfuerzos comunitarios de integración económica, de apoyo a la democracia y a los derechos humanos. Esperemos por lo tanto, para concluir, que este debate sobre la Unión Mediterránea refuerce una perspectiva euromediterránea y no sólo mediterránea.

## Nota

1. SEN, Amartya. *Identity and violence: the illusion of destiny*. New York: W. W. Norton&Co. cop., 2006 [trad. al castellano: *Identidad y violencia: la ilusión del destino*. Madrid: Katz Barpal Editores S.L., 2007]

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Escenarios de seguridad e inseguridad en el Mediterráneo

Desafíos en materia de seguridad en el Magreb  
Khadija Mohsen-Finan

### Khadija Mohsen-Finan

*Responsable de Investigación en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales (IFRI) y profesora del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de París*

**E**n los países del Magreb, la amenaza en materia de seguridad adopta, en la actualidad, múltiples formas, conjugando elementos tradicionalmente anclados en el entorno de esta región. Entre ellos, la tensión entre Argel y Rabat y su punto de cristalización en torno al conflicto del Sáhara Occidental, así como elementos que constituyen un nuevo orden internacional, como la alianza constituida entre Al-Qaeda y dos formaciones islamistas de la región: el GSPC (Grupo Salafista para la Predicación y el Combate) argelino y el Grupo Islámico Combatiente Libio.

Existen asimismo puntos de convergencia entre factores que se consideran antiguos y nuevos factores que podrían coincidir en esa famosa franja del Sahel donde los Estados no están ejerciendo su autoridad.

En realidad, por lo que respecta a los desafíos en materia de seguridad, lo que ha cambiado fundamentalmente es la incorporación del Islam radical al orden internacional, acompañado, claro está, por métodos nuevos, importados de Oriente Medio por magrebíes que han estado en Afganistán o sencillamente extraídos de sitios de Internet.

Antaño, ya fuera en los años ochenta con las revueltas del pan o en los años noventa con la guerra civil argelina, los fenómenos se limitaban al ámbito nacional. Hoy en día, resulta mucho más difícil identificar al enemigo, y los objetivos de las acciones terroristas no son precisos. Los métodos empleados restan operatividad a los medios tradicionales de lucha y dan la sensación de que los poderes existentes cada vez controlan menos la seguridad de sus países.

Por otra parte, esta amenaza no está localizada, es difusa. Todos los lugares, todos los países están expuestos a la violencia. La adhesión del Grupo Salafista para la Predicación y el Combate (GSPC) a Al-Qaeda otorga asimismo a este movimiento una legitimidad que le resulta muy útil a la hora de reconstituir redes de jóvenes deseosos de ir a combatir a Irak, o candidatos al suicidio; una facilidad para reconstituir las redes que pone de manifiesto la existencia de una juventud, por muy minoritaria que sea, desprovista de sueños, de proyectos y sin integración real, ya sea social o política, en la sociedad en la que vive. Estos jóvenes ya no negocian con el Estado, que consideran corrupto, impío y aliado de los occidentales; su modo de expresión es radicalmente diferente, puesto que optan por vencer al enemigo a costa de su propia destrucción.

Lo que ha cambiado fundamentalmente es la incorporación del Islam radical al orden internacional, acompañado por métodos nuevos

El proyecto de los nuevos yihadistas es global: supera las fronteras del país y posiblemente de la región

## Un nuevo tipo de terrorismo

El año 2007 estuvo marcado por un nuevo tipo de atentados. Con independencia de ser reivindicados o no por Al-Qaeda, es innegable que llevan el sello de esta organización: coches bomba, atentados simultáneos, operaciones suicidas sincronizadas, elección simbólica de fechas y objetivos. El modo de actuar es cada vez más sofisticado, con activación a distancia utilizando teléfonos móviles. En lo sucesivo, estos atentados se inscriben dentro de la esfera de influencia islamista internacional y no eximen a ningún país de la región. En el Túnez de Ben Ali, con un potente aparato de seguridad, un grupo salafista que se preparaba para cometer atentados fue desmantelado en diciembre de 2006. En Marruecos, en abril de 2007, las operaciones *kamikazes* de Casablanca reavivaron dramáticamente el recuerdo de mayo de 2003, cuando los atentados suicidas simultáneos contra diversos lugares simbólicos de la capital económica provocaron 43 muertos.

En Argelia, el antiguo GSPC, rebautizado como Al-Qaeda en el Magreb islámico, demuestra que ha reforzado su capacidad operativa y que ha recuperado su fuerza de disuasión, mermada durante un tiempo por el ejército argelino. Su capacidad, si bien imperfecta, para atacar los símbolos del poder y de Occidente indica que, contrariamente a las declaraciones de las autoridades argelinas, la violencia radical no es residual.

El antiguo GSPC dispone asimismo de una capacidad, sin duda reforzada desde su alianza con Bin Laden, para reconstituir las redes de yihadistas dispuestos a suicidarse para cometer atentados o ir a luchar a Irak. Estos jóvenes son a menudo argelinos, pero el desmantelamiento de algunas redes ha puesto de manifiesto que también podían proceder de países vecinos.

Los nuevos yihadistas tienen como objetivo declarar la guerra a los dirigentes políticos de los países de la región, a los que consideran impíos, corruptos y siervos de los Estados Unidos y los occidentales. Se diferencian así del Frente Islámico de Salvación (FIS) o del Grupo Islámico Armado (GIA), cuyo propósito era inscribir sus acciones en un marco argelino para instaurar un Estado islámico. El proyecto de los nuevos yihadistas es global: supera las fronteras del país y posiblemente de la región.

Es precisamente ese proyecto el que hace que, desde que se produjera la adhesión de los dos grupos mencionados a la nebulosa internacional de Bin Laden, los Estados del Magreb temen una oleada fundamentalista. Ahora bien, de momento, y con independencia de la simultaneidad de los atentados del 11 de abril, o de la presencia de tunecinos y mauritanos en los campos de entrenamiento del antiguo GSPC, no se puede hablar de mando unificado.

Concebida por Ayman El Zawahiri, la federación de movimientos islamistas del Magreb, que, entre otras ventajas, podría permitir la constitución de un frente cercano a Europa, no es todavía una realidad. En Marruecos, por ejemplo, si bien los atentados suicidas del 11 de marzo y del 10 de abril de 2007 se asemejan a los métodos de Al-Qaeda, su mando es totalmente autónomo. Se trata de células islamistas radicales con objetivos diferentes. Si el Grupo Islámico Combatiente Marroquí (GICM) sigue siendo la organización de referencia, existen otros grupos, decididos a atacar diversos objetivos, como los símbolos del poder,



los occidentales o los turistas. En 2006, los servicios de seguridad marroquíes dismantelaron once redes de agentes dedicados a reclutar combatientes para Irak. El GICM estaba detrás de estas redes, una de las cuales habría enviado a cerca de 40 marroquíes a combatir a Irak después de haberlos entrenado en el norte de Mali<sup>1</sup>.

El dismantelamiento regular de células dispuestas a cometer atentados terroristas indica que, en efecto, persiste la amenaza del 16 de mayo de 2003. Al igual que en el caso del GSPC argelino, estos grupo marroquíes hacen gala de una capacidad real de regenerar las redes, a pesar de una estrecha vigilancia por parte de las fuerzas del orden. Existe un conjunto de grupúsculos violentos que carecen de proyecto político. Se inspiran en el salafismo internacional y se alimentan de la criminalidad a pequeña escala con la que coexisten.

En ausencia de un mando unificado, observamos por tanto que en el Magreb actual, existen prácticas salafistas que se despliegan de diferente modo, ya que el islamismo se elabora en interactividad con su entorno.

## La franja del Sahel

En realidad, disponemos de pocos elementos tangibles en esta franja del Sahel, que se extiende a lo largo de varios miles de kilómetros, desde el Atlántico hasta Chad. Dejada durante mucho tiempo en manos únicamente de los tuaregs y de traficantes de todo tipo, este territorio se ha convertido en la actualidad en una zona gris que se rebela frente a la autoridad de los Estados de la región.

Existen varios factores que explican el recelo de los estadounidenses, de los europeos y de los estados magrebíes respecto a esta zona poco controlada.

Por una parte, la porosidad de las fronteras permite la circulación de personas y productos de todo tipo: armas, tabaco de contrabando, mercancías cuyo comercio es más o menos lícito. Esta circulación de personas y de productos se ve facilitada por el hecho de que esta zona del Sahel esta rodeada por países cuyos aparatos de seguridad son especialmente débiles a la hora de controlar el conjunto de sus territorios hasta sus fronteras.

La debilidad de estos estados del Sahel, fuertemente endeudados y mal estructurados políticamente, es todavía más inquietante habida cuenta de que lindan con países considerados como focos activos o potenciales del Islam radical, como Sudán, el norte de Nigeria o Argelia<sup>2</sup>.

Auténtico territorio comanche, podría servir como lugar de entrenamiento a los candidatos llegados de los países limítrofes, de Europa o de otros lugares, así como a los grupos de la Yihad Islámica que tienen dificultades para actuar en Argelia. Potencial o real, este refugio de islamistas que pueden agruparse, entrenarse y, eventualmente, concebir operaciones terroristas constituye una auténtica fijación para Estados Unidos. A partir de 2002, Estados Unidos instauró una lucha concertada entre los diferentes Estados de la región, bautizada entonces como *Pan-Sahel Initiative*, que se convertiría en 2005 en la *Trans-Sahara Counterterrorism Initiative* (TSCTI). Dotado con 100 millones de dólares al año durante un

período de cinco años, este programa pretende ayudar a los siete países que limitan con el Sáhara en su lucha contra el terrorismo.

En la práctica, esta “coordinación sobre el terreno” remite a medios relativamente rudimentarios, como enseñar a los ejércitos de la región a manejar el material militar, coordinarse y aprovechar las informaciones facilitadas por Washington o París.

Además, los siete Estados que participan en esta coordinación parecen concebir la lucha contra el terrorismo de manera diferente. Mientras que para Estados Unidos la lucha pasa necesariamente por un entrenamiento de las fuerzas locales a las que es necesario dotar de los medios necesarios para combatir a los islamistas, para Mali, la prioridad no es combatir a los islamistas sino el contrabando, que se produce debido al escaso control del Estado en el norte del país. Para Bamako, la primera amenaza es la fragilidad de los Estados y la porosidad de las fronteras.

Paralelamente a estas concepciones divergentes de la amenaza y de los medios necesarios para combatirla, Argel ha instrumentalizado durante algún tiempo a determinados grupos tuaregs enrolándolos en unidades especiales de seguridad para combatir a los islamistas. Una estrategia de corta duración, ya que estos antiguos rebeldes tuaregs se reconciliaron rápidamente con los miembros del GSPC.

Esta ausencia de unidad a la hora de valorar la amenaza y de definir al adversario contra el que luchar contribuye a precarizar los métodos preconizados. ¿Cómo luchar hoy contra las redes terroristas en esta región y cuál es la realidad de la amenaza que reina en esta famosa franja del Sahel? Cada uno de los Estados concernidos por este programa de lucha contra el terrorismo podría tener la tentación de utilizar la opacidad imperante, la porosidad de las fronteras y la ausencia de compartimentación entre traficantes, comerciantes y, más recientemente, salafistas, para acabar con sus enemigos. Un enemigo que habrá definido y que puede ser el islamista del GSPC para Argel o el saharauí del Frente Polisario para Rabat.

Estas acusaciones se basan, tal vez, en observaciones que ponen de manifiesto vínculos existentes entre estos grupos. El estudio realizado por Altadis sobre el contrabando de tabaco en Magreb pone de manifiesto la implicación de algunos saharauíes en una amplia red de contrabando, que recibía los cigarrillos en Casablanca antes de redistribuirlos. Este tráfico, que toma diferentes rutas, pasa también por el Sáhara Occidental y, en particular, por la ciudad de El Aaiún, penetra en Argelia por Tifariti y Bir Lahlu, puntos de agua controlados por el Frente Polisario<sup>3</sup>.

Si, hoy en día, la naturaleza de estos contactos no parece constituir una amenaza inmediata y cierta para los países limítrofes, las actividades de estos grupos son posibles debido a la ausencia de control por parte del Estado. Se trata de grupos refractarios a los Estados de la región que podrían conjugar su rechazo frente a los sistemas establecidos para convertir a la franja del Sahel en un refugio, una zona de repliegue de las operaciones de desestabilización de los poderes existentes. De ahí la necesidad de pacificar la región, empezando por poner fin al conflicto del Sáhara, aun cuando se trata de un conflicto de baja intensidad.

## Poner fin al conflicto del Sáhara

Ahora bien, aunque estadounidenses, europeos y marroquíes estén de acuerdo en que la resolución de este conflicto constituye un requisito previo para la pacificación de la región, la dificultad para encontrar una solución sigue intacta.

Si bien Rabat presenta hoy en día la autonomía del Sáhara bajo soberanía marroquí como una solución ineluctable a este conflicto que dura ya más de treinta años, también es cierto que esta opción sólo podrá adoptarse si es aceptada por todos los implicados. Y ha sido rechazada por el Frente Polisario y por Argelia que siguen reivindicando el principio de la autodeterminación para resolver el contencioso.

La complejidad de la situación actual se debe, en particular, al hecho de que los protagonistas se han encerrado en una semántica reductora que consiste, para unos, en asimilar la autodeterminación con la independencia de los saharauis y, por tanto, con una derrota de Marruecos y, para los otros, en asociar la autonomía del Sáhara con una victoria marroquí, ya que se trata de la opción defendida por Rabat desde principios de los años 2000.

Para superar este dilema, habría sido necesario que una de las dos partes se pudiese atribuir la victoria en este conflicto, para poder dictar su opción a modo de resolución. Ahora bien, esto no es así. Rabat y Argel siguen alimentando el proyecto de dominar la región debilitando al vecino. Esta ambición subyacente no se ha desvanecido y el Frente Polisario sigue existiendo, gracias a Argelia y también porque este país no ha abandonado su proyecto de dominar la región. Ahora bien, como señala Clausewitz, el objetivo final de la guerra no consiste en destruir físicamente a un adversario, sino en romper su voluntad política. En el caso del Sáhara, ambas voluntades políticas, por muy antagonistas que sean, siguen estando muy presentes.

El error de los protagonistas consiste, en este caso, en pensar que la victoria o la derrota pasan por el "todo o nada" y que la aplicación de su propia opción garantizaría forzosamente su victoria y la derrota del adversario.

Teniendo en cuenta la rigidez de las posturas estratégicas, que crean necesariamente un estancamiento en la búsqueda de una salida a la crisis, la renuncia al conflicto del Sáhara por parte de sus actores está condicionada, necesariamente, a un aprendizaje y una madurez política que consiste en abandonar las lógicas nacionales así como a la existencia de un liderazgo regional.

Por otra parte, si bien la instauración de una autonomía en el Sáhara parece constituir la salida más probable de la crisis, siempre que cuente con la aprobación de Estados Unidos, Francia y las Naciones Unidas, plantea inevitablemente una serie de preguntas al poder marroquí, por una parte, y a los demás países de la región, en segundo lugar. Para Marruecos, implica una nueva arquitectura institucional y una revisión de la Constitución. Se trata también de pasar de un sistema centralizado a un sistema descentralizado con todo lo que ello implica para una monarquía que "se ha arrogado el papel de guardián de la unidad nacional y del Islam marroquí, centralizando al mismo tiempo su poder"<sup>4</sup>.

Es necesario pacificar la región, empezando por poner fin al conflicto del Sáhara, aun cuando se trata de un conflicto de baja intensidad

De hecho, los símbolos políticos siguen estando presentes en el espíritu de los marroquíes y Mohammed V “el libertador” ha sido sucedido por Hassan II “el unificador” que, en nombre de la integridad territorial, habría integrado el Sáhara en Marruecos.

Se trata asimismo de establecer un nuevo pacto con los saharauis que tendrán prerrogativas regionales al estar representados por una Asamblea. Se plantea entonces la cuestión de la composición de tal instancia. ¿Cómo hacer que coexistan las personas desplazadas de Tarfaya y Gulimina con las llegadas de las ciudades de Marruecos y los elementos del Frente Polisario? Se trata de legitimidad y de representatividad, dos conceptos estrechamente vinculados a la posibilidad de negociar con Rabat los límites del poder local.

En materia de educación, por ejemplo, ¿cabe imaginar programas escolares diferentes de las demás regiones? Y a la inversa, si hubiera similitud, ¿qué quedaría de la identidad saharauí y de la historia del Sáhara que habría, necesariamente, que escribir? ¿Cómo escribir una historia oficial y refundar un pacto nacional teniendo en cuenta identidades plurales que se han enfrentado a costa de una guerra durante más de tres décadas?

Esta autonomía que podría otorgarse al Sáhara implica, para Marruecos, una transformación que afecta a sus cimientos territoriales y a su régimen interno, y que puede tener efectos en su identidad política. Por otra parte, esta autonomía podría hacer escuela y suscitar otras reivindicaciones en regiones donde la población podría tener la tentación de reivindicar su identidad o su especificidad. Si esto se produjera, presenciáramos una fragmentación del poder central en beneficio de las identidades y de las libertades locales.

Si se conformara este esquema de regionalización en Marruecos, podría seducir a entidades originarias de países vecinos, en particular a la Cabília, que podrían reivindicar su autonomía respecto a Argel.

Si, en este caso, se trata de la fragmentación de los poderes centrales y de una reevaluación de la actual configuración política, no es cuestión, necesariamente, de riesgos o peligros potenciales, sino de otro esquema político que podría incluso constituir el preludio de un Magreb de las regiones susceptible de sustituir al Magreb de los Estados Nación.

## **Desarrollo político y estabilidad**

Estos desafíos en materia de seguridad, así como el mantenimiento de un conflicto larvado, cuyos actores no consiguen resolver, pone de manifiesto la existencia de nuevos focos de tensión cerca de Europa. Esta proximidad confiere al Magreb una nueva centralidad en las relaciones internacionales.

Puente económico y cultural entre Europa, África y Oriente Medio, esta región se convierte en un lugar de tensiones exportables, repositorio de inmigrantes originarios del Magreb o en tránsito por estos países.

Pero esta nueva valoración del espacio del Magreb puede también incitar a europeos y estadounidenses a contribuir a la pacificación y al desarrollo de la región, ya que sus efectos perversos no pueden mantenerse confinados sólo a un lado del Mediterráneo.

Esta relación entre desarrollo económico, político y seguridad es por tanto real. Más todavía: desde el 11 de septiembre de 2001, Estados Unidos ha ido incluso más lejos al establecer un vínculo entre la instauración de la democracia en el mundo, y en particular en el mundo árabe, y su propia seguridad interior.

A la inversa, en los países del Magreb, las citas electorales, organizadas regularmente, se inscriben en un clima de cambio deseado en todos los países, traducen supuestamente una apertura política y expresan el vínculo renovado entre electores y dirigentes políticos<sup>5</sup>. Desde los años noventa, los gobernantes despliegan un considerable esfuerzo para respetar el marco de la legalidad constitucional y el calendario electoral. Esta preocupación por la legalidad formal zanja los cuestionamientos que pudieran plantearse sobre el sentido de estas consultas. En todos estos países, el poder esgrime el marco pluripartidista y organiza regularmente elecciones, respetando escrupulosamente el calendario electoral. Multiplica asimismo los mecanismos de control político, haciendo alarde de transparencia como forma de ruptura con períodos pasados. Todas estas precauciones pretenden dar una coherencia simbólica al poder, demostrando, al mismo tiempo, una preocupación por la legalidad constitucional.

No obstante, y a pesar de los ajustes, las elecciones que se celebran indican una voluntad de cambio desde arriba y, a pesar de una preocupación por la transparencia y la apertura, están controladas por los poderes, que dudan si sumar o contener a los islamistas.

Las dos elecciones legislativas que se han celebrado en Argelia (mayo 2007) y Marruecos (septiembre de 2007) ponen de manifiesto que, contrariamente al modelo turco, las elites en el poder en el Magreb y, de manera más general, en el mundo árabe no están dispuestas a compartir la gestión de los asuntos políticos con partidos islamistas, independientemente de la importancia de sus bases.

En realidad, la transparencia del juego político y la pluralidad de los partidos en competición crean esperanzas de participación en el juego político. Esperanzas que se ven posteriormente contradichas por la realidad de los regímenes que siguen siendo, en última instancia, autoritarios<sup>6</sup>. En Marruecos, por ejemplo, el temor a una victoria del Partido Justicia y Desarrollo (PJD) de tendencia islámica ha llevado al poder a dividir las circunscripciones electorales, lo que resultó perjudicial para la formación islamista. Sin embargo, a pesar de ello, este partido, que se ha impuesto en el ámbito político en el plazo de una década, quedó en segundo lugar, por detrás del Istiqlal, sin estar representado en el Gobierno.

Estos regímenes, que combinan el mantenimiento del autoritarismo y la transparencia electoral, aportan, de momento, una estabilidad política además de una imagen de apertura. Esta situación resulta muy conve-

A pesar de los ajustes, las elecciones indican una voluntad de cambio desde arriba y están controladas por los poderes, que dudan si sumar o contener a los islamistas

niente para los aliados europeos y estadounidenses que no dejan de celebrar los resultados de unas elecciones calificadas como libres y transparentes. Pero, a la larga, la frustración de los militantes y simpatizantes de estos partidos podría contribuir al alejamiento de los ciudadanos respecto a las clases políticas, creando un riesgo de desestabilización. En efecto, la mala gobernanza y el carácter "híbrido" de los regímenes pueden también conllevar riesgos en materia de seguridad para los equilibrios políticos.

## Notas

1. Khadija Mohsen-Finan, "Le Jihadisme s'invite au Maghreb" Ramsès, 2007 p. 192
2. Alain Antil, *L'Afrique et la guerre contre la terreur*, Politique étrangère, Ifri n° 3. 2006.
3. Ignacio Cembrero, *La contrebande du tabac malmenée par Altadis*, Le Journal hebdomadaire, 2-8 de junio de 2007.
4. Malika Zeghal, *Islam, islamistes et ouvertures politiques dans le monde arabe, quelques jalons pour une approche non culturaliste*. En: La démocratie est-elle soluble dans l'Islam ? ss dir Hammoudi, Bauchard y Leveau, IFRI/CNRS éditions, 2007.
5. Khadija Mohsen-Finan, "Au Maghreb, ce que voter veut dire". En: *Marchés Tropicaux et méditerranéens*, mayo 2003.
6. Khadija Mohsen-Finan y Malika Zeghal, "Maroc, régime hybride". En: *Libération*, 27 septembre 2007.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Escenarios de seguridad e inseguridad en el Mediterráneo

La paz Árabe-Israelí y la seguridad en Oriente Próximo  
Shlomo Ben Ami

## LA PAZ ÁRABE-ISRAELÍ Y LA SEGURIDAD EN ORIENTE PRÓXIMO

---

### Shlomo Ben Ami

*Vicepresidente del Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITpax).  
Ex Ministro de Asuntos Exteriores de Israel*

Es difícil imaginar el cercano establecimiento de un sistema de seguridad colectiva en Oriente Próximo debido a los temores por la estabilidad nacional de los regímenes de la zona, la ausencia de valores comunes entre sus miembros y, no menos importante, la emergencia del fundamentalismo islámico como uno de las mayores amenazas a los regímenes actuales de la región. Esta multiplicidad de amenazas convierte la seguridad global en Oriente Próximo un concepto altamente problemático.

A menos que se resuelva el conflicto árabe-israelí, que se solucionen las disputas inter-árabes y que las aspiraciones nacionales de las minorías oprimidas se satisfagan, la venta selectiva de armas en la región, especialmente a aquellos países con una estrategia defensiva, se presenta como el principal instrumento para mantener la estabilidad y la seguridad de la región. Entre éstas encontramos no tan sólo Palestina, sino también el conflicto turco/kurdo, la vertebración del Líbano, del enfrentamiento entre suníes y chiíes, la aparición de poderosos actores no estatales como Hamás, que han cosechado éxitos en un conflicto asimétrico, la aparición de poderes revolucionarios como Siria e Irán, que persiguen hacerse con tecnología militar nuclear, y el avance de un "eje del mal", dirigido por Irán, que amenaza con acabar con cualquier proceso de paz en la región.

Tan sólo tras superar las aspiraciones nacionales y solucionar los conflictos políticos va a ser posible crear un sistema cuasi-federal como el de la Unión Europea. Así, sólo fue posible establecer iniciativas más amplias y de estructura variable, como la conferencia de Helsinki, una vez resueltos los conflictos europeos.

Un sistema de seguridad regional en Oriente Próximo seguirá paralizado durante años por la percepción que los países árabes tienen de Israel. Mientras éste no tenga unas fronteras fijas reconocidas internacionalmente, los árabes seguirán percibiéndolo como un estado con pretensiones irrefrenables de expandirse. Durante años, Israel ha representado para los árabes la medida de su fracaso, un "estado cruzado tecnológicamente avanzado" dirigido por una elite tecnológica decidida a obstruir el desarrollo árabe.

Los árabes no se sienten seguros de su superioridad numérica y temen la ventaja cualitativa de Israel, siempre asegurada por el apoyo incondicional de los Estados Unidos al estado judío. De forma inevitable, la

Un sistema de seguridad regional en Oriente Próximo seguirá paralizado durante años por la percepción que los países árabes tienen de Israel



Percibir la seguridad en la región como una cuestión de "Israel contra el mundo árabe" es uno de los principales errores en Oriente Próximo

percepción de los árabes de la amenaza cualitativa que representa Israel está determinada por la capacidad nuclear israelí. Así pues, parece poco probable que los árabes accedan a la creación de un sistema de seguridad regional mientras Israel no aborde el factor nuclear.

Una dificultad añadida a la perspectiva de control de armas en Oriente Próximo recae sobre las distintas fuentes que amenazan la seguridad en la región. Percibir la seguridad en la región como una cuestión de "Israel contra el mundo árabe" es uno de los principales errores en Oriente Próximo. Siria no es sólo un rival de Israel, también desarrolla un papel importante en la estabilidad del Líbano y ahora también en el consenso pan-árabe contra Irán. La guerra del Golfo de los años 90 y la actual irrupción de Irán como una hegemonía regional tras la guerra de Irak han hecho llegar a las monarquías del Golfo el discurso inequívoco de que su estabilidad no estaba ligada al enemigo israelí. Irak antes e Irán ahora representan una mayor fuente de amenazas. Este escenario de tensiones y conflictos hace muy difícil diseñar un nuevo equilibrio regional en Oriente Próximo a través del control de armas y otros medios. A esto hay que añadirle el hecho de que no parece que Occidente esté dispuesto a disminuir la venta de armas a la región.

La paz y la estabilidad en Oriente Próximo dependen, en buena medida, de los resultados de la política norteamericana en la región y de la posibilidad de que la alianza transatlántica pueda servir como una plataforma eficaz para resolver los conflictos de la región.

George W. Bush fue el primer presidente en admitir que la estabilidad *per se* es un obstáculo para la promoción de los intereses norteamericanos en la región. Estos intereses, incluyendo la paz Árabe-Israelí, se podrían cumplir con más facilidad con la reestructuración fundamental de Oriente Próximo, lo que traería consigo un cambio de comportamiento de los poderes regionales. Si la primera guerra de Irak fue iniciada para mantener el *status quo* y el principio de estabilidad, la segunda persigue un cambio radical de éste.

Esta política americana de "inestabilidad constructiva" está claramente próxima a alcanzar un punto crítico. Una pregunta esencial es si los Estados Unidos pueden ganar la guerra de Irak; o más bien, si pueden ganar la paz en Irak. La respuesta resulta ambigua. Los iraquíes han perdido definitivamente la confianza en Washington y no parece que vayan recuperarla. Si alguien pudiera ganar la paz, sólo podrían hacerlo los iraquíes moderados, en la medida en que no dependen del poder ocupante de los Estados Unidos.

Otra cuestión es si un gran pacto entre Estados Unidos, Europa e Irán puede, a su vez, ser positivo para la paz entre palestinos e israelíes. Una cooperación eficaz entre europeos y norteamericanos para contener la proliferación nuclear en la región sería un revulsivo para la paz árabe-israelí. Más que un enemigo para Israel, Irán es el enemigo de la reconciliación entre árabes e israelíes. La paz árabe-israelí es la principal herramienta para limitar la capacidad de Irán de seguir exhortando a las masas de musulmanes contra Israel, el poder norteamericano y los regímenes actuales.

Debemos tener en cuenta que el principal motivo para la guerra de Irak no fue su democratización, si bien este argumento ganó peso cuando la falacia de las armas de destrucción masiva (ADM) se demostró falsa. No obstante, ¿la democracia y la participación popular implican necesariamente políticas de moderadas o de paz? Los autócratas árabes se muestran reacios a apoyar las políticas de sus protectores norteamericanos en Oriente Próximo porque sus propias sociedades son igualmente hostiles a estas políticas. Si Egipto fuera una verdadera democracia, el reto de Mubarak provendría de los ilegalizados Hermanos Musulmanes en vez de los demócratas liberales (lo mismo es válido para Siria). Estos regímenes no tienen ninguna intención de seguir el modelo norteamericano, y debido a esto y a la presencia de unas élites codiciosas que estos regímenes han favorecido, parte del mundo árabe reclama ahora sus derechos democráticos.

Sería erróneo caer en la vieja creencia de que la democracia no es compatible con los árabes

Otra cuestión es si Israel no tendría dificultades a la hora de ajustarse a un mundo árabe democrático, en que la opinión pública en vez de gobernantes centralizados determinara las políticas. ¿Podrá el Islam democrático en Egipto y Jordania fortalecer la paz con Israel?

Así pues, la pregunta de si los partidos islamistas (Hamás y los Hermanos Musulmanes entre otros) pueden transformarse en organizaciones políticas completamente desarrolladas gana significación no sólo en el futuro de la paz árabe-israelí, sino también en el futuro del Islam político en el mundo árabe y en el futuro de la democracia árabe. Esta cuestión tiene efectos tan de largo alcance que, tanto Israel como Occidente, deben abordarla sin caer en los tópicos, con un objetivo primordial: fortalecer el compromiso del Islam político con la paz y alejarlo del "eje del mal" regional, encabezado por Irán.

Para entender la naturaleza de los movimientos Islámicos en el mundo árabe no podemos caer en perspectivas categóricas, ya que en la mayoría de los casos estos movimientos obedecen a profundas realidades sociales y políticas. Como en el caso de Hamás, éstos son movimientos esencialmente sociales, con una extensa red comunitaria, que no es indiferente a los cálculos políticos. Así pues, sería erróneo caer en la vieja creencia de que la democracia no es compatible con los árabes. La estabilidad de estos regímenes árabes, no sostenida en el consenso democrático, corre el peligro de ser frágil y engañosa. La extinción de la democracia árabe no aportará ni estabilidad ni paz en la región, sino que aumentará el descontento de las masas y la ya conocida duplicidad de Occidente, ahora expresada a través de su doble discurso sobre la democracia.

Para alcanzar la paz será necesario incluir a los elementos desestabilizadores en un Oriente Próximo inclusivo. Esta paz deberá ir más allá de la cuestión Palestina, ya que la solución de dicho conflicto no anunciará una etapa de paz celestial para Oriente Próximo, porque los peligros que la acechan van más allá de las fronteras de la disputa árabe-israelí. Sin embargo, la paz entre israelíes y palestinos, además de ser un imperativo moral y de dar respuesta a los deseos de generaciones de árabes e israelíes, influirá positivamente en la estabilidad en la región al eliminar unos de los mayores desencadenantes de histeria en la región, un pretexto habitual para los Bin Ladens del mundo musulmán en su guerra de terror global, y el principal pretexto de los gobernantes árabes para aplastar la libertades sociales y políticas.

Cuando se logre establecer un sistema político en la región, Israel tendrá que afrontar la cuestión de si está listo para afrontar la vía Europea de seguridad colectiva. Tradicionalmente, la concepción de seguridad de Israel se basa en los conceptos de autosuficiencia y disuasión, más que en un marco de seguridad cooperativo o colectivo. El reto a largo plazo de Israel en cuanto a la paz es indagar hasta dónde puede permitirse cambiar su doctrina militar de defensa ofensiva a defensiva. Este estilo europeo de transformación de la filosofía israelí de estrategia requiere un cambio radical en la situación política en el Oriente Medio árabe.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Escenarios de seguridad e inseguridad en el Mediterráneo

Seguridad e inseguridad en Oriente Medio  
Fred Halliday

**Fred Halliday**

*Profesor de Investigación ICREA  
en el Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*

### Introducción

A pesar de ser de un país alejado del Mediterráneo, de la república de Irlanda, durante los últimos cuarenta años he estado estudiando todo lo relacionado con Oriente Medio. Aunque no he estado en Mauritania, puedo decir que he estado en todos y cada uno de los otros países de Oriente Medio, incluido Afganistán. He dado clases en la mayoría de universidades de la región, desde las universidades de Tel Aviv y Jerusalén al Saddam Hussein College of Law and Politics de Bagdad. Para ellos la mayor preocupación en la primavera de 1980 era si la Unión Soviética invadiría Irak desde sus bases en el Cáucaso, igual que habían invadido Afganistán desde las bases en Asia central utilizando los tratados similares de amistad y cooperación que entonces tenían con la República Democrática de Afganistán, como se la llamó entre 1978 y 1992, con Irak.

Me gustaría hacer dos o tres observaciones experimentales de mis recientes conversaciones y visitas a la región. Posteriormente querría hacer algunas reflexiones académicas, que pueden ser relevantes para el debate posterior. Finalmente, abordaré la cuestión de la seguridad.

### Irán

En primer lugar hablaré de Irán<sup>1</sup>. Conozco el país desde hace más de cuarenta años. Incluso he mantenido contacto con oficiales del régimen de Ahmadinejad. Se ha especulado mucho últimamente sobre si Irán abandonará sus políticas militantes y dejará de actuar de forma "irracional": hay que distinguir, sin embargo, entre ser irracional y ser radical e Irán puede perseguir objetivos racionales aún siendo un estado radical. Al mismo tiempo, existe un cierto peligro en los cálculos de las autoridades de Teherán por dos motivos en concreto. Uno es que, más allá de ser un poder imperial formal, con su propia idea de grandeza- los iraníes están orgullosos de volver a ser una potencia mediterránea después de 2000 años – y más allá de ser una potencia chiíta con su propia concepción de la identidad chiíta en Oriente Medio, Irán es un país revolucionario, lo que es muy importante para la política iraní. Si analizamos las revoluciones de los últimos cien años desde una perspectiva comparativa podemos observar que tienden a perseguir lo que el historiador E.H. Carr calificó de "política dual", a la vez diplomática y revolu-

Existe un cierto peligro  
en los cálculos de las  
autoridades de Teherán

El nacionalismo es lo que motiva la retórica iraní y los sentimientos en el propio Irán y lo que está dando al régimen un apoyo suficiente de la gente

cionaria. Comportó mucho tiempo que estados revolucionarios como Rusia, Cuba o Corea aceptaran el sistema internacional. Si pensamos que Cuba, un pequeño país de diez millones de habitantes con una situación económica muy mala, sigue persiguiendo alianzas revolucionarias con América Latina, podemos entender que Irán, con los recursos de que dispone y tras menos de treinta años de la revolución, mantenga tantas expectativas.

El conflicto entre Irán y sus aliados y los Estados Unidos y sus aliados - Israel, Egipto y Arabia Saudí- va más allá de la propia guerra de Irak o la disputa árabe-israelí - el eje fundamental del conflicto en Oriente Medio- y puede perpetuarse durante muchos años más. En algunos asuntos, la República Islámica de Irán hace cálculos diplomáticos racionales y convencionales. Una anomalía de la política exterior iraní es que uno de sus más próximos aliados es el país cristiano de Armenia, con quien se alían en contra del estado chiíta de Azerbaiján. En la misma dirección realista, los iraníes no se pronuncian sobre el Cachemira, sobre Xinjiang o sobre Chechenia. Pero los iraníes, incluso antes de la revolución de 1979, tienen la tendencia a calcular mal: en 1941 Irán fue invadido por Rusia y Gran Bretaña porque el entonces Sha no supo predecir la invasión y pensó que podría mantener sus vínculos con la Alemania nazi. Cuando el Primer Ministro nacionalista Mosaddeq nacionalizó el petróleo en 1951, podría haber obtenido un buen acuerdo con las compañías petroleras occidentales. Sin embargo jugó mal sus cartas y el resultado fue el golpe de agosto de 1953, en el cual fue derrocado y el sha restauró su poder autocrático. Es todavía más relevante la ventaja de Irán en la guerra de Irak en 1982. Los iraquíes estaban derrotados, Saddam clamaba la paz y Jomeini estaba de acuerdo en un primer momento. No obstante, fue persuadido más tarde por la Guardia Revolucionaria de proseguir en el conflicto. Se decía que las fuerzas iraníes podrían avanzar hacia las ciudades chiíes sagradas de Najaf y Kerbala, en el centro de Irak, y seguir desde allí hasta Jerusalén. Prosiguieron seis años más de guerra, durante los cuales cientos de miles de iraníes murieron, algunos gaseados por Irak. Al final, cuando los iraníes tomaron la amarga decisión de firmar el compromiso de paz propuesto por las Naciones Unidas, lograron una paz mucho peor de la que habrían conseguido en 1982. El régimen iraní lo sabe, como también sabe que fastidiaron las cosas con la crisis de los rehenes americanos, que no les aportó nada positivo.

El régimen de Ahmadinejad es más nacionalista que religioso, pero es, en base a ambas ideologías, capaz de volver a errar en sus cálculos. Es muy interesante analizar la retórica de Ahmadinejad porque la palabra que más utiliza es *izzat*, palabra persa que significa honor. Es la misma que el presidente egipcio Nasser utilizó en 1956 cuando nacionalizó el Canal de Suez, *Sharif* en árabe. Este es el punto clave. Este nacionalismo, este sentimiento de ser víctimas de una falta de respeto a nivel internacional, es lo que motiva la retórica iraní y los sentimientos en el propio Irán y lo que está dando al régimen, quizás no un apoyo mayoritario, pero sí un apoyo suficiente de la gente y del propio aparato del Estado para continuar. En este punto creo que es especialmente importante reconocer, y me gustaría enfatizarlo, que el régimen iraní difícilmente caerá pronto: todo lo que se ha venido diciendo sobre un cambio de régimen y de los grupos de oposición que apoyan a las minorías es muy peligroso e irresponsable. Este régimen tiene las armas, la legitimidad, el respaldo y, no lo olvidemos, está preparado para matar. Mientras que la oposición en Irán no está preparada para morir porque ya han tenido demasiadas guerras.

Las implicaciones para Oriente Medio son evidentes: este régimen o alguna variación post- Ahmadinejad, se mantendrá en el poder durante años y seguirá actuando como un Estado revolucionario. Irán quiere convertirse en una potencia regional indispensable. No son una potencia mundial, pero tampoco lo es China. China es una potencia regional esencial e Irán cree, erróneamente por supuesto, ser el equivalente en Asia Occidental de lo que es China en el Asia Oriental. Los iraníes también son optimistas porque creen que los americanos están impacientes con Irak. Creo que los iraníes podrían, cuando consideren que es el momento oportuno, hacer algo dramático en Irak. Podría haber un motín en el ejército iraquí o en la policía, donde los iraníes tienen mucha influencia y muchos americanos podrían morir. Espero estar equivocado, pero ésta parece ser una posibilidad real. Los iraníes no van a abandonar su influencia en el Líbano, en Palestina o en Siria, por lo que creo que debemos ser realistas con Irán.

Los cuarenta años que siguieron el junio de 1967 han terminado y ahora nos enfrentamos a grupos con una ideología muy distinta

### La disputa árabe-israelí: un nuevo contexto

Como alguien que entró en contacto con el mundo árabe en 1967, en el momento de la guerra árabe-israelí –realicé mis primeros exámenes universitarios el 5 de junio de 1967- creo que todo lo que le siguió, el período de las negociaciones, del socialismo árabe, de las divisiones internas en Israel, etc. ha llegado a su fin. Desde 2000 aproximadamente nos encontramos en una situación más difícil. Los cuarenta años que siguieron el junio de 1967 han terminado y ahora nos enfrentamos a grupos con una ideología muy distinta.

Llegados a este punto me gustaría hacer una reflexión personal. Mi investigación se ha centrado principalmente en Irán y en la península arábiga – hice mi tesis doctoral sobre Yemen – pero he estado recientemente en el Líbano y en Jerusalén. En Beirut me encontré con un alto representante de Hezbollah, Sheikh Naim Qasim, el principal portavoz político de Hezbollah. Recientemente también me encontré en Jerusalén con un caballero que me transmitió las ideas de Hamás. Ambos eran muy distintos a los intelectuales y políticos seculares y occidentalizados a los que estamos acostumbrados. Tienen unas opiniones muy claras, hablan de forma calmada pero con determinación: no buscan la mediación de la ONU, o de las conferencias semi-oficiales en hoteles europeos. Uno de los comandantes militares de Hezbollah me llevó a la frontera israelí para observar el pueblo de Metulla. Fue muy claro cuando me dijo: “Mira, nos ha costado 23 años sacarlos de aquí, y probablemente nos costará otros 23 sacarlos de allí”. Creo que realmente es así como piensan. Puede que no lo consigan, pero esto es lo que persiguen.

En Jerusalén, un hombre con vínculos con Hamás vino a verme. Dijo ser un experto en *hudna*, la palabra coránica para “tregua”: es una manera de decir que dejarán de luchar, al menos temporalmente, pero que no reconocerán a Israel. Así pues, el concepto de *hudna* no soluciona el problema, porque no es una solución estratégica a largo plazo. Él se mostró claro y seguro: “tenemos las armas, tenemos el dinero, tenemos a la gente y tenemos a todo el mundo musulmán detrás, así que no vamos a rendirnos”. De nuevo, le creo. Esto y la proliferación de los movimientos islámicos, conservadores pero populares, en el mundo árabe así como en otras partes del mundo, es un factor importante que marca una nueva realidad regional.

Actualmente hay una mayor integración de las políticas en Oriente Medio que en ningún otro momento anterior.

## Una nueva configuración regional: la crisis de la Gran Asia occidental

Centrémonos ahora en el contexto más amplio de Oriente Medio o, como he venido llamándolo en mi obra académica, “la crisis de la Gran Asia occidental”<sup>2</sup>. Por un lado, no creo que el asunto de las antiguas repúblicas soviéticas sea tan relevante. De hecho, es muy sorprendente que tanto Transcaucasia (Armenia, Georgia, Azerbaijón) y Asia central sigan separadas de Oriente Medio desde 1991. Por otro lado, lo que representa un cambio sustancial del mundo que conocí durante veinte o treinta años desde los años 1960, hay la creciente integración de Afganistán y Pakistán en la ecuación de Oriente Medio. ¿De dónde obtuvieron los iraníes y los libios su tecnología nuclear? Es bien sabido que de los paquistaníes. Las áreas del Golfo hoy en día, con grandes cantidades de dinero y temerosos de Irán, pueden girarse hacia la misma fuente.

Actualmente hay, en cierta forma, una mayor integración de las políticas en Oriente Medio que en ningún otro momento anterior. La gente habla de la región en un marco donde todo está relacionado. En ocasiones, la gente ha exagerado hasta qué punto, en concreto la cuestión árabe-israelí, ha afectado al Golfo o a otros conflictos en la región. ¿Qué papel ha tenido la cuestión árabe-israelí en la evolución iraní, o en la guerra Irán-Irak, o en la guerra que sacudió Argelia o en las guerras de Sudán? Ha tenido en papel muy reducido. ¿Cómo relacionar la cuestión palestina con la kurda? No podemos. Pero ahora, desde finales de los años 1980, la integración de Afganistán con Irán en el mundo árabe, con Al Qaeda y con otros jóvenes militantes que provienen de la región, o que dicen provenir de allí, activos en los países árabes, y la emergencia de Pakistán como actor regional representan un cambio sustancial en la región. Todo esto significa que, tanto a nivel de armas nucleares y de rivalidad estratégica por un lado y a nivel de sentimiento popular por el otro, la región está más integrada.

## Temas analíticos

En el contexto de estas tres tendencias en la región, hay algo que me gustaría poder de relieve, más en la vertiente académica. Últimamente se han llevado a cabo numerosas investigaciones sobre las relaciones exteriores de los estados de Oriente Medio— el mundo árabe, Israel, Turquía e Irán — algunas por historiadores, otras por especialistas en relaciones exteriores, unas en Israel, otras en países árabes y otras en Occidente<sup>3</sup>. Lo más sorprendente es que todas, a pesar de las diferencias en la perspectiva teórica, política o nacional, han llegado a conclusiones muy parecidas: que aunque que en el pasado analizábamos las relaciones entre estados de Oriente Medio en términos de potencias exteriores— las potencias coloniales, la Guerra Fría — si volvemos a la información disponible desde los años 1950, los estados regionales han disfrutado de un alto grado de autonomía. Han hecho en gran medida lo que han considerado oportuno. Podemos hacer la prueba con el aspecto más obvio, las guerras: Cuando Israel atacó a los árabes en 1967, como lo hicieron después con el Líbano en 1982, por supuesto sabían que los Estados Unidos no se opondrían excesivamente, pero lo hicieron por sus



propios motivos. Cuando los árabes atacaron a Israel en 1948 o después en 1973, no fue porque la Unión Soviética o los británicos le pidieran hacerlo. Cuando Saddam atacó Irán o Kuwait, nadie le ordenó hacerlo. Marruecos y Argelia no están acatando órdenes de nadie. Se debería buscar a quienquiera que esté dando órdenes a Libia. Esto significa que la habilidad de las potencias exteriores de controlar, o incluso imponer, es muy limitada. Me gustaría pensar que Bush o Clinton podrían aplicar una solución al conflicto árabe-israelí, pero no creo que ni los palestinos ni los israelíes lo aceptaran, o ni siquiera que fuera a funcionar.

Existen límites a lo que Europa puede hacer en Oriente Medio

## El papel de Europa

Todo esto me lleva a la cuestión de Europa. Creo que en Europa tenemos una tarea, por encima de las otras, por hacer: comportarnos. En otras palabras, debemos mantener nuestros sistemas democráticos, nuestra prosperidad y el estado de derecho para dar un buen ejemplo a Oriente Medio, así como al resto del mundo, incluida Asia oriental y, si me lo permiten, a Estados Unidos. Permanecí el pasado miércoles a las puertas de la Audiencia Nacional, en Madrid, durante dieciséis horas con la CNN, esperando el veredicto sobre los atentados de Madrid. Me impresionó la dignidad, la seriedad, de los tribunales españoles y la forma cómo se llevo este asunto. Aquí, en Europa en general y en España en particular, deberíamos estar orgullosos y decididos: no existe un Guantánamo español<sup>4</sup>, nadie en España habla de "islamo-fascismo", no ha habido un solo ataque significativo a marroquíes en este país desde el 11 de marzo. Si lo comparamos con lo que sucede en Estados Unidos, lo que ocurre en América es una auténtica desgracia: el nivel de discusión, de chovinismo de los políticos y la forma como sucedieron las cosas. Creo que España debería sentirse muy orgullosa de lo que ocurrió ese día, creo que es un modelo de cómo los países europeos deberían proceder. Así pues, en respuesta al terrorismo y a las guerras relacionadas con él, lo primero que debemos hacer es predicar con el ejemplo.

Existen, sin embargo, límites a lo que Europa puede hacer en Oriente Medio. Lo digo, no para negar su pasado colonial, en el que España también tuvo un papel sangriento e hipócrita, junto con Francia, Italia y el Reino Unido, o para desmerecer las intenciones europeas, sino porque hay que ser realistas sobre cómo piensa la gente de la región hoy en día. El registro de los últimos años hablan por sí solos: les dijimos a los israelíes que no construyeran el "muro de separación" y lo construyeron; les dijimos a los palestinos que no votaran a Hamás y les votaron; les dijimos a los Sirios que salieran del Líbano y todavía no lo han abandonado por completo<sup>5</sup>. También les dijimos a los iraníes que dejaran el programa nuclear y siguen con él. Les pedimos a los estados del Golfo que se democratizaran y todavía no hay señal alguna de que lo estén haciendo. Les pedimos a los marroquíes y a los argelinos que solucionaran el conflicto en el Sáhara, y no sólo no lo han hecho sino que tampoco parece que vayan a hacerlo. Por todo ello, creo que Europa debe rebajar sus expectativas y ser realista. Sin embargo hay cosas que se pueden hacer, y que se deberían hacer. Repito: lo más importante que podemos hacer es predicar con el ejemplo. Me gustaría citar, salvando las distancias, el famoso telegrama que George Kennan mandó desde la embajada de Moscú a Washington en 1946, que termina con una frase significativa:

Se debería hablar con Hamás porque hablar no es lo mismo que negociar, o que reconocer, y mucho menos que estar de acuerdo

“debemos contener el comunismo, pero prevaleceremos si vivimos de acuerdo con nuestras mejores tradiciones, así es como sobreviviremos”. Finalmente, la Guerra Fría terminó porque Europa occidental logró construir un sistema democrático y próspero, aquél que querían los ciudadanos del Este de Europa, y el resultado fue la paz por primera vez en cientos de años.

Sin embargo, hay cosas que se pueden hacer en Oriente Medio, y que se deberían realizar. En primer lugar mencionaría las políticas de la UE en relación a Darfur. No hay ángeles en Darfur. El error es pensar que el gobierno sudanés son los asesinos y que los rebeldes son ángeles. La única forma de salir de esto es alcanzar un acuerdo entre ellos y ofrecerles todo el apoyo diplomático y militar posible.

En segundo lugar, soy pesimista sobre la implicación de Afganistán. Sobre todo porque los paquistaníes han decidido en 2004-2005 ir a la ofensiva en cuanto vieron que los americanos estaban impacientes en Irak. Pero debido a esto y a otros problemas más profundos, el compromiso de la OTAN-UE en Afganistán podría fracasar. No obstante, es preciso esforzarse para evitarlo y en Irak, como en otras partes del mundo, implicar a las potencias regionales en la búsqueda de una solución.

En lo relativo a la cuestión árabe-israelí, deberíamos ser persistentes, mostrarnos comprometidos, indignados, directos pero modestos. Porque hay poco que Europa pueda hacer más allá de seguir hablando con ambas partes. Creo que se debería hablar con Hamás porque hablar no es lo mismo que negociar, o que reconocer, y mucho menos que estar de acuerdo. Es tarea de los gobiernos conversar y mantener un mínimo de estándares humanitarios. Pero también se debe mantener una distancia crítica y decir lo que se piensa, especialmente en materia de derechos humanos, y en particular en relación a los aspectos más básicos de los derechos humanos, que concierne a la conducta de las partes en los conflictos armados. Aquí quiero elogiar a aquéllos quienes han criticado la conducta de las Fuerzas de Defensa de Israel (IDF) en el Líbano y en Cisjordania y a quienes han denunciado enérgicamente el lanzamiento de misiles por parte de Hezbollah contra objetivos civiles en Israel, el lanzamiento de misiles desde Gaza y otras partes contra ciudades y pueblos de Israel o los atentados suicidas, entre otros. La voz de Europa debe prevalecer. Sin embargo, sabemos que ni los Estados Unidos ni los estados europeos pueden influir de forma importante en el resultado.

### Consideraciones finales

El último punto que me gustaría remarcar es más de tipo profesional y surge de mi trabajo académico. Después de cuarenta años de experiencia en el enseñamiento en más de una docena de países en Oriente Medio me impacta la escasez de las opiniones informadas e independientes, la falta de habilidad de mi generación y las subsiguientes en esta región. ¿Cuántas personas graduadas en todas estas universidades de Europa central tienen dominio del árabe, el persa, el turco, el hebreo o incluso el kurdo? ¿Cuántos pueden realizar juicios sensatos sobre, por ejemplo, hasta qué punto va a llegar este nuevo conflicto entre

suníes y chiíes en Irak? ¿Hasta qué punto es capaz Hezbollah de actuar independientemente de sirios e iraníes? ¿Hasta qué punto podemos comprometernos en un diálogo con los partidos islamistas? Pocas personas podrían realizar este tipo de juicios esenciales de calidad. En todo el mundo que conozco, desde San Francisco, cruzando Europa, hasta las universidades de Oriente Medio, en Israel y el mundo árabe, hay menos de doscientas personas cuyos juicios representen una comprensión académica suficiente de estos asuntos. Este es un problema acuciante y uno de los motivos por lo que el debate es tan simbólico. Por ello, parte de nuestra responsabilidad europea es formar y promocionar esta gente, ya sea en el periodismo, en la diplomacia o en la inteligencia.

## Notas

1. Para una completa elaboración de estas ideas, véase *Irán, Potencia Emergente en Oriente Medio. Implicaciones en la Estabilidad del Mediterráneo*, número especial de *Cuadernos de Estrategia*, no.137 Ministerio de Defensa, Madrid, julio 2007 Capítulo 1, Fred Halliday 'Contexto Político: La Política Interna Iraní y Efectos en su Política Exterior' pp. 21-56.
2. *The Middle East in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, Capítulo 5.
3. Entre otros, Anouhsiravan Ehteshami, Gerd Nonnemann, Michael Barnett, Frew Lawson, Gregory Gause, Shibli Telhami, Katarina Dalacoura, Ray Hinnebusch, Efaim Karsh, Yezid Sayigh, Avi Shlaim, David Styan, Mariam Panah, Jubin Goodarzi, Rory Miller, Amnon Aran, Karen Dawisha.
4. Hubo un "Guantánamo español", la prisión militar en lo alto de la colina de Montjuïc de Barcelona donde, en el siglo diecinueve, líderes nacionalistas filipinos y cubanos, así como anarquistas catalanes, fueron detenidos de forma extrajudicial, interrogados, torturados y, en ocasiones, asesinados. Ver la entrevista con el profesor Benedict Anderson, *La Vanguardia* 'Montjuïc XIX, Guantánamo XXI', 10 diciembre 2007.
5. Un diplomático sirio me dijo recientemente: "todavía tenemos cartas en el Líbano". Matar amigos míos es una de las que tienen, pero también tienen otras.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Escenarios de seguridad e inseguridad en el Mediterráneo

Seguridad e inseguridad en el Mediterráneo: Una perspectiva  
norteamericana  
Ian O. Lesser

## SEGURIDAD E INSEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO: UNA PERSPECTIVA NORTEAMERICANA

---

Ian O. Lesser

*Investigador del German Marshall Fund of the United States, Washington*

**D**urante la próxima década, el Mediterráneo será clave en materia de seguridad a ambas orillas del Atlántico, y todavía más substancial en las relaciones norte-sur. La presencia norteamericana en el Mediterráneo, a nivel diplomático, económico y militar es larga. Sin embargo, a pesar de los doscientos años de compromiso en la región, la perspectiva americana en el Mediterráneo sigue siendo distintiva e infradesarrollada. La UE y sus socios claves han articulado unas estrategias explícitas para el Mediterráneo y los estados a ambas orillas han desarrollado satisfactoriamente el concepto del mar como un espacio estratégico. Por el contrario, Washington sigue dividiendo la región, intelectual y burocráticamente, con rígidas líneas regionales: Europa, incluido el sur de Europa, por un lado y Oriente Medio y el Norte de África por otro. Los aspectos y complejidades sub-regionales, incluidos los Balcanes o la disputa árabe-israelí son abordados superficialmente, cuando se tratan, en el contexto Mediterráneo.

Washington sigue dividiendo la región, intelectual y burocráticamente, con rígidas líneas regionales: Europa por un lado y Oriente Medio y el Norte de África por otro

Aspectos funcionales, especialmente relacionados con el contra-terrorismo o la seguridad energética toman especial relevancia en el creciente debate sobre la estrategia norteamericana en el Mediterráneo. No obstante, Washington ha diseñado su estrategia basándose en las relaciones bilaterales y según la irrupción de conflictos en la cuenca Mediterránea más que en un enfoque global de la región como conjunto. ¿Es posible cambiarlo? Muy probablemente, sí lo es. Los factores determinantes comprenden la evolución del escenario nacional de seguridad en los países del sur del Mediterráneo y un nuevo enfoque europeo de la estrategia mediterránea. En un futuro, el escenario de seguridad en el Mediterráneo estará conformado por las tendencias y percepciones ya visibles, pero también por una serie de shocks probables capaces de remodelar la perspectiva acerca de la seguridad y la inseguridad a lo largo de la región.

### La primacía de la seguridad interior

Tradicionalmente, la seguridad en la ribera sur del Mediterráneo estaba basada principalmente en la seguridad interior. Los gobiernos de los países del Magreb a Levante se enfrentaban a continuas amenazas contra su legitimidad y estabilidad. Dejando de lado los retos políticos habituales, los regímenes deben enfrentarse a problemas de seguridad interna que van desde la violencia y el terrorismo a los movimientos separatista y el crimen

Los programas de liberalización económica pueden considerarse desestabilizadores en el campo político y de seguridad en ausencia de nuevos enfoques sustanciales hacia la educación y las inversiones

organizado. Tras el 11 de septiembre, se observa una cierta convergencia entre las posiciones del norte y del sur. En las últimas décadas, la preocupación en los países de sur del Mediterráneo por la seguridad interior contrastaba con las opiniones predominantes en Europa y cruzando el Atlántico sobre la seguridad, donde el debate entorno la seguridad estaba basado en las dinámicas estatales y las crisis regionales. Hoy en día, la concienciación sobre la seguridad es compartida entre el norte y el sur.

Algunos aspectos específicos del escenario de seguridad interior relevantes son los siguientes. En primer lugar, la tendencia demográfica suscita preocupación entre los estados europeos del sur y afecta fuertemente la percepción de la seguridad en Europa. Las sociedades en el norte de África y Levante se enfrentan, en mayor o menor medida, al reto común que les presenta la “bolsa de jóvenes” de sus poblaciones así como un desarrollo económico insuficiente. En contraposición a la situación en Europa (si bien no en los EEUU), la población de los países del sur del Mediterráneo es eminentemente joven. Estos son cada vez más numerosos, aunque el ritmo de crecimiento de la población se haya ralentizado en los últimos años. Con la única excepción de Israel – que no se considera parte del sur subdesarrollado – y Turquía, la región padece de una brecha creciente entre las necesidades de educación y empleo de las poblaciones jóvenes y lo que las sociedades pueden ofrecer. Incluso estados como Marruecos y Túnez, que han progresado notablemente en la modernización y reformas económicas, siguen enfrentándose a problemas crecientes de paro entre los jóvenes y al aumento de las expectativas de estos jóvenes, lo que resulta en una combinación explosiva. En estas condiciones, los programas de liberalización económica alentados por la UE y los EEUU pueden considerarse desestabilizadores en el campo político y de seguridad, al menos, en ausencia de nuevos enfoques sustanciales hacia la educación y las inversiones en la región.

En segundo lugar, esta tendencia demográfica en el norte y sur del Mediterráneo también fomenta la migración ilegal y problemas de políticas públicas que abarcan desde la seguridad humana a la ansiedad cultural. El diferencial de desarrollo entre el norte y el sur del Mediterráneo es el más acuciante a escala global, sólo por detrás de la brecha entre Corea del Norte y del Sur. Además, las dinámicas migratorias del Mediterráneo cada vez más son resultado de las presiones de un sur lejano, incluido el África subsahariana, Oriente medio y el sur de Asia. Cuando las sociedades del norte han adoptado políticas migratorias y controles fronterizos más restrictivos, la circulación habitual de los inmigrantes se ha visto limitada. A medida que aumenta el riesgo, los inmigrantes residentes en Europa tienden a permanecer en el norte, a pesar de que las presiones generales para la migración económica se mantengan elevadas. Unas políticas más duras provocan, por consiguiente, el efecto involuntario de hacer aumentar el número de inmigrantes “ilegales” en el norte, un suceso visible también en Estados Unidos. Esta tendencia tiene implicaciones de seguridad por las vidas que se pierden en los intentos fallidos por cruzar el Mediterráneo y por la expansión de las redes terroristas y criminales que acompañan la migración ilegal. En un sentido más amplio, la migración de este calibre fomenta la ansiedad cultural –el miedo a la seguridad de la propia identidad- tanto en el norte como en el sur y unas políticas xenófobas que dificultan las relaciones entre el norte y el sur a largo plazo.

En tercer lugar, el Islam político se mantiene como una de las principales amenazas para los actuales regímenes de los países sur del Mediterráneo. De Marruecos al Líbano, los movimientos islamistas compiten por el poder a nivel de política electoral, con distinto grado de fortuna. Desde la perspectiva de los países del norte del Mediterráneo, no está claro que movimientos como el Partido de la Justicia y el Desarrollo marroquí o la Hermandad Musulmana de Egipto representen un desafío para la seguridad *per se*, aunque para unos gobiernos del sur muy presionados, la amenaza es suficientemente clara. Más problemático ha sido el resurgimiento y reestructuración de las redes islamistas violentas a lo largo del norte de África, con repercusiones en Europa. Puede que Argelia no se encuentre al borde del colapso bajo la presión de la violencia islamista como a mediados de los 1990. No obstante, los movimientos islamistas siguen siendo un factor importante en la estabilidad del Mediterráneo, como demuestran las acciones de Al Qaeda para el Magreb Islámico en Argelia, el control de Hamás en Gaza y el poder de Hezbollah en el Líbano. Un movimiento de personas relativamente fácil en el Mediterráneo y la presencia de grandes comunidades de ciudadanos de países del sur del Mediterráneo en Europa hacen del problema del islamismo radical y del terrorismo jihadista un problema común para el norte y para el sur.

Irak será un factor importante en esta ecuación por ser una causa célebre para los islamistas del Mediterráneo así como por haberse convertido en el campo de entrenamiento de las nuevas generaciones de extremistas. Un gran número de combatientes extranjeros en Irak provienen del norte de África, incluido Egipto. Con el tiempo, estos jihadistas expatriados regresarán a sus países o encontrarán la forma de acceder a Europa, donde podrán centrar sus esfuerzos en los enemigos “cercaños”, los regímenes establecidos y los objetivos occidentales cercanos a casa. Ya se observó una tendencia similar tras el retorno de los árabes de Afganistán de la lucha contra la Unión Soviética. Los observadores en el norte de África atribuyen a estos veteranos afganos parte de la responsabilidad de fomentar la agitación violenta en Argelia, Egipto y Túnez a finales de los 80 y principios de los 90. El alcance y la relevancia del factor afgano en el norte de África es debatible, pero sería imprudente asumir que los veteranos de la insurgencia iraquí no tendrán un papel relevante en la seguridad del Mediterráneo en la próxima década.

## Nacionalismo y dinámicas interestatales

En cierta medida, es posible argumentar que el Mediterráneo es “más” seguro actualmente que hace una década. En el Mediterráneo occidental, las fricciones entre Marruecos y España por los enclaves de Ceuta y Melilla siguen sin estar resueltos, pero el riesgo de un enfrentamiento abierto es probablemente menor que hace algún tiempo. La distensión occidental con Libia y la progresiva reintegración de Trípoli en la escena económica y política internacional ha eliminado algunas de las fuentes de tensión en el Mediterráneo central, aun cuando el futuro de Libia y de sus relaciones exteriores a largo plazo es incierto. En el Mediterráneo Oriental, la distensión entre Atenas y Ankara ha cambiado significativamente en términos de estabilidad regional y gestión de crisis. La nueva pauta de relaciones, apoyada en unos vínculos económicos cada vez más

El proceso de paz en Oriente Medio sigue determinando la seguridad en el Mediterráneo. La imposibilidad de alcanzar un acuerdo integral limita un diálogo multilateral en materia de seguridad

estrechos y en la diplomacia bilateral, también ha eliminado uno de los principales desafíos políticos para Washington. La estabilidad del Egeo ya no plantea las mismas necesidades a los políticos norteamericanos. El problema de Chipre sigue vigente, obstaculizando la ya complicada candidatura a la UE. Pero pocos en Europa o en los Estados Unidos temen un enfrentamiento entre Grecia y Turquía por Chipre. Chipre representa ahora un problema político más que de seguridad desde una perspectiva norteamericana y el centro de gravedad de la diplomacia chipriota ha pasado de Washington a Bruselas.

El conflicto palestino-israelí y el proceso de paz en Oriente Medio en general siguen determinando la seguridad en el Mediterráneo de forma significativa, no sólo por su influencia en la opinión pública en los países del sur del Mediterráneo. Indirectamente, la imposibilidad de alcanzar un acuerdo integral limita un diálogo multilateral en materia de seguridad y la cooperación en los marcos de la UE, la OTAN y regionales. El conflicto tiene claramente una dimensión Mediterránea, especialmente respecto a Líbano y Siria. No obstante, podríamos decir que aquí el centro de gravedad también se ha desplazado hacia el este en términos políticos y de seguridad. Irán es cada vez más relevante para los cálculos de seguridad israelí y Teherán es, por su creciente alcance estratégico y su apoyo a fuerzas irregulares, un actor relevante en el conflicto de Oriente Medio. Asimismo, Arabia Saudita y los pequeños estados del Golfo han adquirido mayor peso en el futuro del proceso de paz y su participación es tenida en cuenta, como se ha demostrado en la reciente conferencia de Annapolis. El conflicto no resuelto entre Israel y sus vecinos alcanza al Este, desde el Mediterráneo hasta el Golfo e incluso Pakistán.

El resultado de la seguridad en el Mediterráneo a nivel estatal y de estallidos regionales vendrá determinado por la influencia del nacionalismo como fuerza política en el norte y en el sur. El auge del sentimiento nacionalista podría fácilmente implicar un deterioro de las relaciones entre Grecia y Turquía. Asimismo, podría hacer empeorar unas relaciones ya tensas entre Marruecos y Argelia por el Sáhara Occidental y otras cuestiones. El nacionalismo es el motor de la inestabilidad en los Balcanes y alrededor del Adriático y también es parte de la ecuación mediterránea. Durante la próxima década, la perspectiva de estabilidad en el Mediterráneo vendrá determinada por la tensión entre el nacionalismo y la adhesión a la concepción tradicional de soberanía nacional, y por una tendencia más positiva de la integración en un espacio europeo más amplio y entre los países del sur, con la excepción del comercio energético. Esta última dimensión permanece sorprendentemente subdesarrollada en el Mediterráneo, con la persistencia de impedimentos estructurales y políticos para el comercio, las inversiones y la cooperación regional a muchos niveles.

### Nuevos actores, nuevas estrategias

Para el encendido debate sobre la unipolaridad y sus alternativas es relevante mencionar que las regiones claves en la periferia de Eurasia son altamente multipolares. Este es especialmente el caso del Mar Negro, el Caspio y Asia Central. También es el caso del Mediterráneo, donde un elenco de actores, viejos y nuevos, están presentes y desempeñan, directa o indirectamente, un papel en la seguridad.



A nivel euro-atlántico, el Mediterráneo es un área donde el papel de los americanos y de los europeos queda relativamente equilibrado. En comparación con el Golfo, los estados Europeos pueden proyectar poder militar en el Mediterráneo de forma muy efectiva. En términos políticos y económicos, la UE es el actor principal en la región. Potencias como Francia, con una larga historia de relación, siguen reinventándose como socios económicos, políticos y en el campo de la defensa en el norte de África. La implicación económica norteamericana en el norte de África está aumentando, esencialmente a resultas del comercio energético con Argelia, el relanzamiento de las relaciones con Libia y el acuerdo de libre comercio con Marruecos. No obstante, Europa sigue siendo el socio comercial e inversor clave en el sur del Mediterráneo. La Sexta Flota de los EEUU permanecerá en el Mediterráneo aun cuando la presencia militar americana en Europa se reduzca o se reoriente hacia otra parte. Pero no se puede seguir dando por hecho un compromiso americano continuo en materia de seguridad en todo momento y bajo cualquier circunstancia. Concretamente, en los próximos años puede que haya “demasiada poca” presencia americana “para el confort europeo” en los Balcanes y en el norte de África. Los EEUU ya no despliegan sus portaaviones en el Mediterráneo, algo que hubiera sido impensable hace una década.

Al mismo tiempo, nuevos actores externos irrumpen en la escena mediterránea. Rusia – de hecho un viejo actor -ha vuelto a la región después de casi veinte años de ausencia. Rusia está presente cada vez más como inversor, esencialmente en el sector energético, como un socio comercial y como suministrador de productos de defensa a Argelia y Siria entre otros. Los rusos son ahora parte del paisaje mediterráneo como turistas y residentes. A finales de 2007, la Armada rusa ha vuelto al Mediterráneo para ejercitar su fuerza por primera vez desde el desmembramiento de la Unión Soviética. Esta renovada implicación rusa en la vida diplomática, comercial y de seguridad en el Mediterráneo podría adquirir nuevos significados si las relaciones de Rusia y Occidente siguieran deteriorándose. Una vuelta al estilo de competición de la Guerra Fría, incluso a niveles muy inferiores, podría situar el centro de gravedad en el sur, en el Mar Negro, los Balcanes y el Mediterráneo Oriental, áreas que durante la primera Guerra Fría quedaron al margen.

China está emergiendo como actor de importancia en el Mediterráneo y como potencial actor en materia de seguridad. La rápida expansión de la inversión china en el África Subsahariana ha eclipsado el reducido pero remarcable crecimiento de la inversión china en el norte de África. Estas inversiones van más allá del sector de la energía e incluyen participaciones a gran escala en la industria textil de Túnez e instalaciones portuarias en el Mediterráneo. Históricamente, China ha desarrollado un papel preeminente para Albania como aliado en su defensa, como socio en el programa nuclear argelino y, junto con Corea del Norte, como suministrador de tecnología de misiles balísticos a Siria y Libia. Mirando al futuro, India, que ya es un aliado en la defensa a través de su cooperación con Israel, podría adquirir mayor interés en el comercio y la seguridad en el Mediterráneo.

Más de una década después del lanzamiento del Partenariado Euromediterráneo (Proceso de Barcelona) los socios a ambas orillas del Mediterráneo se replantean los principios de un proceso que se

China está emergiendo como actor de importancia en el Mediterráneo e India podría adquirir mayor interés en el comercio y la seguridad en el Mediterráneo

ha visto como problemático y disfuncional. Entre los países del sur del Mediterráneo hay el deseo de una asociación más equitativa, con más voz para el sur en las agendas política, económica y de seguridad. La ausencia de un socio integrado en el sur y la persistencia de un modelo de relación con Europa donde ésta es el centro y establece relaciones bilaterales con cada país son percibidas como parte del problema. Barcelona se lanzó en un momento de optimismo en las vías bilaterales y multilaterales del proceso de paz de Oriente Medio. Con los años, la persistencia de conflicto con Israel ha resultado ser el mayor obstáculo a la cooperación multilateral con los socios del sur del Mediterráneo en los asuntos políticos y de seguridad. Además, la ayuda e inversiones europeas en el sur del Mediterráneo está cada vez más condicionada, ligada a las reformas económicas y políticas y al desarrollo de proyectos sostenibles susceptibles de ser financiados por la UE – un reto actual para los estados del sur del Mediterráneo.

Para Europa, la experiencia de Barcelona ha sido asimismo frustrante. El Partenariado Euromediterráneo (PEM) padece de una permanente falta de consenso entre los miembros de la UE porque las necesidades de la periferia sur de la EU compiten con la ampliación y las prioridades de cohesión en el Este. La elaboración de la Política Europea de Vecindad ha complicado todavía más esta situación porque los Estados Miembros de la UE se plantean qué lugar ocuparán las iniciativas mediterráneas en el marco general de una Europa más amplia, por el Este y por el Sur. ¿Puede seguir funcionando como una iniciativa autónoma o se insertará dentro de una estrategia más amplia para la vecindad? Los Estados del sur de Europa seguirán prefiriendo una estrategia europea específica y bien financiada hacia el Mediterráneo, construida alrededor de la noción de una identidad mediterránea. Sin embargo, este enfoque podría no ser sostenible. La ausencia de una dimensión transatlántica también impone ciertas limitaciones al PEM, especialmente en el contexto de la seguridad.

Los EEUU han sido activos en el Diálogo Mediterráneo de la OTAN, lanzado en 1994 y posteriormente ampliado y reforzado. Pero incluso aquí, los EEUU nunca han estado en la vanguardia de una iniciativa que promovieron especialmente los países de la Alianza del sur de Europa. Desde el momento en que el Diálogo Mediterráneo sigue avanzando hacia la dirección de una cooperación en materia de defensa tangible y práctica con los siete socios mediterráneos (Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Israel y Jordania) Estados Unidos seguirá teniendo interés, que hasta se podría ver incrementado. Ya hay conversaciones informales para atraer a Libia hacia el Diálogo, un paso que Washington podría también apoyar.

Algunas de las principales nuevas ideas relacionadas con la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo provienen de Francia, con importantes implicaciones transatlánticas. La propuesta del presidente Sarkozy en 2007 de una Unión Mediterránea fue recibida con cierto escepticismo en Europa, en parte por miedo a que pudiera perjudicar unas iniciativas de la UE hacia una región convulsa. Para algunos, la propuesta fue vista como una estrategia para apartar la candidatura turca de la UE. Con el tiempo, el concepto ha ido ganando terreno, hasta un tentativo apoyo español e italiano. Claramente, la seguridad será tan sólo una parte de esta Unión, cuyo núcleo lo conformarán una serie de proyectos funcionales específicos en áreas como la energía, la seguridad y la inmigración.

La Unión Mediterránea ha captado la atención de los EEUU. El “factor Sarkozy” es, sin duda, parte de la explicación. La otra, el posible inicio de cooperación con Washington. Si Francia regresara al comando militar integrado de la OTAN, como la administración Sarkozy ha dejado entrever, la cooperación transatlántica en el Mediterráneo se vería directamente afectada. Por estas razones, la política de diálogo franco-americano en el Mediterráneo podría ocupar un lugar preponderante en el futuro estratégico de la región durante los próximos años.

Más allá de cuestiones de estabilidad interna, el desarrollo, la lucha contra el terrorismo, la energía y la seguridad marítima se situarán en lo alto de la agenda en los nuevos enfoques en el Mediterráneo. El desarrollo de una red cada vez más nutrida de oleoductos y gaseoductos en el Mediterráneo occidental, central y oriental y en el Adriático está acercando el Mediterráneo incluso a fuentes energéticas y mercados lejanos. Está emergiendo un mercado energético mediterráneo y cuestiones del tráfico de energía están copando una parte importante de la política exterior en Turquía, Grecia e Italia, entre otros países de la región. La propuesta de un oleoducto desde África occidental hasta Argelia añadiría una nueva dimensión sur a este entramado. Las preocupaciones energéticas están haciendo que aumente la atención a la seguridad marítima en el Mediterráneo, en términos generales, para incluir la seguridad de las rutas marítimas, los puertos y los puntos de paso principales como en canal de Suez, el estrecho de Gibraltar y el Bósforo, así como los distintos riesgos medioambientales. La tendencia debería ser hacia una mayor transparencia en asuntos marítimos, incluso en detrimento de la soberanía nacional.

### **Sacudidas potenciales y acontecimientos transformadores**

Más allá de las discusiones sobre las tendencias a largo plazo, los estrategias prudentes también deberán tener en cuenta la posibilidad de acontecimientos transformadores inesperados capaces de producir giros repentinos en los escenarios de seguridad. Con distintas influencias regionales y actores múltiples, el Mediterráneo está especialmente expuesto a sacudidas, tanto positivas como negativas. Una lista ilustrativa de estos *shocks* potenciales en el Mediterráneo incluiría los siguientes:

- La emergencia de una o más potencias armadas nuclearmente en Oriente Medio sería un elemento transformador para el escenario estratégico. Un Irán nuclear, o casi-nuclear, y nuevos programas en otros países podrían desencadenar una serie de efectos en el equilibrio militar y las percepciones estratégicas a lo largo de la región, desde el Caspio al Egeo, en Europa y en el Magreb. La proliferación continuada de misiles balísticos de alcance transmediterráneo pone de manifiesto la exposición del norte y del sur a unas dinámicas de proliferación tanto en el Mediterráneo como fuera.
- Un desmoronamiento en Pakistán podría parecer un acontecimiento alejado visto desde el Mediterráneo. Sin embargo, el consiguiente caos, sus efectos en las redes terroristas y la posible pérdida de control sobre el arsenal nuclear del país podrían tener implicaciones espectaculares para Europa y el sur del Mediterráneo.

Las posibles consecuencias de una crisis prolongada para el entorno del Mediterráneo son muy diversas

- Un mayor deterioro de las relaciones entre una Rusia cada vez más nacionalista y asertiva y un “Occidente” cada vez más inseguro podrían avivar el miedo de una escalada en la competición sobre asuntos de seguridad energética, algunos de los cuales se jugarían en un escenario mediterráneo más amplio. En estas condiciones, los estados del Magreb y de Levante, incluida Turquía, podrían verse forzados a tener que tomar elecciones incómodas relacionadas con su defensa y abocados a unas relaciones económicas difíciles entre este y oeste.
- La actual inestabilidad financiera global evidencia que el potencial para una crisis económica severa es más que real. Las posibles consecuencias de una crisis prolongada para el entorno del Mediterráneo son muy diversas. Economías con un alto índice de crecimiento pero frágiles – Turquía es el caso paradigmático aunque hay otros – podrían tenerse que enfrentar a nuevas crisis económicas propias. Los países en vías de desarrollo en el Magreb podrían ver reducida drásticamente la ayuda y las inversiones. Los principales exportadores de energía como Libia y Argelia podrían ver cómo se frena la demanda y los altos precios del petróleo y del gas, con implicaciones preocupantes para la cohesión y la estabilidad nacionales. Movimientos xenófobos y nacionalistas en Europa podrían beneficiarse de estas condiciones y se podría esperar que se adoptara una posición más dura en las migraciones y en las relaciones norte-sur en general. Las restricciones económicas pueden también complicar severamente las relaciones transatlánticas, limitando la posibilidad de una política más concertada tanto en el Mediterráneo como en otras áreas. Finalmente, una recesión prolongada – o incluso peor – podría llevar a un enfoque con un papel más reducido del poder y la presencia norteamericanos, dejando que Europa se hiciera cargo de más aspectos de la seguridad en la periferia del continente. En el peor de los casos, al deterioro de las relaciones de seguridad entre los estados podría seguirle la deterioración de las relaciones económicas, aumentando la posibilidad de conflicto regional – el modelo de entreguerras.
- Nuevos actos de super-terrorismo, siguiendo el patrón del 11 de septiembre, o una campaña de dramáticos, aunque menos mortíferos, ataques como los de Madrid, Estambul o Casablanca podrían provocar un mayor grado de desestabilización en el contexto mediterráneo. El “próximo ataque” podría muy bien ser en Europa. Como los atentados de Madrid y los más recientes intentos frustrados en Italia y España demuestran, el sur de Europa no es inmune. Hay una oportunidad significativa de que las redes del norte de África participen en nuevos ataques de este tipo. El resultado podría ser una mayor “securitización” de las relaciones norte-sur en el Mediterráneo, y un refuerzo de las percepciones sobre seguridad interior.
- El desmembramiento de Irak y la emergencia de un estado kurdo independiente en el norte podría poner problemas enormes para Turquía y sus socios internacionales. Ankara todavía se enfrenta a problemas de seguridad importantes como resultado de la renovada insurgencia del PKK y el terrorismo urbano. La naturaleza de la reacción turca podría tener implicaciones a largo plazo en la orientación estratégica de Turquía, y en la habilidad de Ankara para actuar en otras esferas, incluido el Mediterráneo oriental.

A este catálogo de eventualidades negativas, podríamos añadirle algunos acontecimientos potenciales de efectos positivos también con capacidad transformadora:

- Incuestionablemente, un acuerdo palestino-israelí y una solución sostenida e integral para el establecimiento de dos estados, tendría un efecto transformador en el escenario de seguridad del Mediterráneo. Evidentemente, otras rivalidades regionales persistirían, así como los retos internos. No obstante, se habría eliminado uno de los principales puntos de conflicto, incluso a pesar de que los extremistas siguieran poniendo en peligro el acuerdo. También se podría incluir un nuevo compromiso clave con la estabilidad y el desarrollo del estado palestino dentro de una estrategia más amplia de ayuda e inversiones para el sur del Mediterráneo. Consolidar y asegurar un acuerdo integral podría, por su naturaleza, requerir una mayor coordinación transatlántica en el Mediterráneo oriental.
- La distensión entre Teherán y Washington podría ser una posibilidad remota en 2008. Durante la próxima década, sin embargo, el potencial de una ruptura revolucionaria en el modelo de relaciones entre Irán y Occidente es bastante real. A diferencia de la reciente distensión con Libia, la reintegración de Irán iría más allá de la simple estabilización. Ésta sería transformativa para la no proliferación, la seguridad energética y “el fin del conflicto” en las relaciones entre Israel y sus vecinos. Estos efectos se podrían sentir en el Mediterráneo y en el Golfo.

## Observaciones generales y conclusiones

El entorno de seguridad del Mediterráneo está evolucionando rápidamente, a causa de presiones internas en ambas orillas del mar, unas dinámicas regionales cambiantes – positiva y negativamente– y por la emergencia de nuevos actores y nuevas estrategias. Cuestiones como la religión o la identidad, elementos tradicionalmente importantes en los asuntos Mediterráneos, son, una vez más, centrales. Los *shocks* estratégicos, muchos provenientes de fuera del Mediterráneo, van a desarrollar probablemente un papel crucial en la evolución de la región a distintos niveles. Una vez más, aunque no todas estas contingencias transformadoras son negativas, pueden tener consecuencias desestabilizadoras importantes para la región.

De cara al futuro, este análisis sugiere que los socios de ambas orillas del Mediterráneo y del Atlántico se enfrentarán a las mismas cuestiones. En primer lugar, los estados mediterráneos, y especialmente los estados mediterráneos europeos van a tener que considerar la posibilidad de establecer estrategias más amplias hacia la periferia europea, la vecindad ampliada, en contraposición a una estrategia vigorizada hacia el Mediterráneo, la periferia europea. ¿La identidad mediterránea es importante como principio organizador para una estrategia o política o es un anacronismo? La propuesta francesa de una Unión Mediterránea y notable reactivación del Diálogo 5+5 sugieren que la noción de una identidad mediterránea unificada no ha perdido vigencia. Podría incluso ser un corolario necesario para una nueva *ostpolitik* dirigida por Alemania si Europa tiene que ser un actor de seguridad en la periferia.

En segundo lugar, ¿qué papel pueden desarrollar los Estados Unidos en las nuevas estrategias mediterráneas? Dependerá en gran medida de la competencia de prioridades en las políticas y planificación norteamericanas. Si la próxima década se define por una competición estratégica más

La primacía de las condiciones internas para la seguridad en la región reclama una mayor coordinación en los enfoques europeos y americanos

intensa entre los EEUU y China, es poco probable que el compromiso norteamericano con la seguridad en el Mediterráneo se expanda. Si la estabilidad en la periferia sur de Europa es percibida como un factor crítico para la seguridad transatlántica en una era de riesgos compartidos, un mayor compromiso de los EEUU aunque no necesariamente una mayor presencia, serían una prioridad. Bajo cualquier condición, la primacía de las condiciones internas para la seguridad en la región reclama una mayor coordinación en los enfoques europeos y americanos en la ayuda, las inversiones y las reformas en el sur del Mediterráneo.

Finalmente, los socios a ambas orillas del Mediterráneo se verán afectados por la globalización de la seguridad regional, particularmente por los florecientes vínculos entre seguridad en África y Eurasia y el escenario estratégico en el Mediterráneo. Nuevas rutas de tránsito y patrones de inmigración más amplios son parte de esta ecuación, junto con el aumento del alcance de los sistemas armamentísticos, y la creciente capacidad de los actores no mediterráneos de proyectar poder, tanto duro como blando, en el mar y su interior. La constante cuestión de la interdependencia de los mundos del Mediterráneo y el Atlántico (y el Pacífico) sigue siendo relevante para los estrategas y políticos actualmente.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Escenarios de seguridad e inseguridad en el Mediterráneo

Los retos de seguridad en el Mediterráneo sur-oriental: Implicaciones  
para la UE  
Meliha Benli Altunisik

## LOS RETOS DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO SUR-ORIENTAL: IMPLICACIONES PARA LA UE

---

**Meliha Benli Altunisik**

*Catedrática, Departamento de Relaciones Internacionales.  
Middle East Technical University, Ankara*

La dimensión securitaria en el Mediterráneo ha evolucionado desde el final de la Guerra Fría. Han aparecido nuevos retos y otros son los de siempre, con nuevos giros. En cuanto al alcance geográfico, este artículo se centra en la región sur-oriental del Mediterráneo, incluidos el Mashreq y el Golfo. A pesar de que algunos de los aspectos analizados aquí son también relevantes para el Magreb, la región del Mediterráneo oriental tiene sus propias dinámicas. El debate se basará en ver cuáles son las implicaciones de estos desafíos para la UE. La UE y la región del sur del Mediterráneo están relacionadas por cuestiones de seguridad. Es importante identificar estos retos desde una perspectiva regional, sin priorizar los intereses europeos. En este contexto, identificaré los siete retos actuales en la región mediterránea que, en mi opinión, seguirán influyendo en el futuro

Irán se ha convertido en los últimos años manifiestamente en una potencia mediterránea

### **Creciente interconexión entre los distintos conflictos de la región**

El conflicto árabe-israelí, principal conflicto en la región durante mucho tiempo, está cada vez más interconectado con los dos otros principales problemas en Oriente Medio: las crisis iraquí e iraní. La conexión entre estos conflictos se da en ambas direcciones. La guerra de Irak de 2003 contribuyó a radicalizar todavía más la región y dio a conocer a los grupos más radicales en el frente árabe-israelí. Por otro lado, la presencia de los Estados Unidos en Irak y su objetivo de transformar la región tras el 11 de septiembre han dilapidado la posibilidad de que los EEUU ejerzan presión sobre Israel para lograr la paz. La Administración Bush, quien, para empezar, no parecía demasiado interesada en la resolución del conflicto árabe-israelí se volcó en Irak. La crisis de Irán, por otro lado, ejerce una gran influencia en el frente árabe-israelí. Irán se ha convertido en los últimos años manifiestamente en una potencia mediterránea. Estos conflictos se han ido convirtiendo paulatinamente en escenario para actores regionales y extra-regionales, especialmente los EEUU, para seguir su lucha en el la imposición de su visión del orden regional. El Líbano se ha convertido en un campo de batalla para ello. La guerra del Líbano del verano de 2006 es un caso claro. La persistencia del conflicto palestino también permite al presidente iraní Ahmadinejad disponer de una plataforma en



el espacio público árabe. El secreto, conocido por todos, del arsenal nuclear israelí le sirve a Irán para justificar sus ambiciones nucleares. Estos vínculos tan claros entre los distintos conflictos sin duda han llevado a la expansión de las fronteras del Mediterráneo más allá de su referencia geográfica, lo que complica todavía más los problemas de seguridad y los hace menos manejables. La solución del conflicto árabe-israelí se ha convertido en el más complicado, especialmente mientras el resto de conflictos perduren. Esto presenta problemas particulares para los EEUU ya que ha construido una región mediterránea dividida a través de sus políticas desde el final de la Guerra fría. La UE, por otra parte, ha tardado demasiado en desarrollar políticas destinadas a los países del Golfo. Por ello, la creciente interconectividad de los distintos conflictos de la zona presenta todavía más limitaciones para las políticas mediterráneas.

### Falta de marcos de seguridad regional en el sur

Esta zona es un caso difícil para la construcción regional. Hay varias razones para ello y todas están relacionadas con las políticas de los actores exteriores. El conflicto árabe-israelí y otras polarizaciones, la consolidación de la norma de la soberanía nacional en contra de la cooperación regional y las políticas de exclusión, especialmente de los actores regionales, han obstaculizado la construcción de un régimen de seguridad regional. Como resultado de ello, sigue prevaleciendo la mentalidad de "suma cero" en cuestiones securitarias. Oriente Medio en general ha operado bajo principios realistas, especialmente bajo el principio del equilibrio de poderes. La confianza en el equilibrio de fuerzas en relación con los aspectos de seguridad regional ha sustentado la inestabilidad crónica con el frecuente uso de una intensidad alta y baja de conflicto. El dilema de la seguridad ha caracterizado las relaciones en Oriente Medio y ha evitado un enfoque realmente securitario para la región. El Partenariado Euromediterráneo pone énfasis en la promoción del regionalismo para abordar los asuntos de la región de interés común. No obstante, en última instancia, esto debe ser iniciado desde el interior de la región. Una de las oportunidades la ha representado la Cumbre de vecinos de Irak, que empezó antes de la Guerra de 2003 como una iniciativa turca. Tras el establecimiento del gobierno iraquí, Irak también se ha unido a esta iniciativa y participa en los encuentros que reúnen a los ministros de interior y de exterior. Irak está sufriendo transformaciones de envergadura y se enfrenta a grandes retos en este proceso. El resultado final de esta transformación tendrá importantes repercusiones no sólo para Irak, sino también para el conjunto de la región. Los estados de la zona se muestran reticentes a lo que significaría todo esto para ellos e intentan desarrollar medidas para asegurarse su influencia y salvaguardar sus propios intereses. Por otra parte, Irak necesita tiempo y la ausencia de todo tipo de intervención para solucionar sus propios problemas y avanzar en el proceso de construcción del Estado. Las cuestiones de seguridad de todos estos actores no se pueden abordar por separado, puesto que están relacionadas. Dicho de otra forma, estos actores constituyen un complejo de seguridad, definido por Barry Buzan como un grupo de estados cuyas preocupaciones en el terreno de la seguridad están tan estrechamente relacionadas que la

seguridad nacional de uno no se puede considerar, de forma realista, separada de los otros” . Por ello, el nuevo escenario<sup>1</sup> surgido tras la Guerra de Irak de 2003 estableció una nueva esfera de seguridad sub-regional, cuyo centro se sitúa en Irak. Los actores principales en este nuevo escenario ya no son sólo los países del Golfo, sino que además ahora incluyen a Turquía, Siria y Jordania. La Cumbre de Vecinos se propuso alcanzar acuerdos sobre un seguido de principios comunes básicos, como la integridad territorial, la resolución de disputas de forma pacífica, un mínimo de medidas de confianza y el establecimiento de mecanismos para el diálogo. Durante tiempo, su efectividad fue obstaculizada por la sensibilidad de Turquía hacia la autonomía turca en el norte iraquí por las políticas excluyentes de los EEUU hacia Irán o Siria. Si embargo, en el último encuentro en Estambul se decidió de forma general la inclusión de actores externos como los EEUU o la UE. Esta evolución, si se mantiene, puede ser significativa para el establecimiento de un régimen de seguridad limitado en la región. El logro más importante de este régimen sería el reconocimiento a los derechos de seguridad común y el rechazo al uso de la fuerza militar. Como tal, puede actuar como una pieza en la construcción de un marco de seguridad integral e institucionalizado en una región que se enfrenta a los retos de la seguridad y la estabilidad política.

Las políticas de los EEUU se han basado en el principio de la exclusión de algunos países

### La política de exclusión de los EEUU y el unilateralismo

Las políticas de los EEUU, el principal actor extra-regional en la zona desde la II Guerra Mundial, se han basado en el principio de la exclusión de algunos países. Durante los años de la Guerra fría, la bipolaridad justificaba estas políticas y, en ocasiones, los EEUU interpretaron erróneamente las dinámicas regionales en el contexto de su lucha contra a URSS. Por consiguiente, las políticas de los EEUU alienaron el nacionalismo árabe e intentaron excluir a estos regímenes y movimientos de las políticas regionales. Una vez acabada la Guerra Fría, los EEUU decidieron establecer un Nuevo orden en Oriente Medio. Un elemento importante de este orden fue la exclusión de dos de los principales estados del Golfo, Irán e Irak, de su política regional. La Administración Clinton puso en marcha su “Dual Containment policy” a través del uso de distintas herramientas, incluido el embargo, el uso de la fuerza y los esfuerzos diplomáticos para obtener el apoyo de otros actores. Las políticas de exclusión continuaron y, de hecho, se extendieron después del 11 de septiembre. Cuantos más esfuerzos dedicaba la Administración Bush a aplicar una política más firme para la creación de un “Nuevo Oriente Medio”, menos atención prestaba al principio del multilateralismo. Las nuevas prácticas de los EEUU habían provocado nuevas inseguridades en la región. Cuando la Administración Bush tenía como objetivos declarados a Irán y Siria, estos regímenes buscaban hacer fracasar la política norteamericana en Oriente Medio, especialmente en Irak. La exclusión de algunos de los principales actores regionales evitó avanzar en el establecimiento de la estabilidad. Por otro lado, el poder de los EEUU y su unilateralismo se ha convertido en una fuerza a tener en cuenta hasta para los aliados tradicionales de los EEUU en la región. Por ello, uno de los nuevos retos tanto para los actores regionales como extra-regionales hoy en día es cómo gestionar el poder de los EEUU.

La cuestión del Islam político y cómo abordarlo es todavía uno de los principales retos para los actores regionales y externos

## Creciente divisiones en la región entre distintos grupos y actores no estatales

Recientemente la política regional se ha caracterizado por la polarización de distintos actores. Las divisiones han llegado hasta tal punto que algunos analistas han empezado a hablar de una nueva Guerra Fría en la región. Por otro lado, se observa una polarización creciente entre los estados más pro-occidentales y aquellos que contestan el poder de los EEUU y su proyecto de modelar la región según sus deseos. Otros actores no estatales, como Hamás en Palestina, Hezbollah en el Líbano y algunas organizaciones kurdas también se han convertido en actores en esta polarización. Estos grupos se escapan del control del Estado y, en última instancia amenazan los principios básicos del sistema del Estado como la territorialidad o el monopolio del control y uso de la fuerza. Finalmente, últimamente también está surgiendo una nueva división entre sunnitas y chiitas, lo que todavía dificulta más la resolución de la situación. El poder creciente de los chiitas en Irak tras la caída del régimen de Saddam Hussein y la emergencia de Irán como actor en la política regional ha causado preocupación entre los estados de mayoría sunnita. Para algunos estados que tienen una minoría chiita considerable, la situación presenta un desafío interno. Finalmente, este fenómeno también tiene implicaciones regionales ya que algunos países cuentan con una reducida población chiita que podría verse amenazada. Por ello, como ha sido el caso, la histórica división entre chiitas y sunnitas tiene mucho que ver con la política de baja intensidad. Esta amenaza, establecida en términos sectarios, añade inestabilidad a la región, así como a los distintos estados a nivel interno.

## La cuestión del Islam político

La cuestión del Islam político y cómo abordarlo es todavía uno de los principales retos para los actores regionales y externos. El Islam político sigue siendo la principal fuerza política de la región. No obstante, en los últimos años éste ha experimentado importantes cambios. Por un lado, ha irrumpido el Islam radical global, que trasciende el nivel del Estado y actúa como la base de una *ummah* (comunidad) islámica. Con esta ideología y estos métodos, representa un desafío importante no sólo para Occidente, sino también para los chiitas, los musulmanes seculares y los estados regionales. También presenta nuevos desafíos a la UE, por el sus potenciales vínculos con las comunidades musulmanas en Europa. A pesar de un limitado número de reclutamientos si tenemos en cuenta el volumen de las comunidades musulmanas, el fenómeno expone los problemas de la integración en estos países. El Islam político parece haber evolucionado hacia una línea más moderada: En los últimos años, varios partidos islamistas han emergido en distintos países de Oriente Medio con el objetivo de “unir el Islam con la elección y libertad individuales de democracia y modernidad”<sup>2</sup>. Hay partidos islamistas en la región, como el partido de la Justicia y el Desarrollo en Marruecos, Hizb al-Wasat en Egipto y el Frente de Acción Islámico en Jordania que han renunciado a la violencia y han aceptado trabajar de acuerdo con el sistema actual<sup>3</sup>. El desarrollo del llamado fenómeno post-islamista es muy importante para la evolución de la política en Oriente Medio. Sin embargo, todavía no sabemos demasiado del porqué y el cómo algunos

movimientos islamistas están evolucionando así o hasta qué punto esta evolución es genuina. Sin embargo, los acontecimientos en el Islam político están íntimamente ligados a los desafíos de seguridad de la región. La constante popularidad de los movimientos del Islam político y la evolución del post-islamismo han llevado a los poderes externos como la UE a plantearse si entablar relaciones con los grupos islamistas no violentos y cómo hacerlo.

### **El dilema entre estabilidad y democracia**

La falta de gobiernos responsables, transparentes y participativos en la región amenaza no sólo a los ciudadanos, sino también a los estados entre ellos.

La promoción de la democracia como forma de afrontar los retos de seguridad ha pasado también a formar parte de las políticas de los poderes externos en los últimos años. La UE fue la primera en decidir enfrentarse a las causas de la inestabilidad en la región y su propagación hacia el norte con el lanzamiento del Proceso de Barcelona en 1995. La Administración Bush, tras los atentados del 11 de septiembre, también promovió la democratización como la panacea para el terrorismo, aunque con instrumentos distintos a los utilizados por la UE. Sin embargo, las políticas tanto de la UE como de los EEUU pronto se vieron expuestas al dilema entre la estabilidad y la democracia. Hasta aquellos que defienden que la democracia es un prerequisite para la estabilidad de la región a largo plazo, temen los períodos incontrolados de transición a corto o medio plazo. Tras años de autoritarismo, cierta apertura política puede desatar la inestabilidad que, a su vez, representaría un obstáculo para la democratización. Este dilema ha encerrado la reforma política en un círculo vicioso. El dilema entre estabilidad y democracia también ha tenido efectos en la postura de los poderes exteriores que, en última instancia también se han decantado por la estabilidad. Esto, a su vez, ha suscitado reservas sobre la sinceridad, el verdadero compromiso y la consistencia de sus motivaciones en la región.

Hasta aquellos que defienden que la democracia es un prerequisite para la estabilidad de la región a largo plazo, temen los períodos incontrolados de transición a corto o medio plazo

### **Las civilizaciones como unidades de análisis**

El peligro de modelar las relaciones de la región con el mundo exterior en términos de choque de civilizaciones es otro de los retos de seguridad a los que se enfrenta la región. La idea de que la cultura y las identidades religiosas son la primera fuente de conflicto tras la Guerra Fría se ha convertido en el cumplimiento de una profecía tras los atentados del 11 de septiembre. Hay defensores de esta opinión a ambos lados. En este contexto es especialmente importante que las políticas mediterráneas de las instituciones occidentales no se perciban como anti-musulmanas. Una manera de afrontar este reto ha sido la promoción de conceptos como el diálogo entre civilizaciones en vez de su choque. Por ejemplo, los primeros ministros de España y Turquía, José Luis Rodríguez Zapatero y Recep Tayyip Erdogan, lanzaron en noviembre de 2005 la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones con el objetivo de fomentar el respeto y el diálogo entre las sociedades Islámica y Occidental. Estos conceptos, sin embargo, deben ser considerados sólo como la otra cara de la misma

moneda ya que operan en el mismo nivel de análisis: a nivel de civilizaciones. Así pues, se ponga el acento en la alianza o en el choque, ambos asumen la existencia de civilizaciones monolíticas, cerradas, que se relacionan entre ellas. Este enfoque debería ser problematizado y discutido como una forma relevante de entender los problemas históricos y actuales a los que nos enfrentamos.

## Notas

1. Barry Buzan, *People, States and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, New York – London: Longman, 1991, pp. 186-229.
2. Asef Bayat, 'What is Post-Islamism?' *ISIM Review*, No. 16, 2005, disponible en [http://www.isim.nl/files/Review\\_16/Review\\_16-5.pdf](http://www.isim.nl/files/Review_16/Review_16-5.pdf)
3. Para más información acerca de estos partidos y el islamismo radical global ver Peter Mandaville, *Global Political Islam*, NY: Routledge, 2007.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

## La seguridad humana

### Libertades fundamentales

Libertades fundamentales y seguridad en la cooperación  
Euromediterránea: Estrategias a largo plazo y específicas para cada  
país

Isabelle Werenfels

## LIBERTADES FUNDAMENTALES Y SEGURIDAD EN LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA: ESTRATEGIAS A LARGO PLAZO Y ESPECÍFICAS PARA CADA PAÍS

---

**Isabelle Werenfels**

*Investigadora, departamento de Oriente Medio y África,  
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlín*

Las libertades fundamentales son esenciales para la cooperación euromediterránea, al menos, en teoría<sup>1</sup>. El derecho de los “ciudadanos mediterráneos” a las libertades fundamentales está contemplado en los dos marcos principales de cooperación de la cuenca mediterránea: el Partenariado Euromediterráneo (PEM o Asociación de Barcelona) y la Política Europea de Vecindad (PEV). La declaración de Barcelona de 1995 manifiesta la necesidad de fortalecer los derechos humanos y la democracia en la región. El artículo 2 de los Acuerdos de Asociación recogen que el respeto a los derechos fundamentales y a los principios democráticos son elementos esenciales del Acuerdo. Asimismo, los Planes de Acción en el marco de la PEV recogen, si bien con distinta intensidad según el país, disposiciones específicas para la promoción de las libertades fundamentales entre los estados socios.

Uno de los motivos fundamentales por los que se insiste en la reforma política como uno de los principales pilares tanto del Proceso de Barcelona como de la PEV es por el convencimiento de que un círculo de países prósperos y democráticos alrededor del Mediterráneo es la mayor garantía para la estabilidad duradera de la región y, por consiguiente, para la seguridad europea. Este argumento se remonta al filósofo alemán Immanuel Kant quien dijo, de forma resumida, que las democracias no se atacan entre sí. Además, la desintegración del imperio soviético, tan solo cinco años antes de la creación del Proceso de Barcelona, puso de manifiesto que la coerción y la privación de libertades políticas no podrían garantizar una seguridad duradera y estable. Asimismo, desde principios de 2000, la UE fue paulatinamente reclamando a los países socios un mayor respeto de los derechos humanos con la convicción de que una mayor aplicación de los derechos fundamentales y de las libertades políticas frenaría el deseo de los jóvenes árabes de migrar hacia Europa y reduciría parte de las causas del Islam radical. Esta idea está relacionada con el paradigma de la “seguridad humana”, que parte de la premisa que la seguridad nacional, regional y global está fuertemente ligada a la seguridad de los ciudadanos y a sus derechos.

En la práctica, no obstante, los responsables políticos parecen coincidir en que fomentar los derechos humanos y la democratización puede representar una amenaza para el mantenimiento de la estabilidad y la seguridad. Esto desemboca en una clara contradicción entre el espíritu y los objetivos de Barcelona y las políticas cotidianas de la Unión Europea

La seguridad nacional, regional y global está fuertemente ligada a la seguridad de los ciudadanos y a sus derechos

La evidencia de los procesos de apertura política muestra que no existe una simple relación causal entre libertades fundamentales y seguridad

y la mayoría de sus Estados Miembros, que persiguen mantener el *status quo* en la región. Esto se evidencia, por ejemplo, en las políticas europeas en relación con los Hermanos Musulmanes en Egipto: la mayoría de políticos prefieren apoyar al régimen estable de Mubarak que promover las libertades políticas que, temen, podrían llevar a los islamistas al poder. Los políticos, acertada o equivocadamente, piensan que este nuevo escenario podría poner en peligro los intereses europeos en materia de seguridad, argumento que precisamente utilizó el presidente francés Sarkozy en su discurso de Año Nuevo de enero de 2008.

La primera parte de este artículo aborda la relación entre la seguridad y las libertades fundamentales. Posteriormente, trata las opciones políticas existentes para fomentar estas libertades en los países socios a la vez que se promueven los intereses europeos de seguridad. La razón para centrarse únicamente en los estados socios es porque la relación entre seguridad y libertades fundamentales es más problemática en estos estados que en Europa, lo cual no significa que no haya tensión entre los estados europeos: el encendido debate sobre la legislación en materia de la lucha contra el terrorismo y su implicación para las libertades fundamentales en países como Inglaterra, Francia o Alemania lo certifican. No obstante, la tensión entre seguridad y libertades se aborda en el marco institucional de un Estado de Derecho con tribunales independientes, garantizando generalmente que no se menoscaben, al menos severamente, las libertades políticas y los derechos civiles. Por el contrario, el debate abierto en los países socios del sur tanto en cuestiones de seguridad y de legislación como en cuestiones de libertades fundamentales es limitado y su profundidad depende de la situación de cada uno, a lo que hay que sumarle unos escasos controles sobre la acción ejecutiva.

### Múltiples relaciones entre libertades y seguridad

La evidencia empírica de los procesos de apertura política muestra que no existe una simple relación causal entre libertades fundamentales y seguridad, al menos a corto plazo. Que la extensión de las libertades fundamentales cree mayor inestabilidad o inseguridad o que fomente la estabilidad dependerá de los tres factores siguientes: El contexto, el tiempo y marco temporal, y la secuenciación de las reformas. Más concretamente, el contexto social, económico e internacional en que se extiendan las libertades fundamentales será determinante. Los tres ejemplos siguientes lo dejan muy claro:

En Argelia, en 1989, se garantizaban un gran número de derechos políticos en un momento de gran crisis socio-económica como resultado de la bajada del precio del petróleo y de la incapacidad de las elites postcoloniales de aplicar un proyecto de industrialización y desarrollo. Al mismo tiempo, la sociedad argelina estaba fuertemente dividida, por cuestiones de identidad nacional, por conflictos entre los berberófonos, los francófonos y los arabófonos y por una visión secular del estado enfrentada a las visiones de los islamistas. Además, la aplicación de las libertades fundamentales se llevó a cabo de golpe, sin disponer de un marco institucional estable. Es decir, sin un aparato estatal funcional e independiente, en un sentido weberiano, que lo apoyara. Bajo estas circunstancias particulares no es de sorprender que la protesta radical fuera de tal magnitud.



El ejemplo de Irak después de Saddam Hussein, para utilizar un caso externo a la región Mediterránea, demuestra particularmente que un cierto nivel de seguridad y de estabilidad del Estado es un requisito imprescindible para hacer efectiva la extensión de las libertades fundamentales, no sólo en la teoría sino también en la práctica. En Irak se garantizaron un gran elenco de derechos civiles y políticos con un aparato estatal sumido en el caos y, por consiguiente, con un Estado demasiado frágil e inestable para garantizar su aplicación. En este caso, la repentina expansión de las libertades fundamentales contribuyó a la desestabilización y a la inseguridad.

Un tercer ejemplo lo encontramos en las llamadas “democracias tardías” del sur de Europa. Las trayectorias de España, Grecia y Portugal demuestran que en un contexto relativamente seguro e institucionalmente estable, la extensión de las libertades fundamentales y de la democratización no sólo no desestabiliza al estado, sino que puede tener un efecto positivo en su estabilidad y seguridad a largo plazo. No debemos obviar, sin embargo, que estos estados tenían un incentivo importante para lograr esa reforma: la perspectiva de la integración europea. Podemos prever que Turquía podría tener un desarrollo similar: la prevención de la desestabilización en el contexto de unas libertades fundamentales en desarrollo.

De estos tres ejemplos, como de otros que existen en la literatura sobre procesos de transiciones políticas hacia la democracia en otras regiones del mundo, debemos aprender que los efectos de fomentar las libertades políticas a corto y largo plazo son diferentes. Mientras que a corto plazo el desarrollo de estas libertades puede producir efectos inesperados y provocar la inestabilidad, a largo plazo representa un factor importante para la consecución de la estabilidad y la seguridad. Por consiguiente, se plantea el reto de cómo garantizar las libertades fundamentales sin promover, a corto plazo, la inestabilidad en los países socios del sur.

### **¿Cómo puede Europa fortalecer al mismo tiempo las libertades fundamentales y la seguridad?**

Las dificultades y límites de las medidas de promoción de la democracia y de los derechos humanos en el sur del Mediterráneo por parte de Europa han sido ampliamente analizados por la literatura académica, especialmente en el contexto de la evaluación del Proceso de Barcelona y sus resultados. Entre los factores que han mermado la efectividad de las políticas de la UE están aquellos arraigados en el marco del Proceso de Barcelona mismo: por ejemplo, la asociación con gobiernos que, por razones obvias, muestran poco interés en la aplicación de unas reformas que podrían minar los sistemas autoritarios en vigor. Además, la ejecución del Proceso de Barcelona redundaba en inconsistencias y tanto los Estados Miembros como la Comisión Europea lanzan señales y políticas contradictorias. Estos problemas afectan a la relación entre la UE y sus Estados Miembros por un lado, y a los países árabes socios, por otro.

Sin embargo, sería un error aplicar la misma fórmula para la promoción de las libertades a todos los países y presumir que las políticas e instrumentos válidos para un país puedan funcionar con el resto. La situación

Se plantea el reto de cómo garantizar las libertades fundamentales sin promover, a corto plazo, la inestabilidad en los países socios del sur

La credibilidad de la UE adolece de que los Estados Miembros manden mensajes contradictorios a las políticas generales de la UE

política, económica y socio-cultural de cada país difiere substancialmente a lo largo de la región, así como las libertades políticas y la seguridad. Un estado como Libia, a pesar de gozar de un alto grado de estabilidad, no respeta ni la más elemental de las libertades fundamentales. Además, el poder está intensamente centralizado en manos de unos pocos. En Líbano, sin embargo, los derechos civiles y las libertades políticas están fuertemente extendidos en comparación con otros países de la región, pero la estabilidad del Estado es baja y el poder se reparte entre distintos grupos étnicos hostiles entre ellos y dependientes de apoyo externo. Es evidente que las políticas europeas hacia estos dos estados requieren enfoques diferentes.

A pesar de la necesidad de enfoques específicos para cada país, existen unas directrices generales para las políticas europeas en la región que deberían hacer aumentar la credibilidad de la UE en la zona. Además, tendrán un efecto positivo a largo plazo para la estabilidad regional, a la vez que promueven las libertades fundamentales.

Es necesario que los políticos europeos tengan en cuenta a las sociedades de los países socios y que les transmitan la idea de que sus derechos, demandas y deseos son escuchados y defendidos, y no tan sólo los de sus gobiernos. Esto implica, por ejemplo, que los políticos europeos defiendan la participación de los opositores no violentos en los procesos políticos de los países socios. Esto requiere aceptar la inclusión de ciertos actores políticos, como los partidos islamistas -que pueden no compartir la concepción de la sociedad o los valores europeos pero que representan una parte sustancial de sus sociedades- estrictamente bajo el sometimiento a las reglas del juego democrático. También es necesario que los gobiernos europeos se formen su propia opinión de estos movimientos y partidos y no se apropien del discurso que ofrecen los países socios, interesados en desacreditar a su oposición, especialmente si ésta es islamista. Un ejemplo de ello es el prohibido movimiento tunecino Nahda: El gobierno tunecino calificó a este movimiento de organización terrorista a pesar de que su agenda y su discurso vayan en la misma dirección que los de otros partidos islamistas que en países vecinos están en el parlamento o incluso en el gobierno, como el PJD marroquí (Partido de la Justicia y el Desarrollo) y el MSP (Movimiento de la Sociedad para la Paz) argelino.

La credibilidad europea se resiente cuando se fomenten las libertades fundamentales como pretexto para otras causas. Varios países miembros de la UE, por ejemplo, son más duros con Siria por su situación de las libertades fundamentales y de democratización, al menos a nivel retórico, que con países como Argelia, Libia o Túnez. Los motivos para ello no son la situación de las libertades fundamentales (la situación de Libia en la materia es peor que la de Siria) sino el contexto geoestratégico más amplio: Siria se considera un escollo en la región, mientras que Libia y Argelia son claves para Europa en materia de seguridad energética y control de la migración irregular. Dicho de otro modo, las libertades fundamentales son utilizadas como pretexto, o simplemente nombradas, para liberar a los políticos de la presión de los grupos internacionales de derechos humanos. La credibilidad de la UE adolece, además, de que los Estados Miembros manden mensajes contradictorios a las políticas generales de la UE. Este ha sido el caso de Francia en repetidas ocasiones

en relación al abuso de los derechos humanos en el Magreb. Finalmente, la UE dilapidó su credibilidad tras las elecciones palestinas de 2006. Después de predicar la democracia, de presionar para que se realizaran elecciones con observadores y de elogiar su grado de libertad, la UE se negó a tratar con Hamás. A la vista de tales inconsistencias y contradicciones en sus propias políticas, no sorprende que los actores de la sociedad civil en los países socios no confíen ni en los norteamericanos ni en los europeos.

Una estrecha cooperación con los países del sur del Mediterráneo en la "lucha contra el terrorismo" corre el riesgo de provocar el efecto indeseado de incrementar la radicalización y volverse contraproducente. Si los estados europeos, por ejemplo, consienten el abuso de los derechos humanos extraditando a terroristas, supuestos o probados, a países donde con certeza se les torturará, están transmitiendo a la población de los países árabes exactamente el mismo mensaje que ésta recibe de sus gobiernos: que sus derechos no cuentan. Del mismo modo, suministrando armas a Libia, cuya situación de los derechos humanos es, cuanto menos, problemática o pidiendo a estos Estados que luchen contra la inmigración ilegal sin garantías para los inmigrantes de recibir un trato de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos, los estados europeos mandan mensajes dudosos a la población árabe. Estos mensajes dañan la imagen de Europa entre los desilusionados jóvenes árabes y podría fomentar su radicalización y hostilidad contra Occidente.

Finalmente, se debería cuestionar la posición de los gobiernos de los países socios, que utilizan la amenaza terrorista para justificar que no se inicien reformas políticas o para reprimir las libertades existentes. El ejemplo de Marruecos demuestra que la lucha contra el terrorismo puede cohabitar con un cierto grado de libertad de prensa, un proceso político pluralista y competitivo y, en comparación con otros países de la región, una situación de los derechos humanos bastante aceptable.

Una estrategia exclusivamente bilateral o multi-bilateral como la PEV o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN ofrece mayores oportunidades para fomentar paralelamente las libertades fundamentales y garantizar la seguridad que el marco multilateral y regional del Proceso de Barcelona por varias razones. En primer lugar el conflicto palestino-israelí adquiere tal connotación emocional que eclipsa y domina toda discusión posible acerca de la seguridad y los derechos humanos e impide cualquier conclusión o política en el marco multilateral de Barcelona. En segundo lugar, ya mencionado con anterioridad, países como Marruecos y Siria presentan problemas dispares. El resultado de estrategias multilaterales para hacerles frente tan sólo origina declaraciones genéricas y con poca fuerza, cuando se origina alguna. El escollo de consensuar una definición de terrorismo en la cumbre "Barcelona más 10" en noviembre de 2005 es un ejemplo.

Finalmente, los capítulos de seguridad son habitualmente reservados y los de libertades fundamentales, especialmente delicados. Por consiguiente, las elites políticas y militares de los países del sur del Mediterráneo se muestran reticentes a abordarlos en las grandes reuniones: cuanto más pequeño sea el círculo, más posibilidades hay de establecer medidas de confianza. Éstas son importantes ya que

Una estrategia exclusivamente bilateral o multi-bilateral ofrece mayores oportunidades para fomentar paralelamente las libertades fundamentales y garantizar la seguridad que el marco multilateral y regional

en algunos países socios persisten ciertas reacciones, por otra parte comprensibles, anti-coloniales ante la presión externa de respetar las libertades fundamentales. Formatos sub-regionales y semi-institucionalizados y semi-formales como el 5+5 han producido mayores resultados tangibles en relación a la cooperación en materia de seguridad que el marco del Proceso de Barcelona. Consecuentemente, puede ser más productivo centrarse en un formato más reducido y flexible para construir medidas de confianza entre un pequeño grupo de actores con necesidades comunes. Otra ventaja de los formatos multilaterales reducidos es que los mecanismos presión o competición establecidos pueden favorecer la obtención de resultados tangibles.

Finalmente, pero igualmente importante, los responsables de política exterior europea necesitan ser pacientes y pensar a largo plazo, así como aplicar cierta modestia en relación con la capacidad europea de influir en la situación interior de los países socios. Es importante tener en cuenta que un proceso de reforma a fondo implica la transformación simultánea del sistema de dominación, del sistema de la cultura política de las sociedades y del sistema económico que, generalmente, no sucede de repente. El mejor ejemplo lo encontramos en los siglos que transcurrieron desde la expansión de las libertades fundamentales hasta convertirse en sistemas democráticos consolidados.

### ¿Qué instrumentos políticos?

El Proceso de Barcelona dispone de pocas herramientas para el fomento de las libertades fundamentales más allá de dos instrumentos específicos: el diálogo político en el primer pilar, centrado en la cooperación política del Partenariado Euromediterráneo, y el apoyo a la sociedad civil en el tercero, centrado en cooperación cultural. Ninguno de los dos ha dado resultados evidentes. En aquellos casos en que ha mejorado la situación política en la última década, como en el caso de Marruecos, donde el sistema político se ha liberalizado y la sociedad civil se ha fortalecido desde el inicio del Proceso de Barcelona, es muy difícil establecer una correlación entre estos acontecimientos y las políticas y la financiación de la UE. Parece realista asumir que el papel que han desempeñado es muy pequeño en comparación con el desarrollo de los acontecimientos a nivel nacional y regional, como la guerra civil en Argelia y las consiguientes consideraciones estratégicas del rey Hasan II o la reforma que el joven rey Mohamed VI, socialmente modernista, impulsó tras su llegada al trono en 1999.

La PEV, por su parte, dispone de instrumentos potencialmente más eficaces, como los instrumentos de seguimiento y evaluación (conocidos como *benchmarking*) y la condicionalidad *ex post*. En los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad con los países del sur, por ejemplo, se incluye una cláusula por la cual se deben respetar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. No obstante, no se especifican los indicadores que se van a aplicar para evaluar el progreso como podría ser cómo se refuerzan los derechos de los detenidos, entre otros. Finalmente, no se ofrece ningún incentivo para las reformas emprendidas.

Los planes de acción de la PEV deberían dotar con incentivos los progresos realizados en determinados campos. Las elites políticas en ciertos estados socios serían más proclives a comprometerse con las reformas con un incentivo claro. Sólo si las elites de los países del sur del Mediterráneo entienden que también ellas se pueden beneficiar, aunque solo sea a nivel simbólico, de un mayor respeto por las libertades fundamentales, las demandas de la UE encontrarán resonancia en los países socios. El hecho de que la UE haya brindado a Marruecos la posibilidad de obtener un estatuto avanzado en 2007 es importante simbólicamente para las elites árabes ya que reconoce tanto el cumplimiento de los acuerdos como las iniciativas de reformas emprendidas por el propio rey, entre ellas la Instancia Equidad y Reconciliación. Además, para un mejor estudio del desarrollo, la UE debería insistir a los países socios en la necesidad de una mejor definición de unos indicadores específicos para evaluar el progreso y su inclusión en los futuros planes de acción.

En relación a la mejora de la situación de los derechos humanos y el respeto de las libertades fundamentales en los países socios mediterráneos se hace necesario involucrar, especialmente, a todos aquellos quienes tengan relación con el mantenimiento de la seguridad. Es decir, los miembros del aparato de seguridad y la policía.

Es necesario fomentar la sensibilización sobre las libertades fundamentales mediante un diálogo bilateral o multilateral (la UE más un país socio) y programas de intercambio entre miembros de los distintos aparatos de seguridad. Cuando los oficiales del ejército y de la policía comparten experiencias sobre problemas relacionados con la seguridad y los derechos humanos con sus contrapartes de los países del sur del Mediterráneo, estos últimos se muestran más receptivos hacia los discursos normativos de los políticos europeos. Algunos de los temas que se deberían tratar son: 1) Cómo garantizan las democracias las libertades fundamentales y la seguridad y qué instituciones y mecanismos se emplean para solventar los problemas entre ambos; 2) Cómo es el código de conducta (directrices) de los países europeos para tratar con la oposición, los manifestantes, etc. y cómo se elaboran estas directrices; 3) Las características de la relación y de la cooperación entre instituciones militares y políticas en los países europeos.

El instrumento probablemente más eficaz para sensibilizar y modificar las conductas tanto del ejército como de las elites políticas hacia las libertades fundamentales sería involucrar a estas elites en el operativo de un tercer país.

Un instrumento para ser explorado son las misiones de observación electoral. El Instituto Democrático Nacional de los Estados Unidos, por ejemplo, ha formado e implicado a argelinos (incluidos algunos islamistas miembros del Parlamento y del gobierno de la coalición) y otros árabes en misiones de observación electoral en países que llevan a cabo una transición hacia la democracia. La perspectiva comparativa sobre las elecciones que de ella se deriva puede hacer caer la venda de los ojos a los participantes y permitirles identificar nuevas problemáticas intrínsecas a su propio proceso electoral y ofrecerles un incentivo para elevar nuevas demandas para la celebración de procesos más democráticos y el establecimiento de una nueva legislación en sus propios países. La UE podría también instaurar un programa euromediterráneo para la observación de elecciones en terceros países.

Solo si las elites de los países del sur del Mediterráneo entienden que también se pueden beneficiar, aunque solo sea a nivel simbólico, de un mayor respeto por las libertades fundamentales, las demandas de la UE encontrarán resonancia en los países socios

Se deben establecer mecanismos para aplicar las libertades fundamentales de forma indirecta y más pragmáticamente que en el pasado

Las misiones multilaterales en terceros países pueden modificar la visión en asuntos como los derechos humanos y las libertades políticas entre el personal del ejército. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la implicación del ejército turco en la Presencia Internacional Temporal en la Ciudad de Hebrón (TIPH), una misión civil-militar de mantenimiento de la paz establecida en el marco del proceso de Oslo bajo el liderazgo de Noruega. A raíz de trabajar contra los abusos de los derechos humanos en Hebrón y de conversar con activistas para los derechos humanos israelíes y palestinos, varios oficiales turcos se replantearon las políticas empleadas contra los oponentes políticos y las minorías étnicas en Turquía.<sup>2</sup>

Estos ejemplos demuestran que uno de los caminos a explorar es que los responsables de la política exterior europea establezcan mecanismos para aplicar las libertades fundamentales de forma indirecta y más pragmáticamente que en el pasado.

## Notas

1. Las libertades fundamentales son definidas aquí según la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948, que incluyen las libertades de partidos políticos y derechos (democráticos) como la libertad de asociación (artículo 20) y libertad de formar parte del gobierno del propio país, directamente o a través de representantes electos libremente.
2. La autora de este artículo fue la responsable de la delegación suiza del TIPH en 1999 y, en consecuencia, testigo privilegiado de estos procesos.

## **VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana**

### **Libertades fundamentales**

**Por el establecimiento de un código y una carta de la ética de los  
medios de comunicación en el mediterráneo: Garantía de una lucha  
eficaz contra el terrorismo**

**Nadir Benseba**

## POR EL ESTABLECIMIENTO DE UN CÓDIGO Y UNA CARTA DE LA ÉTICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO: GARANTÍA DE UNA LUCHA EFICAZ CONTRA EL TERRORISMO

---

**Nadir Benseba**

*Federación Internacional de Periodistas, Argel*

Desde el 11 de septiembre de 2001, fecha en la que oficialmente se globalizan los actos terroristas, la atención pasó a centrarse especialmente en el papel de los medios de comunicación en la lucha contra este fenómeno. Cuando no es para ponerles una mala nota, se acusa directamente a los medios de comunicación de hacer apología de los partidarios del desorden terrorista.

Antes de entrar de lleno en la problemática del papel de la prensa en la lucha contra el terrorismo, me gustaría apuntar algunas cifras de sobras conocidas por muchos.

En el año 2001, antes del atentado contra las Torres Gemelas, se produjeron 346 atentados que causaron un total de 3.547 muertos, mientras que en 1998 hubo 741 muertos y 5.952 heridos. Por su parte, el INSI, International News Safety Institute, creado por la Federación Internacional de Periodistas (FIP), da la cifra de 100 periodistas asesinados durante el primer semestre del año 2007. Más concretamente, 85 periodistas y 17 profesionales asimilados fueron asesinados entre el 1 de enero y el 26 de junio de 2007. En comparación con el año pasado, y si consideramos el mismo período, 68 periodistas han sido asesinados. Sin embargo, el año 2006 sigue siendo el año más negro para los medios de comunicación, ya que 168 profesionales de la prensa perdieron la vida. Finalmente, desde la invasión de Irak en marzo de 2003, han sido asesinados 214 periodistas.

La Federación Internacional de Periodistas, con implantación en más de 114 países y que cuenta con unos 800.000 miembros, no deja de recordar y de insistir en esta macabra realidad por varias razones. En efecto, en ocasiones, si el asesinato de los periodistas no es obra de un grupo terrorista, se debe a "errores" de soldados enrolados en una acción de "restablecimiento de la paz".

Subrayando este hecho, la FIP quiere sensibilizar al público y conseguir que la comunidad de Estados llegue a un acuerdo sobre las condiciones susceptibles de garantizar la seguridad del periodista, y sobre todo que le permitan llevar a cabo su misión de informar objetivamente. Creo que en este nivel de lucha por salvaguardar vidas humanas, es imprescindible sumar esfuerzos.

La FIP quiere sensibilizar al público y conseguir que la comunidad de Estados llegue a un acuerdo que permita llevar a cabo al periodista su misión de informar objetivamente



Es necesario el establecimiento de un código del ejercicio de la profesión y de una carta ética común para los periodistas de ambas orillas del Mediterráneo

La prensa argelina, que se ha movilizado a favor de la lucha contra el terrorismo islamista y que fue acusada en su momento de hacer el juego a los militares, ha terminado por ser un ejemplo a seguir en este sentido. Entre 1993 y 1996, 116 periodistas argelinos fueron asesinados. Al evocar esta cifra, no pretendo vender el ejemplo argelino, nada más lejos de mi intención. Sobre todo teniendo en cuenta que, a nivel estructural, queda mucho por hacer en el ámbito mediático argelino.

Pero hoy en día, y en el marco de la problemática que nos ocupa, es decir la construcción de un espacio euromediterráneo estable y seguro, pienso que es necesario el establecimiento de un código del ejercicio de la profesión y de una carta ética común para los periodistas de ambas orillas del Mediterráneo. El objetivo es llevar a cabo un trabajo objetivo, en mejores condiciones, pero sin comprometer por ello la acción de los demás actores que intervienen en el ámbito de la lucha contra el terrorismo.

Esta iniciativa, una vez avalada, cumplirá un doble objetivo.

En primer lugar, el establecimiento de los derechos y los deberes del periodista en el contexto de las misiones asignadas por el órgano que lo emplee. En este ámbito, algunos periodistas encuentran obstáculos o directamente no se les permite trabajar simplemente porque ignoran el dispositivo reglamentario del país de destino.

En segundo lugar, la redacción de una carta ética para evitar errores como los que sufrió Argelia, por ejemplo, a principio de los años noventa. En esa época, la prensa de la orilla norte del Mediterráneo prefirió ponerse del lado de los islamistas armados para atacar a los militares argelinos responsables, en su opinión, de las masacres de las poblaciones civiles.

En un registro estrictamente nacional, esta iniciativa producirá sin duda algunos resultados en cuanto a la consolidación de los procesos de democratización emprendidos en los países de la orilla sur del Mediterráneo. Porque esta carta o este mecanismo, que en un primer momento sólo afectará a los periodistas, permitirá una armonización de las legislaciones con el fin de cubrir los derechos y los deberes de los profesionales de los medios de comunicación.

No revelo nada nuevo cuando afirmo que en algunos países, en ausencia del establecimiento de un estatuto del periodista, no es posible elaborar el registro nacional de periodistas ni, de hecho, distinguir a un profesional de los medios de comunicación como tal. Porque el estatuto del periodista, en sus efectos a escala nacional, como texto universal, prevé la creación del carné de identidad nacional del periodista. Un documento que establece las condiciones y los criterios de la práctica periodística.

Esta idea fue ampliamente abordada con motivo de la primera reunión de los sindicatos del Mediterráneo afiliados a la FIP, celebrada en Almería en 2005. Una idea que volvió a sonar con fuerza muy recientemente, durante una segunda reunión celebrada en Malta a finales de septiembre de 2007.

En este sentido, los delegados dejaron constancia de que los desequilibrios entre los países del norte y los del sur no se están reduciendo, como ponen de manifiesto las políticas migratorias y de adopción en algunos países europeos, políticas restrictivas que presentan a los refugiados políticos y a los inmigrantes como un peligro y como fuente de disturbios.

Demasiados medios de comunicación europeos asumen el papel de complacientes transmisores de las políticas, dando la espalda a los principios humanitarios más elementales. El establecimiento del dispositivo reglamentario anteriormente mencionado frenará sin duda este tipo de prácticas. Porque el papel de los periodistas consiste en tratar la información con suficiente distancia para no atizar el odio sino, por el contrario, para fomentar una imagen digna de la inmigración, sin ignorar sus dimensiones culturales, económicas y políticas. En este sentido, los gobiernos, por su parte, deben mostrar más solidaridad con los países que se enfrentan a los problemas migratorios.

Los participantes también observaron un deterioro de la calidad de la información en muchos países, un aumento de la represión, el regreso de la censura, amenazas de muerte y asesinatos de periodistas. Asimismo, los medios de comunicación siguen agrupándose y cayendo en manos de grupos industriales y financieros para los que la información sólo es una fuente de beneficios como cualquier otra y un medio de consolidar su dominación ideológica.

Demasiados medios de comunicación europeos asumen el papel de complacientes transmisores de las políticas, dando la espalda a los principios humanitarios más elementales

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Libertades fundamentales

Guerra contra el terrorismo: ¿Existen soluciones para preservar las libertades fundamentales?  
Salam Kawakibi

## GUERRA CONTRA EL TERRORISMO: ¿EXISTEN SOLUCIONES PARA PRESERVAR LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES?

---

### Salam Kawakibi

*Politólogo, investigador asociado en CIDOB y representante en Europa del Centre Kawakibi pour les transitions démocratiques. Coordinador para el mundo árabe del proyecto Reforma de los servicios de Seguridad bajo la dirección de Arab Reform Initiative (ARI)*

#### Dilemas y contradicciones

Las políticas capaces de promover la democracia, la buena gobernanza y los derechos humanos, por una parte, y la consolidación de la seguridad y de la estabilidad, por otra, en la región euromediterránea no parecen ser una realidad por el momento. En el mejor de los casos, están presentes en los discursos. Resulta muy difícil intentar promover los principios del Estado de Derecho y de la democracia cuando los dirigentes sacan provecho de la guerra contra el terrorismo y encuentran la explicación de todos los males de sus sociedades, de sus economías y de sus políticas en esta guerra interminable. En la mayoría de los casos, cuentan con el apoyo de los políticos demócratas del Norte, por medio de varias vías: las declaraciones, los gestos y los acuerdos bilaterales en materia de seguridad.

Por consiguiente, desde un punto de vista puramente teórico, no debería existir el dilema entre la promoción de los principios y de las prácticas democráticas, el respeto de los derechos humanos y la aplicación de las reglas de la buena gobernanza, por una parte, y la salvaguardia de la seguridad y de la estabilidad. Sin embargo, esto no son más que esperanzas ya que, en la práctica, la realidad es muy diferente. Esta paradoja no es exclusiva de los países del Sur; representa también, y sobre todo, un elemento de contradicción dentro de los propios países del Norte, supuestamente promotores de valores universales en materia de democracia y derechos humanos.

Es posible que algunos de los que tienen la capacidad de decisión en Europa estén divididos entre el respeto de los derechos humanos y las "necesidades" en materia de seguridad de las que son responsables. Consiguen, sin demasiada dificultad, superar ese sentimiento "humanista" cuando se trata de amenazas "graves". Esta actitud, aunque limitada, es perjudicial desde un punto de vista social y ético. Pero estos países cuentan con la ventaja de contar con instituciones democráticas que ejercen una función de control y vigilancia. Los parlamentos, la prensa, así como las organizaciones no gubernamentales, desempeñan un papel esencial a la hora de imponer el respeto de los principios de los derechos humanos, sin dejar por ello de actuar con total libertad en un mundo que se encuentra bajo la presión de los intereses del mercado y de la industria petro-militar. Estas mismas instituciones pueden ejercer

Desde un punto de vista teórico, no debería existir el dilema entre el respeto de los derechos humanos y la salvaguardia de la seguridad y de la estabilidad

Los ciudadanos del Sur que se ven atrapados por la represión "legitimada" por los vecinos del Norte

una presión importante y eficaz en sus sistemas políticos cuando se trata de asuntos que atañen a su propia población. Sin embargo, cabe preguntarse si son tan eficaces por lo que respecta a la posición (o ausencia de posición) de sus países frente a las actuaciones de los dirigentes del Sur. He aquí el gran interrogante.

### ¿Efectos secundarios o efectos fundamentales?

La lucha contra el terrorismo, a ambos lados del Mediterráneo, tiene consecuencias nefastas en materia de respeto de las libertades fundamentales y los derechos humanos. Sin embargo, parece cosechar la adhesión unánime de los dirigentes de ambas orillas. Los encuentros se multiplican entre éstos sin que consigan remediar este fenómeno peligroso de actos violentos y capaces de destruir la paz social. Por parte de los países del Sur, esta lucha constituye un pretexto valiosísimo. Así, ante cualquier represión contra las reivindicaciones pacifistas de sus sociedades civiles o como consecuencia de dicha represión, los regímenes políticos de estos países, cuya democracia brilla por su ausencia, se refugian en el registro de una lucha universal contra el terrorismo en todas sus formas, reales e inventadas.

Al adoptar esta estrategia poco creíble, los poderes políticos y relacionados con la seguridad en estos mismos países creen convencer al Norte "exigente" en materia de respeto de los derechos políticos individuales y colectivos. Lamentablemente, en la mayoría de los casos, consiguen sus objetivos y las críticas, de haberlas, desaparecen.

A esta actitud, que expolia todos los derechos de los ciudadanos, hay que añadir una reacción "blanda" que podría calificarse, de algún modo, de cómplice, por parte de los gobiernos de algunos países del Norte que mantienen relaciones privilegiadas con estos regímenes. Algunos dirigentes de estos países democráticos llegan incluso a afirmar que sus homólogos del Sur representan una "cultura" específica que hay que respetar, que son "admirados" por millones de ciudadanos en sus países y en toda la región o que representan la última "barrera" contra el tsunami del islamismo político. El abanico de explicaciones y de legitimaciones es amplio. Un abanico que incluso se actualiza a medida que se desarrollan relaciones políticas, pero fundamentalmente económicas, entre los países democráticos del Norte y los regímenes autoritarios del Sur.

En este caso, las víctimas son los ciudadanos del Sur que se ven atrapados por la represión "legitimada" por parte de los vecinos del Norte. No se hacen ilusiones y están bien informados, a pesar de las apariencias: sus regímenes son alumnos aplicados de los acuerdos, de todo tipo, firmados con los países del Norte.

### Articulación de la cooperación: incidencia en la promoción de la democracia

La cooperación en materia de seguridad y de defensa es necesaria y puede concebirse, en teoría, bajo diferentes formas sin que una excluya a la otra. No obstante, el contexto regional implica distinciones y preferencias. La mayoría de los países del Sur mantiene relaciones difíciles

con los países limítrofes. Un acuerdo regional aviva las diferencias y su respeto está por demostrar. La experiencia es flagrante: varios acuerdos entre los países del Sur en diferentes ámbitos no han sido ejecutados. Lo mismo ocurre con las organizaciones regionales, que funcionan al ralentí.

En esta situación, estos mismos países se inclinan por las relaciones bilaterales, debido a rivalidades políticas o falta de concertación con los vecinos. Así, los dirigentes de estos países consideran que obtendrán un mayor provecho, en todos los niveles, si limitan sus negociaciones únicamente al país o al organismo del Norte, sin pasar por un acuerdo que involucre a sus "hermanos enemigos". Una visión sin duda limitada pero que, lamentablemente, es habitual. Lo más deplorable es la aprobación, explícita o implícita, por parte de los países del Norte de este "juego peligroso", al menos para el porvenir de la estabilidad y el entendimiento entre los países del Sur.

Se corre el riesgo, con esta fórmula, de dar prioridad a los intereses recíprocos de los países en cuestión sin detenerse, por ello, suficientemente en la preservación de los derechos fundamentales en el espacio euromediterráneo y, en particular, en su parte Sur. Los dirigentes, tanto del Norte como del Sur, esgrimirán una multitud de argumentos para evitar una aplicación vigilada de los principios universales de los derechos humanos, la buena gobernanza y la democracia.

## **Estados Unidos y Unión Europea, ¿qué modelo de democracia?**

Occidente percibe la promoción de los principios fundamentales de la libertad en la región bajo diversas formas. Su convergencia sigue siendo objeto de debate y de incertidumbre. Tienen diversas prioridades y recurren a métodos diferentes, incluso contradictorios. Para la sociedad civil en los países del Sur, la imagen de la democracia a la americana está empañada, casi en su totalidad, por las aventuras sanguinarias y el uso de la fuerza en Irak, así como por el apoyo incondicional a la política de Israel y un sostén legendario a los regímenes totalitarios que violan cualquier tentativa de liberalización política en sus sociedades.

Hoy en día, en mayor medida que en el pasado, las sociedades civiles del Sur consideran con sospecha, como mínimo, la democracia americana. Mientras las prácticas son lo que son en la región, hay pocos intelectuales que todavía se atrevan a subrayar el valor de los "principios" sobre los que se construyó Estados Unidos.

En este ámbito, la comparación con Europa y su versión de la democracia resulta ventajosa para ésta. Sin embargo, el panorama no está libre de críticas. Por ejemplo, la política considerada seguidista de la vieja Europa respecto a Estados Unidos, en cuestiones tan sensibles como la lucha contra el terrorismo o el derecho a la resistencia nacional, suscita muchas críticas.

Para algunos conservadores, incluso entre las filas de los "demócratas" del Sur, existe un estereotipo que establece una relación entre la democracia occidental y la pérdida de valores morales. Para los extremistas, esta democracia tiene un único objetivo: "el desmantelamiento de las sociedades y de los pue-

Para algunos conservadores existe un estereotipo que establece una relación entre la democracia occidental y la pérdida de valores morales

blos que las aplican". Por tanto, no se trata de un sistema de pluralismo, de alternancia y de separación de poderes. Esta imagen ha sido fomentada en estos medios y es necesario un gran esfuerzo para cambiarla. Los regímenes autoritarios se aprovechan de estas "dudas" y las apoyan, directa o indirectamente, fomentando la consolidación de esta idea falsa, para protegerse frente a cualquier reivindicación democrática.

La percepción de la política exterior europea en el Mediterráneo es variada entre los actores de las sociedades civiles del Sur. Algunos llegan a denunciar cualquier iniciativa como la expresión de un "neocolonialismo" que pretende "privar a nuestro país de sus expertos, de sus riquezas y frenar el desarrollo de la religión musulmana en la región". Otros expresan esta desconfianza en función de sus propias categorías, en términos de "cruzadas". Esto no es óbice para que algunos "liberales" crean en una voluntad europea de promover la democracia en su región.

Una constatación es unánime: en el Proceso de Asociación Euromediterránea, es necesario "exigir" a los países del Sur reformas fundamentales en los mecanismos de poder: un Estado de Derecho y una buena gobernanza.

Es importante subrayar que las orientaciones de la política europea en la cuenca mediterránea representan para la opinión pública, en todas sus variaciones, un peso capaz de equilibrar una balanza que se inclina injustamente, debido a una política parcial por parte de Estados Unidos en el conflicto árabe-israelí. El papel de Europa en la "resolución" de este conflicto en particular y de los problemas políticos de la región, en general, es muy esperado. Una idea, extendida entre algunos observadores, establece que esto tendrá repercusiones incluso dentro de Europa. Los regímenes "despóticos y corruptos" sostenidos por Occidente y un apoyo a Israel por parte de ese mismo Occidente suscitarán, a la larga, reacciones dentro de la comunidad musulmana en Europa.

### **El reto de la promoción de los derechos humanos y la cooperación en materia de seguridad y defensa.**

A partir de la constatación de que la actual política europea está muy condicionada por el ámbito de la seguridad y, en particular, por lo que atañe a las medidas bilaterales o multilaterales para luchar contra el terrorismo, definir este reto puede resultar confuso.

Parece que la prioridad es la lucha contra el terrorismo. Por consiguiente, la cuestión de los derechos humanos pasa a un segundo plano, o no está presente en absoluto, en la escala de las prioridades reales. En el discurso, la situación es diferente, pero no consigue ocultar la realidad que, a menudo, se sitúa muy lejos de las buenas intenciones.

Sin embargo, cabe constatar que los intercambios en materia de seguridad y defensa, incluyen formaciones de todo tipo. Esto significa que las formaciones no se limitarán sólo a las necesidades "técnicas", también deben contribuir a resolver algunos problemas de orden "ético" en el comportamiento de los servicios de seguridad. En cambio, la susceptibilidad de los receptores de dicha formación está anclada en la cultura

de los países del Sur, lo que hace que la tarea resulte mucho más difícil. Recurrir a formaciones emprendidas por actores locales parece representar una buena salida. Esto involucraría, por tanto, a las sociedades civiles locales y a sus organismos especializados en la defensa de los derechos humanos, la protección de los detenidos y fomentaría comportamientos decentes en los interrogatorios.

A partir de esta constatación, el papel de la sociedad civil es muy importante, y sería conveniente que las instancias europeas se interesaran más por su impacto sin por ello intentar influir en su trabajo u orientarlo. También es necesario saber distinguir entre la sociedad civil real activa sobre el terreno y la falsa sociedad civil activa en las recepciones de las embajadas: que habla nuestro idioma, bebe alcohol y cuyas mujeres no llevan velo. Criterios que no contribuyen a establecer una relación de confianza con los actores implicados sobre el terreno. La panoplia debe ampliarse, evitando, al mismo tiempo, a la sociedad civil muy gubernamental que se desarrolla en los países del Sur a una velocidad vertiginosa para absorber las subvenciones europeas.

Cabe preguntarse si el temor respecto al Islam político es suficiente para empujar a los países del Norte a aceptar los “delitos” contra los derechos humanos en el Sur

### **El Islam político, ¿un nuevo desafío o un problema imaginario?**

Cabe preguntarse si el temor respecto al Islam político es suficiente para empujar a los países del Norte a aceptar los “delitos” contra los derechos humanos en el Sur. ¿Existe un “verdadero peligro islamista”? ¿Una transición democrática sostenida tenderá necesariamente hacia un sistema islámico fundamentalista cerrando, a su vez, la puerta a una verdadera democracia? Nada hace pensar que los movimientos integristas dominarán los sistemas políticos cuanto éstos se hagan democráticos. No obstante, esta constatación no puede ocultar un “repunte claro” de la práctica demostrativa de la fe, así como un aumento “violento” de la expresión religiosa en las prácticas sociales y culturales. Esto podría explicar la ansiedad de los europeos, que temen un desarrollo de este fenómeno sumergido que podría llegar a la orilla Norte del Mediterráneo. Es evidente que varios dirigentes del Sur, en busca de legitimidad, sueltan lastre en relación con la omnipresencia de la religión en la vida cotidiana, sin reducir por ello su vigilancia en materia de seguridad respecto a las reivindicaciones políticas tanto de los islamistas como de los demás grupos.

Lamentablemente, un número creciente de habitantes del Sur, incluidos los islamistas, considera que la imagen de Europa está alterada por determinados comportamientos, como la reticencia a admitir en su seno a algunas poblaciones, con diferentes pretextos, pero en realidad por no ser cristianas (véase el ejemplo de Turquía), el rechazo a reconocer y apoyar a un Gobierno “islamista”, elegido sin embargo democráticamente (véase el ejemplo de Hamás en Palestina), o la falta de vigor en la defensa de los ideales, no obstante proclamados, en el ámbito de la democracia y los derechos humanos. Esto lleva a un gran intelectual de la izquierda democrática a afirmar: “No son sólo los regímenes despóticos los que impulsan la amenaza islamista para proteger su poder, sino también las fuerzas occidentales que no quieren ejercer una presión eficaz para imponer o inspirar la democracia. Según ellos, el riesgo es dar paso a movimientos radicales del Islam político”.



El terrorismo no es innato en los jóvenes, no es el resultado de una cultura cualquiera, ni de una religión

La promoción de los derechos humanos en los países árabes es una acción muy compleja. Incluye no sólo el estrecho control de las autoridades sobre cualquier iniciativa de la sociedad civil, sino también las oposiciones de la sociedad local frente a la cultura universal de estos derechos. Las tradiciones, las costumbres y las formaciones conservadoras, fuertemente enraizadas en esta sociedad, representan una resistencia frente a los valores universales. El conocimiento de los valores universales de los derechos humanos, de sus mecanismos, de sus conceptos y definiciones es prácticamente inexistente, si exceptuamos a la elite. Así, el factor religioso supone, con o sin razón, una coartada para que algunos rechacen determinados valores y determinados conceptos. A ello hay que sumar, como ya hemos señalado más arriba, el papel de las autoridades en la demonización de términos como: sociedad civil y derechos humanos. Por tanto, el trabajo debe ser minucioso y debe tener en cuenta las culturas locales, evitando, en un primer momento, irritar sensibilidades.

### Conflictos regionales y su impacto

Hablar de seguridad, de estabilidad, de derechos humanos y de democracia en la región no puede hacerse sin estudiar, en su justa medida, los conflictos existentes en la misma.

El conflicto árabe-israelí, incluso si la tendencia consiste en limitarlo, al menos en el título, a un conflicto entre israelíes y palestinos, sigue siendo el principal conflicto en la región. Sus repercusiones son diversas y abarcan la ocupación de los territorios, la colonización, el encarcelamiento de toda una población tras muros de separación haciendo revivir malos recuerdos, el empobrecimiento, la destrucción sistemática del hábitat, el arranque de olivos, la demolición de una identidad y de una sociedad y el terrorismo. He optado por cerrar con el terrorismo para intentar ser explícito sobre sus raíces. El terrorismo, que todavía habría que definir, no es innato en los jóvenes, no es el resultado de una cultura cualquiera, ni de una religión, incluso si la deformación de éstas contribuye directa o indirectamente a su desarrollo.

Por tanto, andarse por las ramas e intentar encontrar soluciones parciales e injustas a este conflicto sólo acentúa la crisis, refuerza la decepción y alimenta el terrorismo. Las iniciativas humanitarias por parte de las sociedades civiles europeas chocan con un tratamiento casi cínico de las autoridades ocupantes. Las reuniones internacionales que dan la impresión de encontrar la solución a este conflicto no han dejado de fracasar desde Madrid en 1991, sabiendo además que otros territorios siguen ocupados por el ejército de Israel en Siria y Líbano. Así, sigue habiendo millones de refugiados palestinos desperdigados por todo el mundo, sin que los "negociadores" se preocupen realmente por su suerte.

La "cantera" iraquí sigue representando un terreno propicio para el desarrollo de todo tipo de violencia, empezando por la violencia de la ocupación, de la humillación, de las bravuconadas y de los daños colaterales, y desembocando en una resistencia nacional y un terrorismo ciego cuyos comanditarios parecen constituir enigmas. Con más de cuatro millones de refugiados iraquíes en los países vecinos y dos millones de desplazados, o más, en el interior del país, la enorme crisis humanitaria

que parece escapar a los observadores de buena voluntad puede facilitar el desarrollo de la máquina de violencia y de terrorismo. La inestabilidad regional ya está asegurada. Por tanto, la culpa no es del otro. Atañe a todos los países del Mediterráneo. Evocando la cuestión de los refugiados iraquíes en Siria, un alto responsable europeo consideró que se trata de un problema que sólo concierne a Siria. Otros han insinuado incluso que Siria debe pagar por su apoyo a los rebeldes iraquíes. Nos encontramos, por tanto, frente a dos argumentaciones muy peligrosas y carentes de visión. La crisis de los refugiados debe preocupar a todos los países y, en particular, a los de la orilla Norte. La inestabilidad y el peligro en materia de seguridad estarán garantizados en caso de abandono o dimisión.

Para una población árabe que le da mucha importancia a los símbolos, este conflicto podría afectar a toda la región y no sólo a los países directamente concernidos. Frustración, amargura, sentimiento de rebelión, sentimiento de verse traicionado por la comunidad internacional, sentimiento de injusticia, etc. Se trata de factores que no facilitan la labor de quienes tienen el poder de decisión a ambas orillas del Mediterráneo en su "lucha" contra el terrorismo. En este clima, los candidatos a cometer actos violentos contra símbolos o seres humanos son, lamentablemente, numerosos. La solución basada en la fuerza no puede ser, en ningún caso, útil. Así, es muy importante luchar también contra el terrorismo de Estado que las poblaciones padecen tanto en algunos países árabes como en los territorios palestinos ocupados. Para promover la democracia de forma paralela a la seguridad, hay que evitar, por encima de todo, asumir el papel del bombero pirómano provocando conflictos imaginarios con el fin de imponer un calendario deformado del proceso de cambio en la región. De este modo, apostar por la oposición en el exilio no parece dar frutos, como hemos podido comprobar en el caso de Irak. Son las fuerzas vivas en el interior, con todos sus defectos, las que pueden emprender el cambio. Y la creación de nuevos monstruos en la región sólo sirve para abrir nuevas puertas en el muro de la seguridad y crear zonas de tensión y de conflicto que nunca desembocarán en la implantación de la tan deseada estabilidad.

La creación de nuevos monstruos en la región sólo sirve para abrir nuevas puertas en el muro de la seguridad y crear zonas de tensión y de conflicto que nunca desembocarán en la implantación de la tan deseada estabilidad

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

La cooperación civil-militar en las misiones humanitarias

Cooperación cívico-militar en operaciones humanitarias  
Benito Raggio

## COOPERACIÓN CÍVICO-MILITAR EN OPERACIONES HUMANITARIAS

---

**Benito Raggio**

*General de División, Director General de Política de Defensa.  
Ministerio de Defensa de España*

**E**l tema de la cooperación civil-militar en las operaciones humanitarias se deriva de otro más general, objeto de debate permanente, como es la participación de las Fuerzas Armadas en las acciones de ayuda humanitaria y en las tareas de reconstrucción.

De hecho, con frecuencia, algunos actores de la ayuda humanitaria manifiestan opiniones contrarias a las misiones militares humanitarias o, más generalmente, a la participación militar en operaciones de ayuda humanitaria, que se reflejan en artículos de prensa, en seminarios y talleres, e incluso en documentos formales sobre Cooperación.

Es cierto que el número de operaciones humanitarias ha aumentado espectacularmente, a la par que el número de actores envueltos en ellas. Ello es así porque los conflictos actuales se caracterizan por una espectacular presencia civil y por un elevado incremento de los actores y de su participación en el conflicto en sus más diversas formas. Entre estos actores se encuentran las Fuerzas Armadas, en intervenciones que van desde apoyo logístico hasta la prestación directa de asistencia. Es decir, intervienen mediante un apoyo flexible y *ad hoc*, ajustado en todo momento a las necesidades.

Para lograr que este incremento de actores en presencia favorezca la acción humanitaria, es indispensable la acción coordinada de todos ellos. Y éste es el ámbito de aplicación de la cooperación cívico-militar. Toda operación militar, independientemente del tipo, lleva o está asociada a un componente civil. Este componente puede ser minoritario cuando se trate de misiones de combate, adquirir una mayor importancia si hablamos de misiones de paz, y ser claramente preponderante en misiones humanitarias. Lógicamente, igual que hablamos del componente militar, podemos citar el policial o el judicial, entre otros.

Trasladando esta problemática a mis responsabilidades como Director General de Política de Defensa, responsable de la coordinación con las autoridades civiles, puedo confirmar que la cooperación al desarrollo, área de la Administración española que engloba la ayuda humanitaria, está experimentando un notable crecimiento dentro de la acción exterior del Estado, especialmente tanto en la ayuda humanitaria como en la construcción de la paz. En esta línea, el Ministerio de Defensa mantie-

Los conflictos actuales se caracterizan por una espectacular presencia civil y por un elevado incremento de los actores y de su participación en el conflicto

ne una postura de absoluta colaboración con la cooperación española al desarrollo, evitando duplicidades y aunando esfuerzos en pos de un objetivo que debe ser común, ya que ambos organismos son parte del Estado al que sirven.

Y ello no podía ser de otra manera, pues una de las directrices de la Política de Defensa, establecida en la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 01/2004, es “conseguir una coordinación eficaz entre los elementos civiles y militares que participan en las acciones en el exterior en operaciones de ayuda humanitaria u operaciones de paz o de gestión de crisis”.

Como consecuencia lógica de lo anterior, esta participación de las Fuerzas Armadas en misiones de ayuda humanitaria y de reconstrucción está expresamente recogida en nuestra Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Con ello, este texto legal no hace más que reconocer el papel de las fuerzas armadas, en España y en nuestro entorno, en el campo de la ayuda humanitaria. En consecuencia, se puede afirmar que las Fuerzas Armadas son un componente relevante y legítimo de la acción exterior española en materia de ayuda humanitaria y de construcción de la paz.

Esta participación tiene muy en cuenta el principio de la complementariedad, evitando duplicar capacidades y recursos con los aportados por otros componentes, y se apoya principalmente en el valor añadido que las Fuerzas Armadas pueden aportar a la hora de mitigar el sufrimiento humano.

Ninguna organización, entidad o colectividad tiene asignada en exclusiva, a través de ninguna ley o tratado, la tarea de mitigar todo este sufrimiento. Ésta es una tarea conjunta de todos aquellos que tienen alguna capacidad para ello, ya sean entidades oficiales o particulares, cada uno en la forma en que mejor pueda aportar su contribución, sin exclusiones. Existe en el mundo, por desgracia, sufrimiento suficiente como para absorber centenares de veces la ayuda que prestan todos los actores de la ayuda humanitaria: organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, fuerzas armadas, etc. No se debe excluir a ningún actor de este esfuerzo porque todos son necesarios. La exclusión solo redundaría en perjuicios para la población a la que se quiere ayudar.

Las características de las fuerzas militares, su funcionamiento y organización conforme a los principios de unidad, disciplina y jerarquía, su capacidad para desplegarse ágil y ordenadamente sobre el terreno, para concentrar medios aparatosos en poco tiempo o para realizar transportes masivos, les sitúan en las mejores condiciones posibles para prestar este tipo de misiones. Es este valor añadido que proporcionan las Fuerzas Armadas lo que ha motivado la reciente creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

Así, en términos generales, la acción exterior española está robusteciendo su respuesta ante los conflictos y ante las catástrofes humanitarias. Ello se refleja en lo siguiente:

- Se ha producido un gran incremento en el número de operaciones de paz de las Fuerzas Armadas y de su componente humanitario. Se contabilizan 54 operaciones de paz (sin contar la posible misión en Chad).

- Igualmente, se han incrementado progresivamente las acciones y proyectos de la cooperación española al desarrollo.
- En consecuencia, existe un continuo acercamiento y estrecha colaboración entre estos dos elementos: Seguridad y Cooperación al Desarrollo.

Trabajamos pues sobre la base de un “maridaje” entre los conceptos de seguridad y desarrollo, lo cual resulta lógico teniendo en cuenta que, en el nuevo entorno geoestratégico en el que nos movemos, es muy difícil separar seguridad y desarrollo, entre otros factores, a la hora de conquistar la paz. De hecho, la propia Estrategia de Seguridad de la UE, aprobada en diciembre de 2003, resalta la interdependencia entre seguridad y desarrollo como uno de los factores claves para la proyección de estabilidad.

Más recientemente, la declaración final de la Cumbre de Riga de la OTAN también contempló esta idea, que quedó plasmada en el texto con la siguiente reflexión, referida a la situación de Afganistán: “Sin seguridad no hay desarrollo y sin desarrollo no hay seguridad”.

Lógicamente, para la complementariedad efectiva entre estos dos campos aparentemente no enlazados e incluso opuestos, la seguridad y el desarrollo, es necesario encontrar espacios de colaboración. Sin embargo, este no es un proceso que se pueda culminar de un día para otro. La colaboración entre defensa y cooperación al desarrollo debe ir construyéndose poco a poco, paso a paso, lo que mejorará sin duda la eficacia de la acción exterior española en materia de acción humanitaria y construcción de la paz.

En este sentido, como comentábamos, el Ministerio de Defensa está en permanente colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y especialmente con la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en todo lo relativo a la Cooperación al Desarrollo.

Van surgiendo, pues, nuevos espacios de colaboración entre ambos departamentos, que proporcionan una mayor sinergia y permiten mejorar la respuesta institucional española ante las crisis humanitarias y en la prevención de conflictos. Algunas de las opciones de colaboración son las siguientes:

- Elaboración conjunta de documentos de cooperación sobre la ayuda humanitaria y la participación militar en ese ámbito (Estrategia sectorial sobre prevención de conflictos y construcción de la paz).
- Colaboración (transporte –fundamentalmente aéreo–, apoyo logístico, seguridad) con las operaciones de ayuda humanitaria de emergencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) (transporte aéreo, etc.). El Ejército del Aire ha cedido temporalmente el uso de un hangar en la Base Aérea de Torrejón para el almacenamiento de ayuda humanitaria, para agilizar los envíos urgentes.
- Realización de cursos sobre técnicas de desminado humanitario en el Centro Internacional de Desminado en beneficio de países designados por la cooperación española al desarrollo, entre otros.

La colaboración entre defensa y cooperación al desarrollo debe ir construyéndose poco a poco, lo que mejorará sin duda la eficacia de la acción exterior española en materia de acción humanitaria y construcción de la paz

El calificativo de humanitario aplicado a determinadas intervenciones militares no es del agrado de todos, aunque fue la ONU quien lo empleó por primera vez

- Coordinación y colaboración sobre el terreno, incluso aunque esto implique un esfuerzo añadido a las tareas y misiones de las fuerzas.

Uno de los ejemplos más sobresalientes de esta eficaz coordinación es el Provincial Reconstruction Team (PRT) español que trabaja en Qala i Naw (Afganistán) en tareas de seguridad y reconstrucción, y que incluye un componente civil de la AECID y otro militar, trabajando ambos en una coordinación permanente.

La postura española es que nuestra presencia en Afganistán tiene como objetivo ayudar a sacar a este país de la situación crítica en la que se encontraba, y para apoyar su desarrollo. Frente a las intenciones que parecían tener anteriores visitantes de este país, España no tiene vocación de permanencia, y ha acudido allí a solicitud de sus autoridades. Finalmente, ese escenario no permite, y así lo han probado los varios ataques realizados contra personal de organizaciones humanitarias, disociar la reconstrucción de la seguridad. Así lo han entendido las Naciones Unidas en sus resoluciones, que autorizan el empleo de la fuerza.

Lógicamente, esta postura de colaboración, que incluye la consideración de las Directrices de Oslo y de Estocolmo, esta última sobre los principios de la buena donación humanitaria, se ha construido en coordinación con los foros multinacionales en que España participa, cuyos enfoques sobre la cooperación cívico-militar varían en función de cada organización y de la misión concreta a desarrollar.

Hay dos ejemplos que son representativos de esta variedad de enfoques, como son la misión de Naciones Unidas en Líbano y la operación de asistencia humanitaria lanzada por OTAN en apoyo de Pakistán en 2006 con motivo del terremoto que asoló Cachemira.

Antes de abordar la misión de Naciones Unidas en Líbano, quisiera recapitular brevemente sobre los antecedentes de la situación actual:

Las operaciones de paz aparecieron de la mano de ONU en 1945. De ahí hasta el final de la Guerra Fría, estas misiones militares no incluían en sus mandatos consideraciones de acción humanitaria y apenas tenían contacto con el despliegue humanitario. A partir del final de la Guerra Fría, con el nuevo contexto internacional surgido de la desaparición de los bloques, los civiles pasaron a ser blanco y se convirtieron en víctimas de muchos conflictos.

Este nuevo escenario incluía nuevas amenazas (terrorismo, crimen organizado, estados fallidos), que ahora reciben de los estados una respuesta basada en un enfoque más integrador de sus distintas capacidades y que pone más énfasis en los aspectos cívico-militares y en el uso de la ayuda humanitaria como herramienta de gestión de crisis y conflictos. De nuevo encontramos la necesidad de una estrecha coordinación entre ambos campos.

La ONU ha afrontado esta mayor importancia de lo humanitario y la aparición de lo militar junto con lo humanitario con diversas iniciativas. Comenzó con la creación del Departamento de asuntos humanitarios (DHA, 1991), luego transformado en la agencia de coordinación de asuntos humanitarios (OCHA, 1997), intentando asegurar esta coordinación entre lo humanitario y lo militar.

En este sentido, debe recordarse que el calificativo de humanitario aplicado a determinadas intervenciones militares no es del agrado de todos, aunque fue la ONU quien lo empleó por primera vez, al considerar que eliminaba la imprescindible diferenciación que debe existir entre lo militar y lo humanitario sobre el terreno. Esta convivencia y coordinación es más difícil cuanto más violenta es la situación, llegándose a la conveniencia de que actúen de forma separada aunque complementaria

Como sabemos, tras la creación de la OCHA y las primeras operaciones citadas en Bosnia y Herzegovina y Ruanda, llegó el informe Brahimi en 2000 y las directrices de Oslo y documentos asociados desde 2003 hasta ahora, que han perfilado con más detalle cómo deben llevarse a cabo este tipo de operaciones. Así, las recomendaciones más importantes del informe Brahimi se centran en:

- La necesidad de crear misiones integradas de carácter multifuncional (abarcando desde la protección de civiles y la asistencia humanitaria hasta el desarme /desmovilización /reintegración) para enfrentar las nuevas amenazas, logrando una mayor implicación de la ONU,
- Un mandato militar más robusto,
- Asegurar la división de tareas y mandatos entre los diversos actores, algunos de los cuales (UE, ONGs, OTAN, etc.) pueden ser externos a la ONU.

Estas recomendaciones se han extendido hasta abarcar los siguientes aspectos:

- Se pide más autoridad para el Departamento de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas (DPKO), de forma que pueda dirigir a los distintos actores.
- Siempre se debe respetar el principio de imparcialidad aunque no necesariamente el de neutralidad, especialmente si hay violencia (aunque ello sea un problema con la ayuda humanitaria)
- Se recomienda dar mayor respaldo a los mandatos, con el compromiso del uso de la fuerza si es preciso
- Se recomienda hacer un planeamiento integrado: político, militar, policía civil, asistencia electoral, a refugiados, etc. así como preparar despliegues rápidos, on call, de militares, policías, etc.
- Se recomienda poner todos los recursos bajo un único mando y reforzar el vínculo entre operaciones humanitarias y operaciones de paz con el nombramiento de un coordinador residente o de un coordinador de ayuda humanitaria como segundo del Representante Especial del Secretario General (SRSG), aspecto muy criticado por las ONGs.

Estas recomendaciones se han aplicado desde entonces en Kosovo, así como en Haití y Afganistán, entre otros.

Respecto al grado de participación de las fuerzas militares en tareas humanitarias, la OCHA considera en líneas generales, que éste vendrá determinado por la intensidad de la violencia existente. Así, en tiempos de paz las fuerzas militares podrán llegar a prestar asistencia directa, lo que resultaría difícil en una misión de imposición de paz e imposible en una situación de combate, en la que únicamente podrían prestar apoyo en infraestructuras.

El siguiente cuadro de la OCHA refleja esta consideración, en relación con la visibilidad de estas fuerzas y con su grado de imparcialidad.

Respecto al grado de participación de las fuerzas militares en tareas humanitarias, la OCHA considera que éste vendrá determinado por la intensidad de la violencia existente



En la ONU, la cooperación civil-militar se refiere solo a la coordinación entre elementos civiles y militares para cumplir sus objetivos respectivos (en la OTAN también incluye la cooperación)

Disminución visibilidad tareas				
Misiones de los militares	Paz	Mantimiento de la paz	Imposición de la paz	Combate
Asistencia directa	Posible	Posible	No	No
Asistencia indirecta	SI	Posible	Posible	No
Apoyo infraestructuras	SI	SI	Posible	Posible
Descenso en la imparcialidad de las fuerzas ----->				

Como se ha indicado, a las recomendaciones del informe Brahimi se le han unido recientemente las Directrices de Oslo sobre el uso de medios militares y de defensa civil (MCDA) en el socorro en los desastres y las de Estocolmo en 2003, sobre los principios de buena donación humanitaria, que se enfocan en los siguientes puntos:

- La OCHA coordina toda la asistencia internacional, incluida la militar
- El uso de medios militares debe ser el último recurso, limitado en el tiempo, y debe ser sustituido por ayuda civil en cuanto sea posible
- Las operaciones siempre deben conservar su carácter civil
- El personal militar participante debe ir desarmado si es posible, y no participar en la distribución directa de ayuda
- Se refuerza el papel primordial y de liderazgo de las organizaciones civiles en la ayuda humanitaria, particularmente en conflictos

Estos principios son válidos con carácter general. Su aplicación deberá evaluarse caso por caso y deberá ir acorde con las características específicas de cada emergencia. Este es el espíritu de estas Directrices, tal como expuso el propio director de la OCHA en el discurso de presentación de una de ellas.

En este marco se lleva a cabo la misión en Líbano. La resolución 1701 por la que se aprueba la misión de la FINUL reforzada establece entre sus misiones la de ampliar su asistencia para ayudar a asegurar el acceso humanitario a la población civil y el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas. Es por tanto una misión que incluye un componente de ayuda humanitaria. Así, entre las tareas operacionales de UNIFIL está la de “proporcionar protección y ayuda humanitaria a la población civil”.

España despliega 1.100 soldados de los 11.500 efectivos de la misión, encuadrados en la brigada que lideramos.

La estructura de cooperación civil militar se materializa en dos órganos diferentes:

- Por un lado el director de asuntos civiles y políticos, a nivel del Jefe de Estado Mayor (COS), dirige la estructura de asuntos civiles
- Por otro lado, dependiendo del COS, el J9 CIMIC.

Curiosamente, en la ONU, la cooperación civil-militar (CIMIC) se refiere solo a la coordinación entre elementos civiles y militares para cumplir sus objetivos respectivos (en la OTAN también incluye la cooperación)

Nuestro apoyo humanitario y de reconstrucción en el Líbano se encauza por dos vías diferentes. Por un lado, al igual que el resto de la estructura militar de la UNIFIL, disponemos de un fondo de aproximadamente 700.000 euros para QIP (*Quick Impact Projects*) a realizar en nuestra zona, que abracan diversos campos (acceso a los servicios básicos, -educación, sanidad, salud-, educación civil, derechos humanos, políticas de género, etc.). Estos proyectos tienen como finalidad promover la confianza de la población civil en la misión y ayudar a crear una buena imagen de UNIFIL. Estos QIPs se coordinan y aprueban en el *Project Review Committee* del que forman parte el Jefe de *Civil Affairs* (civil), el de J9 CIMIC (militar), junto con otros representantes como el Jefe de servicios administrativos (civil), responsable de finanzas y el Jefe de ingenieros (civil). Así se asegura la coordinación y la unidad de esfuerzos.

Es preciso resaltar que este sistema de QIPs es igualmente empleado por la ONU, que asigna a la UNIFIL un presupuesto anual de unos 500.000 \$ para efectuar proyecto de rehabilitación de infraestructuras (carreteras, agua, electricidad).

Otras actividades de apoyo directo a la población civil son las actividades de sensibilización sobre minas o tareas de asistencia médica y veterinaria, empleando la capacidad sobrante de las unidades sanitarias, cuyo principal misión es el apoyo a la Fuerza.

Por otro lado, La cooperación española con el Líbano, comprometida para el período 2006-2008 a través de AECID, es de 41 millones de euros. Se va a realizar a través de un fondo fiduciario en el que España está representada por personal de nuestra Embajada en Beirut. El fondo está presidido por los Ministros de Finanzas y Economía de Líbano. El órgano gestor es el Programa de ONU para el Desarrollo (PNUD).

A continuación se destacan los puntos más importantes:

- Comparando las cifras citadas anteriormente con carácter anual (700.000 euros empleados por las Fuerzas Armadas frente a 41 millones empleados por las agencias civiles), se observa que la ayuda canalizada por medios civiles es cincuenta y ocho veces superior la que se canaliza a través de los militares. 41 millones de euros frente a 700.000. Esto pone de manifiesto dónde recae el énfasis en cuanto a ayuda humanitaria.
- Además, ambas ayudas se complementan. La ayuda civil se invierte en proyectos grandes y a medio/largo plazo, mientras que la ayuda militar se centra en proyectos inmediatos.

Finalmente, a todo lo anterior hay que añadir los gastos de la contribución del Ministerio en la estabilización del Sur del Líbano:

- Las becas de la cooperación militar (Cursos de Capacitación para el Ascenso a Comandante y Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, para 2 Oficiales de las LAF, así como 6 becas para un curso de español, en la Escuela de Idiomas de las Fuerzas Armadas españolas),
- Los proyectos especiales como la enseñanza del español (en Líbano) y los cursos de desminado ofrecidos al personal de las Fuerzas Armadas libanesas (Curso del 19 FEB al 16 MAR, para 25 alumnos).

Una vez estudiado el caso de la ONU, pasamos a ver el caso de OTAN. Para esta organización, Kosovo marcó un punto de inflexión en su estrategia en el terreno de la asistencia humanitaria. Como consecuencia de su evolución conceptual, en la Guía de Planeamiento general 2006, la OTAN se reconoce como actor en las áreas de ayuda humanitaria y la ayuda en desastres, como las áreas de cooperación en el ámbito de la seguridad.

La intervención en Pakistán en el marco de la OTAN es un ejemplo del empleo de medios eminentemente militares para solventar con rapidez una crisis humanitaria. También pone de manifiesto que acudimos allí donde nos necesitan. En este caso, tanto el Gobierno de Pakistán como las Naciones Unidas solicitaron ayuda directa a la OTAN para que, con sus fuerzas y medios militares, paliase la crisis humanitaria originada por el terremoto que asoló Cachemira en octubre de 2005.

Por una parte, las Naciones Unidas pidieron públicamente y con intensidad que la OTAN coordinara la operación de ayuda humanitaria. Para ello, la OTAN constituyó un puente aéreo con medios militares de transporte hasta Islamabad y coordinó el flujo de la ayuda humanitaria. Gracias a esto, la mayor parte del material humanitario y de campaña facilitado por los países donantes y por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, fue trasladada a Pakistán antes de que llegara el duro invierno del Himalaya.

Por otra parte, tras la petición directa del Gobierno de Pakistán a la OTAN, se envió la *NATO Response Force* con importantes componentes de ingenieros, helicópteros de transporte y hospitales de campaña. Algunas ayudas bilaterales optaron por acogerse al apoyo multilateral de la operación de la OTAN debido a las enormes dificultades por las inclemencias climatológicas y las abruptas características del terreno afectado. Este fue el caso del “equipo de respuesta y ayuda ante desastres” (DART) de Canadá.

Atendiendo a esa petición, los embajadores permanentes ante la OTAN de los países miembros de la Alianza (es decir, todos los países de la OTAN por unanimidad) acordaron realizar una operación de ayuda humanitaria mediante la activación y despliegue de una parte de la Fuerza de Reacción Rápida de la OTAN, que España lideraba en aquel momento.

La operación duró apenas 90 días. En ese tiempo, se realizaron, en ayuda directa a la población, las obras y reparaciones que fueron expresamente solicitadas por las autoridades paquistaníes, por ser las más urgentes y necesarias. Así, y a título de ejemplo, los ingenieros:

- Reconstruyeron dos colegios en la zona de Bagh,
- Habilitaron 13 tiendas-escuela como instalaciones provisionales,
- Reconstruyeron el centro de salud de Arja,
- Rehabilitaron 55 kilómetros de carretera y pistas forestales
- Pusieron en marcha un sistema de purificación de agua para el suministro diario a 8.000 personas.
- Los médicos, además de atender al contingente español, atendieron a personal paquistaní y de la OTAN, suministraron medicamentos y alimentos infantiles y colaboraron en la reapertura del centro de salud de Arja.

Todas estas acciones contribuyeron de manera notable a paliar el sufrimiento de una población con enormes dificultades incluso para sobrevivir. Así fue percibido por ellos y claramente manifestado durante la estancia del contingente español en esas devastadas tierras.

También hay que destacar que la coordinación con las ONGs desplegadas en la zona fue constante y que las fuerzas militares realizaron las labores que estas organizaciones no podían haber llevado a cabo por sí solas, debido a la falta de recursos técnicos y de material pesado.

Desde el punto de vista económico, el coste final de la operación ascendió a 20,3 millones de euros, de los que se han recibido reembolsos por parte de la OTAN que suman unos 2,6 millones de euros.

Aunque no analizaremos el tercer actor, la UE, diremos que su filosofía es misma que la española, al postular la integración de componentes militares y civiles en una única misión. La UE es la única organización que efectivamente dispone de este componente civil, imprescindible para lograr un enfoque integrado de las crisis (*comprehensive approach*) poniendo en acción todos los actores precisos para ello: policiales, judiciales, militares, etc.

España sigue el camino descrito antes para la escena mundial. En aspectos legales, la DDN y la Ley Orgánica 5/2005 incluyen la participación en misiones humanitarias entre las posibles acciones de sus fuerzas armadas. En el aspecto de las experiencias, España ha sido pionera en misiones como la de Pakistán, dado el componente militar de una misión de la UE como la de la RD Congo. Finalmente, España ha dado un gran paso adelante en la participación de fuerzas militares en desastres con la creación de la UME, una herramienta de gran capacidad para actuar tanto interna como externamente.

Es claro que las capacidades civiles y militares en el contexto de crisis y ayuda humanitaria son en muchos casos complementarias. La clave está en la voluntad política de actuar en beneficio de las víctimas. También es evidente que una gran coordinación es absolutamente necesaria.

Es imprescindible que, en la colaboración entre civiles y militares, no se pretenda asumir el exclusivo protagonismo de la gestión de las crisis humanitarias y se quiera excluir a los militares. Lo que queda por hacer en este terreno, que desgraciadamente todavía es mucho, supera con creces las capacidades actuales y posiblemente las futuras, por lo que habrá que seguir trabajando para todos.

La UE es la única organización que dispone de este componente civil, imprescindible para lograr un enfoque integrado de las crisis

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

La cooperación civil-militar en las misiones humanitarias

Coordinación civil-militar en la gestión de crisis de la UE  
Radek Khol

## COORDINACIÓN CIVIL-MILITAR EN LA GESTIÓN DE CRISIS DE LA UE

---

**Radek Khol**

*Secretaría General del Consejo de la UE,  
Dirección General E. Asuntos Exteriores y Político-Militares,  
Política Exterior y de Seguridad Común,  
Dirección IX (Gestión Civil de Crisis)*

### Introducción

En este artículo se analizan los retos de naturaleza interna que se presentan para consolidar los mecanismos de gestión civil de crisis de la UE. Uno de los aspectos más importantes de estos desafíos es conseguir garantizar el equilibrio entre las capacidades civiles y militares, elemento esencial para una acción exterior europea efectiva. Un nuevo escenario de seguridad dinámico requiere el uso de un amplio abanico de instrumentos a disposición de la UE y su uso de la forma más coordinada posible. Las interacciones civil-militares son cada vez más un elemento esencial de las operaciones de la UE. Dos conceptos, la cooperación civil-militar (CIMIC) y la coordinación civil militar (CMCO), son especialmente relevantes y es importante clarificar las diferencias entre ellos. La CIMIC, basada en la cooperación entre distintos actores sobre el terreno a un nivel operacional y táctico, queda fuera del alcance de este estudio. La CMCO está todavía en proceso de construcción y su dimensión de coordinación inter-pilar es tal vez la más importante, a pesar de que ésta también pueda aplicarse a ciertas áreas prioritarias como la protección civil o la respuesta a los desastres. Al no haber desplegado todavía la UE ninguna operación civil-militar verdaderamente mixta -con la limitada excepción de la Misión de Apoyo a la Misión de la Unión Africana en Sudan (AMIS)-, este artículo aborda fundamentalmente la coordinación entre las capacidades civil y militares a nivel estratégico y de planificación.

La importancia de la CMCO fue reconocida y puesta de manifiesto en distintos documentos estratégicos esenciales de la UE. La Estrategia de Seguridad Europea, en su definición de las amenazas, establece que "ninguna de las nuevas amenazas es puramente militar; ni pueden ser abordadas con medios meramente militares. Cada una de ellas requiere una combinación de instrumentos" y llama a responder de forma más coherente contra éstas concentrando los distintos instrumentos y capacidades en una única agenda<sup>1</sup>. De forma similar, el Objetivo Global Civil 2008 insta a "asegurar una estrecha cooperación y coordinación con los medios militares en todas las fases de la operación. Cuando sea necesario, las misiones de gestión civil de crisis deben poder recurrir a

*Las opiniones expresadas en este artículo son personales del autor y no reflejan necesariamente la visión de la Secretaría General del Consejo de la UE*

El ejército toma cada vez más parte en misiones multifacéticas, donde desarrolla actividades que no son únicamente “militares”

las capacidades militares necesarias que les permitan ejecutarlas”.<sup>2</sup> Al mismo tiempo, debemos tener en cuenta que no existe todavía un concepto estratégico de la UE que aporte información detallada de cómo equilibrar los activos militares y civiles dentro de la UE o de qué papel quiere desempeñar la UE en la gestión de crisis.

### **Distinción entre Cooperación Civil-Militar (CIMIC) y Coordinación Civil-Militar (CMCO)**

Es necesario distinguir claramente entre los dos conceptos de Cooperación Civil-Militar y Coordinación Civil-Militar, a pesar de que ambas se dan en el marco de las actividades de la UE en las operaciones de gestión de crisis, ya tenga ésta un papel director o de apoyo.

El ejército toma cada vez más parte en misiones multifacéticas, donde desarrolla actividades que no son únicamente “militares”. La CIMIC emana de la perspectiva militar basada en la protección de la fuerza, de la necesidad de cooperar con las autoridades locales y los civiles para lograr un objetivo concreto como parte de una operación militar compleja. Se dan dos tipos de interacción. En primer lugar, la operación de gestión de crisis depende parcialmente de las instituciones civiles y de la población para obtener los recursos, la información y hasta la seguridad. En segundo lugar, también colaboran las fuerzas militares con otras organizaciones internacionales y no-gubernamentales. Por ello, es una función de apoyo militar orientada exteriormente. La CIMIC también es, por consiguiente, un aspecto importante de las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE con el objetivo de promover la efectividad de dichas operaciones. La CIMIC se basa en relaciones civil-militares, definidas en términos generales, que cubren también otras áreas como la planificación civil de emergencias o la asistencia militar en emergencias humanitarias. En este campo, la CIMIC tiene como objetivo el apoyo recíproco y los objetivos comunes, basados en la transparencia y la comunicación.

La UE adoptó su propio concepto de CIMIC para las operaciones de gestión de crisis dirigidas por la UE en el Comité Militar de la UE (CMUE) del 18 de marzo de 2002<sup>3</sup>, que prevé el establecimiento de unas estructuras permanentes de CIMIC y la incorporación de las estructuras de CIMIC en operaciones específicas dirigidas por la UE. Asimismo, se pone de relieve la concepción integral de la UE hacia la gestión de crisis, construida sobre una amplia selección de instrumentos, tanto civiles como militares.

La EU, en contraste con otras organizaciones internacionales y regionales como la OTAN o la OSCE, ha declarado, no obstante, su clara ambición de desarrollar las capacidades de gestión de crisis, tanto a nivel civil como militar. Además del concepto de CIMIC, que define la cooperación con actores externos en el marco de las operaciones dirigidas por la UE, ésta tuvo que desarrollar otro concepto para designar también la coordinación interna, la CMCO.

“La CMCO, en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), aborda la necesidad de una coordinación efectiva de las acciones de todos los actores relevantes de la UE implicados en la planificación y la subsiguiente imple-

mentación de la respuesta de la UE a la crisis”<sup>4</sup>. Como tal, tiene un ámbito diferente al de la CIMIC y son los órganos decisorios de la UE, en especial el Comité Político y de Seguridad y el Secretario-General/Alto Representante (SG/AR) quienes la conducen. La CMCO tiene la función primordial interna de facilitar a la UE una planificación e implementación eficaces en respuesta a las crisis. Su objetivo es fomentar y asegurar la coordinación de las acciones de los actores de la UE relevantes en todas las fases de la operación. La CMCO va más allá de los asuntos tratados a nivel operacional y táctico de la CIMIC y tiene en cuenta los rasgos únicos de la UE a nivel político y estratégico. La CMCO debería utilizarse como una herramienta tanto a nivel intra como inter- pilar dentro de un único marco institucional de la UE. Este enfoque podría fortalecer la debilidad de la tradicional división en pilares de la estructura de la UE ya que éstos, regidos por distintos principios, se verían implicados en las actividades de gestión de crisis de la EU. La idea principal es ofrecer una respuesta coherente ante una situación de crisis específica y establecer una cultura de coordinación cotidiana en todas las fases de la gestión de crisis de la UE.

La cultura de coordinación se basa en la continua cooperación y los objetivos políticos compartidos

### La CMCO como cultura de coordinación

La CMCO, en el contexto de la PESC/PESD, tal y como la definió en noviembre de 2003<sup>5</sup> el Consejo, subraya que en lo alto de la lista de prioridades está la necesidad de establecer una cultura de coordinación, más que el énfasis en los detalles de las estructuras y los procesos. El objetivo debe ser promover y asegurar la coordinación en las acciones de los actores relevantes de la UE en todo el ciclo de la operación. Esta cultura de coordinación se basa en la continua cooperación y los objetivos políticos compartidos y se fundamenta en gran parte en la preparación minuciosa a nivel de trabajo, incluyendo servicios relevantes del Secretariado del Consejo y de la Comisión. Trabajar en estrecha colaboración es un elemento esencial también durante la fase de “rutina” de la gestión de crisis de la UE<sup>6</sup>. La cultura de la CMCO debería, por consiguiente, construirse en las actividades de la UE y responder a una crisis a la mayor brevedad. También debería cubrir las etapas de planteamiento, planificación e implementación de la operación en vez de ser “improvisada” en el último momento<sup>7</sup>.

Distintas percepciones nacionales de las relaciones civil-militares de los Estados Miembros de la UE (Reino Unido, Francia, Alemania o los Países Nórdicos) dificultan todavía más la creación de un modelo común para la coordinación civil-militar a nivel de la UE.

La ubicación del personal militar –DGE Directorio VIII y el Estado Mayor de la EU (EMUE)– y civil –DGE Directorio IX y Capacidad Civil de Planificación y Ejecución (CPCC)<sup>8</sup>– en el Directorio General E de la Secretaría del Consejo, en el Edificio Kortenbergh, ayuda a potenciar los contactos de trabajo individuales, si bien las diferentes culturas institucionales todavía persisten. El personal militar de la UE estaba ligeramente aislado, creando una cultura común militar y reproduciendo las estructuras militares conocidas. También se da un cierto grado de desequilibrio entre los componentes civil y militar en la Secretaría del Consejo, donde la dimensión civil ha sufrido de una falta de personal a pesar de que el número de misiones civiles y su envergadura ha ido paulatinamente en



Las diferencias fundamentales del personal civil y militar en relación a la proximidad con la población local siguen siendo una realidad

aumento. El marco de los esfuerzos para la gestión de crisis de la UE fue creado por personal militar, mientras que la aportación del personal civil fue posterior y no cambió substancialmente el enfoque de la planificación estratégica.

Las directrices formales para la coordinación interna son menos efectivas que los encuentros informales a niveles inferiores, centrados en encontrar soluciones prácticas y en la elaboración de documentos. Los procedimientos y reglas deben asegurar la continuación de estas prácticas así como reforzar los mecanismos por los cuales la información relevante asciende hacia los organismos pertinentes de la UE. Estos contactos entre el personal deberían ser asistidos por el estableciendo de puntos de contacto formales.

Los temas de mando y control abordan cuestiones sensibles ya que la cadena militar de mando en las operaciones de la UE es distinta y autónoma de aquella de la esfera civil. Los Representantes Especiales de la UE son representantes políticos destacados de la UE sobre el terreno, pero no tienen una autoridad de coordinación suprema sobre los *Force Commander* de la UE, quienes informan al CMUE y reciben instrucciones políticas del Comité Político y de Seguridad (CPS). Las fuerzas armadas están, comprensiblemente, interesadas en mantener esta cadena de mando inalterable y separada del ámbito civil.

Las diferencias fundamentales del personal civil y militar en relación a la proximidad con la población local siguen siendo una realidad. El personal militar está entrenado para mantener un contacto mínimo y reside en bases militares mientras que el personal civil de la UE interactúa constantemente con las autoridades locales y seguirá, de forma general, mezclándose con la población local.

La complejidad es todavía mayor cuando se tienen en cuenta los distintos tipos de selección de personal. En el terreno militar, los despliegues en el exterior son percibidos por los soldados de la mayoría de los Estados Miembros como la actividad substancial de su labor. Los soldados profesionales se trasladan con facilidad, motivados por la perspectiva de incentivos profesionales por servir en el exterior. No obstante, en el ámbito civil, la norma sigue siendo la voluntariedad. Así pues, los incentivos para trasladar a estos expertos de las estructuras nacionales al extranjero son sólo limitados (son típicamente funcionarios de la Administración del Estado o de las autoridades locales), con poca especialización<sup>9</sup>.

### Procedimientos de Gestión de Crisis (PGC)

La UE ha desarrollado su PGC, establecida en el documento "Procedures for coherent, comprehensive EU crisis management" de julio de 2003.<sup>10</sup> Éste se considera un documento vivo que proporciona un organigrama del PGC para ser revisado a la luz de los acontecimientos en áreas como la coordinación civil-militar. A pesar de que la necesidad de coordinación y de planificación coordinada entre el Secretariado del Consejo y la Comisión, se repite en varios puntos del documento, con el posible establecimiento de equipos conjuntos, el proceso resultante está aun lejos de ser coherente. Se puede tal vez describir mejor como un proceso paralelo con varios

puntos de conexión más que como un enfoque estrictamente coordinado, especialmente durante la fase de rutina y escalada de la crisis, incluyendo la preparación del Concepto de Gestión de Crisis. El CPS tiene el papel primordial de asegurar la acción coordinada de la UE mientras es asesorado por el Comité de Asuntos Civiles en la Gestión de Crisis (CIVCOM) y del CMUE durante los procesos de toma de decisión en el lanzamiento de operaciones. Posteriormente, éste sirve como punto principal de información para los actores de la UE sobre el terreno.

La innovación en los procesos en el área de la CMCO reside en la creación de un Equipo de Coordinación de Respuesta a la Crisis (CRCT) y dispositivos *ad-hoc* sin poderes decisorios compuesto por oficiales de alto rango de la Secretaría del Consejo y de la Comisión. El CRCT debería actuar en la preparación del Concepto de Gestión de Crisis (CGC). A nivel de personal, El CRCT debe asegurar la coherencia entre las opciones estratégicas militares con las de carácter civil, los distintos Conceptos de Operaciones (CONOPSes) y Planes de Operaciones (OPLANS). El CRCT debe, asimismo, favorecer la total coherencia entre los aspectos civiles y militares de la acción de la UE en la fase de implementación. Pero el papel del CRCT ha sido, de hecho, reducido esencialmente a la coordinación entre el Consejo y la Comisión a nivel de altos funcionarios. Su actividad durante la planificación de las operaciones en el marco de la PESD fue más bien limitada, si bien fue más activo durante el Ejercicio de Gestión de Crisis (CME) 02. Éste consistía habitualmente en el encuentro de representantes de la Comisión, el gabinete, la Secretaría del Consejo - DG E, el EMUE, el Servicio Legal y el Centro de Situación (SITCEN). Relaciones de trabajo regulares entre el Secretariado del Consejo y la Comisión se mantuvieron a nivel de los *Desk Officers* durante el establecimiento del destacamento.

Sobre el terreno, el Representante Especial de la UE (REUE) tiene un papel crucial en el área de CMCO, supervisando gran parte de las actividades dentro del área de operaciones. Además, el REUE se debe de coordinar con el *Force Commander* de la UE, el Responsable de la Misión de Policía y los otros Responsables de Misión de otras operaciones civiles de la UE.

La última innovación en el procedimiento de gestión de crisis de la PESD que tienen un impacto directo también sobre el área de CMCO la puso de manifiesto el documento *Draft EU Concept for Comprehensive Planning*, en noviembre de 2005.<sup>11</sup> Se basa en el principio de que la CMCO de la UE, incluyendo el Plan Integral, significa aunar esfuerzos a la vez que respetar la integridad de cada uno de los actores, su experiencia específica y la contribución de la UE a la gestión del conflicto.

La CMCO sobre el terreno también estaba presente en el nuevo documento *Civil-Military Coordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations*, de mayo de 2006.<sup>12</sup> Éste propone una lista de medidas prácticas para ayudar a promover la CMCO sobre el terreno, abordando asuntos como el establecimiento de una estrategia clara y de actividades bien definidas por los actores de la UE sobre el terreno, el apoyo cruzado y la sincronización de las actividades sobre el terreno, la necesidad de una estrategia para los medios de comunicación y la información así como aspectos de formación e información coordinada.

Debería mejorar la coherencia de las estructuras civiles y militares de la PESD teniendo en cuenta todas las herramientas disponibles

## Papel de la célula civil militar

La célula civil militar (Civ/Mil) surgió como parte del paquete de compromisos por la controversia de 2003, cuando el aspecto más discutido era el establecimiento de unos cuarteles operacionales autónomos.<sup>13</sup> En diciembre de 2003 el Consejo Europeo decidió establecer una célula de planificación civil-militar en la UE. Se propuso aumentar la capacidad del EMUE para realizar advertencias tempranas, evaluación de la situación y planificación estratégica estableciendo dentro del EMUE una célula con componentes civiles y militares. El Consejo establecía cinco funciones principales para esta célula:<sup>14</sup>

- Unificar el trabajo de los distintos Estados de la UE en la anticipación de crisis, incluyendo la prevención de conflictos y la estabilización post-conflicto;
- Dar asistencia en la planificación y coordinación de las operaciones civiles;
- Desarrollar experiencia en la gestión de la interfaz civil-militar;
- Desarrollar una planificación estratégica avanzada para operaciones conjuntas civiles y militares;
- Reforzar las sedes centrales nacionales designadas para la operación autónoma de la UE.

Las negociaciones sobre la composición y modos de Centro de Operaciones duraron todavía un año más y dieron lugar al documento conceptual final donde se especificaban los términos de referencia específicos de la célula civil-militar para adoptarlos en diciembre de 2004 y se retrasaba la creación gradual de una célula civil-militar hasta el año 2005<sup>15</sup>.

La célula civil-militar se inscribe en las estructuras del Consejo, bajo los auspicios del Secretario General/Alto Representante (SG/AR). Parte del EMUE se encuentra en la dimensión militar de la PESD, lo que posiblemente limita su papel como potente herramienta para la coordinación inter-pilar. Debería mejorar la coherencia de las estructuras civiles y militares de la PESD teniendo en cuenta todas las herramientas disponibles de la PESD e informando tanto al CIVCOM como al CMUE. En el área de la CMCO, puede desarrollar algunos papeles vitales ya que por el momento es el interlocutor natural de la CMCO. La célula civil-militar ya dispone de todo el personal y tiene un segundo Director Militar (el General Manione tomó el cargo en otoño de 2007 cuando finalizó el mandato del General Brauss) así como un segundo Subdirector Civil. La célula consiste en una Rama de Planificación Estratégica y un núcleo permanente esencial de Centro de Operaciones. La Rama de Planificación Estratégica es especialmente relevante para la CMCO. Dispone de 17 miembros, incluidos siete planificadores militares y siete planificadores civiles. De entre los planificadores civiles, hay dos oficiales de la Comisión que actúan como oficiales de enlace, con experiencia en asistencia humanitaria y respuesta a los desastres y en la gestión de asistencia para la reconstrucción, respectivamente. Este contacto permanente con la Comisión, su experiencia y conocimiento de las operaciones humanitarias, es una innovación institucional importante. La célula civil-militar está dotada de un plan de contingencia estratégico, que aúna las perspectivas de distintos actores de la UE de ambos pilares, los Estados Miembros, pero también desde las dimensiones civil y militar. Dentro del plan estratégico de respuesta a una crisis, la célula civil-militar

ofrece asistencia a los planificadores político-militares teniendo en cuenta los posibles puntos de encuentro entre lo civil y lo militar y el posible apoyo entre ambos<sup>16</sup>.

Todavía más importante, la célula civil-militar debería contribuir a la planificación estratégica de respuesta en caso de crisis para operaciones conjuntas civiles y militares a través del desarrollo de opciones estratégicas conjuntas que comprendan las dimensiones civil y militar. Esto es especialmente importante ya que hasta ahora todavía no se ha desplegado ninguna auténtica operación civil-militar de la UE, a pesar de existir la necesidad de dichas operaciones. En segundo lugar, si la célula civil-militar logra mejorar su papel en el área del desarrollo de doctrinas y conceptos, podría aumentar el contacto civil y militar en áreas como la Reforma del Sector de Seguridad o el desarmamento, la desmovilización y reintegración donde la experiencia y conocimiento civil y militar están estrechamente ligados, así como en la asistencia en operaciones de gestión civil de crisis con experiencia en áreas como la logística, las comunicaciones y los sistemas de información y experiencia en planificación. La célula civil-militar también tiene una buena posición institucional para poder integrar los informes de las lecciones extraídas de las operaciones civiles y militares llevadas a cabo paralelamente en un mismo territorio, como es ahora el caso de Bosnia. Las mismas lecciones que se han extraído conjuntamente se pueden aportar para otros ejercicios de la UE.

En general, la célula civil militar tiene que confiar en su capacidad para convencer y aunar a la gente, para que se establezca el hábito de trabajar en equipo y fortalecer la retroalimentación entre las estructuras de la Comisión y de la Secretaría del Consejo. La célula civil-militar también podrá sensibilizar sobre asuntos relacionados con la CMCO presentando informes en distintos programas de formación. Una de las ventajas de la célula civil-militar es que no se trata ni de fondos de gestión ni de operaciones en curso (a pesar de que pueda prestar asistencia en operaciones en curso) y está, pues, libre de intereses directos en las operaciones específicas de la UE. Puede, por tanto, centrarse mejor en obtener una visión general de los instrumentos civiles y militares disponibles para una misión conjunta o de una mejor vinculación de las misiones existentes por separado en un mismo territorio. La célula civil-militar está ahora designada como Rama de Planificación Estratégica y dotada de personal con una sólida trayectoria en planeamiento y buen conocimiento del entorno institucional de la UE.

### **Formación civil-militar conjunta**

Dos programas de formación tocan temas de CMCO— uno fue desarrollado por la Comisión entre 2001-2007 y el otro, por el Consejo desde 2004. Ambos tienen como público potencial el personal (diplomático, civil y militar) de los Estados Miembros de la UE que trabajan como altos funcionarios en las delegaciones nacionales de los países en Bruselas y puestos decisorios en las capitales, a los oficiales de todas las instituciones de la UE y personal para las misiones dirigidas por la UE. La formación conjunta civil y militar es muy necesaria, ya que no existe ningún mecanismo sistemático dentro de los programas de formación nacional.

La célula civil-militar debería contribuir a la planificación estratégica de respuesta en caso de crisis para operaciones conjuntas civiles y militares a través del desarrollo de opciones estratégicas conjuntas que comprendan las dimensiones civil y militar

El Proyecto de Formación de la CE para Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis ha funcionado durante varios años (2001-2007), dirigido por el Grupo de Formación de la UE. Durante estos años se han realizado cursos especiales de CMCO.

El concepto de formación de la UE en materia de PESD fue aprobado por el Comité Político y de Seguridad (CPS) en diciembre de 2004 con el objetivo de desarrollar programas europeos de formación multianuales sobre la PESD, uniendo distintos actores (Estados Miembros y sus instituciones de formación, el Colegio Europeo de Seguridad y Defensa, el Colegio de Policía de Europa, el Programa Diplomático Europeo, la Comisión). El área civil-militar se considera un aspecto importante para la formación a todos los niveles – estratégico, operacional; para personal diplomático nacional, civil y militar de los Estados Miembros, países en vías de acceso y candidatos; funcionarios de las instituciones de la UE -. Éste es considerado una parte importante del bloque general de formación de la PESD y como una especialización necesaria en la preparación para una función específica, pero no necesariamente relacionada con una misión específica. Centrado en el conocimiento y las habilidades para participar en operaciones civil-militares de la PESD, aborda tanto los instrumentos civiles como los militares, con especial atención a la CMCO. La coordinación civil-militar y de los distintos pilares ha sido considerada como un requisito específico de la formación de la UE, basado en la experiencia de la operación Althea<sup>17</sup>.

Los asuntos de CMCO se incluyeron en el currículo de los cursos piloto de la PESD de 2004-2005, organizado en el marco del Colegio Europeo de Seguridad y Defensa. El curso piloto de CMCO, dirigido por la Folke Bernadotte Academy de Suecia como parte de las actividades del Grupo de Formación de la UE, tuvo lugar del 19 al 27 de septiembre de 2005. Éste se articuló sobre el curso de CMCO en la PESD realizado en el marco del Proyecto de Formación de la CE para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis<sup>18</sup>.

### **Ejercicios de Gestión de Crisis de la EU con instrumentos civiles y militares y su coordinación**

La UE llevó a cabo cuatro CME en 2002-2007, dos de los cuales fueron especialmente relevantes para la CMCO (tuvieron lugar en 2002 y 2004 respectivamente). Estos ejercicios sirvieron para desarrollar y probar los procesos de gestión de crisis en una situación cuando todavía ninguna o sólo alguna operación muy limitada había sido puesta en marcha por la UE. Estos ejercicios contribuyen a comprender las dificultades, los distintos puntos de vista y procesos para las misiones civiles y militares.

Este primer Ejercicio de Gestión de Crisis de la UE (CME 02), desarrollado del 22 al 28 de mayo de 2002, se centró en probar y evaluar los procesos y estructuras para la gestión de crisis de la UE.<sup>19</sup> El escenario fue la ficticia isla de 'Atlantia' y se ciñó al nivel estratégico político-militar, especialmente el CPS y las instancias designadas para su apoyo. La evaluación del CME 02 mostró unos resultados generales positivos en los procesos, conceptos y estructuras de la gestión de crisis pero identificó debilidades importantes en el área de coordinación interna de la

UE, en relación tanto a la clarificación de competencias de las instancias del primer y segundo pilar así como la integración de los instrumentos civiles y militares<sup>20</sup>. La experiencia del CME 02, por consiguiente, influyó de forma significativa en los siguientes avances de los mecanismos de la CMCO, que necesitaban ser fortalecidos, como se puso de relieve en el Informe de la Presidencia española de la PESD, presentado en el Consejo Europeo de Sevilla.

El CME 04 tuvo lugar del 18 al 27 de mayo de 2004 y estuvo marcado por ir más allá en las pruebas de la gestión de crisis de la UE y la mejora los procesos de CMCO. Todo ello en el marco de una operación autónoma dirigida por la UE y sin recurrir a los recursos y capacidades de la OTAN. El escenario del CME 04 ha sido el más ambicioso hasta ahora, requiriendo el despliegue de un contingente de instrumentos civiles y militares europeos, ambos tanto a nivel de la Comunidad como de los Estados Miembros, incluyendo la fuerza militar, un componente policial, de Estado de Derecho y de administración civil. Un escenario tan exigente también incluía algunos aspectos de coordinación civil-militar.

El CME 06 se basó en un escenario que combinaba los instrumentos militares y civiles necesarios para una reacción rápida. Como componente novedoso, la célula civil-militar tenía que ser responsable del plan integral. Desafortunadamente, debido a circunstancias políticas externas, se tuvo que cancelar el CME 06 y ser substituido por un Ejercicio de Estudio de carácter más limitado EST 06, orientado a la reacción rápida. Lo mismo sucedió con el CME 05, que tuvo que ser substituido por el EST 05, centrado en la entrega de operaciones europeas de gestión de crisis hacia y de la ONU.

Las operaciones reales son ahora más importantes para la evolución de la CMCO que los ejercicios, ya que ponen a prueba las estructuras y normas de la UE en cuestiones concretas y presionan para el establecimiento de soluciones *ad hoc* o cambios flexibles en los procesos de gestión de crisis.

### **La CMCO en la práctica: La participación de la UE en la gestión de crisis en Bosnia-Herzegovina, Aceh, Congo y Guinea-Bissau**

La presencia de la UE en Bosnia-Herzegovina ha sido eminentemente sólida, con la realización de diversas operaciones paralelas que utilizaban distintos instrumentos de la UE— Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE), Fuerzas de la Unión Europea (EUFOR), Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM) y el Representante Especial de la UE, entre otros—. La implicación de la UE ha sido significativamente importante durante más de una década.

Estas operaciones fueron planificadas y llevadas a cabo no como una operación conjunta de la UE, sino como acciones separadas con mandos, cadena de mando y autoridades a quien informar diferentes. La práctica sobre el terreno atestiguó una limitada aplicación de la CMCO. En vez de una coordinación completa, ésta se limitó al mero intercambio de información y la celebración de encuentros regulares entre los responsables de las misiones sobre el terreno. Se incluyeron algunas lecciones

Estos ejercicios sirvieron para desarrollar y probar los procesos de gestión de crisis en una situación cuando todavía ninguna o sólo alguna operación muy limitada había sido puesta en marcha por la UE

aprendidas de la MPUE para la operación Althea y su Unidad de Policía Integrada, aunque solo de naturaleza sectorial. La CMCO se limitó, por consiguiente, a la fase de planificación y operacionalidad inicial. A finales de 2006 se identificaron algunas lecciones extraídas de la experiencia en Bosnia, gracias a las cuales ahora hay una mayor coordinación en Bruselas y, en menor medida, sobre el terreno. Se centraron en prácticas de coordinación triangulares (REUE, EUMP, EUFOR), incluyendo revisiones de las misiones, toma de conciencia de la situación e intercambio de información, seguimiento de los medios de comunicación así como la necesidad de un papel relevante de coordinación para el REUE.

No obstante, el proceso de identificación y extracción de lecciones en sí no se realiza de una manera conjunta, sino a través de una serie de procesos paralelos para cada una de las misiones. La planificación del seguimiento de la misión en Bosnia podría beneficiarse de la experiencia de los comandantes militares y de la policía y utilizarlos como asesores del REUE.

Con el éxito de las operaciones civiles de la UE en Aceh se consolidaron unos mejores resultados en la práctica de la CMCO, aunque todavía queda mucho por mejorar en las actividades de la PESD en la República Democrática del Congo (RDC) o en el apoyo de la UE a la Unión Africana en Darfur. Se crearon muchas expectativas con la misión europea en Aceh, donde una misión civil de observación contó con los recursos logísticos militares y con la experiencia militar durante el proceso de supervisión del desarme, repliegue de los rebeldes y la retirada de las unidades de policía militar indonesia no locales. La Misión de Observación de la UE en Aceh se ideó como una operación civil, pero en la práctica se ha traducido en una misión mixta en la que participaba, en la fase de planificación, la célula civil-militar, sus recursos y sus capacidades de combinar los oficiales del Consejo y de la Comisión. La célula civil-militar, por lo tanto, se involucró completamente en una misión de investigación.

En la RDC, la Reforma del Sector de Seguridad es una tarea principal de la misión de asesoramiento y asistencia de la UE llamada "Reforma del Sector de Seguridad de la Unión en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo)", iniciada en mayo de 2005. Aunque implementada como misión civil y financiada a través de la línea presupuestaria de la PESD, se basa en la experiencia militar y tiene a un general francés retirado como Jefe de Misión, que informa mediante el REUE al AR/SG. Es el mismo caso que en la misión de policía EUPOL KINSHASA, en marcha desde la primavera de 2005. La presencia de la UE fue complementada por la operación militar EUFOR Congo, desplegada durante las elecciones en la RDC, durante el periodo de julio a noviembre de 2006.

### **Perspectivas del futuro fortalecimiento de la CMCO en la gestión de crisis de la UE**

Las reflexiones de la CMCO también afectan al área del desarrollo de las capacidades civiles y militares. Existe un vínculo entre el Objetivo General Civil 2008 (OGC 2008) y el Objetivo General 2010 (OG 2010) a un nivel informal y a través la adaptación de algunos de sus enfoques. La coherencia institucional debería estar garantizada a nivel del CPS, a pesar de que se esté trabajando duramente para lograr también la coherencia



en instancias inferiores. Estos dos procesos no están, sin embargo, relacionados formalmente, cuentan con cronogramas y niveles de detalle diferentes y son gestionados por comités distintos. Mientras que el OG 2010 es la continuación del Objetivo General Europeo (OGE), el OCG 2008 es un proceso nuevo inspirado en el modelo del Objetivo General militar, aun cuando persisten diferencias importantes en el tipo de capacidades necesarias en las dimensiones civil y militar así como en su disponibilidad. Mientras que la dimensión militar funciona generalmente con unidades y capacidades técnicas, ambas disponibles en la reserva, la dimensión civil funciona con capacidades humanas como personal altamente cualificado (expertos civiles) o pequeñas unidades (policía), que generalmente no están en estado de reserva. El OGC 2008 prevé misiones de gestión civil de crisis desplegadas conjuntamente o en estrecha cooperación con las operaciones militares, sacando partido a las capacidades militares y asegurando una estrecha cooperación y coordinación con los esfuerzos militares en todas las fases de la operación<sup>21</sup>.

El Objetivo General Civil 2010 (OGC 2010), acordado en noviembre de 2007, establecía como aspecto relevante estudiar las sinergias entre los procesos del OGC y el OG 2010. Se debería establecer hacia el final del ciclo del OGC 2010 un inventario común de las capacidades civiles y militares de la PESD así como de las capacidades disponibles de la CE. El OGC 2010 identifica explícitamente las áreas que deben ser investigadas, como la seguridad sobre el terreno, la formación, la logística y las sinergias relevantes allí identificadas<sup>22</sup>.

La situación real de las múltiples misiones de la UE en los Balcanes occidentales brinda una oportunidad inmejorable de preparar un modelo puente para Bosnia, basado en un enfoque integral defendido por las tres presidencias de la UE en 2005-2006 y que tomó forma con el subsiguiente documento de planificación integral. Del post-EUPM y post-EUFOR se pueden extraer lecciones importantes para una futura misión auténticamente conjunta.

Los asuntos de la CMCO son tomados en consideración, especialmente cuando la realidad empuja a la UE cada vez más hacia actividades de gestión de crisis complejas y se beneficia de un amplio abanico de instrumentos civiles y militares a su disposición. Este ímpetu se sustentará, probablemente, en el despliegue de nuevas operaciones paralelas de la UE (tanto civiles como militares) en África y los Balcanes, entre otros. El siguiente paso debería ser planificar una operación de la UE genuinamente conjunta, superando la distancia institucional de las distintas herramientas civiles y militares disponibles para la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la estabilización post-conflicto. El valor añadido de utilizar una mezcla de estas herramientas a disposición de una presencia unificada de la UE en un territorio determinado es fácil de percibir. Un candidato claro para este nuevo enfoque podría ser la misión de la UE en Bosnia.

El segundo ángulo de las mejoras de la CMCO está relacionado con los nuevos desarrollos institucionales representados, por ejemplo, por la célula civil-militar, que podría convertirse en un interlocutor natural en materia de CMCO dentro de las estructuras de la UE. Además, el proceso de mejora de las capacidades de la UE pasa por vincular todavía más los procesos del Objetivo Global Civil 2008/2010 y el Objetivo Global 2010.

El siguiente paso debería ser planificar una operación de la UE genuinamente conjunta, superando la distancia institucional de las distintas herramientas civiles y militares disponibles para la prevención de conflictos



El proceso de mejora de las capacidades de la UE pasa por vincular todavía más los procesos del Objetivo Global Civil 2008/2010 y el Objetivo Global 2010

Un tercer punto de progreso en la CMCO es la proliferación de contactos e intercambio de información entre la UE (tanto en Bruselas como sobre el terreno) y distintos actores externos de naturaleza menos compleja – como las ONGs, los Estados terceros, los medios de comunicación, etc.- Esta tarea puede aportar mejoras considerables en el funcionamiento de las misiones de la PESD sobre el terreno, aunque también puede resultar difícil establecer las pautas básicas para estas interacciones sin ninguna autoridad central. No tan solo todo el mundo predica nociones de coordinación, sino que además nadie quiere ser coordinado. Además, algunos actores, como las ONG, se muestran muy reticentes a la coordinación de esfuerzos cuando estos los llevan a cabo instituciones internacionales como la UE. El intercambio de información puede, por consiguiente, representar el primer paso de este largo cambio.

Finalmente, y tal vez la parte más crucial de la construcción de una coordinación civil-militar bien estructurada en un marco institucional tan complejo el la UE, reside en la continuación del mismo proceso. La cultura de la CMCO deberá ser alimentada en un sentido tanto intra como inter pilar, a través de formación continuada de los funcionarios de Bruselas en las capitales europeas y del personal establecido en el campo de las misiones. Las instituciones europeas deberán, especialmente, promover esta cultura de CMCO incluso sin contar con unas fuerzas externas poderosas, que podrían ser establecidas por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y un Servicio de Acción Exterior unificado, tal y como está previsto en el Tratado de Lisboa de la UE (Tratado de Reforma de la UE). El impacto del nuevo Tratado de Reforma de la UE podría ser, sin embargo, mucho más limitado debido al grado de separación de la dimensión militar de la PESD, recogido ahora en los protocolos acordados en las negociaciones de última hora.

## Notas

1. A secure Europe in a better world. European Security Strategy, adoptado por los Jefes de Estado y Gobierno el 12 de diciembre de 2003, p.12 y pp.18-19.
2. Civilian Headline Goal 2008, Council Doc.15863/04, 7 diciembre 2004, para.6.
3. CIMIC Concept for EU-led Crisis Management Operations, Council Doc. 7106/02, 18 marzo 2002.
4. Civil-Military CooCoordination (CMCO), Council Doc. 14457/03, 7 noviembre 2003, para.1.
5. Civil-Military CooCoordination (CMCO), Council Doc. 14457/03, 7 noviembre 2003.
6. Council Doc. 14457/03, para. 2-5.
7. Para más información ver Renata Dwan, *Civilian Tasks and Capabilities in EU Operations*, artículo presentado en el Berlin Expert Seminar on Tasks and Capabilities, 18-19 mayo 2004, esp.pp.15-18.
8. Creado en verano de 2007.
9. Renata Dwan, op.cit., pp.9-12.
10. Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, Council. Doc.11127/03, 3 julio 2003.
11. Véase Draft EU Concept for Comprehensive Planning, Council doc. 13983/05, 3 noviembre 2005.
12. Véase Civil-Military Coordination: Framework paper of possible solutions for the management of EU Crisis Management Operations, Council doc.8926/06, 2 mayo 2006.
13. Gerrard Quille et al., *An Action Plan for European Defence. Implementing the Security Strategy*, estudio conjunto con ISIS Europe and CeMiSS, mayo 2005, capítulo. 3.3.
14. Informe de la Presidencia Italiana *European defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, diciembre 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf>.
15. European defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, diciembre 2004, Council Doc. 13990/1/04 REV 1, 7 diciembre 2004.
16. European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations, Council Doc. 13990/04, 7 diciembre 2004.
17. Implementation of the EU Training Concept in ESDP – Analysis of Training requirements in the field of ESDP, Council. Doc.7774/1/05 REV 1, 12 abril 2005
18. Narrative Report on the ESDP Pilot Course on Civil-Military Coordination, Folke Bernadotte Academy, Sandöverken, 19-27 septiembre 2004
19. CME 02- First EU crisis management exercise, EU Press Release 9005/02, 17 mayo 2002.
20. Catriona Gourlay, 'Putting ESDP to Test', *European Security Review*, No.13 (julio 2002), pp.1-2.
21. Véase. Civilian Headline Goal 2008, Council Doc.15863/04, 7 diciembre 2004, para.6.
22. New Civilian Headline Goal 2010, Council Doc.14823/07, 9 noviembre 2007, para.11.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

La cooperación civil-militar en las misiones humanitarias

La experiencia afgana en cooperación civil-militar: ¿Un ejemplo  
para el Mediterráneo?

Francisco José Gan Pampols

## LA EXPERIENCIA AFGANA EN COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR: ¿UN EJEMPLO PARA EL MEDITERRÁNEO?

---

**Francisco José Gan Pampols**

*Coronel del Ejército de Tierra, Fuerzas Armadas Españolas*

### **Presentación**

Desde las primeras intervenciones nacionales en operaciones más allá de nuestras fronteras, mucho es lo que se ha evolucionado, tanto en los procedimientos como en los medios que se emplean. No obstante, donde el cambio es más acusado es en el campo de las mentalidades, cuando nos planteamos porqué se realizan estas operaciones de Apoyo a la Paz y de Ayuda Humanitaria, cómo se desarrollan, qué interlocutores existen o cómo se evalúa el éxito o fracaso de las mismas. Hemos vivido situaciones de conflicto donde el conjunto de la operación de Apoyo a la Paz se ha focalizado sobre los contendientes, sobre su faceta más próxima a la confrontación bélica, nuestro esfuerzo se ha centrado en separarlos, contenerlos, desarmarlos y re-desplegarlos. Pero, ¿Ha sido suficiente?

La experiencia nos ha enseñado que para alcanzar el éxito, desde el mismo inicio de las operaciones debemos actuar de forma simultánea y sistemática sobre una diversidad de objetivos que escapan al análisis puramente castrense del problema. Así, debemos localizar y atraer a los líderes informales, a las redes de formación de la opinión pública fuera de los cauces oficiales, a los expertos autóctonos en desarrollo; en fin, a cualquiera que pueda transmitir a una sociedad en crisis el valor de la seguridad, condición sine qua non asociada a desarrollo, reconstrucción y calidad de vida.

Las guerras a menudo hacen que las sociedades pierdan la esperanza en un futuro mejor, los “hacedores” de paz tienen que reparar en que el primer paso es devolver la esperanza en un futuro mejor aún a costa de un enorme sacrificio presente, la seguridad sólo es un valor dominante cuando se asocia como precursor de otros elementos de alto valor real o simbólico para los ciudadanos.

A partir de la experiencia en distintas realidades geográficas podemos mejorar nuestra actuación en otros escenarios geográficos. Así pues, la puesta en marcha de una cooperación civil-militar en misiones humanitarias en el Mediterráneo puede aprender, y mucho, de lo ya realizado en países como Afganistán.

Para alcanzar el éxito, debemos actuar de forma simultánea y sistemática sobre una diversidad de objetivos que escapan al análisis puramente castrense del problema

La comunidad internacional optó por promover un gran acuerdo sobre Afganistán que hiciese viable, y sostenible, su futuro democrático

## Origen de la experiencia a transmitir

### Afganistán hoy

Para no entrar en un análisis histórico dilatado en el tiempo, nos centraremos en los últimos 30 años, época de violencia generalizada que va desde la invasión soviética de 1979, la posterior guerra civil, la guerra de los talibanes y su asalto al poder y la situación que se produce tras la derrota del régimen talibán a manos de la Coalición a finales del 2001. A efectos de este artículo, vamos a centrarnos en la situación real de un Estado que lleva un largo periodo de tiempo inmerso en una espiral de desmembración, destrucción, y en muchos casos, olvido por parte de quienes pudieron y no quisieron intervenir en los momentos críticos.

Este Afganistán que he conocido está atenazado por un subdesarrollo crónico, una casi inexistente estructura formal del poder más allá de la capital, Kabul, una población étnicamente muy diversa, unas redes de poder e influencia de origen tribal -e incluso de clan- que escapan al control político, y una casi inexistente industria o agricultura nacional. Es, aún a costa de parecer pesimista, un Estado que está a punto de convertirse en Estado fallido, y si no lo ha hecho ya es gracias al amplio respaldo que la comunidad internacional brinda al poder legalmente constituido que actualmente gobierna el país. Corrupción, desconocimiento, ineficacia, falta de preparación y violencia son algunos de los males que más directamente impiden el desarrollo de una Administración digna de tal nombre.

Aún cuando en ciertos Departamentos, si bien no en todos, es posible encontrar cierta capacidad para planear y programar acciones, el problema surge cuando esas acciones se deben llevar a la práctica sobre un espacio que no está controlado. La necesaria descentralización no se produce porque no existe certeza de que los proyectos puedan llegar a ser desarrollados más allá de las zonas en que el control de las fuerzas internacionales es plenamente efectivo. Se llega a una parálisis *de facto* que sólo se alivia cuando se producen movimientos de fuerzas sobre el terreno, y éstos son de más consistencia y permanencia que las meras exhibiciones de fuerza. Entretanto, se procura crear a marchas forzadas un ejército y una policía que puedan asumir de forma autónoma las tareas de seguridad y orden interno. En resumen, demasiado trabajo para que pueda hacerse en tan poco tiempo, con escasas fuerzas y sin un programa a largo plazo de creación y validación de estructuras estatales.

### La comunidad internacional y sus acuerdos

Finalizada victoriosamente la campaña militar de la Coalición contra Al Qaeda y el régimen talibán que le brindaba apoyo, la comunidad internacional optó por promover un gran acuerdo sobre Afganistán que hiciese viable, y sostenible, su futuro democrático. Primero fue la Conferencia de Bonn y posteriormente la Conferencia de Londres donde se estableció la arquitectura de la ayuda internacional, sus objetivos y sus sistemas de control. Paralelamente, a finales de 2001 y principios de 2002, La Fuerza Internacional para la Seguridad y Asistencia de

Afganistán (ISAF en sus siglas en inglés) fue creada y se estableció inicialmente en Kabul para, a finales de 2005, y amparada por el Mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU), extenderse bajo el paraguas de la OTAN a la totalidad del territorio afgano. La Fuerza Multinacional que constituye la ISAF se despliega en cuatro núcleos de nivel regional (Mazar i Shariff, Herat, Kandahar y Bagram) además de la capital, Kabul, y totaliza unos 35.000 efectivos a los que se unen los de la Coalición en número de unos 15.000.

### **Una nueva concepción del apoyo a la paz y la ayuda humanitaria**

Con la mirada puesta en un posible futuro afgano, percibimos que los Equipos de Reconstrucción Provincial (PRT, en sus siglas en inglés) seguirán constituyendo el principal vehículo para la expansión de la ISAF. El concepto de PRT es todavía bastante reciente y recibió ciertas críticas durante las primeras fases del despliegue militar internacional en Afganistán, pero según ha ido evolucionando se le ha reconocido como un instrumento altamente beneficioso para ayudar al gobierno afgano a ampliar su presencia efectiva y su influencia en las diferentes provincias. Se trata de equipos conjuntos de civiles y militares con diferentes tamaños y composiciones, bajo la dirección soberana de los países que aportan sus integrantes, que se despliegan en la mayoría de las capitales provinciales. Los PRT proporcionan la alternativa real y creíble a una presencia internacional de mantenimiento –imposición– de la paz con plena capacidad, que no resulta posible aplicar en Afganistán ni está prevista en el mandato de la ISAF. Los PRT actuales están bajo la dirección de Alemania, España, Estados Unidos, Holanda, Italia, Lituania, Noruega, Reino Unido y Turquía, respectivamente. Otros países Aliados y Socios realizan importantes aportaciones de personal civil y militar.

Los PRT que dirige la ISAF han contribuido en innumerables proyectos de reconstrucción, han mediado entre bandos enfrentados, han colaborado en el proceso de desarme de las diferentes milicias afganas, han apoyado el desarrollo de una fuerza nacional de policía y del ejército afganos y han ayudado en general a mejorar el entorno de seguridad mediante sus contactos con las autoridades locales y la población de la zona.

Los PRT han demostrado ser también una forma novedosa de reunir a los actores civiles y militares en la compleja tarea de suministrar ayuda exterior para la reconstrucción nacional. Su composición se basa en la lógica de que la estabilización y la reconstrucción representan dos caras de la misma moneda. Como subraya el Pacto por Afganistán, “la seguridad sigue siendo un requisito previo esencial para poder conseguir la estabilidad y desarrollo de Afganistán, pero no se puede obtener seguridad solamente con medios militares”. Aunque los PRT siguen estando bajo la responsabilidad de diferentes naciones líderes y se adaptan a las peculiaridades de cada región, se va extendiendo la idea de que sería deseable una mayor coordinación -y no sólo en el ámbito militar- para compartir esfuerzos comunes y armonizar las actividades respectivas con las prioridades regionales y nacionales del gobierno afgano. También resultaría aconsejable la elaboración de unas directrices comunes más detalladas para todos los PRT.

Los PRT han demostrado ser también una forma novedosa de reunir a los actores civiles y militares en la compleja tarea de suministrar ayuda exterior para la reconstrucción nacional

En cualquier caso, el concepto PRT. Se ha revelado como una herramienta eficaz, oportuna, factible y sostenible. Con un perfil de fuerza cuidadosamente medido, es capaz de penetrar en el territorio donde no se puede garantizar el empleo de otras organizaciones, imbricarse en la sociedad civil y la Administración local, hacerse eco de los problemas reales de la población a la que apoyan y guiar la acción de gobierno a través de la monitorización de los Planes de Desarrollo Provinciales (PDP) y los diferentes Planes sectoriales realizados por los Departamentos a nivel provincial.

### La realidad del modelo español del PRT en Afganistán

En el momento actual, es innegable que lo que mantiene la capacidad real de transformar la sociedad y la población sobre las que se asienta el PRT español de Qala e Naw es la iniciativa nacional, particularmente el esfuerzo inversor continuado de nuestro Gobierno, y la voluntad política de mantener las fuerza militar sobre el terreno, en tanto no se hayan alcanzado los niveles aconsejables de gobierno efectivo (governabilidad) y de suficiencia económica (desarrollo y reconstrucción). Pero no es menos cierto que la capacidad de transformación se ve a menudo dificultada en diverso grado por la realidad de la sociedad sobre la que se aplica, particularmente, por una administración local incapaz de comprender los objetivos a corto, medio y largo plazo del esfuerzo que se realiza, técnicamente incompetente, y altamente corrupta. Esto significa que el espectro sobre el que hay que actuar si se pretende llegar al final deseado de abandonar un país viable una vez garantizada su supervivencia es muy amplio: abarca tareas formativas, de control y verificación, de supervisión del gasto y sus áreas de aplicación, entre otras.

Se trata, en suma, de crear un país partiendo de la interpretación de la voluntad de sus gobernantes legítimamente elegidos, formando en gran manera a sus nacionales para que adopten los estándares de convivencia que se corresponden a un cierto modelo de democracia "atenuada" compatible con su *modus vivendi*, y procurando legitimar a aquellos ante éstos; tarea ingente que en ocasiones desborda las limitadas capacidades sobre el terreno de la comunidad internacional.

La realidad que se vive es la del esfuerzo nacional en solitario porque sigue sin haber presencia efectiva de organizaciones internacionales y ONGs en la provincia de Badghis. La adquisición de compromisos bilaterales palia en parte lo que es una clamorosa ausencia: un plan integral para el conjunto de Afganistán con unos estándares a alcanzar en plazos concretos. Aunque sea loable crear oasis de progreso, no deja de ser un grano de arena en un desierto de necesidades perentorias. Por otra parte, se debe continuar e incrementar la lucha contra la ignorancia, la corrupción y la desidia, hay que formar técnicos a todos los niveles y controlar a los Departamentos en Kabul y en las provincias, y todo ello evitando la pose colonial, la imposición o la soberbia. Es necesario consultar, crear sinergias y aunar voluntades, impulsar desde atrás y desde abajo, de forma sutil, persuadir.

## Hacia una posible evolución

El presente de Afganistán está atravesado por terribles problemas cuya solución no siempre se encuentra dentro de sus límites geográficos. La extensa y compleja frontera con Pakistán, la diversidad étnica y el fanatismo talibán, amén de la extrema pobreza del conjunto, son los elementos más significativos de una ecuación de compleja resolución. Por otra parte, la sociedad afgana -tribal, fragmentada y sin una opinión pública real- comienza a ser contraria a la presencia de las fuerzas internacionales, tanto de la Coalición como de ISAF. Conviene señalar que es en ocasiones el propio gobierno afgano, con su incapacidad para conectar con su población, el principal responsable de la percepción errónea de la sociedad acerca de la misión de las fuerzas internacionales. Todo ello sin dejar de asumir la responsabilidad internacional por aquellas acciones que, aún siendo justas desde el punto de vista del legítimo uso de la fuerza, son enormemente costosas para la imagen de justicia e imparcialidad que preside la actuación de las fuerzas de la ISAF y la Coalición.

Para trazar un esquema evolutivo deseable es necesario considerar los elementos esenciales del problema: población, seguridad, situación económica y presencia internacional.

En primer lugar, es palmaria la necesidad de ganarse la voluntad de la población a toda costa. No existirá un futuro adecuado para Afganistán sin el parecer favorable de su complejo sistema social. De la misma forma, no será posible conseguir la estabilización y pacificación del país sin anular la amenaza talibán, extremo éste que no se puede conseguir únicamente mediante el uso de la fuerza. A pesar de lo que pueda disgustar a una concepción democrática de la convivencia, hay que ser realistas y conseguir mediante aproximaciones sucesivas que sea la propia sociedad la que induzca el cambio en las mentalidades y en las actitudes de quienes las soportan. Hay que integrar al mundo talibán en la estructura del Estado afgano para que no se repitan las pasadas experiencias coloniales, con los resultados que conocemos. Ello no obsta para que no se siga ejerciendo por parte del gobierno afgano y la comunidad internacional que le respalda el uso legítimo de la fuerza necesaria para contener, aislar y eliminar las amenazas que afectan de forma esencial la supervivencia del frágil modelo que se está implantando.

En segundo lugar, es necesario seguir actuando mediante fondos solidarios en beneficio del desarrollo y la reconstrucción del país. El pueblo afgano debe percibir que sus condiciones generales de vida mejoran en la medida en que se implica de forma directa y activa en la creación y mantenimiento del clima de seguridad indispensable para permitir el desarrollo y la reconstrucción.

En tercer y último lugar, es necesario que la sociedad afgana comience la creación normalizada de elites capaces de asumir las responsabilidades políticas y de gobierno que un Estado requiere para su normal funcionamiento. Igualmente, debe percibir que la presencia internacional tiene un horizonte definido y finito de tal forma que la suficiencia económica, política y administrativa vayan parejas al repliegue de las fuerzas internacionales.

Es, en ocasiones, el propio gobierno afgano el principal responsable de la percepción errónea de la sociedad acerca de la misión de las fuerzas internacionales



# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Reforma del sector de seguridad

Arriesgar la confianza: La reforma del sector de seguridad en la  
región Árabe  
Arnold Luethold

## ARRIESGAR LA CONFIANZA: LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD EN LA REGIÓN ÁRABE

---

**Arnold Luethold**

*Responsable de la división para África y Oriente Medio,  
Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas  
(DCAF)*

La reforma del sector de seguridad es, más que un esfuerzo técnico, un proceso político y social complejo. Reorganizar y reestructurar únicamente las fuerzas de seguridad no provocará la aparición de proveedores competentes de seguridad y justicia en la región árabe, como tampoco se conseguiría tan sólo a través de la formación o el equipamiento. Unas organizaciones de seguridad y justicia legítimas y efectivas emergen de un amplio abanico de esfuerzos interrelacionados que se refuerzan recíprocamente. Las organizaciones de seguridad y justicia no pueden desempeñar un papel relevante sin las capacidades técnicas o el equipamiento adecuado, pero su poder real proviene de la confianza y del respaldo popular. Esto, a su turno, requiere un proceso político adecuado, que ayude a desarrollar y fortalecer la legitimidad de estas organizaciones.

De este modo, “la reforma del sector de seguridad”, en el lenguaje de la OCDE, implica el establecimiento de una gobernanza efectiva, un sistema de supervisión y transparencia, para que las fuerzas de seguridad y las autoridades políticas, que las controlan y supervisan, operen de acuerdo con las reglas democráticas y en el marco de un estado de derecho<sup>1</sup>. Con ello, el sector de seguridad gozará de legitimidad a los ojos de sus ciudadanos. Estas medidas tienen implicaciones prácticas para la asistencia internacional, siendo tal vez una de las más importantes el hecho de que la reforma del sector de la seguridad no pueda dissociarse de la democratización.

Sin embargo, el grueso de la asistencia técnica destinado a la llamada reforma del sector de seguridad en la región árabe no constituye la reforma del sector de seguridad tal y como la definen los ministros de desarrollo de la OCDE. Ésta describe más bien un grupo de actividades a partir de las cuales se ofrece equipamiento y formación a las fuerzas seleccionadas. Demasiado a menudo, esta asistencia está condicionada más por intereses externos de seguridad, generalmente los intereses de seguridad de los donantes, que por los intereses de las sociedades de los países que reciben la asistencia. La seguridad externa típica abarca la obtención de apoyos y la participación en la lucha contra el terrorismo, dirigida por occidente, la protección de la extracción y transporte de los recursos naturales, la promoción y protección de los intereses comerciales, la lucha contra la inmigración ilegal y el tráfico de drogas o el mantenimiento de ciertos grupos o personas en el poder y la

Unas organizaciones de seguridad y justicia legítimas y efectivas emergen de un amplio abanico de esfuerzos interrelacionados que se refuerzan recíprocamente

Trabajar para una reforma más sostenible, de la que puedan beneficiarse todas las partes, debería significar dar mayor peso a las necesidades de seguridad de los ciudadanos

contención de la influencia de aquellos actores no deseados. A nivel militar, la interoperabilidad de fuerzas y sistemas también actúa como un gran catalizador de reformas técnicas.

En la región árabe, la mayoría de actividades catalogadas como “asistencia a la reforma del sector de seguridad” están enfocadas a la defensa y seguridad de las *fuerzas* de seguridad (fuerzas armadas, policía, inteligencia, etc.) como beneficiarios, y raramente el *sector* de seguridad en su conjunto, que también incluiría los poderes ejecutivo, legislativo, judicial y a otros actores más informales de control (por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación). La asistencia internacional generalmente se desarrolla a través de las relaciones entre fuerzas de seguridad, incluyendo el ejército, la policía y los oficiales de inteligencia. Esto redundaría en un interés limitado en el marco, más amplio, institucional y legal y en una tendencia a “securitizar” los aspectos civiles. Mientras este enfoque puede llevar a la transformación del aparato de seguridad, generalmente no logra incidir en las expectativas normativas de la reforma del sector de seguridad, que típicamente comprendería una mayor transparencia y responsabilidad de las organizaciones de seguridad y justicia y legitimidad democrática.

Las posibilidades de que estas reformas sean sostenibles, en sociedades que perciben un escaso beneficio directo de éstas, es reducido y, en algunos casos, como en los territorios palestinos, prácticamente inexistente. Trabajar para una reforma más sostenible, de la que puedan beneficiarse todas las partes, debería significar dar mayor peso a las necesidades de seguridad de los ciudadanos, incluido su deseo de un control eficaz de unas fuerzas de seguridad profesionales y eficientes por parte del Ejecutivo, de que rindan cuentas al Parlamento y de que el poder judicial y las organizaciones de la sociedad civil puedan ejercer también sobre ellas un cierto control informal. Muchos ciudadanos de la región árabe consideran que los principales objetivos de la reforma deben ser la reducción de la corrupción y el nepotismo y un mayor respeto a los derechos humanos, particularmente dentro del aparato de seguridad.

Comprender la apropiación de la reforma del sector de seguridad es importante. Este aspecto está relacionado con la cuestión de la inclusión política y social en la formulación de políticas y el proceso de toma de decisión en las sociedades: ¿Cuál es la visión de la reforma? ¿Aborda esta visión las necesidades de seguridad de todos los ciudadanos o tan sólo la de unos pocos? ¿Apoyan los ciudadanos la visión, objetivos y estrategias y tienen la posibilidad de influir en las decisiones? ¿Quién define qué problema debe abordar la reforma? ¿Siguen la toma de decisiones el transcurso adecuado o algunos grupos disponen de más poder para influir en los resultados? ¿Imponen los actores externos su visión de la reforma o asisten a un proceso de reforma genuino que refleja el deseo de los ciudadanos?

Por ejemplo, la iniciativa occidental de formar y equipar la Guardia Presidencial y las Fuerzas de Seguridad Nacional en los Territorios Palestinos para contrarrestar el gobierno de Hamás ha tenido cuatro resultados importantes: (1) Estableció una nueva organización de seguridad fuera de todo control gubernamental o parlamentario, lo que va en contra de los objetivos de la reforma del sector de seguridad, esencial-

mente un sector de seguridad democráticamente responsable y legítimo. (2) Exacerbó la tensión entre Hamás y Fatah. Muchos han visto en los sangrientos enfrentamientos de 2007; que terminaron con la toma de control de Hamás de la Franja de Gaza, como consecuencia directa de esta política. (3) Se relegó el proceso institucional adecuado, especialmente en términos de distribución de recursos, control estratégico y operacional y procedimientos de responsabilidad dieron como resultado la progresiva disolución de las instituciones. Esto, en consecuencia, aceleró la descomposición del control central y la fragmentación del poder político. (4) Finalmente, también minó la credibilidad del compromiso de los donantes. En una encuesta llevada a cabo en 2007, el 84% de los palestinos no confiaba en el asesoramiento y la asistencia en materia de gobernanza del sector de seguridad proporcionados por los EEUU y Canadá, y el 69% no confiaba en el asesoramiento y asistencia europeos en el mismo campo<sup>2</sup>.

Desde la perspectiva del desarrollo, la reforma del sector de la seguridad, erigida sobre una concepción dura de la seguridad, que no tiene en cuenta la importancia del desarrollo político para alcanzar la estabilidad a largo plazo, es parte del problema y no de la solución. Distintos grupos sociales pueden discrepar sobre la orientación de sus políticas, pero estas diferencias deben ser admitidas y discutidas como parte del proceso de negociación política, que ayuda a preparar el consenso y compromiso necesario para unas soluciones sostenibles.

Distintos países occidentales, por ejemplo, ofrecieron su apoyo a aquellos partidos políticos libaneses que solicitaban el desarme de Hezbollah, supuestamente como medida para el fortalecimiento del estado. Hezbollah, por su parte, insistió en que las instituciones del Estado, a las cuales los grupos armados libaneses debían entregar las armas, no estaban suficientemente desarrolladas y no gozaban de legitimidad. También surgieron dudas sobre si el desarme afectaría únicamente algunos de los grupos armados libaneses. En consecuencia, Hezbollah defendió la idea de que era necesario priorizar el desarrollo institucional antes que el desarme. Esto sirve de ilustración de cómo varios actores libaneses percibían de distinta forma las amenazas y la secuenciación necesaria de la reforma. A menos de que estas diferencias se reconozcan y aborden adecuadamente, la reforma del sector de seguridad difícilmente prosperará.

Debido a la incertidumbre en términos de resultados, en la práctica al proceso democrático se le asigna a menudo una baja prioridad. Parlamentos más autoritarios, como la Asamblea Nacional de Kuwait, pueden retrasar o rechazar la ratificación de tratados internacionales. Por ello, por su conveniencia y para preservar sus propios intereses, algunos países donantes prefieren ver la reforma del sector de seguridad en los países árabes en manos del Ejecutivo y manifestar su apoyo a los mecanismos de supervisión y control sin proponer ninguna medida concreta.

El éxito de la reforma del sector de seguridad, sin embargo, depende de su aceptación en la sociedad en general. Cuando los valores sociales, los intereses y el poder están involucrados, los aspectos de procedimiento, como la representación y participación de los actores implicados, son importantes y sería un error creer que la reforma puede aislarse de la política.

A largo plazo, tanto los países beneficiarios como los donantes se verán favorecidos por este mayor énfasis en el desarrollo de la gobernanza

A largo plazo, tanto los países beneficiarios como los donantes se verán favorecidos por este mayor énfasis en el desarrollo de la gobernanza, ya que una mayor responsabilidad hacia las necesidades de los ciudadanos derivará en una mayor sostenibilidad. En la región árabe, esta política de asistencia debe prestar atención a:

- Promover la inclusión política y social en el mundo árabe, sin excepción, fomentando la participación de los actores implicados de forma general en la discusión sobre los marcos legal y normativo así como en los debates políticos;
- Apoyar y asistir el desarrollo del diálogo de la política de seguridad nacional con el objetivo de facilitar el consenso hacia una visión de la seguridad compartida por la sociedad;
- Fomentar el proceso de toma de decisiones de la reforma del sector de seguridad a través del proceso institucional habitual;
- Promover y asistir el desarrollo de instituciones de control efectivo y supervisión con el objetivo de acercar la seguridad y la justicia a la gente;
- Fortalecer la transparencia y la responsabilidad en la gobernanza y reforma del sector de seguridad a través de la asistencia al desarrollo de una cultura de la transparencia y el cumplimiento de los derechos humanos que fomente la legitimidad de los actores nacionales;
- Promover y fomentar el desarrollo de capacidades de supervisión informales que permitan a las organizaciones de la sociedad civil y a los medios de comunicación participar en los debates nacionales sobre seguridad;

Mientras algunas agencias donantes han abrazado políticas sobre estos temas, su implementación sigue siendo poco sistemática, lenta, infra-dotada y a menudo inconsistente con las políticas y prácticas de otras agencias gubernamentales del mismo país. Para que avance la reforma del sector de seguridad en la región árabe, los donantes deben reconsiderar su disposición a tomar riesgos y a depositar más confianza en los ciudadanos árabes.

## Notas

1. Ver OECD DAC *Handbook on Security System Reform, Supporting Security and Justice* (OECD, 2007), p. 23f.
2. Roland Friedrich, Arnold Luethold, Luigi de Martino, *Government Change and Security Sector Governance: Palestinian Public Perceptions*, Summary Report, 3 agosto 2007, (Ginebra: DCAF-IUED), pp. 25-26. Disponible en: [http://www.dcaf.ch/mena/Palestine\\_Sec\\_Perceptions.pdf](http://www.dcaf.ch/mena/Palestine_Sec_Perceptions.pdf).

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Reforma del sector de seguridad

El pesado silencio y las voces emergentes: Vigilancia democrática  
sobre el sector de seguridad y el papel de la sociedad civil en Turquía  
Volkan Aytar

## EL PESADO SILENCIO Y LAS VOCES EMERGENTES: VIGILANCIA DEMOCRÁTICA SOBRE EL SECTOR DE SEGURIDAD Y EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN TURQUÍA

---

**Volkan Aytar**

*Responsable del Programa de Democratización.  
Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV), Estambul*

La república de Turquía se estableció, como heredera de un Imperio mundial en desintegración, entre una mezcla de nuevas esperanzas y de temores longitudinales. Enfrentada al doble impacto del auge de los nacionalismos étnicos y a unas dinámicas, reglas y aplicaciones de la diplomacia mundial cambiantes, las elites estatales reformistas del último período otomano tuvieron que avanzar entre el equilibrio de las necesidades de un nuevo orden mundial emergente y en vías de consolidarse y el mantenimiento de lo que persistía del que en otros tiempos había sido un glorioso imperio.

### **El “bagaje” de la Historia: Negociación entre el Estado y la sociedad en materia de seguridad y derechos**

Se puede afirmar que los continuos movimientos de la población, en su mayoría de grupos musulmanes alejados de los recientemente establecido estados-nación cristianos hacia el corazón de un imperio en declive contribuyeron al desarrollo de una nueva tipología de negociación entre el Estado y los ciudadanos del imperio. Esta negociación se basaba en lealtad a un aparato estatal protectorio y en el sometimiento pasivo a sus reglas. De ahí, surgía un intercambio de derechos y libertades por defensa y seguridad.

Instituida sobre esta negociación, y expuesta a la intrusión hostil, la nueva república intentó mantener su congruencia territorial y su homogeneidad a través de una mezcla de un mandato administrativo/coercitivo y de socialización política masiva. Conscientes de la necesidad de fomentar la lealtad en un país poblado por inmigrantes y grupos beligerantes, la nueva elite republicana llevó la negociación anterior a un nuevo nivel superior a través de la institucionalización de la ciudadanía republicana como una implementación concreta del intercambio de derechos y libertades por defensa y seguridad.

Analizando este proceso desde un punto de vista distinto, aunque relacionado, Aydin pone de manifiesto que, el “hecho de que la demografía del Imperio Otomano/República de Turquía esté modelada por oleadas migratorias complejas, entrelazadas y sucesivas, así como por sus consiguientes traumas, es uno de los principales factores que dan forma a la asimetría entre Estado y ciudadano”<sup>1</sup>. Aydin también subraya que “la relación entre el ciudadano y el Estado está determinada por una percepción dual de la expec-

Turquía entró como miembro de la OTAN con un ejército fuerte y socialmente popular

tativa al “miedo” y la necesidad de “seguridad”, mientras que el Estado es percibido y conceptualizado como un cuerpo que representa el papel de un patriarca<sup>2</sup>. El valor de los derechos de la ciudadanía todavía no ha arraigado en la mentalidad popular turca así como las percepciones burocráticas prolongadas. Las actitudes longitudinales todavía están al servicio del modelo asimétrico de Estado todopoderoso y ciudadano pasivo<sup>3</sup>. Por ello, el lugar específico de la ciudadanía fue estrictamente definido según las necesidades y expectativas del Estado, y los derechos de los ciudadanos fueron “garantizados” desde arriba hacia abajo.

### Securitización del Estado y de la sociedad

Una relación desequilibrada entre el Estado y la sociedad se superpuso a los desarrollos geopolíticos y de política interior que exacerbaban todavía más la erosión de los derechos de los ciudadanos y que estableció las condiciones propicias para una relación asimétrica entre civiles y militares, poniendo un énfasis especial en el discurso de la seguridad del Estado. Esto “securitizó” efectivamente el Estado y la sociedad en su conjunto. Ayudado por un entorno internacional permisivo marcado especialmente por la Guerra Fría (en el que el “autoritarismo” pro-occidental se prefería al “totalitarismo” soviético y los derechos de los ciudadanos se podían abandonar fácilmente o rebajar en pro de la seguridad del Estado o la de sus aliados); Turquía entró como miembro de la OTAN con un ejército fuerte y socialmente popular. En este sentido, la relación y el prolongado impacto de las Fuerzas Armadas Turcas (*Türk Silahlı Kuvvetleri* – TSK) ha sido muy importante.

En su auto-concedido papel de “protector de la república”, el TSK ejerció un poder considerable en la definición de los estrictos límites de las necesidades del Estado en materia de seguridad y defensa, percibidos como “naturalmente” por encima de la política y, por consiguiente, como asuntos de índole “superior” que no podían ser debatidos o alterados por los gobiernos electos y, mucho menos, por los ciudadanos. Teniendo en mente la idea de Aydın de separación entre el *Estado* y el *gobierno*, el primero se encuentra en la esfera del ejército y las elites burocráticas que establecen la agenda de seguridad y defensa. El segundo, se encuentra bajo el dominio de los “poco fiables” (y la mayoría, corruptos) políticos civiles que necesitan ser dirigidos en la estampación de su firma en decisiones ya tomadas.

En este contexto, la experiencia con la democracia multipartidista sufrió un revés con las intervenciones militares (los golpes de Estado, patentes o fallidos, de 1960, 1971 y 1980; así como el golpe “post-moderno” de 1997) y con la movilización constante de un discurso político dominante de seguridad y defensa. Este discurso, que en mayor medida fue adoptado por gran parte de las masas, y que apenas fue cuestionado en el sistema de estados mundial, dejaba poco espacio para el desarrollo de una genuina conciencia ciudadana.

### Terreno movedizo: Un entorno cambiante en cuestión de derechos y seguridad

Con el fin de la Guerra Fría, de mediados a finales de los 80, y a través de la más reciente experiencia turca de democracia pluralista desde 1980, el escenario de seguridad y defensa, así como el discurso y la implementa-



ción de los derechos de los ciudadanos, han cambiado substancialmente. En primer lugar, Turquía perdió su anterior posición de baluarte contra el pacto comunista, y se vio sumida en un mundo cada vez más caótico y complejo y en un entorno regional marcado por el malestar social y los encendidos conflictos violentos en el sureste y el este de Anatolia.

En segundo lugar, de nuevo en el plano internacional, la clásica separación entre defensa y seguridad o entre seguridad exterior o interior se desvaneció rápidamente. En tercer lugar, desde los ataques del 11 de septiembre de 2001, el terrorismo internacional ha ido adoptando una nueva cara más amenazadora, que, junto con la invasión de los Aliados a Irak, dio una dimensión todavía más compleja y caótica a las concepciones, percepciones y soluciones a los problemas de seguridad.

En cuarto lugar, en Turquía, el doble impacto de las crecientes demandas sociales hacia una mayor democratización y la apuesta del país por el ingreso en la Unión Europea dieron lugar a numerosas reformas democráticas y cambios, incluidos significativos cambios legislativos y en las prácticas administrativas, así como la apertura del discurso de la ciudadanía democrática. La apuesta del ingreso de Turquía a la Unión Europea se ha beneficiado de una voluntad política constante, así como de las crecientes demandas sociales hacia una mayor democratización.

El modelo de organización política de Turquía, centrado en el Estado, ha dificultado de forma importante el desarrollo de la sociedad

## El desarrollo de la sociedad civil desde 1980

Se puede decir que el modelo de organización política de Turquía, centrado en el Estado, ha dificultado de forma importante el desarrollo de la sociedad. En este sentido, el papel de los golpes de estado militares merece una especial atención. Ünlü manifiesta que, “junto con el golpe de estado del 27 de mayo de 1960 y el “memorando” del ejército del 12 de marzo de 1971 (*muhtrâ*), el golpe del 12 de septiembre de 1980—que dejó disfuncionales a las organizaciones, fundaciones y asociaciones de la sociedad civil así como las estructuras de la democracia más institucionales y organizadas, como los medios de comunicación y el Parlamento—siguió haciéndose sentir a través del efecto que tuvo en la sociedad civil y en la Constitución de 1982”<sup>4</sup>. Con el golpe del 12 de septiembre todas las ONGs y los partidos políticos fueron derogados y sus propiedades, incautadas. Un total de 23.667 organizaciones fueron cerradas<sup>5</sup>.

Con el golpe, el dinamismo social y organizacional, que databa de los años 1960 se interrumpió bruscamente. Se podría afirmar que el principal objetivo de la *junta* fue atomizar la sociedad a través de la política de la “anti-política,” acallando el debate social y las discusiones así como las diversas voces de la sociedad. Finalmente, el golpe del 12 de septiembre alcanzó una de las mayores cotas de securitización del Estado y de la sociedad.

A pesar del alto precio que se pagó, el golpe del 12 de septiembre dio paso a un nuevo dinamismo social. Desde principios de 1980s, se establecieron organizaciones que agrupaban a las víctimas del golpe de Estado. Ünlü nombra entre estas organizaciones a la Asociación de Asistencia a las Familias de los Presos (*Tutuklu Hükümlü Aileleri Yardımlaşma Derneği* TAYAD), fundada en 1984, a la Asociación de Asistencia a la Federación

de Familias de Presos (*Tutuklu Aileleri Dayanışma Dernekleri Federasyonu*, TUHAD-FED) y a la Asociación de Apoyo a las Familias de Presos (*Tutuklu Aileleriyle Yardımlaşma Derneği*, TAYDER)<sup>6</sup>.

Otra organización importante que surgió fue la Asociación de Derechos Humanos (*İnsan Hakları Derneği*, İHD), que ha mostrado una gran visibilidad, continuidad e impacto en comparación con otras organizaciones anteriores menos influyentes, a excepción de las Madres del Sábado (*Cumartesi Anneleri*), un grupo informal de activistas que agrupa a las víctimas del golpe de Estado, a los familiares de los desaparecidos, a los presos políticos y a otros afectados. Las Madres del Sábado se convirtieron en un emblema con sus manifestaciones regulares los sábados delante del instituto de Galatasaray en Beyoğlu, Estambul.

Mientras sus protestas eran a menudo violentamente dispersadas por la fuerza, su estilo creativo y colorista, que en ocasiones recuerda al de las Madres de la Plaza de Mayo en Buenos Aires, Argentina, se convirtió en el modelo a seguir por grupos similares, incluso por aquellos con idearios opuestos. Mujeres musulmanas cubiertas con el pañuelo, feministas, gais y lesbianas, activistas de extrema izquierda y kurdos y hasta grupos nacionalistas han adoptado el tipo de activismo de las Madres del Sábado para llamar la atención sobre sus demandas. Hasta un grupo, que se hacía llamar las Madres del Viernes (*Cuma Anneleri*), que reunía a los familiares nacionalistas de los miembros de las fuerzas de seguridad turcas muertas o heridas en la lucha contra el separatismo del Partido de los Trabajadores del Kurdistan (*Partiya Karkêren Kurdistan*, PKK), tomó las calles brevemente de una forma similar.

Más tarde, el establecimiento de la Asociación para los Derechos Humanos y la Solidaridad para los Oprimidos (*İnsan Hakları ve Mazlumlar için Dayanışma Derneği*, Mazlum-Der) introdujo una sana diversidad al panorama de la defensa de los derechos humanos. Mientras el İHD se posicionaba hacia la izquierda, el Mazlum-Der era conocido por ser más próximo a las sensibilidades “religiosas”. A pesar de sus diferencias, el İHD y Mazlum-Der lograron ponerse de acuerdo para cooperar en un número importante de asuntos para afrontar los abusos contra los derechos de los ciudadanos. Teniendo en cuenta que esta tradición de cooperación era significativamente limitada en Turquía, el trabajo de İHD y Mazlum-Der’s se erigió como algo rompedor. De hecho, el discurso del Estado y de los medios de comunicación oficialistas calificó a sendas organizaciones de “peligrosas”, tachándolas incluso de frentes legales para el separatismo y las actividades insidiosas.

### **El “paréntesis” Susurluk: Un desafío para el oscuro aparato de “seguridad”**

Un accidente de tráfico cerca de distrito de Susurluk, en Balıkesir el 3 de noviembre de 1996 marcó el principio de un dinamismo civil sin precedentes en la historia de la República. En el accidente, el jefe de policía Hüseyin Kocadağ, un criminal condenado de extrema derecha huido, Abdullah Çatlı, y su novia fueron asesinados. El entonces socio de la coalición gobernante, el diputado Sedat Bucal, del partido de centro izquierda True Path Party (*Doğru Yol Partisi*, DYP) fue herido. En este

“extraño” accidente se descubrió que Çatlı –quien había sido condenado por el asesinato de once activistas del partido de extrema izquierda Partido del Trabajo de Turco (*Türkiye İşçi Partisi*, TIP) antes del golpe de Estado militar llevaba un pasaporte diplomático expedido con un nombre falso y viajaba con el jefe de policía en servicio activo y un diputado kurdo (de la coalición gobernante) conocido por estar involucrado en actividades antiterroristas en el sureste de Anatolia contra el PKK como jefe (*ağa*) tribal progubernamental y como líder de la guardia del pueblo (*köy korucusu*, una fuerza de seguridad paramilitar establecida por el Estado a principios de 1980<sup>7</sup>).

El accidente empezó a sacar a la luz las redes y conexiones de lo que pasó a denominarse el “Estado profundo” (*derin devlet*), aquellos grupos y personas involucrados en actividades oscuras parcialmente respaldadas por facciones dentro de la burocracia del Estado y el aparato de seguridad. Estas redes estuvieron presuntamente involucradas en el desempeño una “guerra informal” – ilustrada por las muertes extra-judiciales y una serie de asesinatos – contra militantes del Ejército Secreto Armenio para la Liberación de Armenia (ASALA), particularmente activo a finales de 1970 y a principios de la década de los 80 –a través del cual mataron e hirieron a numerosos diplomáticos turcos en Europa, Estados Unidos así como en otros países para forzar a Turquía a aceptar el “genocidio armenio” de 1915-.

El “Estado profundo” y sus varios operativos estuvieron también supuestamente involucrados en llevar a cabo una lucha “informal” contra sospechosos militantes y simpatizantes del PKK, señores de la droga kurdos, cabecillas tribales anti-estatales y líderes de la mafia sospechosos de financiar el PKK. Algunas formaciones de este “Estado profundo” trabajaron también supuestamente en colaboración con la oscura Policía de inteligencia y Organización Anti-Terrorista (*Jandarma İstihbarat ve Terörle Mücadele Teşkilatı*, JİTEM), cuya existencia fue desmentida vehementemente por el gobierno y el ejército<sup>8</sup>. JİTEM fue sospechosa de emplear métodos “sucios” en la lucha contra los militantes y simpatizantes del PKK.

El accidente de Susurluk desencadenó el dinamismo civil de la sociedad con el objetivo de destapar las oscuras redes dentro del Estado y del aparato de seguridad a la vez que protestaban contra la pasividad y el silencio de la coalición gubernamental que intentaba minimizar la magnitud del accidente. El activismo post-Susurluk emergió como un importante reto de la sociedad civil a los poderes sin control del sector de seguridad en Turquía, y marcó el inicio de una oleada de reivindicaciones que reclamaban la necesidad de una mayor vigilancia civil y democrática y el establecimiento de mecanismos de vigilancia sobre el sector de seguridad. La campaña de “un minuto de oscuridad para que venga la luz permanente” fue apoyada por un importante número de ciudadanos que se adhirieron a protestas de distinto color.

Sin embargo, el dinamismo post-Susurluk enseguida se centró únicamente contra en gobierno *Refahyol*<sup>9</sup>, sospechoso de haber llevado a cabo una campaña “insidiosa” para socavar las raíces seculares del régimen. De hecho, *Refahyol* se vio obligado a dejar el poder con lo que podría llamarse golpe de estado militar “postmoderno” del 28 de febrero de

El accidente de Susurluk desencadenó el dinamismo civil de la sociedad con el objetivo de destapar las oscuras redes dentro del Estado y del aparato de seguridad

Estos cambios formales y legislativos, así como el proceso de adhesión a la UE, encontraron resonancia en la demanda social generalizada de avanzar hacia la democratización

1997. Desviando la atención de las oscuras redes del Estado y del aparato de seguridad, la burocracia civil y militar logró acallar las voces críticas y logró el apoyo popular para proteger el régimen de un gobierno muy criticado, aunque sin embargo, electo. Mientras las ONGs cercanas al Islam fueron objeto de una gran securitización, las organizaciones seculares y de izquierdas fueron divididas o puestas en contra de estas primeras asociaciones.

### **¿El surgimiento de un nuevo camino? Las contribuciones de la sociedad civil desde el año 2000**

El acontecimiento Susurluk había sin embargo inyectado una dosis sana de “sospecha” entre los ciudadanos y tanto el Estado y las fuerzas de seguridad perdieron su inmaculada imagen anterior y, por consiguiente, su estatus hegemónico. Mientras algunos llevaron esta sospecha hasta el extremo de producir y diseminar varias “teorías de la conspiración”, -que generalmente investigaban, demonizaban y criminalizaban a ciertos individuos y grupos en vez de apoyar una política consistente de transparencia y control democrático –hubo personas que llegaron a creer que realmente existieron estos personajes oscuros y escabrosos dentro del Estado y las fuerzas de seguridad. Mientras el dinamismo post-Susurluk era acallado y redirigido hacia el apoyo al régimen contra la “infiltración islamista”, su influencia fue todavía importante en la definición de los acontecimientos desde 2000, especialmente en el contexto de cambios legales, administrativos y sociales muy importantes unidos al proceso de adhesión de Turquía a la Unión Europea.

En el frente informal, siguiendo la reforma constitucional de octubre de 2001, la Gran Asamblea Nacional Turca (*Türkiye Büyük Millet Meclisi – TBMM*) adoptó ocho “paquetes de armonización de la UE” entre febrero de 2002 y mayo de 2004. Los ocho paquetes incluían importantes cambios en la legislación que aumentaba el dominio de los derechos de los ciudadanos en comparación con las estructuras estatales anteriores centradas en la seguridad. A pesar de existir serias deficiencias en su implementación, principalmente por el impacto longitudinal de los modos institucionales, burocráticos e ideológicos que permanecen en un pensamiento autoritario y centrado en el estado, los ocho paquetes implican un cambio profundo en el sistema legal turco, en las dinámicas políticas y sociales, en las promesas reales, en las limitaciones potenciales y en la durabilidad substancial y temporal de lo que será probado en las próximas décadas. No obstante, el verdadero significado de los paquetes de reformas también necesita ser evaluado en relación con el nuevo dinamismo de la nueva sociedad civil a partir de 2000.

### **El “discurso de los derechos” al alza: Una nueva disputa de la sociedad civil y sus divergencias**

Si estudiamos con detenimiento los ocho paquetes, observaremos una importante y significativa transformación hacia la democratización, una mejora en el terreno de los derechos de los ciudadanos sobre las estructuras administrativas del Estado altamente securitizadas y una mayor

armonía en las relaciones civil-militares (RCM) turcas, en concordancia con los estándares democráticos universales. En general, estos paquetes y otras medidas legislativas relacionadas orientadas a su aplicación implican un giro hacia un mayor equilibrio de la protección de los derechos humanos y la provisión de seguridad.

También podemos declarar que todos estos cambios formales y legislativos, así como el proceso de adhesión a la UE, encontraron resonancia en la demanda social generalizada de avanzar hacia la democratización, con un pasado importante en Turquía. Los cambios formales en la legislación también dieron pie a una transformación importante en el “discurso de derechos”, a través del cual los ciudadanos cuestionaban cada vez más las concepciones, regulaciones y prácticas centradas en el estado y empezaron a reclamar sus derechos inalienables. Este discurso de los derechos humanos se fortaleció hasta tal punto que, incluso las fuerzas anti-UE y anti-democratización empezaron a utilizar los métodos de la sociedad civil –junto con métodos intimidatorios que incluían los ataques físicos y verbales, llamar al servicio a la “vieja guardia”, entre otros – para promover su agenda, iniciando campañas de peticiones y técnicas de relaciones públicas entre otros. A pesar de que su punto de vista y la mayoría de sus métodos son claramente antidemocráticos y autoritarios, parecen sin embargo confiar en las oportunidades de un nuevo ambiente de pluralismo y permisividad intentando luchar por la hegemonía del país en un sentido, quizás, Gamsciano.

En este nuevo contexto, las ONGs hicieron grandes esfuerzos programáticos para fomentar la discusión de la agenda de vigilancia civil y democrática sobre el sector de seguridad. Mientras algunas ONGs pro-estatales como en Centro de Estudios Estratégicos Eurasiáticos Centre (*Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi, ASAM*) parecía que realizaban actividades propias de un *think tank* para ayudar al régimen a “gestionar” en inminente y cada vez más fuerte discurso de “civilianización” (*sivilleşme*), y las demandas de la UE de una mayor alineación de las RCM turco con los estándares europeos con el menor “perjuicio” posible, algunas ONGs liberales como el TESEV adoptaron una postura más cívica y crítica para ayudar a transformar no sólo las RCM, sino también contribuir positivamente a la agenda de control civil y democrático del sector de seguridad.

A finales de 2004, ASAM se asoció con el Istanbul Policy Center (*İstanbul Politikalar Merkezi, İPM*) y el Centre for European Security Studies (CESS) en Groningen, Holanda, para llevar a cabo un proyecto sobre Gobernanza y el Ejército. ASAM se retiró del proyecto en abril de 2005 alegando que el informe final criticaba injustamente al Estado turco y que sus sugerencias no iban en la dirección de los intereses nacionales de Turquía<sup>10</sup>. A pesar de que las tres organizaciones siguieron cooperando, parece que sus divergencias han eclipsado la agenda de vigilancia civil y democrática del sector de seguridad.

El objetivo principal del proyecto Gobernanza y Ejército del CESS y el *İPM* era demostrar cómo el proceso de adhesión de Turquía a la EU, la alineación de las RCM con los estándares de la UE, serían cada vez más ineludibles y que las Fuerzas Armadas Turcas deberían “convencerse” de que lo mejor para sus intereses es, en vez de aislarse y resistirse a este

Las ONGs hicieron grandes esfuerzos programáticos para fomentar la discusión de la agenda de vigilancia civil y democrática sobre el sector de seguridad

proceso, sumarse a él. En este sentido, la inclusión de ASAM, así como su retirada del proyecto es simbólica, teniendo en cuenta que este *think tank* es próximo al *establishment* del sector de seguridad en general y con el TSK en particular.

En comparación con el proyecto de CESS-IPM-[ASAM], con un énfasis exclusivo en las RCM, el proyecto del TESEV Horizontes Democráticos en el Sector de Seguridad, en partenariatio con el Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) es un esfuerzo multifacético que toma como punto de partida el concepto de Reforma del Sector de Seguridad (SSR) en conjunto, y la agenda de vigilancia civil y democrática del sector de seguridad. El TESEV y el DCAF no hacen únicamente una crítica a la problemática de las RCM, sino que sobre todo se centran en asistir a la reforma de todas las instituciones del sector de seguridad, desde el TSK hasta las fuerzas policiales, la gendarmería y los guardias del pueblo; desde la seguridad privada a las organizaciones de inteligencia. También difiere del proyecto de CESS-IPM-[ASAM], en el hecho de que el proyecto del TESEV y el DCAF amplía su público objetivo e incluye a los miembros del Parlamento, los medios de comunicación y la sociedad civil en general<sup>11</sup>. En este sentido, su proyecto tiene como objetivo ayudar a iniciar y apoyar los esfuerzos civiles de construcción de capacidades.

## Conclusiones

En Turquía, siempre ha sido difícil debatir en materia de seguridad y hacer avanzar la agenda de vigilancia civil y democrática del sector de seguridad. Teniendo en cuenta las discusiones anteriores sobre la "santidad" del Estado y la "negociación" entre Estado y sociedad en el equilibrio entre seguridad y derechos, hasta el mero hecho de tratar el tema era visto como una especie de "traición nacional". Históricamente, las asociaciones de derechos humanos se han enfrentado a numerosas presiones y dificultades, incluso al estigma social, y han tenido que luchar contra las acusaciones de tener una "agenda oculta" para desmoralizar las fuerzas de seguridad turcas y minar las raíces seculares y republicanas del régimen.

A pesar de los progresos positivos en el dinamismo de la sociedad civil desde 1996, y con más fuerza desde 2000, las ONGs siguen enfrentándose a medidas administrativas, casos judiciales y ataques nacionalistas entre otros. Mientras a partir de 2000 el discurso sobre democratización ganó una fuerza considerable, los acontecimientos de 2005, como en escándalo Şemdinli (que reveló la persistencia de las formaciones y redes del "Estado profundo", especialmente en el sureste de Anatolia), la enmienda de "re-securitización" a la Ley Antiterrorista, y las reacciones violentas de los nacionalistas son lo suficientemente alarmantes como para poner de relieve el hecho de que la ola de democratización y la agenda de vigilancia civil y democrática sobre el sector de seguridad son contribuciones necesarias para la transformación, no sólo de la legislación y de las prácticas administrativas, sino también de la mentalidad que todavía persiste de percibir al estado como algo "sagrado" y de ver la negociación entre seguridad y derechos como algo inevitable.

## Notas

1. Ver S. Aydın, "Amacımız Devletin Bekası": *Demokratikleşme Sürecinde Devlet ve Yurttaşlar*, TESEV Publications: İstanbul, 2005, p.8. Para el resumen en inglés, ver: [http://www.tesev.org.tr/eng/events/ndemoc\\_axis\\_state.php](http://www.tesev.org.tr/eng/events/ndemoc_axis_state.php).
2. Aydın, *ibid.* P. 8.
3. No obstante, se debe tener en cuenta que este poderoso modelo mental eclipsa en gran medida la riqueza de las realidades sociales de Turquía. Aydın, por ejemplo, se manifiesta en contra de estas "suposiciones simplistas que se compadecen de los ciudadanos indefensos contra un Estado opresivo" mostrando que "en una realidad muy compleja, las mentalidades contruidas administrativamente están muy interiorizadas, funcionalizadas y operacionalizadas por los ciudadanos". Aydın, *ibid.* P. 8.
4. F. Ünlü, "Non Governmental Organisations". En: Ü. Cizre (ed.) *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*, DCAF-TESEV Series en Security Sector Studies, TESEV Publications: Estambul, 2006. P. 190.
5. Ünlü ofrece más abajo información que ilustra el impacto social del golpe militar del 12 de septiembre de 1980:  
"Número de personas registradas: 1.683.000. Número de juicios y personas juzgadas: 230.000 personas en 210.000 juicios. Número de penas de muerte dictadas y ejecutadas: 517 personas fueron condenadas a muerte, 50 ejecutadas. Número de personas cuya ciudadanía fuer revocada: 14.000. Número de muertes por tortura certificadas: 171 personas." Además, los periódicos no pudieron publicar durante 300 días y se produjeron muchos casos de tortura y muertes sospechosas. F. Ünlü, "Non Governmental Organisations", in Ü. Cizre (ed.) *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*, DCAF-TESEV Series en Security Sector Studies, TESEV Publications : Estambul, 2006. P. 190.  
Ver <<http://www.memursen.org.tr/haberoku.asp?kategori=1&id=173>>.
6. Ünlü, *ibid.* P. 191.
7. Para un documento y discusión sobre el sistema de la guardia del pueblo, véase E. Beşe, "Temporary Village Guards,". En: Ü. Cizre (ed.) *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*, DCAF-TESEV Series en Security Sector Studies, TESEV Publications : Estambul, 2006. P. 138-147.
8. Véase E. Bee, "Intelligence Activities of the Gendarmerie Corps (JITEM-JİT)," in Ü. Cizre (ed.) *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*, DCAF-TESEV Series en Security Sector Studies, TESEV Publications : Estambul, 2006. P. 172-189.
9. Título compuesto para referirse a la coalición gubernamental del partido cercano al Islam "Partido del Bienestar" (*Refah Partisi*, RP) y el partido de centroderecha Partido del Camino de la Verdad (*Doğru Yol Partisi*, DYP).
10. Véase URL: <http://www.cess.org/publications/harmoniepapers/pdfs/HarmoniePaper19.pdf>.
11. Para más detalles sobre el proyecto del TESEV-DCAF, ver URL: [http://www.tesev.org.tr/eng/events/democ\\_hor.php](http://www.tesev.org.tr/eng/events/democ_hor.php). Para una comparación de ambos proyectos, ver F. Ünlü, "Non Governmental Organisations," en Ü. Cizre (ed.) *Almanac Turkey 2005: Security Sector and Democratic Oversight*, DCAF-TESEV Series en Security Sector Studies, TESEV Publications: Estambul, 2006. P. 193-198.



# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

## La seguridad humana

### Reforma del sector de seguridad

La UE y su política hacia la reforma del sector de seguridad: ¿Un nuevo ejemplo de división 'conceptual-contextual'?

Gemma Collantes Celador



## LA UE Y SU POLÍTICA HACIA LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD: ¿UN NUEVO EJEMPLO DE DIVISIÓN 'CONCEPTUAL-CONTEXTUAL'?

**Gemma Collantes Celador**

*Investigadora post-doctoral.  
Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*

El concepto de la Reforma del Sector de Seguridad (SSR, en sus siglas en inglés), que vio la luz por primera vez en el dominio público con el gobierno laborista del Reino Unido tras su victoria electoral de 1997, es relativamente reciente<sup>1</sup>. El a menudo citado discurso del antiguo Secretario de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido, Clare Short, en el Royal College of Defence Studies de Londres en 1998, se ha convertido en un símbolo del primordial papel que el Reino Unido tuvo en este concepto, pero también una clara indicación de su novedad. Short apeló a “una asociación entre la comunidad de desarrollo y el ejército” para abordar las “cuestiones interrelacionadas de seguridad, el desarrollo y la prevención de conflictos”<sup>2</sup>. Su declaración separaba efectivamente la asistencia militar y la cooperación en materia de defensa – a menudo referida como “vieja diplomacia de defensa” – que caracterizó las épocas del colonialismo europeo y de la Guerra Fría. Dicho de otro modo, la asistencia técnica se marcaba el objetivo del fortalecimiento de las fuerzas armadas y de seguridad de los países aliados sin tener en cuenta la dimensión de la gobernanza, incluida la responsabilidad democrática de esas fuerzas<sup>3</sup>.

Como campo de estudio y práctica, el desarrollo de la SSR se ha visto influenciado por numerosas tendencias. Éstas incluyen el replanteamiento de los conceptos de seguridad relacionados con la Guerra Fría a favor de unas definiciones basadas en los ciudadanos, vigentes desde finales de los 80 en África, Asia y América Latina; en las “nuevas guerras” de los 90, para utilizar la terminología de Mary Kaldor; y, más recientemente, en las consecuencias del 11 de septiembre de 2001<sup>4</sup>. Por consiguiente, la SSR está relacionada actualmente con muchos problemas acuciantes, desde la reducción de la pobreza hasta el desarrollo sostenible, la gobernanza y la resolución de conflictos<sup>5</sup>. La SSR ha ampliado su alcance, pasando de un enfoque inicial más limitado al sector de la defensa hasta la inclusión de otros agentes de seguridad así como de nuevos aspectos relacionados con la justicia, el Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR); y la proliferación de armas pequeñas y ligeras.

Debido a los cambios en la naturaleza del alcance del SSR, este concepto ocupa una posición preeminente en la agenda política de los principales actores internacionales, desde Estados particulares (como el Reino Unido u Holanda) que han desarrollado políticas especiales o enfoques

La SSR está relacionada actualmente con muchos problemas acuciantes, desde la reducción de la pobreza hasta el desarrollo sostenible

*Una versión más corta de este capítulo se incluyó en el documento EuroMeSCo de enero de 2008 (no. 66) sobre las lecciones de los procesos de reforma policial de Turquía y Palestina en el desarrollo de la estrategia de la SSR de la UE en el Mediterráneo. Gran parte de este documento está basado en entrevistas realizadas en Bruselas con profesionales y expertos de la UE (incluidos los representantes de los Estados Miembros) en abril de 2007. Por razones de confidencialidad, no se revelan sus nombres y cargos. La autora asume cualquier responsabilidad por el contenido así como de cualquier error u omisión de este documento.*

gubernamentales exhaustivos para la SSR o para las instituciones internacionales como la OCDE, la ONU y la UE. Las dos últimas han dado un paso más en los últimos años al producir conceptos políticos, institucionalizando sus esfuerzos en este campo, en búsqueda de una mayor coherencia, exhaustividad y coordinación. Hasta el Banco Mundial ha sucumbido, aunque de forma más tímida que otras instituciones, a la necesidad de incorporar políticas relacionadas con la seguridad.

Este capítulo se centra en el estudio de las respuestas institucionales a la naturaleza multidimensional de la SSR. Ofrecerá un análisis de los esfuerzos de la UE para mejorar su actuación en este campo centrándose en dos documentos recientes de concepción política. Se pondrá el acento en los principales rasgos y sinergias de los documentos, utilizando el ejemplo de la asistencia a la policía para ilustrar la disposición de la Unión a comprometerse activamente en el campo de la SSR. Con todo esto, el artículo se alinea con aquellos académicos que apuntan a la “existencia de una división ‘conceptual-contextual’ entre los objetivos declarados de la SSR y su implementación real”<sup>6</sup>.

### Los conceptos de la UE de SSR: ¿Qué, dónde y cuándo?

Existen dos documentos sobre la SSR, el *Concepto de la UE para el apoyo de la PESD a la Reforma del Sector de Seguridad* de 2005 (a partir de ahora ‘Concepto de SSR del Consejo’) y el *Concepto de la Comunidad Europea para el apoyo a la Reforma del Sector de Seguridad* de 2006 (a partir de ahora ‘Concepto de SSR de la Comisión’). Como se explicará más adelante en este capítulo, estos documentos fueron unidos bajo un marco político común en 2006. Estos dos conceptos de SSR se basan en varios documentos de referencia de la UE, incluida la *Estrategia Europea de Seguridad*, que defiende una Unión preparada para llevar a cabo una gran variedad de misiones. Además, la reforma del sector de seguridad, con un enfoque más amplio de construcción institucional, se menciona en el documento de estrategia como uno de los posibles enfoques para cumplir los objetivos de la EU, incluida la prevención y/o resolución de conflictos violentos, la lucha contra el terrorismo y la fragilidad de los Estados. Es posible encontrar un mensaje similar en el documento *Objetivo Global Civil 2008*, aprobado en el Consejo Europeo de diciembre de 2004. Éste hace un llamamiento a avanzar en las misiones como la Misión Petersberg para incluir, entre otros, el apoyo a la SSR y al DDR.<sup>7</sup>

Los conceptos de SSR del Consejo y la Comisión también bebían de los esfuerzos previos en este campo. Por ejemplo, a nivel estratégico, en 2004 tanto la Comisión Europea como un número de Estados Miembros de la UE se comprometieron ampliamente en el desarrollo de las directrices de *Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza* del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, debido, en parte al ser miembros de este comité. A nivel operacional, la Unión, a través de los mecanismos tanto del Consejo como de la Comisión ya se ha comprometido para una serie de años a la implementación de varios aspectos de la SSR. Por ejemplo, la Comisión ha ofrecido apoyo en materia de SSR a más de 70 países, a través de sus programas geográficos y temáticos, desde el Este de Europa hasta el Norte y Sur del Cáucaso y Asia Central, los Balcanes Occidentales, África, el Caribe y el Pacífico, los países del

Sur del Mediterráneo, Oriente Medio, América Latina y Asia. El apoyo ofrecido hasta ahora ha fracasado en áreas de reforma de la aplicación de la ley, la justicia e instituciones del Estado que trabajan con la gestión y el control de los agentes de seguridad. Otras actividades han estado directamente relacionadas con el respeto de los derechos humanos que, en palabras de la Comisión, “también abarca el sector de seguridad y, por ello, indirectamente afecta a la reforma del sector de seguridad”<sup>8</sup>. Además, algunas de las actividades de la Comisión tenían como objetivo fortalecer un enfoque regional de seguridad, que “también tiene un impacto positivo sobre los esfuerzos de la SSR a nivel nacional”<sup>9</sup>.

El Consejo se ha centrado más en el despliegue de misiones civiles y militares en el marco de la PESD, empezando en enero de 2003 con la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, hasta 2005 ninguna de estas misiones debía abordar la SSR en conjunto, sino aspectos específicos del sector de seguridad como los puramente militares, las relaciones civil-militares, la reforma política, el Estado de Derecho y la gestión de las fronteras<sup>10</sup>. La misión de asesoramiento y de asistencia de la UE para la reforma de la seguridad en la República Democrática del Congo (RDC) ha roto con este esquema. Esta misión se ha comprometido con la reintegración y reforma del ejército, el asesoramiento a las autoridades de seguridad en materia de buena gobernanza y, en ocasiones, en aspectos relacionados con la reforma de la policía y las aduanas, lo que ha llevado a algún solapamiento con las Misión de Policía de la UE en Kinshasa (abril 2005-junio 2007)<sup>11</sup>. Se está preparando una nueva misión de SSR para Guinea Bissau, que se prevé que pueda ser desplegada durante la primavera de 2008.

La existente evidencia de la implicación del Consejo y de la Comisión en actividades relacionadas con la SSR parece ilustrar que la UE no es nueva en este campo. Sin embargo, algunos críticos sostienen que las actividades operacionales incluidas en los documentos del Consejo y de la Comisión, como prueba de su experiencia, necesitan una mayor evaluación crítica ya que muchas han sido recalificadas para ingresar dentro de la SSR<sup>12</sup>. Dejando de lado este asunto, lo que hace diferente a sendos documentos de la UE sobre SSR es su énfasis en dotar a la Unión de un enfoque integral nuevo hasta ahora. Según un oficial del Consejo, “el concepto de SSR no es ‘nuevo’ de por sí [...] muchos Estados Miembros han aplicado parte de la SSR con anterioridad [...] la única novedad en esta idea es que el trabajo relacionado con la SSR tiene que ser integral”<sup>13</sup>. Para lograr esta exhaustividad, los dos conceptos de SSR han intentado sentar las bases para una coordinación satisfactoria entre los pilares de la UE, a la vez que se aseguraba “una comprensión común de la SSR entre los 27 Estados Miembros”<sup>14</sup>.

Los conceptos de SSR del Consejo y de la Comisión adoptan en gran medida las directrices CAD de la OCDE como punto de partida, que definen el sector de la seguridad como<sup>15</sup>:

Un sistema que comprende:

- Los actores principales de seguridad: fuerzas armadas; policía; gendarmería; fuerzas paramilitares; guardias presidenciales, servicios de inteligencia y seguridad (tanto civiles como militares); guardia costera; guardia fronteriza; autoridades aduaneras; unidades de seguridad en la reserva o locales (fuerzas de defensa civil, guardias nacionales, milicias).

La implicación del Consejo y de la Comisión en actividades relacionadas con la SSR parece ilustrar que la UE no es nueva en este campo

- Cuerpos de gestión y control de la seguridad: El Ejecutivo; órganos consultivos de seguridad; los legisladores y comités selectos legislativos; ministerios de defensa, interior y asuntos exteriores; autoridades consuetudinarias y tradicionales; órganos de gestión financiera (ministerios de finanzas, oficinas presupuestarias, unidades de auditoría financiera y de planificación) y organizaciones de la sociedad civil (consejo de revisión civil y comisiones de quejas públicas).
- Instituciones judiciales y de cumplimiento de la ley: poder judicial; ministros de justicia; cárceles; investigación delictiva y servicios de enjuiciamiento; comisiones de derechos humanos y defensores del pueblo; sistemas judiciales consuetudinarios y tradicionales.
- Fuerzas de seguridad no reglamentarias, con quien generalmente los donantes no suelen trabajar: ejércitos de liberación; guerrillas; unidades de guardaespaldas privados; compañías de seguridad privada; milicias de los partidos políticos<sup>16</sup>.

Ambos documentos subrayan la importancia de asegurar y/o fortalecer la responsabilidad, la efectividad y la eficiencia del sector de seguridad cuando afrontamos las necesidades de seguridad internas y externas, el control civil de los actores de seguridad, la protección de las normas democráticas y los principios de buena gobernanza, los derechos humanos, la transparencia y el Estado de Derecho. También reconocen la importancia de la apropiación local y de enfoques personalizados que puedan asegurar que la asistencia de la UE en materia de SSR es la más adecuada para las necesidades de la población local, del país y de la región.

África parece haber estado presente en las mentes de los oficiales del Consejo y la Comisión encargados del proceso de establecer el borrador de los dos documentos de SSR por distintos motivos: (1) factores históricos, especialmente en países como el Reino Unido o Francia; (2) la existencia de fuertes vínculos entre África y la UE y su proximidad a la Unión; (3) los apremiantes problemas relacionados con los conflictos por los que se ve afectado este continente y sus efectos en la UE en forma de tráfico de personas y de drogas así como de inmigración ilegal. Sin embargo, esto no significa que ambos conceptos fueran creados para su implementación en África solamente. Al contrario, la intención era crear una herramienta global que la UE pudiera utilizar en contextos distintos de todo el mundo. De hecho, cuando los unimos, ambos documentos identifican un número de escenarios posibles para las acciones de la UE en relación a la SSR, desde una situación inmediata de post-conflicto hasta un contexto donde los países se someten a unos procesos de democratización a largo plazo en escenarios relativamente estables. Los dos documentos de la SSR reconocen que todo escenario presenta su propio conjunto de necesidades y combinación de acciones del Consejo y la Comisión. En este marco, los países del sur del Mediterráneo y los Balcanes Occidentales son dos otras regiones idóneas para recibir la asistencia de la UE en materia de SSR<sup>17</sup>. Estas dos regiones apelan a la UE porque, al estar comprendidas en las políticas de la Unión de ampliación y vecindad, el estado de su seguridad va en consonancia con las necesidades de seguridad interiores de la UE.

## Los conceptos de la UE en materia de SSR: ¿Cómo y por quién?

Los dos conceptos de SSR recogen la propuesta de la OCDE de establecer un enfoque integral y multi-sectorial que busca encontrar anclajes entre los actores de seguridad local al realizar las actividades de reforma. Ésto, en vez de concentrarse en un solo actor, o en un número muy reducido, a menudo independientes entre ellos, como era la tendencia de las anteriores acciones de los donantes. Esta búsqueda de exhaustividad va más allá en el caso de la UE, si tenemos en cuenta que el documento del Consejo hace un llamamiento a la integración de las actividades de Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) en el marco de la SSR.

Se ha observado que el DDR puede constituir un pilar importante en la SSR y se considera clave para la resolución de conflictos y la estabilidad interna. En estos casos, la SSR requiere actividades del tipo DDR. No obstante, la SSR va más allá del DDR y debe considerarse como concepto primario; el DDR debería abordarse de forma separada, aunque consistente con el concepto de SSR, teniendo en cuenta que la Comisión es particularmente activa en el campo de la Reintegración<sup>18</sup>.

La importancia de esta relación fue asimismo remarcada en el *Concepto de DDR* de 2006, donde se puso de manifiesto que el proceso de DDR “debería considerarse un aspecto de Reforma del Sector de Seguridad y establecer su punto de partida en la valoración de las futuras necesidades y estructuras del conjunto del sistema de seguridad, reconociendo al mismo tiempo qué partes del DDR quedan fuera de la SSR”<sup>19</sup>. La UE se ha involucrado en actividades de DDR durante mucho tiempo, especialmente a través de las acciones de la Comisión y de los programas bilaterales de los Estados Miembros. Estos antecedentes se vieron reforzados en 2005 con la Misión de Observación de Aceh, en Indonesia, en el marco de la PESD, desplegada para vigilar el desarme de los miembros de los antiguos movimientos de resistencia (GAM) y la retirada paulatina de las tropas gubernamentales indonesias.

Los documentos del Consejo y la Comisión en materia de SSR también especifican qué tipo de apoyo puede brindar la UE en áreas concretas, incluida la reforma militar, la reforma policial, la justicia y el Estado de derecho, el sector de las fronteras y las aduanas, la reforma financiera y monetaria del sector de la seguridad y el funcionamiento del gobierno y la división de responsabilidades. Tomando, por ejemplo, el caso de la reforma policial, el documento del Consejo especifica que, la UE puede, entre otros, ofrecer asistencia en los siguientes campos:

- asesoramiento de las necesidades policiales;
- definición de los objetivos de una estrategia de política policial integral y estratégica, completamente integrada en los objetivos del sector de Justicia/Estado de derecho;
- desarrollo de una metodología para lograr estos objetivos, incluidos factores críticos y de éxito así como su cálculo;
- organización del sector policial, incluido el control y la inspección presupuestaria;
- administración, transparencia y responsabilidad, así como control político;

El DDR puede constituir un pilar importante en la SSR y se considera clave para la resolución de conflictos. No obstante, la SSR va más allá del DDR y debe considerarse como concepto primario

El documento *Objetivo Global Civil 2008* ha dotado a la UE de las directrices para el fortalecimiento de las capacidades de gestión civil de crisis

- educación del sector policial en los principios de la acción policial moderna y de la gestión de la policía, incluido el respeto a los derechos humanos, la legislación internacional y en materia de género;
- guía y acompañamiento de las fuerzas policiales en sus tareas diarias durante el periodo de transición;
- colocación de expertos en el ministerio nacional de asuntos interiores para observar y asistir a las autoridades locales en aspectos relacionados con los asuntos internos de la SSR;
- lanzamiento de campañas de sensibilización para asegurar la confianza y la cooperación de la comunidad<sup>20</sup>.

Para llevar a cabo esta asistencia a la policía, el Consejo tiene a su disposición una gran variedad de mecanismos desarrollados desde finales de los 90. En 2000, en la Cumbre de Santa Maria da Feira, los Estados Miembros de la UE aprobaron la acción policial como área prioritaria, además del Estado de derecho, la administración civil y la protección civil. También se concluyó que para 2003, los Estados Miembros de la UE deberían contribuir voluntariamente con hasta 5.000 oficiales de policía para misiones internacionales en una gran variedad de operaciones de prevención de conflicto y gestión de crisis, hasta 1.000 de los cuales estarían listos para ser desplegados en 30 días si fuera necesario. Desde entonces, estos objetivos policiales se han ido cumpliendo y ampliando. Asimismo, el documento *Objetivo Global Civil 2008* ha dotado a la UE de las directrices para el fortalecimiento de las capacidades de gestión civil de crisis, tanto en materia de capacidades como en los posibles escenarios para su despliegue<sup>21</sup>. Esto ha permitido el progreso en la contribución de los Estados Miembros, por ejemplo, de especialistas en los campos de policía fronteriza, crímenes sexuales y violentos, tráfico de personas, crimen organizado y derechos humanos así como en el desarrollo de Equipos Civiles de Respuesta, Unidades Policiales Integradas y Unidades Policiales Constituidas. Estos avances se complementan ahora con un nuevo *Objetivo Global Civil 2010*, adoptado durante la Presidencia portuguesa de la UE, entre julio y diciembre de 2007. Basándose en la idea de que los compromisos hechos en el *Objetivo Global Civil 2008* no se han cumplido, este nuevo documento da más peso a las cuestiones de calidad, por encima de la cantidad de las capacidades<sup>22</sup>. La construcción de las capacidades de gestión civil de crisis de la UE se ha dado hasta ahora de forma similar –que empezó con anterioridad– a la construcción de las capacidades de gestión militar de crisis.

El proceso de especificar el papel de la UE en la asistencia policial también ha ido acompañado por la creación de un número de estructuras y planes, incluido el Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, la Unidad Policial en el Secretariado del Consejo y el Plan de Acción Policial para fomentar la consistencia en el seno de la UE así como con otros actores externos<sup>23</sup>. Más recientemente, el Consejo de Ministros de la UE acordó la reorganización del Secretariado del Consejo para abordar mejor las necesidades de las operaciones civiles de la PESD, incluidas aquellas de naturaleza policial. El resultado final – el establecimiento de una Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución (CPCC, por sus siglas en inglés) – complementará el “nuevo” directorado de gestión civil de crisis (DGE IX) en el Secretariado del Consejo. Este último, siguiendo su reestructuración, abordará la parte política-civil (pol-civ) de la gestión de crisis, como la preparación del concepto de gestión de cri-



sis<sup>24</sup>. También seguirá gestionando los aspectos horizontales relacionados con la PESD civil, incluidos conceptos, capacidades y formación<sup>25</sup>. Nótese que ninguna de estas capacidades y estructuras se creó para servir a las actividades de la SSR, sino a la gestión de crisis en general. Sin embargo, con el consentimiento de los Estados Miembros, también se pudieron aplicar a misiones de este tipo.

Centrándonos ahora en la Comisión, ésta puede contribuir directamente a la promoción de los aspectos de gobernanza de la reforma/asistencia de la policía, incluido el control democrático y la vigilancia civil, las relaciones policiales-judiciales, la independencia de la politización, la asistencia de la sociedad civil, un uso eficaz de los recursos públicos, el respeto por los derechos humanos y la construcción de capacidades de las organizaciones regionales y/o subregionales que aborden la dimensión regional de la SSR, incluidos los aspectos policiales. Existen, de hecho, varios instrumentos policiales y financieros Comunitarios bien establecidos que ya han sido utilizados y podrían volver a serlo en el futuro. Éstos incluyen instrumentos a corto plazo (como el Instrumento de Estabilidad, administrado por el DG Relaciones Exteriores) y aquellos incluidos en la Cooperación Económica y para el Desarrollo, la Política Europea de Vecindad y Asociación, el Instrumento de Ayuda a la Pre-Adhesión, el proceso de Ampliación (incluyendo los programas de apoyo a la colaboración entre autoridades *-twinning programmes-*), y las políticas de Democracia y Derechos Humanos, Prevención de Conflictos y Gestión de Crisis<sup>26</sup>. Además, también existe la dimensión externa de aquellas políticas relacionadas con el área de Libertad, Seguridad y Justicia.

Sin embargo, como se recoge en el documento de la Comisión, las herramientas a su disposición se podrían utilizar de una forma más efectiva. Por ejemplo, la SSR (incluida la asistencia/reforma policial) debería priorizarse bajo las mencionadas políticas e instrumentos financieros, así como claramente integrada en los Documentos Estratégicos de país o regionales y en los Planes de Acción que programan los instrumentos. Para que la última propuesta pudiera darse dependería, al menos de forma parcial, de la buena comunicación entre los documentos de estrategia bilateral de los Estados Miembros. Otras propuestas en consideración incluyen trabajar hacia una política efectiva e integral y en la programación de un diálogo con las partes implicadas en los países socios, introduciendo unos estándares internacionales de SSR, asegurando una planificación coordinada (como ha empezado a tener lugar a través de las misiones de recogida de datos del Consejo y la Comisión), la expansión y mejora del rango de conocimiento de los expertos, el diseño de una formación específica en materia de SSR, y la mejora de la cooperación con los socios internacionales<sup>27</sup>. Por su parte, el documento del Consejo sobre SSR sugiere que la SSR debe ser apropiada localmente y los planes nacionales de desarrollo en áreas como la reducción de la pobreza también se deberían tener en cuenta<sup>28</sup>.

Los autores del documentos de SSR del Consejo se dan cuenta que la reforma del sector de la seguridad es un proceso horizontal que incluye elementos que no se pueden abordar utilizando tan sólo los instrumentos de gestión de crisis. Consecuentemente, el documento llama a su complementariedad con otras áreas exteriores de la acción de la UE:

Hay cierto escepticismo sobre la viabilidad de la búsqueda de la UE de exhaustividad y coherencia en sus actividades de SSR

En cualquier situación, el Secretariado de Consejo General y la Comisión deberán seguir trabajando en estrecha colaboración tanto para asegurar una clara y funcional división de las responsabilidades como para asegurar la máxima coherencia y efectividad de los esfuerzos generales de la UE. Probablemente, el documento sobre el concepto de SSR de la Comunidad se erigirá sobre las mismas premisas<sup>29</sup>.

Y, efectivamente, así es. El documento sobre SSR de la Comisión aboga por la coherencia no sólo en el seno de las misiones de la PESD, sino también con las actividades de ciertos Estados Miembros de la UE. También menciona la necesidad de una mejor cooperación a nivel multilateral para asegurar mayores niveles de sinergia y evitar las duplicaciones innecesarias, no sólo en el marco de la ONU, sino también con terceros estados, otras organizaciones internacionales y ONGs. Un ejemplo de esta búsqueda de coordinación es el trabajo que la Comisión ha realizado en el marco del CAD, de la OCDE, para desarrollar, junto con otros Estados Miembros de la UE y otros donantes bilaterales y multilaterales, el manual conjunto del donante sobre la implementación de la SSR de 2007<sup>30</sup>. Este documento ofrece a los donantes una serie de directrices comunes en áreas como la metodología de valoración en materia de SSR, diseño de programas, gestión y evaluación y desarrollo de enfoques integrales que permitan una mejor gestión y unos vínculos más fuertes entre desarrollo, seguridad, políticas y práctica en el campo de la justicia. El objetivo final de este manual del donante es lograr unos mayores niveles de eficiencia, coherencia y sostenibilidad y adecuación a las necesidades de los ciudadanos en la implementación de las *Directrices de Reforma del Sistema de Seguridad y Gobernanza* del CAD, de la OCDE<sup>31</sup>.

### Conceptos de la SSR de la UE: Problemas

Hay cierto escepticismo sobre la viabilidad de la búsqueda de la UE de exhaustividad y coherencia en sus actividades de SSR. Esto crea ciertos problemas que fueron apareciendo durante la fase de formulación de la política, y que siembran la duda sobre su implementación. La UE no unificó los documentos del Consejo y de la Comisión bajo un concepto de SSR general, como se pretendía inicialmente. Como se menciona en el documento del Consejo, "se debe considerar la unión de estas dos tendencias en el marco de un concepto más amplio para la SSR"<sup>32</sup>. Esto se consideró necesario inicialmente ya que, como especifica el título, tanto los documentos del Consejo como de la Comisión sobre SSR fueron redactados para mostrar que cada institución podía contribuir a un proceso de SSR, por lo que el documento de la Comisión se presentó en forma de una "Comunicación"<sup>33</sup>. Sin embargo, se decidió descartar esta idea original de unir los dos conceptos bajo un marco común en junio de 2006. Este marco regulador común pone de manifiesto la necesidad de adoptar un enfoque integral, multisectorial, para la SSR que las siguientes Presidencias y la Comisión puedan convertir gradualmente en acciones operacionales para la acción de la Comunidad y de la PESD.

Hay varias explicaciones del porqué de este cambio de planes. Como aclaraba un oficial de alto rango del Consejo, "para los foráneos un solo concepto común hubiera sido mejor pero más costoso en cuanto a tiempo y Austria quería completar esta tarea antes del final de su



Presidencia"<sup>34</sup>. La redacción de los dos conceptos de la SSR tardó un total de ocho meses. El documento de la Comisión fue el que más tardó, ya que se debieron consultar a todos los países y a todas las oficinas temáticas. Por ello, según este oficial del Consejo, el desarrollo de un documento común en base a estos dos documentos habría sido demasiado largo en un momento en que la Presidencia austriaca estaba determinada a terminar con el proceso iniciado por el Reino Unido. Un oficial de la Comisión, sin embargo, dio una opinión distinta para explicar este cambio de planes:

Debido a la cantidad de instrumentos políticos utilizados para dar apoyo a la SSR y la distinta naturaleza de los programas comunitarios y actividades de la PESH, no vimos la necesidad de revisarlos y erigirlos con un único documento. En su lugar, nos centramos en su implementación y en cómo lograr una mayor coherencia en situaciones como en la RDC, en Kosovo, Afganistán, etc<sup>35</sup>.

A pesar de lo razonable que pueda parecer este punto de vista, el hecho es que la falta de un único documento sobre SSR refuerza la opinión de muchos académicos y profesionales de que la coordinación y colaboración entre el Consejo y la Comisión no es la adecuada.

En relación con la cooperación interna en la UE, es necesario añadir a la anterior ecuación institucional la necesidad de cooperar con las políticas nacionales de aquellos Estados Miembros activos en el campo de la SSR, y de asegurar unas mejores relaciones civil-militares, que siguen siendo dos áreas con demasiadas cuestiones abiertas. Algunos de los retos a los que se enfrenta la UE en cuanto a su relación con los Estados Miembros son elocuentemente resumidos por un oficial del Consejo, que remarcó que,

"La SSR es todavía muy joven. Tiene la posibilidad de convertirse en algo 'bonito' si somos capaces de gestionarla de forma coherente, si los Estados Miembros están dispuestos a cooperar, si están dispuestos a aportar las capacidades necesidades a la UE [...] por ahora, esto no es tan evidente [...] por el momento, los Estados Miembros no son transparentes con la UE en cuanto a qué está haciendo cada uno de ellos en materia de programas de SSR en los distintos países"<sup>36</sup>.

La redacción del Concepto DDR en 2006 ofrece la imagen contraria. Los distintos actores implicados relacionados con la UE (incluyendo a los Estados Miembros) estaban preparados, en palabras de un oficial de la Comisión, para "romper la estructura institucional existente para reconocer el nexo entre seguridad y desarrollo" que llevaría a la Comisión y al Consejo a trabajar conjuntamente en la redacción de un único concepto<sup>37</sup>. Esta historia de "éxito" podría explicarse por el campo de acción más estrecho, el menor número de actores de la UE involucrados y la disminución de ubicaciones de la acción de la UE.

Los problemas de cooperación interna pudieron contrarrestarse por la exitosa implementación de los documentos de la SSR. En este sentido, se pueden ya apuntar ciertas iniciativas positivas. Por ejemplo, el desarrollo de misiones de recogida de datos conjuntas de la Comisión, el Consejo y los Estados Miembros, la campaña de sensibilización de EuropeAid entre otros Directorados Generales y Delegación de la CE para acelerar el proceso

Los documentos del Consejo y de la Comisión sobre SRR representan un importante paso adelante en el desarrollo de la identidad exterior de la UE

de compartir la información de buenas prácticas, y la participación de la Comisión en la redacción del manual de SSR de 2007 del DAC, de la OECD. Sin embargo, estos movimientos no son sino tímidos pasos si la UE debe enfrentarse a aquellos escépticos que siguen viendo los documentos de SSR como otro “tigre de papel” que se perderá y será olvidado en la pila de documentos producidos por la UE<sup>38</sup>. De hecho, hay un elenco de desafíos potenciales que la UE debe abordar. Entre ellos, un mayor trabajo en el desarrollo de enfoques regionales de la SSR (como piden los dos conceptos de SSR) y puntos de referencia (*benchmarks*) para medir la implementación de las actividades de SSR, la dependencia de la eficacia de la SSR de los planes de cooperación efectivos que incluya a los múltiples actores externos que se pueden encontrar sobre el terreno (desde donantes bilaterales hasta organizaciones internacionales y ONGs), y las costosas implicaciones políticas, económicas y de capital humano de los enfoques integrales. Encontrar soluciones a estos retos es esencial si tenemos en cuenta que la implementación eficaz de una política de SSR coherente requiere tener en cuenta aspectos como la planificación, el presupuesto, los recursos humanos y financieros y la cooperación y competición entre los actores relevantes.

## Conclusiones

Damien Helly (de Saferworld) comentó en 2006 que la SSR se convertiría en un futuro inmediato en el componente esencial en las políticas de la UE de implementación de la defensa, seguridad, desarrollo, gestión de crisis y prevención de conflictos de la EU ya que representaba “una herramienta formidable para llevar a cabo iniciativas innovadoras en todo el mundo” y en distintos escenarios<sup>39</sup>. También ha profundizado en las razones que hacen de la UE un candidato ideal como defensor de la SSR, incluido su estatus de donante, su presencia flexible y constante en muchos países y la variedad de herramientas (políticas, de desarrollo y de seguridad) de que dispone<sup>40</sup>.

A pesar de las críticas, los documentos del Consejo y de la Comisión sobre SRR representan un importante paso adelante en el desarrollo de la identidad exterior de la UE. El enfoque descrito en estos documentos, subrayado por los principios de adherencia a las normas democráticas y a los principios aceptados internacionalmente de los derechos humanos y del Estado de derecho, respeto por los procesos de reforma apropiado nacional y regionalmente y la coordinación con otras áreas de acción de la UE basándose en los procesos de reforma sensible con las cuestiones de género y multisectoriales, permitirán a la Unión responder de forma más efectiva a una variedad de retos, incluido los conflictos violentos, la pobreza, la fragilidad del Estado y el terrorismo, para mencionar tan sólo algunos.

Sin embargo, para convertir estos compromisos en resultados tangibles y beneficiarse de sus fortalezas, la UE necesita tratar una serie de asuntos destacados, como la mejora de la coordinación interna entre los miembros de la familia de la UE, así como externamente con una gran variedad de actores así como la naturaleza costosa de este esfuerzo. El proceso no empezó bien, como ilustra la redacción del marco de la política común de un único concepto de SSR. No obstante, dado que esta nueva política de la UE se encuentra todavía en fase de implementación, es demasiado pronto para predecir cómo irá.

## Notas

1. Distintos actores utilizan variaciones del término de forma intercambiable. Mientras la comunidad de desarrollo tiende a optar por “reforma del sector de la seguridad”, el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE prefiere el término “reforma del sistema de seguridad” y el Programa de Desarrollo de la ONU (PNUD) adopta la expresión “reforma de la justicia y del sector de la seguridad”. Gobernanza del Sector de Seguridad y la Transformación del Sector de la Seguridad (a menudo en los discursos africanos) son otras alternativas. Este capítulo ha optado por el término “Reforma del Sector de Seguridad” por ser el más utilizado entre los académicos y los profesionales. Para una explicación más detallada de la terminología, ver Michael Brzoska, *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform*, Occasional Paper no. 4, Ginebra: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2003.
2. Nicole Ball y Dylan Hendrickson, *Trends in Security Sector Reform (SSR): Policy, Practice and Research*, Ottawa: International Development Research Centre (IDRC), 2006, p. 10.
3. Andrew Cottley y Anthony Forster (2004), tal y como se cita en Heiner Hänggi y Fred Tanner, “Promoting Security Sector Governance in the EU’s Neighbourhood”, *Chaillot Paper* no. 80, Paris: Institute for Security Studies, julio 2005, p. 20.
4. Para un estudio detallado de la evolución y los elementos clave de la SSR, ver Jane Chanaa, *Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects*, Adelphi Paper no. 344, Oxford: Oxford University Press & International Institute for Strategic Studies, febrero 2002.
5. Ball y Hendrickson, *Trends in SSR*, op. cit., p. 3.
6. Eric Scheye y Gordon Peake, “To Arrest Insecurity: Time for a Revised Security Sector Reform Agenda”, *Conflict, Security & Development*, vol. 5, no. 3, diciembre 2005, p. 295.
7. Council of the EU, *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Bruselas, 12 diciembre 2003, p. 12; Council of the EU, *Civilian Headline Goal 2008*, Documento no. 15863/04, Bruselas, 7 diciembre 2004, p. 2.
8. Para más información, ver European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: a Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, Document no. COM(2006)253final, Bruselas, 25 mayo 2006, p. 6.
9. Ibid.
10. Para una lista de las misiones en curso y finalizadas de la PESD, consultar la página web del Consejo de la UE, [http://www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=en](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=en).
11. Entrevistas con oficiales del Consejo y de la Comisión, Bruselas, Abril 2007; International Crisis Group, *Security Sector Reform in the Congo*, Africa Report no. 104, 13 febrero 2007.
12. Ver, por ejemplo, Andrew Sherriff, “Security Sector Reform and EU Norm Implementation” in David M. Law (ed.), *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, Münster: Lit Verlag and DCAF, 2007, p. 94.
13. Entrevistas con un oficial del Consejo, Bruselas, abril 2007. Uno de los ejemplos utilizados para ilustrar este enfoque integral y exhaustivo es el hecho de que el Consejo se haya implicado en la elaboración del borrador del documento de la SSR del Consejo. El proceso fue dirigido por una célula civil-militar dentro del personal militar de la UE. En palabras de otro oficial del Consejo, “la SSR es otra herramienta para unificar todos los mecanismos y elementos existentes. La misma función se consigue con otras iniciativas, incluido el Enfoque Integral a la Cooperación Civil-Militar, desarrollado por la UE”. Entrevista, Bruselas, abril 2007.
14. Entrevista con un oficial del Consejo, Bruselas, abril 2007.
15. Para un debate sobre las diferencias entre la definición de la SSR de la UE y la del CAD, de la OCDE, ver la contribución de Willem van Eekelen’s en David Spence and Philipp Fluri (eds.), *The European Union and Security Sector Reform*, London: John Harper Publishing, 2008.
16. Subrayado en el original. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR)*, Document no. 12566/4/05 REV 4, Bruselas, 13 octubre 2005, pp. 5, 7-8.
17. Entrevistas con oficiales del Consejo y de la Comisión, Bruselas, abril 2007. Los Balcanes Occidentales han estado recibiendo ayuda relacionada con la SSR durante más de una década, aunque no de una manera integral y exhaustiva.
18. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 7.
19. Council of the EU y European Commission, *EU Concept for Support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR)*, Documento no. 16387/06, Bruselas, Aprobado por el Consejo de la UE 11 de diciembre de 2006 y por la Comisión Europea en 14 de diciembre de 2006, p. 12.
20. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 14. Sería interesante comparar y contrastar esta lista de roles de asistencia policial con los dos conceptos genéricos, preparados por la Unidad de Policía en el Secretariado de Consejo hace algunos años, sobre misiones de sustitución (policial) y de fortalecimiento. Estos dos conceptos genéricos tratan temas generales (administración, organización, etc.). Las misiones de sustitución policial se componen de oficiales de la policía armados con poder policial ejecutivo (cubrir el vacío del cumplimiento de la ley). Las misiones de fortalecimiento policial consisten en oficiales de la policía desarmados con papeles que van desde la educación y la formación, la asistencia, el asesoramiento y la observación de la policía local (por ejemplo, la construcción de capacidades). En el momento de escribir este artículo, la autora no había tenido acceso a estos dos documentos sobre estos conceptos genéricos. Michael Merlingen and Rasa Ostrauskaite, “ESDP Police Missions: Meaning, Context and Operational Challenges”, *European Foreign Affairs Review*, vol.10, no. 2, verano 2005, p. 222.

21. Council of the EU, *Civilian Headline Goal 2008*, op. cit.; Gustav Lindstrom, *The Headline Goal*, Section on ESDP, Paris: Institute for Security Studies 2007, pp. 5-6; Council of the EU, *Civilian Capabilities Improvement Conference – Ministerial Declaration*, Document no. 14713/05 (Presse 306), Bruselas, 21 noviembre 2005, p. 2.
22. Council of the EU, *Civilian Headline Goal 2010*, Document no. 14823/07, Bruselas, 9 noviembre 2007.
23. Annika Hansen, "Security and Defence: The EU Police Mission in Bosnia-Herzegovina", in Walter Carlsnaes et al. (eds.), *Contemporary European Foreign Policy*, London & Thousand Oaks, CA: Sage Publishers, 2004, pp. 173-185; European Council, *Presidency Conclusions*, Document no. SN200/00, Santa Maria da Feira, 19-20 Junio 2000.
24. Por ejemplo, la Capacidad Civil de Planeamiento y Ejecución contribuirá a llevar a cabo una cooperación civil-militar efectiva (civ-mil) durante la fase de planificación de las misiones a través de su participación en la capacidad de planeamiento conjunta civil y militar en el Célula Civ-Mil, dentro del personal militar de la UE.
25. Entrevista con un oficial del Consejo, Bruselas, abril 2007; "EU Continues to Improve its ESDP Structures in Order to Reinforce its Role as a Global Player", *ESDP Newsletter*, Issue 4, julio 2007, p. 6.
26. Entrevistas con oficiales de la Comisión, Bruselas, abril 2007; European Commission, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, op. cit., pp. 6-7, 9. Por ejemplo, países beneficiarios de la asistencia de la Comisión bajo los instrumentos de pre-accesión son apoyados con el objetivo de realizar reformas en sus sistemas legales así como en los sistemas policiales, de enjuiciamiento, judicial, penitenciario, de aduanas y de gestión de fronteras.
27. European Commission, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*, op. cit., pp. 10-12; Interviews with Commission and Council officials, Bruselas, abril 2007.
28. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 5.
29. Ibid, p. 4.
30. Entrevista con un oficial de la Comisión, Bruselas, abril 2007.
31. OECD DAC, *Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*, Paris, 2007, Foreword.
32. Council of the EU, *EU Concept for ESDP Support to SSR*, op. cit., p. 21.
33. Este punto fue subrayado por un oficial del Consejo durante una entrevista, Bruselas, Abril 2007.
34. Entrevista, Bruselas, Abril 2007.
35. Entrevista, Bruselas, Abril 2007.
36. Entrevista, Bruselas, abril 2007.
37. Entrevista con un oficial de la Comisión, Bruselas, abril 2007.
38. La existencia de este escepticismo se sacó a colación en varias entrevista llevadas a cabo en Bruselas en abril de 2007.
39. Damien Helly, "Security Sector Reform: From Concept to Practice", *European Security Review*, no. 31, diciembre 2006, p. 12.
40. Damien Helly, "Developing an EU Strategy for Security Sector Reform", *European Security Review*, no. 28, febrero 2006, p. 7. Para otros documentos sobre la ventaja comparativa de la UE en materia de SSR ver Saferworld, *Developing a Common Security Sector Reform Strategy for the EU*, documento basado en un seminario de expertos organizado por la Presidencia del Reino Unido de la UE, Comisión Europea, Saferworld and International Alert, enero 2006.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

## Conclusiones

La seguridad en el Mediterráneo en el año 2007: Una reflexión en clave de seguridad humana  
Eduard Soler i Lecha

## LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO EN EL AÑO 2007: UNA REFLEXIÓN EN CLAVE DE SEGURIDAD HUMANA

---

**Eduard Soler i Lecha**

*Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB*

*Con las aportaciones de:*

**Ángeles Espinosa**, *El País*; **Rosa Massagué**, *El Periódico*;

**Rosa Meneses**, *El Mundo*

Las relaciones euromediterráneas están caracterizadas, desde sus inicios, por intentos regulares de revitalización. Es decir, por momentos en que actores públicos y privados reiteran que el Mediterráneo es una apuesta de futuro, una asignatura pendiente y un reto ineludible. No obstante, estos loables intentos de reactivación de las relaciones euromediterráneas, con el objetivo de avanzar hacia una paz, una libertad y una prosperidad compartidas se han visto a menudo frustradas, bien por diversos conflictos regionales, bien por una voluntad política insuficiente.

Uno de los temas más importantes del año 2007 ha sido la voluntad del nuevo presidente francés, Nicolas Sarkozy, por reactivar las relaciones entre los países europeos y sus socios mediterráneos. Las primeras propuestas de Francia no dejaron indiferente ni en el norte ni en el sur del Mediterráneo y como ha venido diciéndose desde entonces, el principal mérito de la iniciativa de Sarkozy ha sido reactivar el debate sobre las cuestiones mediterráneas.

Este debate es urgente. Aunque se constata que en los últimos años ha habido avances importantes en la estabilización macro-económica de los países socios y que algunos de ellos empiezan a atraer importantes inversiones exteriores, en otros ámbitos la situación es menos halagüeña. Buena parte de los objetivos que los países europeos y sus socios mediterráneos se marcaron en 1995 están lejos de satisfacerse. ¿Hasta cuando podemos esperar para hacerlos realidad?

A lo largo del año 2007 las cuestiones de seguridad han sido especialmente importantes en el Mediterráneo aunque, desgraciadamente, no pueda afirmarse que haya habido avances sustanciales. El terrorismo ha seguido azotando el Magreb, las relaciones entre Argelia y Marruecos no han experimentado mejoras, el conflicto del Sáhara Occidental y los distintos conflictos en Oriente Próximo siguen sin resolverse. En las inmediaciones del Mediterráneo la situación no ha sido mucho mejor: Irak, Irán o Darfur siguen siendo focos de inestabilidad y sus efectos pueden dejarse sentir en la cuenca mediterránea. Además, el viejo sueño de adoptar una Carta para la Paz y la Estabilidad en el Mediterráneo no parece que pueda lograrse a corto o medio plazo.

Uno de los temas más importantes del año 2007 ha sido la voluntad del nuevo presidente francés por reactivar las relaciones entre los países europeos y sus socios mediterráneos

Como decíamos, los objetivos de paz, libertad y prosperidad siguen vigentes y todos los esfuerzos en esa dirección son necesarios. España, y muy especialmente Barcelona, han sido desde hace décadas un escenario para la reflexión y el debate en cuestiones mediterráneas. En el ámbito de la seguridad, la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa vienen promoviendo, desde el año 2002, unos seminarios de seguridad y defensa en el Mediterráneo que proporcionan un lugar de encuentro entre civiles y militares, entre representantes gubernamentales y expertos y entre ciudadanos de la orilla norte y la orilla sur del Mediterráneo.

Tal como se desprende de la lectura de esta publicación, en estos seminarios se abordan algunos de los temas más relevantes de la seguridad en el Mediterráneo. De forma regular analizamos los avances realizados en las distintas iniciativas de cooperación como el Proceso de Barcelona, el Diálogo Mediterráneo de la OTAN o la Iniciativa 5+5 de Defensa. Como se deduce de las aportaciones realizadas en este seminario, los avances se están produciendo, sobre todo, en las cuestiones más técnicas y en los marcos menos visibles políticamente. Estamos en una lógica de pequeños pasos pero que no olvida ni la conveniencia de mantener los marcos de diálogo político al más alto nivel ni la necesidad de la reflexión global.

Esta edición del seminario también acogió una mesa redonda de alto nivel en que se analizaron, desde perspectivas regionales distintas, los escenarios para la seguridad y la inseguridad en el Mediterráneo. De las intervenciones recogidas en esta publicación se desprende una vez más la complejidad de las amenazas, la necesidad de integrar en el debate distintas perspectivas y la coexistencia de conflictos antiguos, con actores conocidos, con otros de nuevo cuño y con nuevos protagonistas.

La sexta edición del seminario de seguridad y defensa en el Mediterráneo también consagró parte de su tiempo a una reflexión conceptual pero con claras implicaciones prácticas. Tanto desde el ámbito académico como entre algunas administraciones públicas ha ido calando una nueva manera de comprender la seguridad: se trata de la doctrina de la seguridad humana. En la cuenca mediterránea y especialmente en los países de la orilla sur del Mediterráneo, no sólo los estados sino sobre todo los ciudadanos se ven confrontados a diversos riesgos para su seguridad.

También en este ámbito ha habido un esfuerzo importante desde España, y concretamente desde la Fundación CIDOB, por impulsar una reflexión en esta dirección. El seminario de seguridad y defensa en el Mediterráneo ha sido una nueva oportunidad para ahondar en un debate que tiene, o debería tener, una clara traducción en el campo de las políticas públicas y entre ellas la de seguridad y defensa.

Si algo caracteriza las discusiones sobre el concepto de seguridad humana es la amplitud de temas que abarcan o pueden abarcar. Este seminario se centró, a través de sus grupos de trabajo, en tres cuestiones especialmente relevantes. En la publicación que el lector tiene en sus manos se encuentran las aportaciones de los ponentes pero en estas conclusiones quisiéramos resumir, gracias a las aportaciones de las tres relatoras, algunas ideas generales sobre los debates que tuvieron lugar en dichos grupos.



En el grupo que abordó la cuestión de las libertades fundamentales se afirmó que en el norte del Mediterráneo existe confusión entre los Derechos Humanos y los intereses nacionales, entre los valores que se defienden y el comportamiento de los políticos. Hay además diferencias entre la UE y EEUU en la promoción de las libertades fundamentales, aunque ambos instrumentalizan esta cuestión. Por todo ello, no debe sorprender que distintos actores de la orilla sur vean a ambas potencias con prevención. Para muchos, la nueva lucha antiterrorista nacida a raíz del 11-S no ha hecho más que agudizar la inseguridad entre norte y sur y de todo ello se desprende que las libertades fundamentales son víctimas de la lucha contra la inseguridad.

Según diversos analistas, los políticos europeos tienen como primer objetivo la seguridad y solo después, viene la democracia. Un ejemplo sería el tratamiento otorgado por EEUU y los países europeos al movimiento Hamas, vencedor en las elecciones legislativas palestinas del 2006 realizadas democráticamente. Por su parte, los regímenes autoritarios utilizan la lucha antiterrorista como moneda de cambio con Occidente. El apoyo a algunos regímenes, con el objetivo de frenar a los islamistas, es un buen ejemplo.

¿Tiene la UE legitimidad para promocionar un mayor respeto de los derechos humanos? Recortes de las libertades en Europa, a remolque de la política antiterrorista de EEUU, como son la información sobre viajeros o los ficheros de ADN así como claras conculcaciones de los Derechos Humanos como la deslocalización de la tortura, estarían erosionando la legitimidad que hasta el momento habrían tenido los europeos.

Diversos integrantes de este grupo de trabajo afirmaron que Europa tiene que ser creíble, no ante los gobiernos sino ante las poblaciones y, por consiguiente, debe apoyar a la sociedad civil. ¿Hay una política exterior europea coherente? ¿Con quién debe dialogar la UE? La democratización de la zona ha quedado retrasada por decenios debido a la guerra de Irak y la situación en Irán no es la mejor manera de aportar seguridad al Mediterráneo.

El Proceso de Barcelona, pese a sus muchos fallos, es percibido como la mejor garantía de estabilidad y progreso para la democracia en el Mediterráneo, aunque es necesario plantearse qué hacer para reforzar la seguridad en el marco de las libertades fundamentales. Instrumentos existentes como la Política Europea de Vecindad o el Diálogo Mediterráneo (OTAN) no son suficientemente eficaces en este campo específico. Los planes de acción del primero son excesivamente generales y sus incentivos, muy débiles, mientras que en el segundo, los temas vinculados a las libertades desaparecen.

Un instrumento de mayor utilidad podrían ser pequeños marcos multilaterales, flexibles, en los que hubiera cooperación a niveles operativos entre agencias de seguridad, y cooperación entre civiles y militares. Pero para todo, una de las conclusiones que se desprende de las discusiones de este grupo es que será necesario que las fuerzas de seguridad, sobre todo en el sur, interioricen una vocación de servicio al Estado y al ciudadano.

Los recortes de las libertades en Europa, a remolque de la política antiterrorista de EEUU, estarían erosionando la legitimidad que hasta el momento habrían tenido los europeos



Las Fuerzas Armadas españolas han hecho un esfuerzo importante en cooperación civil-militar en las misiones humanitarias y de ayuda al desarrollo que han llevado a cabo

El segundo grupo de trabajo abordó la cooperación civil-militar. Un punto especialmente importante a la hora de proponer acciones concretas que respondan a la lógica de seguridad humana y que también responden a la vocación de servicio de la que se habló en el grupo anterior.

Como quedó patente en este grupo de trabajo, las Fuerzas Armadas españolas han hecho un esfuerzo importante en cooperación civil-militar en las misiones humanitarias y de ayuda al desarrollo que han llevado a cabo. Los militares españoles han dado muestras de disponibilidad para trabajar a las órdenes de organizaciones civiles.

Tomando como ejemplo la experiencia de Afganistán, donde el Ejército dirige el equipo de reconstrucción provincial (PRT) de Badghis, en este grupo de trabajo se puso de relieve el capital que supone la capacidad de respuesta militar en el terreno del transporte y las infraestructuras, aunque también se subrayó su complementariedad con el componente civil. De hecho, representantes militares han reconocido que el mayor éxito de su trabajo es que el componente militar de los PRT termine desapareciendo, prueba final de que habrá mejorado la situación de seguridad. No obstante, estos avances no deben hacernos pasar por alto que esta cooperación se enfrenta en la práctica a algunos roces cuando no a intereses contrapuestos con las Organizaciones no Gubernamentales.

El grupo también repasó el contexto europeo de esa cooperación, lo que evidenció que aún existen importantes diferencias sobre cómo abordarla. Por un lado están los miembros de la UE que favorecen la coexistencia de una ayuda militar y otra civil claramente separadas, y por otro, quienes abogan por una interacción profunda entre ambas. Ello, unido al confuso marco para llevar a cabo una acción humanitaria preventiva, pone de manifiesto la necesidad de seguir trabajando para definir las condiciones de actuación de la UE.

Hubo consenso en que mientras aumenten los conflictos civiles y los Gobiernos utilicen las Fuerzas Armadas como un instrumento más de su proyección exterior, va a tener que mejorarse la coordinación y cooperación de las ONG con los Ejércitos en ese ámbito de la ayuda humanitaria. Eventualmente, habrá que establecer mecanismos nuevos para que el esfuerzo resulte más efectivo, aprovechar más el dinero de los contribuyentes, y hacer más eficaz la ayuda a las poblaciones a las que se quiere llegar, ya sea en Afganistán, Líbano o los Balcanes.

En el trasfondo del debate estuvo presente la convicción de que “no hay seguridad sin desarrollo ni desarrollo sin seguridad”. Ambas son dos caras de una misma moneda. Es necesario liberarse del miedo para poder reconstruir un país -y ahí los medios y la experiencia de los militares resultan necesarios, pero no suficientes- y a la vez el desarrollo contribuye a salir de las situaciones de conflicto.

El tercer grupo abordó la reforma del sector seguridad, una cuestión de gran importancia en muchas áreas geográficas pero a la que se reserva, todavía, escasa atención al abordar las problemáticas de seguridad y reforma política en el Mediterráneo. El grupo empezó debatiendo los

conceptos que se utilizan en este campo señalando la existencia de una brecha entre su definición y la práctica. Las discusiones subrayaron la necesidad de establecer enfoques coherentes y regionales. Una de las conclusiones es que debe haber más coordinación entre los organismos de la Unión Europea sobre políticas de reforma del sector seguridad en el Mediterráneo. Sin embargo, cuando se mencionó la necesidad de promover las sinergias con la OTAN, algunos participantes manifestaron su oposición y dudas respecto al papel de la Alianza Atlántica como un actor tanto en el espacio Mediterráneo como en la reforma del sector seguridad.

Turquía es un país mediterráneo en el que estas cuestiones tienen un peso importante y a menudo se debate, por un lado, si puede constituir un modelo para el Mediterráneo o no y, por otro lado, sobre la necesidad de reformar su sector de la seguridad. Como se señaló en la mesa, el país se enfrenta a varios problemas entre los que sobresalen los siguientes: los problemas del Ejército para aceptar que debe estar bajo la autoridad de los civiles; la dualidad entre jurisdicción militar y civil, que genera impunidad; la necesidad de una reforma de la Policía y de la Inteligencia; el papel del Consejo Nacional de Seguridad y su nuevo rol; los problemas de autoritarismo los militares y su propensión a parar los procesos de reforma y la utilización de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo y la insurgencia kurda.

En este último punto, los participantes estuvieron de acuerdo en afirmar que “la acción militar no es suficiente para combatir el terrorismo”, coincidiendo con lo expresado en otros grupos. Una de las ideas más destacables expuestas en el debate fue la dimensión del concepto de las fuerzas de seguridad como un servicio que el Estado proporciona a la población. Ello debería permitir que los ciudadanos evalúen a las Fuerzas Armadas y estén en disposición de reclamar un funcionamiento ético de las mismas, en base al principio de la buena gobernanza. Cuando la seguridad se ve como un servicio (igual que la sanidad, por ejemplo), se permite a los ciudadanos evaluarlo.

Así pues, se llegó a la conclusión de que es necesario un protocolo de transparencia y buenas prácticas, que sin embargo, debe elaborarse para cada país y caso concreto, con el fin de dar con soluciones locales. En este sentido, se consideró que las experiencias de países como el Congo, los Balcanes o algunos otros estados frágiles no son válidas para el área mediterránea, donde no encontramos estados fallidos sino estados autocráticos.

Los participantes entendieron que trabajar en la reforma del sector seguridad significa también trabajar en la construcción de instituciones del Estado, en la independencia de la Justicia y del Parlamento y en el desarrollo de la sociedad civil. La seguridad es un concepto que va más allá de lo militar y que por tanto pone en juego un amplio abanico de sectores, como parlamentos, gobiernos y sociedad civil. Por eso, tanto Oriente Próximo como el Norte de África tendrán mayor y mejor seguridad si se trabaja en la construcción de instituciones democráticas.

A veces, reforzar la seguridad y aceptar a las Fuerzas Armadas como columna vertebral de los Estados, desemboca en el “fomento del autoritarismo”. La confusión entre la democratización de las Fuerzas Armadas

La dimensión del concepto de las fuerzas de seguridad como un servicio del Estado debería permitir que los ciudadanos evalúen a las Fuerzas Armadas y estén en disposición de reclamar un funcionamiento ético de las mismas

Queda un largo camino por recorrer en que deberá profundizarse la reflexión en el plano académico y en el político

y la reforma del sector seguridad, entendida como la reelaboración de objetivos y de roles de las Fuerzas de Seguridad y de la demostración de una mayor transparencia por parte de la institución nos conduce de nuevo al debate sobre un mayor control de las Fuerzas Armadas. No obstante, en algunos países árabes, hay resistencia a este proceso por el temor a ser percibidos como más débiles ante los ojos de sus enemigos externos.

Un tema controvertido que desató las alarmas en la mesa de participantes fue el caso de las compañías privadas de seguridad y su contribución a la reforma del sector seguridad. La mayoría de los presentes en el grupo de debate expresaron su preocupación ante la opción de conceder a estas compañías privadas de seguridad un papel en la reforma del sector seguridad, algo que se consideró sería "nefasto". En la retina de todos se encontraba el papel de compañías estadounidenses como Blackwater, que han protagonizado matanzas de civiles en Irak con toda impunidad.

Ninguno de los debates abiertos en este seminario y recogidos en esta publicación puede aportarnos recetas milagrosas sobre cómo aumentar la seguridad en el Mediterráneo y sobre cómo hacerlo sin que ello repercuta negativamente en la seguridad individual de los ciudadanos de ambas orillas. Queda pues un largo camino por recorrer en que deberá profundizarse la reflexión en el plano académico y en el político. Estos seminarios de seguridad y defensa en el Mediterráneo seguirán al servicio de este objetivo.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Informe

III Informe sobre las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo  
2007: Más allá de la amenaza nuclear  
Jesús A. Núñez Villaverde y Balder Hageraats

### III INFORME SOBRE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA EN EL MEDITERRÁNEO 2007: MÁS ALLÁ DE LA AMENAZA NUCLEAR

---

**Jesús A. Núñez Villaverde**

*Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos  
y Acción Humanitaria, (IECAH), Madrid*

**Balder Hageraats**

*Investigador del IECAH*

#### **Introducción**

Como continuación al esfuerzo promovido por la Fundación CIDOB, este tercer informe sobre *Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo 2007: más allá de la amenaza nuclear* trata de responder al interés suscitado en su seno, desde hace ya muchos años, por las cuestiones de seguridad y defensa en el Mediterráneo. Como en los dos casos anteriores –*Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo 2005: estado de la cuestión y perspectivas* y *Las armas de destrucción masiva en el Mediterráneo 2006: una amenaza omnidireccional*– el presente informe se enmarca en la serie anual de los Seminarios Internacionales de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, organizados desde 2002 por dicha Fundación, en colaboración con el Ministerio de Defensa español.

Continuando con la decisión adoptada en la clausura del tercero de estos encuentros, estas páginas pretenden ofrecer, tanto a quienes participan directamente en sus sesiones como a la amplia comunidad nacional e internacional de seguridad interesada por los asuntos de la región, un documento que facilite el análisis de uno de los problemas más acuciantes de la agenda internacional de seguridad. Al mismo tiempo, se aspira a promover el debate y la reflexión sobre la amenaza que representan los arsenales y programas nucleares, químicos, biológicos y misilísticos ya existentes, así como los inquietantes intentos de diferentes actores estatales y no estatales por acceder a las armas de destrucción masiva (ADM).

Con esa intención, las páginas que siguen buscan ir consolidando un esfuerzo que permita contar con elementos de apoyo a las decisiones políticas y mejorar el conocimiento de una cuestión que influye, de manera tan poderosa como negativa, en la imagen de un Mediterráneo caracterizado, ayer y hoy, por su alto nivel de inestabilidad. Si, por un lado, se mantienen abiertos conflictos violentos tan emponzoñados como el árabe-israelí o el iraquí, por otro existen diferentes focos de tensión que hacen difícil imaginar a medio plazo que pueda cumplirse el objetivo proclamado por el Proceso de Barcelona de crear un espacio euromediterráneo de paz y prosperidad compartida. Por el contrario, las principales señales que emite la zona apuntan a un deterioro generalizado, no tanto en el sentido Norte-Sur como en el más complejo Sur-Sur, en el que la idea de acordar una zona libre de armas de destrucción masiva no hace más que alejarse en el horizonte.

En el tiempo transcurrido desde la presentación del anterior informe, la preocupación por las ADM en el área mediterránea ha ido en aumento

En el tiempo transcurrido desde la presentación del anterior informe (diciembre de 2006) la preocupación por las ADM en el área mediterránea –entendida desde una perspectiva de seguridad como el espacio que comprende tanto a la Unión Europea (UE), Balcanes y Rusia, en el Norte, como a Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio, en el Sur y Este– ha seguido en aumento. Cuando la resolución de la crisis desatada por la nuclearización de Corea del Norte parece ya encarrilada, la atención mundial ha seguido centrada a lo largo de estos meses en la evolución del programa nuclear iraní y en los esfuerzos de la comunidad internacional por evitar que su continuación desemboque en la posesión de una capacidad militar que se adivina como desestabilizadora. En esta línea se han significado, por un lado, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA) y la Unión Europea, sobre todo a través del grupo de países liderado por Reino Unido, Francia y Alemania –intentando explorar todas las vías posibles de diálogo y negociación– y, por otro, el Consejo de Seguridad de la ONU y países como Estados Unidos (EEUU) e Israel, que han llegado a aprobar sanciones contra el régimen iraní y que han incrementado notablemente sus mensajes belicistas, como mecanismo de disuasión, hasta ahora sin éxito.

Todo esto ocurre en el marco de un imparable proceso de proliferación de ADM, cuando, desde la perspectiva de la seguridad regional, la tensión sigue siendo elevada y, en algunos casos, incluso mayor que un año antes. Así lo muestra nítidamente el desastre de la situación en Irak sumido en un conflicto para el que sigue sin encontrarse una salida clara y en el que ninguno de los actores enfrentados tiene capacidad suficiente para imponer su agenda. Lo mismo cabe decir del conflicto que enfrenta a los israelíes con sus vecinos árabes. Al brutal quebranto producido en el escenario palestino-israelí, con el añadido de la fractura interna palestina entre el Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás) y la Autoridad Palestina controlada aún por Al Fatah, se añade el frente libanés, en el que no se han logrado restañar las heridas producidas tras el choque del verano de 2006 entre el Partido de Dios libanés (Hezbollah) y las Fuerzas Israelíes de Defensa (IDF). El propio Líbano está hoy nuevamente al borde del abismo, en una imagen que recuerda a la que dio inicio a su larga y trágica guerra civil. Mientras tanto, Siria apura sus opciones en Líbano, intentando evitar la pérdida de un feudo que siempre ha considerado propio y, al mismo tiempo, tratando de escapar a la fuerte presión que siente desde Washington y, aún más, desde Tel Aviv.

Aunque en un grado muy distinto, tampoco el Magreb puede considerarse como una región estable. Por un lado, continúa sin visos de solución el conflicto que afecta al Sahara Occidental –aunque, al menos, se han reemprendido las conversaciones directas entre las partes enfrentadas–, lo que sigue bloqueando cualquier posible avance en la integración regional del área (con la Unión del Magreb Árabe (UMA) totalmente paralizada. Por otro, va tomando peso la amenaza terrorista que afecta no sólo a Argelia o a Marruecos sino a la totalidad de la región –e incluso más allá, hasta contaminar al Sahel–, con el creciente temor que inspiran a ambos lados del Mediterráneo Occidental organizaciones como la recién creada Al Qaeda para el Magreb Islámico.

Por lo que respecta a las estructuras de diálogo y creación de confianza iniciadas hace ya años –tanto las impulsadas hace más de una década por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, y por la Unión

Europea, a través del Proceso de Barcelona, como las de orden subregional, con el Grupo 5+5 como la más significativa— el balance cosechado no es excesivamente optimista. Ni ninguna de ellas por separado ni en su conjunto han conseguido reducir las enormes brechas de desigualdad y el alto grado de inestabilidad que afectan al conjunto de la región. Ni han servido para eliminar la desconfianza recíproca que en amplios círculos de opinión de ambos lados se ha ido instalando con el tiempo. Ni han posibilitado, aunque en ningún caso quepa achacarle la responsabilidad principal a estas instancias, la necesaria reforma de unos sistemas que se resisten a promover en sus respectivos territorios la emergencia de sociedades abiertas y plenamente desarrolladas en el ámbito social, político y económico. Por lo que respecta al esfuerzo europeo, y mientras va tomando cuerpo la Política Europea de Vecindad (PEV), comienza a asomarse por el horizonte una difusa iniciativa francesa, la Unión Mediterránea, que todavía no ha logrado pasar de las palabras a los hechos pero que muestra, en definitiva, que todavía no se ha logrado encontrar la fórmula adecuada para gestionar los asuntos euromediterráneos.

Junto a algunos cambios con respecto a la situación del pasado año, es inmediato constatar que otros factores y variables permanecen prácticamente inalterables doce meses después. Es por ello por lo que, en lugar de repetir el análisis de aquellos países y temas que, en sus rasgos esenciales, no han modificado su perfil en el terreno de las ADM, o que sólo lo han hecho puntualmente, se ha optado por remitir al lector a los dos informes precedentes, añadiendo únicamente en éste (Apartado IV) las actualizaciones y/o matizaciones que cupiera hacer a partir de los datos y valoraciones efectuados entonces. De esa forma, y con la intención ya anunciada en el arranque de esta serie en 2005 de ir cubriendo sucesivamente los diversos temas que componen la agenda de las ADM y que hasta ahora no han podido atenderse, se ha decidido en esta tercera entrega: 1) revisar nuevamente la naturaleza de la amenaza nuclear (Apartado I), con especial atención a los factores que impulsan la creciente proliferación global en este campo y a la crisis en torno al programa nuclear iraní y sus repercusiones en la seguridad regional; 2) realizar un estudio regional detallado (Apartado II) sobre los arsenales y programas de armas químicas y biológicas; y 3) examinar la situación en el terreno de los misiles asociados a las ADM (Apartado III). El informe se completa con unos anexos (Apartado V) que recogen la lista de acrónimos utilizados a lo largo del texto, una cronología detallada del programa nuclear iraní en este último año y unas referencias bibliográficas y de sitios de Internet de interés para el tema analizado.

Como trasfondo para el análisis aquí recogido, cabe resumir el panorama general con un tono de creciente desasosiego. En un escenario de la importancia que el Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio tienen para la seguridad internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva es un hecho incontrovertible. Con toda la trascendencia que pueda tener un hipotético Irán nuclear, su entrada en el club no sería más que un añadido a un panorama ya de por sí altamente desestabilizador, tanto por los focos de conflicto que ya hay abiertos como por la carrera en la que están implicados varios actores estatales (y probablemente alguno no estatal) para hacerse con esos ingenios. A pesar de ello, no se ha logrado crear un modelo de gestión de la seguridad regional que evite las dobles varas de medida, que genere un clima de confianza mutua para romper la espiral armamentística y que haga, idealmente, del Mediterráneo una región en la que las diferencias puedan resolverse por medios pacíficos.

Con toda la trascendencia que pueda tener un hipotético Irán nuclear, su entrada en el club no sería más que un añadido a un panorama ya de por sí altamente desestabilizador



Termina 2007 sin que se haya podido poner en marcha ninguna iniciativa regional consistente en el terreno de la no proliferación nuclear

## Amenaza nuclear: una lluvia que no cesa

Aunque sometida a los vaivenes de la agenda mediática, con sorprendentes llamadas de atención en primera página y desapariciones igualmente asombrosas, la amenaza nuclear es una de las constantes más sólidas de nuestro mundo, desde su trágica irrupción en Hiroshima y Nagasaki hace ya más de sesenta años. No es tan sólo, como en ocasiones cabría pensar a tenor del enfoque dogmático de algunos, una hipótesis que se circunscribe a la posibilidad de que algún actor no estatal (un grupo terrorista, por más señas) se haga con material radioactivo o con un arma ya operativa (robada, comprada o transferida directamente por sus propietarios), sino, sobre todo, una realidad derivada del peligro que representan las 27.000 armas nucleares acumuladas por el exclusivo conjunto de países que las detentan y de las intenciones de los que desean imitarlos.

La situación actual está lejos de resultar tranquilizadora en tanto que; a) no hay síntomas de que quienes las tienen estén pensando seriamente en renunciar a ellas, e incluso algunos de ellos pretenden convertirlas en armas de combate; b) los mecanismos de control han quedado superados por un desarrollo tecnológico que ofrece más opciones a la proliferación; y c) países muy distintos (y, potencialmente, actores no estatales) están cayendo en la tentación de emular a las potencias nucleares. Si a ese panorama general se le agrega el proceso en el que está inmerso Irán, se tendrá una idea cabal de la gravedad de la amenaza que representan unas armas capaces de aniquilar cualquier vestigio de vida humana sobre el planeta.

## Proliferación nuclear, la inquietud permanente

Una vez más, y como señal de una apenas velada frustración, es necesario reflejar aquí que termina 2007 sin que se haya podido poner en marcha ninguna iniciativa regional consistente en el terreno de la no proliferación nuclear. El Mediterráneo sigue siendo un área excesivamente militarizada, tanto en el terreno convencional como en el de las armas de destrucción masiva, y en el que se mantiene una permanente carrera armamentística, incluso acelerada ahora tras el reciente anuncio de Washington de rearmar a sus socios en la región, comenzando por Israel<sup>1</sup>. En esas condiciones resulta ilusorio imaginar que tengan cabida en la agenda regional de hoy iniciativas como la de una Zona Libre de Armas Nucleares (ZLAN), tantas veces puesta sobre la mesa de diferentes marcos internacionales y otras tantas abandonada ante la falta de voluntad por explorar esa vía.

Las tendencias militaristas que dominan la región, lejos de incrementar la seguridad del conjunto, siguen obsesivamente centradas en un rearme global que únicamente deriva en la inseguridad de cada uno. La confrontación árabe-israelí es, con diferencia, el factor que más directamente contribuye a esta dinámica, sirviendo asimismo de justificación para cubrir otros intereses por incrementar las capacidades securitarias contra las amenazas internas y las procedentes de otros vecinos.

Un elemento adicional que interesa destacar en esa misma línea de preocupación es el efecto multiplicador que el ejemplo de Irán está ya comenzando a incitar. Tradicionalmente se ha hecho referencia a que la postura israelí, netamente proliferadora y al margen de cualquier regulación internacional, sirve de argumento a sus vecinos para tratar de justificar sus más o menos reales intentos de dotarse asimismo de capacidades químicas, biológicas o nucleares –por ese orden–, para poder compensar la neta superioridad de un país que todavía no ha logrado ser aceptado en



la zona como uno más. Sin que ese factor haya perdido vigencia, es ahora el programa iraní el que en mayor medida está acelerando con fuerza la senda proliferadora en el mundo árabe... y hasta en Turquía. En su diáfana búsqueda del liderazgo regional, el régimen chií de Irán está provocando un creciente temor entre sus vecinos (musulmanes, pero mayoritariamente suníes, y no sólo árabes, sino también turcos), que no aceptarán pasivamente que Teherán se dote de un medio de disuasión tan poderoso. En consecuencia, comienzan a vislumbrarse en la región tomas de postura favorables al desarrollo de la energía nuclear que abren una puerta a mayores cotas de desestabilización en el futuro.

En un plano más general, otro de los factores que más contribuyen a explicar esta pulsión armamentística es el mantenimiento de una “guerra contra el terror”, que Washington se empeña en impulsar a pesar de las claras evidencias de sus efectos contraproducentes, no sólo en esta región sino en la totalidad del planeta. Desde esa perspectiva y en lo que afecta a la proliferación de ADM, es palmario comprobar que la orientación principal se vuelca claramente hacia la contraproliferación –apostando por el refuerzo propio y aliado de los medios militares necesarios para destruir las capacidades o los programas de los adversarios<sup>2</sup>-, en detrimento de la no proliferación– con una creciente sensación de desconfianza sobre las posibilidades de marcos tan relevantes como el Tratado de No Proliferación (TNP) y una crítica constante sobre la labor inspectora del OIEA. Esta tendencia desestabilizadora se acrecienta todavía más cuando se constata que nuevas potencias nucleares tienden a seguir el comportamiento de Estados Unidos y replantean también su propia estrategia nuclear, en el intento de hacer de estas armas instrumentos de uso en combate.

Un último elemento de desazón en relación con este tema es el que afecta a la propia salud del vigente régimen de no proliferación. Parece muy lejano ahora el momento en el que se decidió la vigencia indefinida del TNP (1995) y se estableció una agenda, que entonces sonaba realista, para hacer más eficaz un instrumento que aún hoy cabe calificar de gran éxito histórico<sup>3</sup>. Después de ese hito, que parecía inaugurar una nueva etapa en el intento por librar al mundo algún día de las armas nucleares, todo cambió rápidamente con la irrupción de India y Paquistán en el club a partir de la primavera de 1998, el nefasto 11-S, la crisis de Corea del Norte (retirándose del TNP y explotando su primer artefacto en el otoño de 2006) y la crisis abierta con Irán.

Visto hoy, da la impresión de que nadie defiende sinceramente el régimen de no proliferación nuclear. No lo hacen, obviamente, quienes siempre se han movido al margen de sus estipulaciones (Israel, India y Paquistán). Tampoco parecen apostar por él los cinco países que formalmente son reconocidos como potencias nucleares y que utilizan el TNP de manera selectiva, para condenar a algunos potenciales proliferadores (mientras apoyan a otros), olvidándose demasiado fácilmente de sus propias obligaciones para no facilitar la transferencia de estos materiales a sus aliados y, sobre todo, para dar cumplimiento al mandato de reducir y eliminar sus propios arsenales<sup>4</sup>. Dejando al margen a los países que se consideran a sí mismos fuera de esta competencia, y que se limitan pasivamente a figurar como firmantes que no guardan aspiraciones de liderazgo regional y/o no se sienten amenazados por otros, queda un amplio número de potencias locales y regionales (entre las que Irán parece hoy el caso más destacado) que ven el arma nuclear como un recurso apetecible (y hasta imprescindible) para sus cálculos estratégicos.

Dicho en pocas palabras, “la demanda de armas nucleares no disminuirá mientras los Estados que ya las tienen continúen haciendo ostentación

Visto hoy, da la impresión de que nadie defiende sinceramente el régimen de no proliferación nuclear

de ellas como emblemas propios de una gran potencia”<sup>5</sup>. Sobre la base del comportamiento de quienes las poseen, los que no quieren aceptar el *statu quo* actual pretenderán sin desmayo (o sin un incentivo suficientemente poderoso) aumentar su peso internacional, defenderse de una amenaza próxima o compensar la superioridad de un vecino echando mano de los ingenios nucleares.

En la medida en que este patrón de comportamiento se consolida, la necesidad de dotar de mayor contenido al TNP pierde fuelle porque no sirve a los intereses de prácticamente ningún actor relevante o de aquellos que aspiran a serlo. Para modificar esa tendencia sería necesario, sobre todo, contar con actores verdaderamente convencidos de las ventajas que reportaría un mundo libre de armas nucleares, en el que la búsqueda de la seguridad propia no se basara en la acumulación de más y mejores armas. Del mismo modo sería preciso “disipar la percepción de que la ilegalización del armamento nuclear es un objetivo utópico”<sup>6</sup>.

En un mínimo repaso realista al panorama actual –y reconociendo que sólo Estados Unidos tiene la capacidad para asumir un cometido de tal naturaleza–, nos encontramos con que, en la práctica, la principal potencia nuclear del mundo (tras la que otros se esconden en una política de puro seguidismo) ni quiere ni puede hacerlo. Tal como demuestra su propia actitud, queda claro que prefiere seguir apostando por robustecer aún más su músculo militar y que, en consecuencia, no se siente limitado por ningún tratado –sea el Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos (ABM), el TNP o el nunca ratificado Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (CTBT, en sus siglas inglesas)– cuando están en juego sus intereses nacionales. Pero, aunque quisiera hacerlo, tampoco puede después de haber despilfarrado un incuestionable capital político en episodios tan negativos como la manipulación de argumentos para lanzar una muy criticada invasión contra Irak (no cabe olvidar el falso debate sobre las supuestas ADM del dictatorial régimen de Sadam Husein). Llegados a este punto, ¿quién puede confiar hoy en Washington como no proliferador y como defensor del TNP, del OIEA y, en general, de la legalidad internacional en el ámbito de la no proliferación?, ¿qué otro actor o instancia tiene la capacidad para liderar ese proceso?

El problema derivado de esta situación no es tan sólo que se siga debilitando aún más el régimen de no proliferación nuclear sino que, además, surjan nuevos países que se planteen abiertamente la necesidad de revisar sus tradicionales posturas antinucleares. Que Corea del Sur y, aún más simbólico y trascendente, Japón estén entrando en esta dinámica debería servir como aldabonazo para evitar una caída en el abismo al que nos vamos peligrosamente acercando. Si se impone el “sálvese (defiéndose) quien pueda”, no podremos impedir que se multipliquen los riesgos de que esas armas lleguen a manos indeseables y de que, en algún aciago momento, alguien considere que vale la pena usarlas para lograr sus objetivos.

A lo dicho hasta aquí aún es preciso añadir la complicación derivada del previsible auge de la energía nuclear como vía de salida en un contexto crecientemente sensibilizado con el proceso de cambio climático derivado, en gran medida, de la utilización de los combustibles fósiles como motores de la economía mundial (aunque quizás pese más la idea de que estos últimos se van agotando). Sin que se hayan superado aún los problemas de

seguridad en el tratamiento de este tipo de materiales energéticos –desde el simple hecho de que las centrales nucleares pueden verse como objetivos preferentes para grupos violentos de todo tipo, hasta el que se pone de manifiesto por la propia falta de seguridad técnica de esas instalaciones y por la radioactividad residual de los materiales ya utilizados y almacenados– el uso de la energía nuclear empuja nuevamente, presentado ahora como la mejor manera de cumplir con el Protocolo de Kioto. Si esta corriente de opinión se impone, y hay bastantes indicios de que así está ocurriendo<sup>7</sup>, es fácil imaginar que en pocos años se quedará pequeño el número de los 442 reactores nucleares hoy activos en el planeta.

Eso significa que, al hilo de los intereses geoeconómicos y de los avances tecnológicos ya en marcha, habrá mucha más dificultad para controlar y regular el uso y transferencia de un material tan sensible. El desarrollo de este imparable proceso no va a esperar –de hecho no lo está haciendo– a que existan unos marcos de regulación que eliminen todos los problemas de seguridad que es sencillo vaticinar ya desde ahora. Si no contamos con un régimen de no proliferación más eficaz, si no dotamos al OIEA de más capacidad intrusiva en sus inspecciones, si, en definitiva, no buscamos mecanismos multilaterales de gestión adaptados a una realidad que ya es imposible revertir, no podremos sorprendernos de que nuestra seguridad, la de todos, sea aún más precaria en el inmediato futuro.

Si no contamos con un régimen de no proliferación más eficaz no podremos sorprendernos de que nuestra seguridad, la de todos, sea aún más precaria en el inmediato futuro

### **Evaluación de la crisis en torno al programa nuclear iraní y sus repercusiones en la seguridad regional**

En nuestro informe de 2006 afirmábamos que “gran parte de la discusión sobre la crisis iraní y su posible proliferación nuclear viene lastrada por los obstáculos que representan un número considerable de suposiciones, erróneamente convertidas en hechos incuestionables de conocimiento comúnmente aceptado. Por ejemplo, se da ya por supuesto que Irán tiene un sofisticado programa para desarrollar armas nucleares, a pesar de que todavía no existen pruebas definitivas”. Un año después, se puede partir de la misma base<sup>8</sup>, pero con una diferencia importante y alarmante en un escenario tan volátil como el de Oriente Medio: el constante intercambio de acusaciones entre los actores principales, la evidencia de que Irán sigue adelante con su programa nuclear (incluyendo el enriquecimiento de uranio), la falta de canales efectivos de diálogo, el clima de desconfianza absoluta... van configurando una situación altamente explosiva, en la que no se descartan las opciones militares.

Nos encontramos en un punto en el que parecería ya inevitable el cumplimiento de una profecía –el acceso iraní a las armas nucleares–, mientras se habrían agotado todas las salidas a la crisis por vía de la negociación. Estaríamos así, falsamente, en una situación en la que unos parecen obligados a golpear –una vez que habrían constatado la ineficacia de las presiones y de las sanciones–, y los otros impulsados a no retroceder –como única forma de lograr su objetivo de liderazgo regional. Un planteamiento de este tipo no querría ver que quizás el régimen iraní usa su programa nuclear como una baza negociadora, para lograr el reconocimiento de ese ansiado protagonismo regional y, al mismo tiempo, como instrumento para conseguir garantías de seguridad interna frente a los que desean el colapso iraní. Tampoco querría entender que

quienes amenazan con la intervención militar no están, a día de hoy, en condiciones de pasar de las palabras a los hechos, no tanto por falta de voluntad como por simple falta de medios para llevar a cabo un plan de ataque con posibilidades de éxito.

Si a eso se le une que todavía quedan no menos de tres a cinco años, según las diversas fuentes consultadas, para que Irán esté en condiciones de enriquecer uranio a escala industrial<sup>9</sup>, podemos concluir que queda tiempo –aunque cada parte puede emplearlo de muy diversas maneras– para reconducir el proceso hacia una solución satisfactoria... o hacia el desastre.

### *Evolución del “Caso Irán” en 2007*

El año 2007 empezó en la misma línea en que había acabado el anterior: un aumento gradual de las tensiones sobre las actividades nucleares iraníes, con el OIEA intentando actuar como un intermediario honesto entre Estados Unidos e Irán. Como continuación a la Resolución 1696 (de 31 de julio de 2006) del Consejo de Seguridad de la ONU, el 23 de diciembre de 2006 el Consejo aprobó por unanimidad la Resolución 1737, que inaugura la secuencia de sanciones internacionales al régimen iraní. En su texto<sup>10</sup>, y tras confirmar la falta de voluntad de las autoridades iraníes para detener las actividades de enriquecimiento de uranio y de reprocesamiento de material nuclear, se recogía la idea de concederles 60 días para que cesaran todo movimiento en ese campo, como condición previa para iniciar unas negociaciones que permitieran resolver definitivamente la crisis originada por sus incumplimientos previos. Simultáneamente, imponía sanciones a individuos y organismos iraníes ligados al programa nuclear.

En un clima en el que ya comenzaban a escucharse abiertamente alusiones a la necesidad de utilizar la fuerza para evitar lo que se consideraba totalmente inaceptable (el dominio iraní de todo el ciclo nuclear), las instalaciones de Natanz recabaron gran parte de la atención internacional en el arranque del año. El objetivo principal en este caso era escudriñar qué parte había de verdad en los anuncios del régimen iraní, y del propio presidente Mahmud Ahmadineyad, sobre la entrada en funcionamiento de una cascada de hasta 3.000 centrifugadoras (como paso previo a la instalación de unas 54.000, objetivo final para lograr una producción a gran escala).

Aunque este inicio del año podía hacer pensar que se acortaban los plazos para la entrada en la etapa decisiva de la crisis, los meses posteriores empezaron a dejar paso a una nueva dinámica: mientras que el presidente Ahmadineyad y su gobierno continuaban con su retórica conflictiva y retadora, la actitud de Estados Unidos y la Unión Europa pareció ir perdiendo la intensidad de antes, incluso aunque ese primer trimestre se viera complicado, el 23 de marzo, con la captura iraní de 15 marineros británicos en aguas del Golfo Pérsico<sup>11</sup>. Al margen de otras cuestiones menores, dos son las razones principales que explican este giro en el comportamiento occidental: la falta de efectividad de la estrategia seguida hasta ese momento y la creciente debilidad de EEUU en la escena internacional.

Por lo que respecta a la primera, parece cada vez más innegable que la política reciente de la Casa Blanca –que añade a la de contención (“containment”) de la anterior administración, la idea de que el régimen no

caerá si no es por presión directa y por la fuerza— no funciona. En cuanto a la Unión Europea, su propia debilidad como actor exterior y, sobre todo, la sensación de que todas sus posibles ofertas y propuestas están subordinadas a la última palabra de Washington, le restan poder de convicción y operatividad a los ojos del régimen iraní, por muchos que sean los esfuerzos realizados.

Tanto con Mohamed Jatami, antes, como con Ahmadineyad, ahora, —sin olvidar que el verdadero poder del régimen sigue inalterablemente en manos del Líder Supremo de la Revolución, Ali Jamenei— Irán ha seguido ascendiendo estratégicamente, hasta convertirse en una potencia regional crecientemente segura de su destino. La relativa debilidad de su política exterior está más ligada a la complejidad de su entorno político interno que a cualquier posible presión desde el exterior. Pero nada de eso le ha impedido mantener el rumbo de una prioridad como la de convertirse en un país nuclear, definida ya hace más de veinte años.

Mientras EEUU y la UE se han ido desgastando en un juego en el que nunca han alcanzado un acuerdo básico y se han ido poniendo de manifiesto las indiscutibles fracturas del propio Consejo de Seguridad —en el que Rusia y China han servido como freno proiraní a los requerimientos de quienes deseaban adoptar posturas más fuertes—, Teherán ha sabido manejar sabiamente sus bazas. Jugando con una retórica extremista —aunque haya que reconocer que su relato sobre el programa nuclear sigue siendo, en todo caso, relativamente consistente—, acompañada de acciones más conciliadoras —como fruto de un cálculo realista de la relación de fuerzas en el escenario internacional y de las fracturas ya mencionadas—, los dirigentes iraníes parecen estar seguros en su actual posición. Eso hace que su búsqueda de reconocimiento internacional y de garantías sobre su seguridad interna se manifieste como una posición de fuerza, no de debilidad.

La segunda de las razones citadas más arriba —la debilidad de EEUU— está directamente vinculada con este mayor peso de Irán. En un juego en el que los dos bandos (Irán y EEUU/Israel) buscan asentar su hegemonía territorial, el éxito de uno significa, invariablemente, el fracaso para el otro, y en ese sentido el desarrollo de los acontecimientos recientes ha favorecido claramente a Teherán. El fracaso israelí en Líbano, mostrando los límites del poder militar tradicional, el crecimiento de los chiíes y de los partidos políticos islamistas en la región, y, obviamente, la grave situación en Irak y en Palestina han contribuido a ese resultado. Irán se siente, por tanto, fortalecido en la misma medida en que comprueba que los estadounidenses y sus socios israelíes no logran imponer su agenda en la zona.

Un efecto adicional de esa notoria pérdida de credibilidad de la actual administración estadounidense, tanto domésticamente como a nivel internacional, es que se reducen aún más las alternativas disponibles de Washington para actuar contra su rival en la región. Sin el apoyo de los principales países europeos, de otras potencias y de los regímenes de la región —ninguno de ellos garantizados hoy en día, salvo excepciones como la británica, la saudí o la jordana— y con relaciones difíciles con el OIEA<sup>12</sup>, las posibilidades para hacer frente al empuje iraní en la región son cada vez menores<sup>13</sup>. Por el contrario, lo que se hace más irrefutable a cada día que pasa es que es la comunidad internacional —incluyendo por supuesto a Estados Unidos— la que necesita la colaboración iraní

Jugando con una retórica extremista, los dirigentes iraníes parecen estar seguros en su actual posición

para afrontar los retos regionales de seguridad. En la búsqueda de soluciones para Irak, en la conformación de un marco regional de seguridad en el Golfo Pérsico y hasta en la lucha contra el terrorismo internacional Teherán se convierte a fin de cuentas en un socio insoslayable.

Todo esto, en síntesis, concede a las autoridades iraníes un amplio margen de acción para seguir adelante con su agenda y, aplicado a este caso, para proseguir con su programa nuclear sin muchas interferencias externas. Aferrados al argumento reiterado sin descanso de que su objetivo es, estrictamente, dotar al país de fuentes energéticas alternativas a la que ya tienen gracias a su riqueza en petróleo y gas, continúan moviéndose en el filo de la navaja con actividades que dejan la puerta abierta a desarrollos militares futuros. En esa línea, el presidente Ahmadineyad anunció, en marzo de 2007, que Irán había iniciado la construcción de una nueva instalación nuclear (con una capacidad de 360Mw) en Darkhovin y, el mes siguiente, añadió que las instalaciones en Natanz ya tenían capacidad para producir uranio enriquecido a nivel industrial<sup>14</sup>.

Ni siquiera la aprobación por unanimidad de la Resolución 1747, por parte del Consejo de Seguridad de la ONU, el 24 de marzo<sup>15</sup>, parece haber modificado su trayectoria en ningún sentido perceptible. En ella nuevamente se exige a Irán que detenga todas sus actividades de enriquecimiento y reprocesamiento en un plazo máximo de 60 días y se amplían las sanciones a nuevos actores (al banco estatal Sepah y a los dirigentes del Cuerpo de Guardianes de la Revolución Islámica), al tiempo que se le impone un embargo de armas y se le cierran las vías de acceso a créditos a la exportación de bienes iraníes. Por otra parte, ofrece a Irán suspender todas las sanciones si Teherán suspende sus actividades de enriquecimiento y reprocesamiento. Si antes de esa fecha el único movimiento conciliador iraní había sido la propuesta anunciada por boca de su entonces negociador principal, Ali Lariyani<sup>16</sup>, de establecer una moratoria de 30 días para suspender simultáneamente las sanciones y las actividades nucleares, tras esta nueva Resolución no se ha detectado nada sustancial que permita desbloquear el proceso en el plano diplomático.

Frente a esta postura iraní, aún hoy la comunidad internacional sigue creyendo formalmente en la opción diplomática para resolver la crisis, en tanto que Washington pretende convencer a los demás miembros del Consejo de Seguridad de la ONU de la necesidad de aprobar una nueva Resolución. En mitad de mensajes que no ocultan su belicismo, otros actores como Rusia tratan de jugar también sus bazas, procurando no enemistar a sus clientes iraníes<sup>17</sup> y mantener su imagen formal de defensor de la legalidad internacional. Se retrasa así la que sería una tercera oleada de sanciones, previsiblemente más dura que las anteriores, y, mucho más, el lanzamiento de un ataque militar para el que no se dan las mínimas condiciones en la actualidad (noviembre de 2007).

Cabría concluir que todavía no se ha logrado encajar adecuadamente las piezas para hacer que la crisis desemboque en un final inmediato. Desde el exterior se manifiestan fuertes resistencias (cuando no auténtico rechazo, como en el caso de Washington, Tel Aviv e incluso Riad) para aceptar como irremediable que Irán se haya convertido ya en el líder regional. Para consolidar esa posición, Teherán puede creer que necesita el acceso a la energía nuclear (civil y, probablemente, militar) y eso es precisamente lo que se pretende evitar ahora, imponiéndole la prohibi-



ción de enriquecer uranio (actividad, como es bien sabido, permitida a cualquier firmante del TNP, como lo es Irán). Se trata, quiérase o no, de una estrategia débil en la medida en que pretende imponer a Irán una renuncia a algo que es perfectamente legal. Crear una excepción a la norma general<sup>18</sup> y, además, querer fijarla como condición previa a cualquier negociación no parecen bases suficientemente consistentes para movilizar a la comunidad internacional (y menos aún a Irán) más allá de donde permiten los equilibrios de poder actuales.

Un apunte cronológico de los acontecimientos más destacados en el período aquí analizado (de octubre de 2006 a octubre de 2007) puede verse en el Anexo V.2.

### *Contaminación del clima de seguridad nuclear*

Es fácil entender las preocupaciones que un posible arsenal nuclear iraní provoca en un país como Israel, que hasta ahora goza del monopolio nuclear en la zona. Pero también para otros vecinos regionales y para la comunidad internacional en su conjunto se presenta un problema no menor que aquél, derivado del generalizado proceso de proliferación mundial y del caso particular iraní: existe hoy una mayor inseguridad nuclear por falta de control estatal. De hecho, la mayor amenaza que cabe imaginar en nuestros días, si finalmente Irán se hiciera con un arsenal nuclear, no sería su uso voluntario por parte del régimen (sobradamente consciente de las reglas de juego en este terreno y del verdadero papel de las armas nucleares como elemento disuasivo por excelencia y como señal de prestigio), sino la que proceda de la posibilidad de que ocurriera un cataclismo por accidente o por el acceso de grupos terroristas a esas armas.

Ya en el informe de 2006 concluíamos que lo que ocurre en la región puede disparar la aparición de nuevas redes ilícitas que trafiquen con estos materiales (el ejemplo del paquistaní Abdel Qadeer Khan está aún muy fresco) o que faciliten el acceso de actores no estatales a este tipo de armas. Igualmente afirmábamos que “es importante destacar que esto último no sería achacable directamente al régimen iraní; al contrario, es improbable que cualquier Estado tenga interés en compartir su “tesoro nacional” con actores difíciles de controlar. La razón de este hipotético incremento estaría más bien en las imperfecciones de los actuales sistemas de no proliferación y de contraproliferación –insuficientemente dotados para evitar la emergencia de nuevos Estados nucleares y, aún más, para asegurar la transparencia, seguridad y mantenimiento de los arsenales existentes y de los materiales más sensibles de la tecnología aplicada a este campo”. Un año después parece obvio repetir que no contamos con mejores herramientas para evitar que esa hipótesis pueda convertirse en una sombría realidad.

Seguramente Irán no siente que necesite la aprobación occidental para seguir su camino hacia la energía nuclear. Pero, debido a la frustración que sufre por no verse respetado y reconocido como un actor con el que necesariamente hay que contar, al menos, para gestionar los asuntos regionales, difícilmente estará dispuesto a colaborar con la comunidad internacional en un problema que nos afecta a todos. Al mismo tiempo, por efecto combinado de las reticencias iraníes y de los ataques de

Desde el exterior se manifiestan fuertes resistencias para aceptar como irremediable que Irán se haya convertido ya en el líder regional

algunos significados países, el OIEA encuentra crecientes dificultades para cumplir sus tareas de inspección sobre el terreno. De este modo, se bloquean cada vez más los intentos por desarrollar más y mejores canales de cooperación que incrementen la transparencia en torno a los arsenales y programas nucleares y, en el caso que nos ocupa, en relación a Irán y su programa nuclear.

En este ambiente de desconfianza y desinterés en la cooperación internacional, cualquier programa nuclear –civil o militar, iraní o de cualquier otro– pasa a ser considerado, por definición, una amenaza para la seguridad. Y esto es así no tanto por temor al desencadenamiento de una guerra interestatal, como por los posibles accidentes o ansias privadas imposibles de controlar o gestionar. El secretismo absoluto, la intención de esquivar las reglas y la falta de transparencia, combinados con la voluntad explícita de obtener ventajas por todos los medios, alimentan los tráficó ilícitos y hacen imposible la imprescindible labor de inspección que, por ejemplo, el TNP encomienda al OIEA. En el caso de Irán, este problema se hace todavía más agudo como consecuencia de su escaso carácter democrático (en relación con la posibilidad de control público sobre lo que deciden y hacen las distintas instancias de poder) y de la complejidad interna de un país en el que difícilmente se consiguen armonizar las agendas de actores con orientaciones no siempre convergentes. La lucha permanente por prevalecer sobre cualquier otro no hace fácil encajar las orientaciones emanadas de la jerarquía religiosa, con la de algunos personajes políticos o con el estamento militar. Es inmediato imaginar, por tanto, que las divergencias que se perciben en un plano general se trasladan también al programa nuclear, lo que acrecienta el temor sobre el grado de control que se pueda ejercer en esta materia.

Tampoco alivia la inquietud el hecho de que, dadas las condiciones en las que cabe imaginar que se está desarrollando dicho programa, Irán dependa cada vez más de proveedores poco o nada aconsejables para continuar su programa. Por otra parte, tampoco puede decirse que sus fuentes oficiales (empresas rusas y el gobierno chino, principalmente) sean un modelo de transparencia.

Tanto para los países vecinos como para los demás, estos datos constituyen una preocupación que debería llevar a un replanteamiento global de su política hacia Teherán. En muchos sentidos, el “caso Irán” no es muy distinto a otros retos de seguridad de hoy en día, en los que el pensamiento geoestratégico del siglo pasado está perdiendo fuerza rápidamente. En lugar de concentrar el esfuerzo casi exclusivamente en contener el poder militar de un posible rival, parece mucho más aconsejable preocuparse por crear un entorno regional y global de seguridad, poniendo en juego con una visión de largo plazo capacidades muy diversas y multilaterales. Aunque sea repetir una vez más lo ya formulado anteriormente, en lo que afecta a Irán, una vía alternativa para reducir la amenaza que pueda representar su deriva actual sería la de ofrecerle garantías de seguridad interna (como parece haberse hecho con Corea del Norte) y la aceptación de su importancia como actor principal dentro de la región. Salvo que pensemos que puede mantenerse indefinidamente el actual *statu quo* regional, netamente favorable a los intereses occidentales, que pretende mantener el control de la región sin contar con Teherán.



### *El impacto en la región*

En lo que respecta a las ADM, la incertidumbre sobre las verdaderas ambiciones y el alcance real del programa nuclear iraní es, a día de hoy, el principal factor perturbador del clima de seguridad regional.

Israel se siente cada vez más inseguro sobre su propia posición –en parte por la situación en los Territorios Palestinos y en Líbano, pero especialmente por la posibilidad de perder su monopolio nuclear en la región. En estos últimos tiempos se ha interesado en dar a entender que no admitirá la nuclearización de Irán y, junto con Estados Unidos, es el actor más propenso a lanzar un golpe de fuerza para evitarlo.

Por su parte, Arabia Saudí y, en buena medida, el resto de los países de mayoría suní de la zona no parecen dispuestos a aceptar pasivamente la consolidación del liderazgo de un régimen chií. Algunos de ellos difunden rumores sobre supuestas decisiones de puesta en marcha de sus propios programas nucleares, dirigidos a Teherán (en un intento, vano, por paralizar su programa) y, sobre todo, a Washington (para intentar provocar una efectiva reacción estadounidense que frene lo que también consideran como inaceptable). Otros prefieren activar directamente a sus propios aliados en Irán y en aquellos lugares donde se deja sentir su influencia, para crear problemas al régimen iraní y, de ese modo, forzarle a replantear su agenda de dominio.

Es probable que sean Turquía y Egipto los dos países que pueden contemplar la situación, aunque lo nieguen públicamente, con menor intranquilidad. Si finalmente Teherán hace lo que se considera más previsible (llegar a dominar el ciclo nuclear) se vería cumplido su deseo, aunque por una vía indirecta, de poner fin al largo periodo de monopolio israelí. Si bien en el fondo no sería una buena noticia para ninguno de ellos, ni el actual gobierno turco –que parece estar en pleno proceso de replanteamiento de sus relaciones estratégicas con Tel Aviv (y con Washington), que le han causado variados problemas con el mundo árabe–, ni el egipcio son los que más se van a inquietar a corto y medio plazo por el crecimiento persa. De hecho, hay indicios de que Egipto podría estar apoyando en secreto a Teherán, con la idea de crear un contrapeso a Israel<sup>19</sup>, aunque no cabe imaginar todavía que esté dispuesto a renunciar a su campaña en favor de la creación de una zona libre de armas nucleares en el Mediterráneo, para embarcarse en un programa nuclear que llegue a otorgarle la posesión de ese tipo de armamento.

La percepción de este mismo proceso para otros países externos a la región varía enormemente. Mientras que para su vecino paquistaní el proceso no causa una notable inquietud (los lazos de colaboración en materia nuclear entre ambos países son bien conocidos desde hace años), para Rusia el impacto parece soportable. No por casualidad Moscú es el constructor del principal proyecto nuclear iraní (la central de Bushehr) y un significativo suministrador de armas (incluyendo un moderno sistema de misiles antiaéreos destinado a proteger precisamente dicha central). En sus cálculos para recuperar la influencia perdida en estos últimos quince años encaja la creación de más problemas a EEUU –empantanado y al límite de sus capacidades en los escenarios iraquí y afgano–, al tiempo que se cuida de mantener el proceso bajo un cierto control (no acaba de suministrar el pro-

Los países de mayoría suní de la zona no parecen dispuestos a aceptar pasivamente la consolidación del liderazgo de un régimen chií

metido combustible para la central iraní e insiste en la futura obligatoriedad iraní de reenviar de regreso a Rusia el material nuclear ya utilizado en esa central). En ese peligroso juego, Moscú entiende que puede mejorar sus opciones para abrir nuevos espacios a un área de negocio en la que está bien situada, incrementar su presencia en una región de espacial importancia geoeconómica como Oriente Medio y provocar una modificación del *statu quo*, como mínimo en el marco regional, que le puede resultar rentable más adelante.

Muy distinta es la percepción estadounidense. Lo que Irán pretende cuestiona, de manera frontal, un marco regional controlado por Washington desde hace décadas. Un control que se ha basado en una presencia directa y en el apoyo a unos regímenes que han aceptado su subordinación sin apenas discusión alguna. Así era también en el caso iraní, hasta el desencadenamiento de la revolución "jomeinista" en 1979. Desde entonces, la deriva de los nuevos responsables políticos iraníes ha ido progresivamente avanzando hacia un cuestionamiento directo de algunos de los regímenes del área y del liderazgo de EEUU. Junto a otras decisiones, la apuesta por el programa nuclear supone, si llega a su final, la consolidación de Irán como el líder regional y, por tanto, la emergencia de un nuevo juego, con nuevas reglas, que pueden dejar a Washington, Tel Aviv y Riad, junto a otros, en una situación mucho menos confortable.

Todos, en definitiva, se preocupan por las repercusiones del posible descontrol de un proceso que apunta a niveles de tensión todavía mayor, en la medida en que Irán siga avanzando hacia el dominio completo del ciclo nuclear, mientras la comunidad internacional no encuentra un método eficaz para frenarlo y se suceden los debates sobre posibles planes de ataque contra territorio iraní. Todo ello sin descartar que, en ese clima de nula transparencia, pueda producirse un accidente o un desvío de material nuclear a manos menos dispuestas a aceptar las reglas del siempre complejo juego nuclear.

### *Apuntes hacia la esperanza*

Aun siendo conscientes de la gravedad de la crisis, entendemos que todavía no se ha llegado al punto de no retorno, por lo que cabe suponer que, si realmente hay voluntad política en ambos bandos, todavía es posible acomodar los intereses en juego para lograr un acuerdo sin necesidad de llegar a soluciones de fuerza bruta. Actualmente se detecta un cierto optimismo, no demasiado fundado, sobre la efectividad de la diplomacia después del aparente éxito con respecto a Corea del Norte y su programa nuclear. Sería un error pensar que lo ocurrido allí podría ser automáticamente aplicable a la situación que plantea Irán, dado que la situación de ambos países, tanto interna como externa, es simplemente incomparable. Sin embargo, asoma en el horizonte la posibilidad de aprovechar dos elementos que el caso coreano ha puesto de manifiesto como motores de búsqueda de soluciones.

El primero de ellos tiene que ver con la debilidad estructural de la economía iraní. Aunque Irán es, obviamente, un país mucho más próspero económicamente que Corea del Norte, se enfrenta a una crisis económica que

afecta a un importante porcentaje de la población, lo que provoca críticas y malestar creciente contra el régimen. También genera situaciones tan paradójicas como el hecho de que, a pesar de ser un productor de petróleo y gas de relevancia mundial, sigue mostrando una notable dependencia del exterior en productos refinados y destilados. En resumen, y aunque coyunturalmente los precios mundiales de esos productos parezcan favorecerle, sabe que no le basta con su propio potencial financiero y tecnológico para hacer frente a las demandas de mayor bienestar de su población y para explotar plenamente sus inmensas riquezas petrolíferas y gasísticas. Necesita inversiones extranjeras y colaboración tecnológica en un grado mucho mayor que el actual. Es en este plano en el que se pueden imaginar amplias posibilidades para encontrar un acuerdo que satisfaga los intereses de las partes hoy enfrentadas.

El segundo elemento a considerar tras la experiencia coreana es la importancia que tiene en la resolución de la crisis la implicación de otros actores regionales con intereses en el tema y con canales de comunicación directos con Irán. China, a pesar de ser un socio industrial de Irán, ya ha dejado clara su preocupación con el programa iraní. Rusia tiene en sus manos elementos muy sustanciales para inclinar la balanza en un sentido u otro, y hasta Paquistán tendría bastante que aportar en una posible estrategia de resolución pacífica del problema. Sobre estas bases, Estados Unidos y la UE deberían reorientar sus esfuerzos para crear una dinámica multilateral que posibilitara una coordinación entre todos estos países, como alternativa al actual planteamiento seguidista de los discursos y acciones antagónicas de Washington y Teherán.

### **Armas químicas y biológicas: ¿una baza estratégica en el Siglo XXI?**

Hasta cierto punto parece lógico que todavía se dedique una significativa atención mediática e investigadora al tema de las armas químicas y biológicas –la visión de un grupo terrorista internacional empleando, por ejemplo, gas sarín en un centro metropolitano es una de las pesadillas de cualquier responsable político y de los encargados de la seguridad nacional e internacional. Sin embargo, desde un punto de vista estratégico, y sin despreciar un ápice su potencial destructivo, es inmediato reconocer que han perdido gran parte de su valor histórico como armas de posible uso en el campo de batalla y en el terreno de la disuasión, tal como el que se le supone a las ADM en los cálculos de enfrentamiento entre actores nacionales. De hecho, aunque muchos países en el Mediterráneo siguen manteniendo arsenales químicos y biológicos –y posiblemente continúan investigando en estos campos– (véase Tabla 2), se va imponiendo entre ellos la idea de que su existencia y su posible uso durante una hipotética guerra les crean muchos más peligros que ventajas.

Dicho de otra manera, ya no existe un fundamento coherente para mantener esas armas. De esto se deriva que, en lugar de seguir insistiendo en la inmoralidad de su uso, resultaría mucho más provechoso que la comunidad internacional prestara más atención al debate sobre la lógica de su existencia. Ningún gobierno nacional en el Mediterráneo se beneficia hoy en día de la existencia de arsenales de este tipo y ese único factor, por sí solo, plantea una clara oportunidad de llegar a su completa eliminación.

Si realmente hay voluntad política en ambos bandos, todavía es posible acomodar los intereses en juego para lograr un acuerdo sin necesidad de llegar a soluciones de fuerza bruta

El marco internacional actual en este ámbito viene definido por la Convención de Armas Químicas (CWC, en sus siglas inglesas) y la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas (BTWC), que aspiran a la erradicación mundial de estos tipos de armas. Aunque ambas han logrado mantener un sostenido ritmo de aplicación (la Tabla 4 recoge sus resultados más destacados), sin embargo, en la práctica siguen existiendo factores que dificultan su implementación y perduran resquicios por los que se cuela todavía el peligro de su proliferación. Entre ellos destaca el derivado de las provisiones recogidas en sus textos respectivos, que crean un área gris sobre lo que significan “arsenales” y “capacidades”<sup>20</sup>. Un segundo problema procede del hecho de que, al margen de la importancia intrínseca de este tema, a menudo se establecen otras prioridades y otras agendas de negociación internacional que terminan por provocar resultados muy distintos a los originalmente perseguidos por estas Convenciones (cediendo en determinados aspectos a cambio de ciertos logros en otros campos). Igualmente, la permanente contaminación del tema nuclear dificulta la consecución de más avances en esta materia. La tradicional visión de estos ingenios como las “armas nucleares de los pobres” provoca *de facto* una mayor resistencia al desarme, por parte de quienes quieren seguir manteniendo una cierta idea de equilibrio, ilusoria en todo caso, frente a las potencias nucleares que perciben como amenazantes (el caso árabe-israelí es, seguramente, el más obvio). Un último elemento a considerar en esa misma línea es el mal ejemplo que potencias como Estados Unidos o Rusia transmiten al resto de la comunidad internacional con su comportamiento<sup>21</sup>.

Todo ello, en resumen, se traduce en que, a pesar de las apariencias, hay todavía muchos países que no están dispuestos a pagar el precio diplomático o económico necesario para lograr un mundo libre de armas químicas y biológicas.

### **Proliferación química y biológica en el Mediterráneo**

Por lo que atañe a la región, y tal como se recoge en la Tabla 2, la situación por países es variopinta, tanto en lo que respecta a su grado de cumplimiento de ambas Convenciones (véase Tabla 5) como a su propio esfuerzo proliferador en esos mismos campos (véase Tabla 2).

En armas químicas, Libia, Siria e Irán tienen programas conocidos, aunque en el caso libio hay que destacar la cooperación con Estados Unidos y Reino Unido para desmantelar sus capacidades desde hace tres años. Además, parece probable que tanto Egipto<sup>22</sup> como Israel tengan aún algún programa militar en marcha en este terreno, mientras que se mantienen las dudas sobre el comportamiento de Argelia y de Arabia Saudí. Israel sí ha firmado la CWC, pero sin llegar aún a ratificarla, mientras que Egipto, Irak<sup>23</sup>, Líbano y Siria ni siquiera la han firmado.

Por lo que incumbe a las armas biológicas, no existe ningún país que admita tener arsenales activos, aunque han sido varios los que figuran tradicionalmente como aquellos que han desarrollado programas en este ámbito (desde Egipto a Irán, pasando por Argelia, Israel y Siria). La mayoría han firmado y ratificado la BTWC, pero algunos no han llegado a dar ese último paso (como Egipto y Siria) y otros ni siquiera han estampado su firma (como Israel y Mauritania).

En el actual panorama internacional hay obvias razones de relaciones públicas para evitar aparecer como un país que ha optado por entrar abiertamente en el juego biológico. Sin embargo, hay varios países en el Mediterráneo que, como mínimo, mantienen su interés por explorar las posibilidades de estas armas. La Convención para su prohibición deja abierta la puerta a la investigación y al desarrollo civil y pacífico de técnicas asociadas a su uso, lo cual posibilita un desvío hacia fines militares, dado que no hay ninguna provisión específica que permita detectar, controlar o verificar si se ha dado finalmente ese paso. Además, las instalaciones necesarias para la investigación y producción de posibles armas biológicas son aparentemente menos complejas y, por lo tanto, más fáciles de esconder o disfrazar que, por ejemplo, otras dedicadas al desarrollo de capacidades nucleares. A día de hoy, los tres países que recurrentemente aparecen ligados a posibles programas de producción de esas armas son Irán, Israel y Siria.

En el actual panorama internacional hay obvias razones de relaciones públicas para evitar aparecer como un país que ha optado por entrar abiertamente en el juego biológico

### **La amenaza de armas químicas y biológicas**

Una de las razones que explica la continuada preocupación sobre la proliferación de las armas biológicas es la que suscita la posibilidad, por remota que pueda parecer ahora, de que futuros avances tecnológicos acaben por convertir en realidad las actuales teorías de control sobre las funciones básicas del ser humano, a partir de las opciones que abre la ingeniería genética. A ésta se añade la emanada de la posible transferencia de capacidades entre Estados y grupos no gubernamentales (terroristas, más específicamente). Al contrario de lo que ocurre con las armas nucleares, en las biológicas es muy difícil identificar con precisión su origen, como producto de algún laboratorio específico de algún país concreto. Esa circunstancia convierte en potencialmente más real la hipótesis de una entrega de tal tipo, desde un Estado nacional (con o sin consentimiento explícito del gobierno de turno) a un grupo violento, al poder escapar a la acusación de culpabilidad y, por tanto, a la previsible represalia.

Aunque no cabe dejar de lado el tenebroso panorama que dibujan ciertos posibles desarrollos de la tecnología aplicada a este terreno, actualmente sus posibilidades encajan mejor en el mundo de la ciencia ficción que en el que nos toca analizar aquí. En síntesis, es muy improbable que el uso de las armas biológicas y químicas reales que existen hoy en día añada una ventaja táctica sustancial a su poseedor y, en un plano estratégico, ambas siguen eclipsadas por las armas nucleares. Por otro lado, incluso a pequeña escala su uso es sumamente complejo, como se puso de manifiesto con los reiterados fracasos de la secta Aum Shinrikyo (Verdad Suprema)<sup>24</sup>, en su intento de sembrar el pánico y la destrucción en el marco de su agenda de violencia desarrollada en Japón, aunque tenía más que suficientes recursos financieros y técnicos para llevar adelante sus planes.

Como ya se ha señalado anteriormente, las armas químicas tienen muchos aspectos en común con las biológicas, en especial lo que se refiere a su "uso dual" y a la "trazabilidad" para identificar el origen de su fabricación y, por tanto, el responsable último de su empleo. También comparten una mala imagen, que alimenta aún más el secretismo y la

falta de transparencia que se da en otras categorías de armamento, dificultando así tanto la posibilidad de escrutinio público sobre ellas como la necesaria respuesta de la comunidad internacional para lograr su control y, mejor aún, su desaparición. En todo caso, aunque las armas químicas están más extendidas que otras ADM, fundamentalmente por razones técnicas (están al alcance de muchos más actores con una tecnología y unos recursos económicos medios), su uso militar sigue siendo un ejercicio altamente complicado y, en consecuencia, muy improbable (al margen de que no se consideran realmente decisivas, como ocurre con las nucleares, para determinar el curso de un conflicto violento).

Aunque el impacto del uso de armas químicas y biológicas puede ser muy grave, tanto en términos de víctimas directas como en sus efectos psicológicos dentro de la población afectada, desde un punto de vista estatal hay hoy pocas razones estratégicas para invertir grandes recursos en esos programas. Su efectividad táctica –teniendo en cuenta la complejidad de su uso y el consiguiente peligro para las propias tropas– es muy reducida, especialmente en comparación con alternativas convencionales. Su importancia estratégica tampoco es alta, como han demostrado las diferentes guerras en las que se han usado (ni en la I Guerra Mundial ni en la que enfrentó a Irak e Irán en los años ochenta llegaron a cambiar la dinámica del conflicto). Por último, su efecto disuasorio es mínimo o inexistente.

Por consiguiente, la idea de que esas armas son una alternativa barata a las armas nucleares no se sostiene en ningún caso: mientras que éstas han funcionado como una herramienta de disuasión absoluta en términos de conflicto estatal, las armas químicas y biológicas han sido simplemente una alternativa más en el campo de batalla. En un mundo globalizado, en el que la presión de la opinión pública y de otros actores es cada vez más decisiva para resolver exitosamente cualquier conflicto violento, el coste de usar esas armas dentro de un conflicto “caliente” siempre va a superar cualquier potencial beneficio en relación con el enemigo directo. Este argumento vale también –y de manera todavía más convincente– a escala doméstica, como puso de manifiesto, por ejemplo, el fracasado intento de Sadam Husein para controlar a su propia población kurda con el masivo empleo de armas químicas en 1988.

Por el contrario, los actores no estatales, para los que la opinión pública tiene menos o ninguna importancia, sí pueden encontrar beneficioso el uso de este tipo de armas, tanto en situaciones de combate –por ejemplo, hipotéticamente, en un nuevo enfrentamiento entre Hezbolá e Israel– como para ataques terroristas. Aún así, vuelve a ser de aplicación el argumento ya mencionado para el caso de las armas nucleares, por cuanto es difícil imaginar un escenario en el que haya gobiernos dispuestos a ofrecer esas posibilidades tácticas a grupos fuera de su propio control (en el caso de Hezbollah, por ejemplo, es inmediato concluir que el uso de armas químicas por parte de la milicia chií causaría un daño inmenso a Siria y/o Irán).

En el caso de actividades terroristas a escala internacional, no es fácil imaginar que haya un Estado –aunque a lo mejor sí pueda haber elementos dentro del aparato gubernamental– dispuesto a asumir el coste de verse involucrado directamente en un ataque de ese tipo. Aunque sea cierto, como se argumentaba más arriba, que la posibilidad de verificar el origen esas armas no es tan inmediata como en el caso de las armas nucleares, es

improbable que haya algún gobierno actual –el régimen de los talibán en Afganistán fue una clara excepción– dispuesto a invertir serios recursos sólo para suministrar a grupos terroristas algo que lleva aparejado tantos peligros para la seguridad nacional de ese mismo Estado.

En paralelo, sigue incrementándose el riesgo de perder el control del proceso también, como resultado de un avance tecnológico imparable que facilita precisamente que grupos terroristas puedan llegar a plantearse su uso en determinados casos. De hecho, parece que cuanto menores van siendo sus ventajas en el campo de batalla clásico, mayor va siendo su atractivo para los terroristas. El surgimiento del “terror radiológico”, por ejemplo, muestra claramente cómo armas desarrolladas a través de programas gubernamentales pueden acabar siendo utilizadas por grupos fuera del control estatal<sup>25</sup>.

En definitiva, aunque la importancia estratégica de las armas nucleares sigue siendo un factor decisivo en los actuales cálculos de seguridad y defensa mundial y, por lo tanto, es difícil imaginar un mundo libre de esas herramientas de destrucción masiva, hay posibilidades reales de llegar a movilizar la voluntad política de la comunidad internacional para eliminar estos otros tipos de armas dentro de la categoría de ADM. Entre las razones principales para ello destacan que:

- Son difíciles de manejar en el campo de batalla.
- Desde una perspectiva estratégica, no garantizan la supervivencia del Estado.
- Tienen un impacto relativamente menor durante la guerra.
- El coste político/diplomático de su uso es muy alto y, en contraste con las armas nucleares, no tienen un carácter disuasorio suficiente para prevenir el estallido de una guerra.
- El riesgo de accidentes o el acceso a ellas de grupos no gubernamentales es muy elevado y, por lo tanto, aumentan los riesgos para el poseedor original de las armas de sufrir una represalia.

### **Esbozo de una salida esperanzadora**

La posibilidad de deshacerse de las armas químicas y biológicas, en un proceso de alcance mundial que tendría una importancia muy relevante en el Mediterráneo, es hoy una opción realista. Y el motor de un paso de esas dimensiones no es tanto el miedo que provocan esas armas como, más bien al contrario, la falta de miedo: los beneficios estratégicos para cualquier poseedor de mantener esos arsenales no serían suficientes para justificar los costes que tendría que soportar si las potencias regionales y la comunidad internacional aumentaran la presión en pos de ese objetivo. Para la comunidad internacional, la importancia de eliminarlas del escenario mediterráneo estaría principalmente vinculada al temor que representa un terrorismo internacional capaz de hacerse con esas armas. Para el conjunto de la región en sí misma, la eliminación de esos tipos de ADM contribuiría de manera considerable a la mejora del clima de confianza y cooperación, hoy escasamente desarrolladas.

Por otra parte, los programas de investigación en estos campos presentan una complejidad mayor, no sólo porque afectan a actividades de estricta

Es difícil imaginar un escenario en el que haya gobiernos dispuestos a ofrecer posibilidades tácticas a grupos fuera de su propio control



naturaleza civil y comercial, orientadas hacia un uso pacífico de los avances logrados, sino también porque algunos actores señalados de la zona –como Israel e Irán, por ejemplo– querrán mantener de modo permanente la posibilidad de reentrar de nuevo en el juego en el caso de que se produzcan avances tecnológicos que entiendan como ventajosos para sus respectivas estrategias o, más preocupante aún, si detectan que el contrario adquiere ciertas ventajas en este terreno. Aún así, es factible mejorar la cooperación en este ámbito, al menos en lo que se refiere al aumento en la transparencia y cooperación de las actividades relacionadas.

Las bases sobre las que se puede fundamentar un proceso de desarme total de estas armas vienen ya establecidas por el conjunto de normas y pautas acordados sobre estos temas durante la última década<sup>26</sup>. A ello cabe agregar lo recogido en la Sexta Conferencia de Revisión de la BTWC, celebrada en 2006<sup>27</sup>, asumiendo que se trata de acuerdos relativamente modestos, pero con una clara orientación esperanzadora.

A un nivel más general, sin embargo, el gran reto para la comunidad internacional sería aprovechar el hecho de que esas armas ya no tienen la misma importancia estratégica que en períodos anteriores para establecer un auténtico consenso internacional sobre su completa erradicación. Liderada por los principales países occidentales, la comunidad internacional tendría que estar dispuesta a pagar un elevado precio, tanto económico como diplomático, para alcanzar el objetivo final venciendo las inevitables resistencias que todavía se manifiestan en diferentes actores nacionales. Al margen de otros problemas de seguridad internacional, sería altamente aconsejable evitar que el alto nivel de desencuentro en otros terrenos (como el que afecta a Irán) acabe bloqueando las posibilidades de salida que ahora se dan en la esfera química y biológica. Para ello sería igualmente necesario que el presente antagonismo entre Estados Unidos e Irán, por ejemplo, no se traslade a prácticamente todas las conferencias multilaterales. Como desgraciadamente está ocurriendo últimamente.

En contra de esta aspiración juega el hecho de que, ahora mismo, a este tema no se le otorga la prioridad necesaria y, por tanto, se corre el riesgo de que la presente ventana de oportunidad termine cerrándose a corto plazo si otras dinámicas siguen alimentando la tensión. Dado que el uso estatal de esas armas es cada vez menos probable, los países que todavía están involucrados en la proliferación química o biológica no lo hacen por necesidad absoluta, sino porque no perciben suficientes razones y estímulos para dejar de hacerlo. Para provocar un giro en relación con este tema, es preciso que la comunidad internacional asuma el objetivo como una prioridad de su agenda, deje claro que habrá costes diplomáticos para los que no cooperen y ofrezca incentivos importantes para que haya interés por incorporarse al proceso de desarme. Los mecanismos para conseguirlo ya existen; lo que ahora toca es no perder la oportunidad.

Además de que los que ya han firmado las dos Convenciones cumplan con su obligación de destruir sus arsenales y cerrar sus programas, otros pasos necesarios para consolidar un proceso con posibilidades reales de éxito son: a) lograr la adhesión universal a dichas Convenciones; b) eliminar las zonas grises que esconden pretensiones de escapar a la letra y al espíritu de esas normas; c) mejorar los mecanismos de control e inspección para evitar que actores no estatales interesados en hacerse con esos materiales puedan



llegar a poseerlos; y d) reforzar la legislación nacional de los firmantes, con la creación de autoridades nacionales que sirvan de punto de enlace y colaboración internacional para evitar usos indeseables de los arsenales o programas que aún existan o puedan llegar a idearse.

### **Misiles: el cuarto tipo de arma de destrucción masiva**

A diferencia de lo que ocurre con las armas químicas o biológicas, y aunque sean frecuentemente olvidados en ciertos análisis de urgencia, los programas militares de misiles son piezas claves de cualquier estrategia de ADM. Lo relevante de este primordial, pero no único<sup>28</sup>, vector de lanzamiento es, en función de sus variados alcances, la capacidad de proyección de poder que otorga a quienes los posean. Atesoran un notable poder destructivo con cargas convencionales, pero cuando adquieren su máximo valor estratégico es cuando transportan una cabeza nuclear, química o biológica. Es por este motivo por el que los programas de misiles generan tanta intranquilidad en la agenda de seguridad mediterránea, aunque es bien sabido que, tanto a nivel internacional como regional, los intentos de limitar su proliferación son débiles o inexistentes.

En el marco definido por la “guerra preventiva” emanada de Washington han vuelto a cobrar protagonismo conceptos ya empleados en la Guerra Fría, como el de los ataques “preemptivos”. En un intento forzado de ese preocupante enfoque, que permitiría adelantarse a una hipotética amenaza lanzando un golpe antes de que ésta llegue a materializarse, Israel ya ha hecho uso del mismo, por ejemplo en 2003, en su ataque a un supuesto campo terrorista en Siria. Otro elemento a considerar para entender la creciente importancia internacional que se concede a estos artefactos es el paulatino desarrollo del sistema de defensa estratégica estadounidense (el popularmente conocido como escudo antimisiles), que acelera aún más el intento de otros actores por lograr la mejora de estos ingenios para incrementar su alcance y capacidad de carga y para superar los posibles sistemas antimisiles diseñados para destruirlos.

En un proceso hasta hoy imparable se percibe una creciente intranquilidad ante el manifiesto interés por hacerse con estas armas y por las ostensibles dificultades para poner coto a su proliferación. En definitiva, cualquier programa de ADM requiere un desarrollo paralelo de sistemas de entrega, entre los cuales los misiles –principalmente balísticos, pero cada vez más los llamados crucero– siguen siendo los más representativos. Mientras que a escala planetaria países como Paquistán, India, China y Japón están en pleno proceso de actualización de sus capacidades de misiles crucero de ataque a tierra (LACM, en sus siglas inglesas), en el Mediterráneo el monopolio de Israel en esa categoría de armas está muy abiertamente amenazado por programas similares en Irán. Teherán no sólo trata de atender sus propias necesidades, sino que ya ha comenzado a reforzar a sus aliados, como se ha comprobado recientemente con el suministro de una nueva generación de misiles, e incluso de aviones no tripulados, al grupo libanés Hezbolá.

Aunque con la globalización y las nuevas tecnologías las posibilidades de difusión de conocimiento e información ofrecen nuevas posibilidades para el desarrollo de nuevos tipos de armas, los programas de misiles

Se percibe una creciente intranquilidad ante el manifiesto interés por hacerse con estas armas y por las ostensibles dificultades para poner coto a su proliferación

siguen siendo aún un área al alcance de un selecto grupo de países. El desarrollo de los LACM iraníes, por ejemplo, depende casi por completo del caudal de información y materiales recibido de fuentes rusas, chinas, norcoreanas, alemanas y francesas. Incluso en Israel, que tiene una importante capacidad propia para la investigación y producción de misiles, su programa de misiles balísticos de alcance medio, con el Jericho-3 como la versión más reciente<sup>29</sup>, está basado en los conocimientos transferidos desde la empresa francesa Dassault (en el caso del Jericho-1) y del gobierno estadounidense (en lo que respecta al Jericho-2, que es similar al MGM-31 Pershing). En el resto de los casos que cabe mencionar en la región, los misiles que pueda haber en los arsenales militares son el resultado de la adquisición directa a algún productor foráneo.

El hecho de que esta dependencia del mercado internacional para el desarrollo de misiles no haya llevado a mejores sistemas de control, para evitar su proliferación, tiene como base inicial la manera en que se ha querido entender la propia naturaleza de esas armas. Tradicionalmente se ha preferido verlos como armas convencionales, de tal forma que su acumulación y fabricación no ha recibido la atención pública ni diplomática que se ha otorgado a otras modalidades de armas no convencionales. En esa línea no ha habido un gran esfuerzo en definir mejor las zonas grises que han permitido el tráfico regular de materiales (partes y subcomponentes) y sistemas completos a lo largo de décadas. Aquí, como en otros terrenos, se han entremezclado los intereses comerciales con los políticos, orientados al reforzamiento de regímenes aliados, mientras se procuraba cerrar la puerta a los demás. Dicho de otro modo, en lugar de obedecer a un impulso sincero de no proliferación se ha actuado en demasía con criterios selectivos, menos preocupados por el peligro intrínseco que supone la proliferación de estos sistemas de armas que por evitar que cayeran en manos no fiables para los intereses del productor o vendedor.

En todo caso, durante estos últimos años ha habido varios intentos para reforzar el régimen de no proliferación para misiles y sus tecnologías asociadas. Esta dinámica ha estado impulsada, al menos en parte, por el convencimiento de que los misiles son elementos esenciales de la proliferación de ADM. Pero ha sido la notoria aceleración en la difusión de las nuevas tecnologías aplicadas a este campo tras el final de la Guerra Fría y, sobre todo, la preocupación con los programas nucleares de países como Corea del Norte e Irán, lo que más ha provocado esta nueva orientación<sup>30</sup>.

Como resultado más visible hasta hoy de esa voluntad, en 1999 se puso en marcha el Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR, en sus siglas inglesas), en el que se suman los esfuerzos de 34 países para evitar la difusión descontrolada de estos ingenios y la tecnología asociada (la Tabla 6 recoge el listado de sus miembros y sus objetivos principales). En noviembre de 2002 el trabajo realizado en ese marco permitió la aprobación del Código de Conducta de la Haya contra la Proliferación de Misiles Balísticos, que integra a 119 miembros y que establece restricciones similares al MTCR, aunque más amplias y menos estrictas. Curiosamente, aunque el MCTR sirve tanto para misiles de crucero como balísticos, el Código de Conducta de 2002 no menciona a los de crucero, algo que, voluntaria o involuntariamente, ha contribuido a conferir una cierta legitimidad a la adquisición de LACM durante los últimos años<sup>31</sup>.

### Capacidades misilísticas israelíes

Israel (véase la Tabla 3) tiene el programa misilístico más avanzado de toda la región mediterránea –si se exceptúa a Francia–, basado en gran medida en la estrecha colaboración mantenida con EEUU –para la transferencia de recursos, tecnología y armas–, pero sin olvidar que posee ya una alta capacidad propia como productor y como exportador. Los dos elementos centrales de su programa son los ya mencionados misiles Jericho y los submarinos equipados con misiles cruceros (SLCM) Popeye Turbo y Harpoon, con capacidad para transportar cabezas nucleares, lo que confiere, por tanto, capacidad de “segundo golpe”.

Israel tiene el programa misilístico más avanzado de toda la región mediterránea a excepción de Francia

Al igual que ocurre con su programa nuclear, el secretismo es también una seña de identidad en todo lo que afecta a su programa misilístico y al volumen y características de sus arsenales. Basándose, por tanto, en estimaciones, parece existir un amplio consenso sobre la existencia de unos 50 Jericho-2, con un alcance entre los 1.500 y 4.000km. También se supone que el Jericho-3 ya está operativo y que su alcance llega posiblemente a los 7.800km, con lo que tendría bajo su radio de acción a todos los posibles objetivos estratégicos contemplados por Israel.

Además, en íntima cooperación con EEUU, Israel ha desarrollado el Arrow, capaz –al menos en teoría– de destruir misiles balísticos del tipo Scud o similares en pleno vuelo, lo que lo convierte en uno de los programas antimisiles más avanzados del planeta.

De modo similar a lo que hace Irán, el principal objetivo del programa misilístico y nuclear de Israel sigue siendo la defensa de su integridad territorial. Esto explica que estos sistemas de armas estén principalmente pensados para atender necesidades de defensa y no tanto de ataque. En todo caso, y a diferencia de lo que Irán ha hecho al menos hasta ahora, Israel ha demostrado tener una interpretación particular sobre lo que significa la defensa de la integridad territorial, como lo ha demostrado en las diferentes ocasiones en las que ha lanzado operaciones preventivas o “preemptivas” contra algunos de sus vecinos.

### Capacidades misilísticas iraníes

Después de Israel, el programa iraní de misiles es, sin duda, el más sobresaliente de la región (véase la Tabla 3). Su sostenido esfuerzo –económico, tecnológico y político– es el resultado de su propia experiencia histórica (como la acumulada tras su enfrentamiento con Irak entre 1980 y 1988), de su afán por reforzar sus capacidades de liderazgo regional y de la voluntad de garantizar su seguridad territorial. Sus cálculos actuales parecen considerar como muy improbable una guerra abierta desencadenada por sus principales rivales militares –en primera instancia Israel y EEUU–, especialmente después del fracaso israelí en Líbano y de la difícil situación de Washington en Irak y Afganistán. Por el contrario, lo que perciben como la amenaza más probable es un ataque “preemptivo” contra sus instalaciones militares o energéticas.

En consecuencia, un paso imprescindible para hacer frente a esa hipótesis es desarrollar una capacidad de defensa eficaz y, al mismo tiempo,

Después de Israel, el programa iraní de misiles es, sin duda, el más sobresaliente de la región

de represalia contra quienes pudieran llegar a atacarle. En ese punto, y dada la reconocida superioridad aérea de sus oponentes, los misiles se convierten en un instrumento de gran relevancia. Aunque la posibilidad de contar con medios de represalia no garantiza totalmente la seguridad propia, a menos que se cuente asimismo con armamento nuclear, sirve para complicar los planes de cualquier potencial atacante. Tal vez en ese punto pueda encontrarse la explicación a la reciente adquisición iraní a Corea del Norte de 18 misiles BM25, con sus lanzadores móviles que, con sus 2.500km de alcance, pueden amenazar a cualquier país de la región e incluso a algunos de la Europa continental.

El núcleo del programa iraní está formado por la serie Shahab, con el Shahab-3 como la versión operativa más avanzada. Su última versión (Shahab 3ER) tiene un alcance de 2.000km, lo cual significa que puede llegar a Ankara, Alejandría o Sanaa sin necesidad de contar con lanzamisiles móviles. De hecho, existen informes no confirmados que dan a entender que Irán está invirtiendo en la construcción de silos para sus misiles, en lugar de optar por las tradicionales plataformas móviles<sup>32</sup>.

En marzo de 2006, Irán reveló que ya contaba con el misil balístico de alcance medio Fajr-3 (MIRV), es decir, con capacidad para superar algunos sistemas de defensas antimisiles. Se debe interpretar el desarrollo de esta nueva arma como una respuesta a los recientes programas israelíes y estadounidenses, especialmente el escudo antimisiles ya mencionado.

Cabe concluir que, de la misma manera que Israel trata de justificar su apuesta por estos artefactos, Irán pretende explicar todos sus movimientos en este campo por razones defensivas. En la práctica, ambos países cuentan con medios para defenderse de sus adversarios, pero también para atacarlos si esa fuera su voluntad en un momento determinado. Se alimenta de este modo una imparable carrera armamentística que acrecienta la inestabilidad de Oriente Medio y que no parece tener fin a corto plazo.

### Otras capacidades misilísticas en el Mediterráneo

El repaso a la región desde esta perspectiva muestra que se acumulan ya considerables, y muy variados, arsenales de misiles y que, ante la inexistencia o ineficacia de los mecanismos contra su proliferación (Turquía es el único miembro de la zona que está integrado en el MTCR), están en marcha diversos programas para mejorarlos. Además de los ya analizados por separado, cabe destacar entre los países más activos en este plano a Siria, Egipto y Arabia Saudí (véase la Tabla 3), no sólo por sus programas relativamente avanzados sino especialmente por los vínculos que han ido estableciendo con los programas de Israel e Irán.

Siria parece estar cooperando con Corea de Norte e Irán para el desarrollo de su Scud-B de corto alcance. Según Israel, ha realizado una prueba en febrero de este año, aunque esto no haya sido confirmado por fuentes independientes<sup>33</sup>. Asimismo, hay indicios de que Siria ha contado con apoyo iraní para mejorar sus misiles de corto alcance de procedencia china DF-11 y DF-15. Otras transferencias detectadas serían las del misil ruso de menor alcance FROG-7 y del Misagh-1, una copia iraní de una copia china del misil portátil tierra-aire estadounidense FIM-92 Stinger.

Por otro lado, también estaría desarrollando nuevas capacidades para sus misiles Scud y tratando de adquirir el Iskander-E (SS-X-26) ruso<sup>34</sup>.

Si así fuera, Siria tendría hoy capacidad para golpear en cualquier punto dentro de Israel, lo que le permitiría seguir adelante con su estrategia dual: disuadir a Israel (o, hipotéticamente, a EEUU) de un ataque y seguir siendo una amenaza para Tel Aviv, en su afán de llegar a ser un actor relevante dentro del panorama de Oriente Próximo.

No parece desorbitado a estas alturas vincular el programa sirio de misiles con Hezbollah y su lucha contra Israel. De hecho, Siria ha dejado claro que ha aprendido del conflicto reciente entre Israel y su aliado libanés, y que está reformando sus tácticas para mejor afrontar a un rival que, militarmente, sigue siendo muy superior. Como ha dejado claro el conflicto entre Hezbollah y las IDF israelíes en el verano de 2006, los misiles pueden contribuir decisivamente a reequilibrar una situación de partida de indiscutible inferioridad militar, y de ahí que Siria –también muy inferior a su rival israelí– parece incrementar su interés por dotarse de más capacidades misilísticas. En cualquier caso, no conviene analizar el caso sirio como si únicamente estuviera planteado en términos de lo que Israel significa, sino que hay que entender que Damasco tiene también la lógica preocupación por garantizar la supervivencia del régimen y por intentar seguir siendo visto como un actor importante en la región.

La situación de Egipto es obviamente muy distinta, pero dados sus recursos económicos y tecnológicos también tiene la posibilidad de ser un actor significativo en el campo de los misiles balísticos. Esta opción la ha jugado durante décadas a través de su cooperación con Corea de Norte, principalmente para desarrollar sus misiles Scud-B y Scud-C, basándose en los misiles norcoreanos Hwasong 5 y 6. Sin embargo, la intensa presión de Estados Unidos parece haber surtido efecto y a día de hoy todo indica que se ha cerrado esa vía de colaboración, aunque Egipto mantiene desarrollos propios en este ámbito.

Aunque no hay indicaciones de que se vaya a producir un cambio inmediato ni radical en su estrategia, está claro que Egipto mantiene su intención de ser un actor relevante dentro del escenario mediterráneo. Consciente de que contar con un adecuado arsenal de misiles es una pieza básica para aspirar a ello, es previsible que mantenga abiertas sus opciones para mejorar sus capacidades en ese terreno, probablemente de la mano de socios menos problemáticos a los ojos de Washington.

En muchos sentidos, la situación de Arabia Saudí es parecida a la de Egipto: tiene que equilibrar sus aspiraciones regionales y de autodefensa con su delicada relación con Washington. Lejos de contar con medios propios que garanticen su seguridad en un entorno tan tenso como el que se registra en Oriente Medio, Riad ha optado desde hace décadas por cobijarse bajo el paraguas de protección que le otorga el líder mundial. En cualquier caso, es uno de los principales compradores de armas del planeta y, en la medida en que aspira también a ser visto como un referente regional, ha ido incrementando su interés por adquirir y desarrollar sus propios planes de armamento al margen de su protector histórico. En esa línea, sus notables recursos

El repaso a la región muestra que se acumulan ya considerables, y muy variados, arsenales de misiles

Mientras que no se han producido avances sustanciales en el terreno de la no proliferación, se multiplican las pruebas del notable y generalizado interés por rearmarse

económicos le permiten explorar nuevos caminos que le lleven, junto a su notorio interés por entrar en el campo nuclear, a dotarse de más y mejores misiles balísticos y de crucero. No hay, más allá de los arsenales ya conocidos (véase la Tabla 3), datos concretos sobre dichos planes, pero cabe imaginar que la creciente preocupación inspirada por la emergencia de Irán como nuevo líder regional y la percepción de que el apoyo estadounidense puede debilitarse a corto plazo, está estimulando la reacción saudí.

Este repaso a la situación regional y al comportamiento de algunos de los países más relevantes en este terreno sólo puede cerrarse con una señal de preocupación. Mientras que no se han producido avances sustanciales en el terreno de la no proliferación, se multiplican las pruebas del notable y generalizado interés por rearmarse, ante lo que se percibe como un escenario en descomposición y con creciente probabilidad de nuevos estallidos de violencia. En esa dinámica autista, en la que cada uno tiende a preocuparse únicamente de sí mismo, la salida habitual suele ser la de aumentar las capacidades militares, creyendo que, de ese modo, se incrementa también la seguridad propia. Un camino equivocado en el que los países de la región llevan mucho tiempo metidos, sin haber aprendido a caminar por otras vías.

## Datos y nuevas realidades<sup>35</sup>

### Análisis de países

La tabla 1 muestra una visión general de las noticias y acontecimientos de 2006 y 2007

	2006	2007
<b>Arabia Saudí</b>	Rumores sobre el inicio de un posible programa nuclear en 2003. Declarado interés en un programa nuclear civil, en diciembre de 2006.	Especulaciones sobre un interés en acelerar su programa nuclear.
<b>Egipto</b>	Firma con Estados Unidos de un acuerdo de cooperación para evitar el tráfico nuclear por sus aguas.	Plan para construir un reactor nuclear de 1.000Mw en Al-Dabah (en 10 años), y otros tres reactores de 600Mw (para 2020).
<b>Irán</b>	Se traslada el "caso de Irán" al Consejo de Seguridad. Sigue rechazando la suspensión de sus actividades de enriquecimiento de uranio. Expande sus capacidades de misiles hasta alcanzar las 550 unidades.	Construido el 95% del reactor de Bushehr, aunque su finalización sigue retrasada por supuestos problemas financieros. Suspensión de 22 proyectos de ayuda nuclear técnica a Irán como consecuencia de las sanciones del Consejo de Seguridad. Planes de alcanzar las 54.000 centrifugadoras, aunque de momento se estima que hay 3.000 instaladas.
<b>Israel</b>	Sigue basando gran parte de su política nuclear en la amenaza que supone Irán. El primer ministro, Ehud Olmert, afirma en una entrevista que Israel es un "poder nuclear".	Mejora el SPYDER, aprueba el Iron Dome, prueba el Arrow; todos ellos sistemas de defensa antimisiles. Bombardea instalaciones sirias que supuestamente forman parte de un programa nuclear secreto.
<b>Libia</b>	Firma acuerdos con EEUU, Rusia y Francia en relación a la producción de energía nuclear civil.	Mantiene su política de renuncia a las ADM.
<b>Siria</b>	Reclama la firma del TNP por parte de Israel. Busca apoyo extranjero para sustituir los Scud-B.	Washington congela los activos estadounidenses de tres organizaciones gubernamentales sirias a las que acusa de proliferadoras de ADM.
<b>Turquía</b>		La agencia nuclear turca anuncia la primera instalación nuclear civil turca entre 2012 y 2015, y planes para construir dos más.

En el plano nacional, y contando con que un año no es mucho tiempo para que se produzcan cambios radicales en un terreno como el de las ADM, la situación de los países de la región se sintetiza en las páginas siguientes.

### *Argelia*

Argelia dispone de un reactor nuclear de 15Mw (Al Salam), que probablemente se ha actualizado hasta los 40Mw. Es miembro de la Convención de Armas Químicas, pero sigue sin integrarse en la Convención de Armas Biológicas y Tóxicas.

### *Arabia Saudí*

Aunque no ha habido noticias concretas sobre posibles desarrollos de programas de ADM durante el último año, aumentan los mensajes de Riad sobre la conveniencia de un programa nuclear para aumentar su nivel de seguridad nacional (conscientes de la debilidad estructural de sus medios militares y de su excesiva, y crecientemente incómoda, dependencia del paraguas que le proporciona Washington). Hasta donde se conoce, no tiene capacidad propia para llegar a producir sus propias armas, aunque es probable que –a través de la financiación de programas nucleares en otros países– haya recibido información sobre la tecnología necesaria para ello y sobre posibles vías de acceso para la importación de componentes o de armas, si en algún momento se tomara tal decisión.

A finales de 2006 se difundieron diversas declaraciones de figuras prominentes del reino sobre el interés nacional en poner en marcha un programa nuclear civil. Aunque sin llegar a establecer una conexión directa con el problema iraní, parecía obvio que los rumores trataban de mostrar, al menos, la ansiedad que el desarrollo de su vecino chíí provocaba en quien se percibe a sí mismo como el principal referente del mundo suní.

En diciembre de 2006, los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo –que incluye a Arabia Saudí– mantuvieron reuniones con un equipo del OIEA sobre posibles planes de desarrollo de un programa nuclear civil conjunto. También cabe reseñar que se mantienen abiertos los canales de comunicación en esta materia con Rusia, Paquistán e incluso Corea de Norte<sup>36</sup>.

### *Egipto*

La intención de Egipto de recuperar su programa nuclear está cada vez más fundamentada. El Ministro de Electricidad y Energía, Hasan Younes, afirmó en marzo de 2007 que el país está formando personal, preparando las infraestructuras básicas y buscando ubicaciones para el proyecto, cuyo objetivo es establecer 10 centrales nucleares generadoras de electricidad a lo largo del país. Al mismo tiempo, manifestó que había planes para construir una central nuclear de 1.000Mw en Al-Dabah, y posiblemente otras tres centrales de 600Mw. Se estima que la primera estará lista en una década, y las otras tres antes de 2020. Hasta ahora, Egipto no ha manifestado interés en embarcarse en un programa de enriquecimiento de uranio.



La comunidad internacional no ha recibido negativamente la decisión egipcia de retomar su programa nuclear. Estados Unidos, Francia e Israel no lo consideran una amenaza a la proliferación, siempre que éste no persiga enriquecer uranio, y Rusia, China y Estados Unidos ya han manifestado su interés en involucrarse en el proyecto.

Younes ha insistido en el buen recibimiento que los planes egipcios están teniendo en la comunidad internacional, con 8 billones de libras egipcias (unos 1.000 millones de euros) invertidas en el sector energético durante el año fiscal 2006-2007. El Banco Mundial, por su parte, manifestó en marzo de 2007 su disponibilidad para financiar cualquier programa nuclear egipcio que sea pacífico, y Rusia y Egipto han llegado a un principio de acuerdo para colaborar en este campo. En cualquier caso, el OIEA ya ha afirmado que a Egipto le restan al menos diez años para poder disponer de capacidad nuclear.

Mientras tanto, el régimen egipcio sigue actualizando sus capacidades antimisiles, a través de contratos con Raytheon Co. Igualmente, en este caso con Boeing, está en proceso de aumentar sus sistemas de SM-1, SHORAD y Skygard "Aumoun".

### *Irán*

Al margen del programa nuclear, que concentra la atención mundial, Irán ha probado con éxito el sofisticado misil antiaéreo de corto alcance Tor-M1 –del que dispone de 29 unidades adquiridas a Rusia–, y el misil de crucero SSN4 (Raad) –que alcanza objetivos situados a 300km de distancia, puede llevar cabezas de guerra de hasta 500kg de peso y volar a baja altitud, evitando de esta manera los radares y las medidas de tipo electrónico.

También afirma haber probado un lanzacohetes, recalcando en todo caso que su objetivo último no es lanzar misiles, sino satélites comerciales en órbita<sup>37</sup>. El Pentágono afirma, por el contrario, que este lanzamiento es el paso previo para que Irán desarrolle un Misil Balístico Intercontinental (ICBM), con capacidad de alcanzar la costa estadounidense, y estima que estará listo para 2015. Al parecer<sup>38</sup> Irán ha logrado convertir uno de sus misiles Shahab-3 en un lanzador de satélites. Esto supone pasar de vehículos lanzadores de una sola etapa (como el propio Shahab-3) a otro de dos o tres etapas (tecnológicamente más complejo). Si esto es cierto, y existen numerosas señales de ello, Teherán habría logrado dar un significativo golpe de efecto puesto que, en definitiva, la única diferencia entre un lanzador de satélites y un ICBM es, sencillamente, el tipo de carga que se instale a bordo.

### *Israel*

La postura de Israel sigue en la misma línea de los años anteriores, aunque con un papel, si cabe, más activo que antes. La declaración- o, posiblemente, el *lapsus*- del Primer Ministro, Ehud Olmert, en diciembre pasado- reconociendo que Israel es un poder nuclear- no ha cambiado ni su tradicional política de ambigüedad calculada, ni el comportamiento de sus vecinos.

En septiembre de 2007 se difundieron documentos<sup>39</sup> que indicarían que el país busca reservarse una posición de excepción en el régimen inter-



nacional de no proliferación, mientras sigue reforzando sus vínculos con proveedores de tecnologías y materiales nucleares. En ese mismo mes, Israel atacó instalaciones en territorio sirio que, según lo que terminó reconociendo informalmente unas semanas después, tenía como objetivo frenar su supuesto programa nuclear. Esta acción, además de ser una advertencia para sus adversarios regionales, puede ser interpretada como un nuevo enfoque israelí para reforzar en el escenario internacional su perfil como un actor empeñado en la lucha contra la proliferación; todo ello al margen de que parezca improbable que Siria esté desarrollando un programa nuclear de amplio alcance.

En general, Israel, que combina sus propias capacidades con el apoyo que recibe de otros países, sigue basando la política de desarrollo de su arsenal nuclear en su pretensión de contar con un radical elemento de disuasión, e hipotético castigo, como un último recurso frente a posibles escenarios de destrucción del Estado en sus enfrentamientos regionales y, cada vez más, en su percepción de la que hoy considera su principal amenaza: Irán. Así se explica, por ejemplo, que el esfuerzo principal en su investigación se centre en el desarrollo de sistemas de protección contra misiles y no en el desarrollo de nuevos misiles con mayor alcance. En ese sentido, en noviembre de 2006 Israel anunció la mejora del SPYDER, un sistema de protección antiaérea que puede interceptar ahora amenazas de medio alcance y, en febrero de 2007, aprobó el sistema de defensa contra misiles de corto alcance Iron Dome, que se estima que estará finalizado en 24 meses. En el mismo mes probó con éxito (utilizando simulaciones del misil balístico iraní Shahab-3) el sistema de defensa antiaérea Arrow, capaz de interceptar misiles a una altitud mucho mayor a la de sistemas anteriores, lo que le permite un segundo intento en caso de que el primero fuese fallido. En su conjunto estos tres sistemas están pensados para defender a Israel de amenazas tan distintas como las representadas por los rudimentarios cohetes palestinos Qassam o los iraníes Zelzal, para lo cual necesita asimismo incrementar el número de sistemas antimisiles Arrow 2 con idea de desplegarlos a lo largo de todo el país<sup>40</sup>.

En el plano diplomático, Israel ha firmado este año la Convención de Naciones Unidas para la Represión de Actos de Terrorismo Nuclear y, en el más puramente militar, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos ha prorrogado por otros cinco años su apoyo al ya mencionado sistema de defensa israelí Arrow.

Como apunte adicional de esa estrategia de defensa, en marzo de 2007, la Fuerza Aérea Israelí (FAI) presentó una nueva versión de su vehículo aéreo no tripulado, el Heron, con una autonomía de 30 horas a una velocidad de 225 kilómetros por hora y a una altitud de 10.000 metros, lo que le proporciona un alcance de 6.700 kilómetros y, por tanto, la posibilidad de cubrir la totalidad del territorio de Irán y el resto de sus vecinos de Oriente Medio. De momento, la FAI ha recibido ya 8 Heron, e India ha firmado un acuerdo para adquirir otros 50.

También, el 20 de marzo de 2007, Israel llevó a cabo ejercicios militares de reacción de un hipotético ataque simultáneo de misiles contra distintos puntos del país. En la operación estuvieron involucradas la policía y todas las fuerzas de seguridad y rescate, incluyendo soldados, bomberos, ambulancias, funcionarios gubernamentales y personal sanitario. La operación tuvo como objetivo central mostrar las lecciones aprendidas

La postura de Israel sigue en la misma línea de los años anteriores, aunque con un papel, si cabe, más activo que antes

en la confrontación violenta que tuvo lugar el verano de 2006 entre Hezbolá y las fuerzas israelíes.

### ***Libia***

Libia mantiene su política de renuncia a las ADM. En esa línea, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas extendió el plazo límite, a requerimiento libio, para la destrucción del arsenal de armas químicas de Categoría 1<sup>41</sup>, hasta el 31 de diciembre de 2010. Asimismo, la OPAQ ha instado a Libia para que destruya las armas de Categoría<sup>42</sup> 2 tan pronto como sea posible y, en cualquier caso, no más tarde del 31 de diciembre de 2011. En contraste con este proceso, sin embargo, en junio de 2007 Libia rechazó cumplir el acuerdo, a pesar de que había llegado a un pacto previo con Estados Unidos para destruir su arsenal. Parece claro que no hay voluntad libia de incumplir lo establecido, sino que los retrasos se explicarían por puntuales razones de naturaleza económica.

Por otro lado, en abril de 2007, el Ministro de Asuntos Exteriores ruso afirmó que la Agencia de Energía Atómica rusa cooperaría con Libia en el desarrollo del uso pacífico de la energía nuclear, específicamente para fines médicos.

### ***Marruecos***

Marruecos forma parte del TNP y sus movimientos en este campo se limitan a una reciente petición para construir un pequeño reactor de investigación nuclear, con la consiguiente autorización del gobierno de Estados Unidos, y al anuncio de su interés por iniciar la construcción de una central nuclear, tal como se reseñaba anteriormente.

Tampoco se conoce que disponga de arsenales de armas químicas y biológicas. Por otra parte, figura como Estado firmante de la BTWC y también ha firmado, pero no ratificado, la CWC.

### ***Siria***

Mientras Siria sigue insistiendo, por un lado, que no está inmersa en un programa nuclear y que no alberga intención alguna de convertirse en una potencia nuclear, por otro, recalca que podría verse obligada a seguir ese camino como única alternativa para hacer frente al alto nivel de consumo nacional de energía (con ritmos de aumento del 10% anual) y a la caída de sus limitadas reservas petrolíferas.

Junto a los problemas derivados de la supuesta existencia de un programa nuclear, Siria se encuentra en un momento aún más delicado como consecuencia de su posesión de armas químicas. Si bien este arsenal habría sido creado en su momento por razones de seguridad nacional; ahora, su mera posesión constituye un factor de conflictividad en la medida en que sus enemigos se sienten amenazados por él. Parece claro que el abandono de estos programas ayudaría al régimen y al país a

mejorar su seguridad; sin embargo, es difícil imaginar que tal decisión llegue a producirse tras el esfuerzo realizado a lo largo de muchos años.

Desde una perspectiva analítica, parecería prudente que Damasco reexaminara sus prioridades y evaluara si el mantenimiento de su arsenal químico le compensa el riesgo de sufrir ataques de mayor entidad del que ha recibido el pasado 6 de septiembre de 2007 y los costes<sup>43</sup>.

En lo que respecta al desarrollo misilístico, la prensa israelí afirmó en enero de 2007 que Siria había probado el Scud D, un misil balístico de corto alcance (700 kilómetros) que tendría dentro de su radio de acción a cualquier punto del territorio israelí. También, según fuentes de inteligencia, Siria estaría desarrollando nuevas capacidades para el resto de su arsenal de misiles Scud y tratando de adquirir el Iskander-E (SS-X-26) ruso.

### Turquía

Turquía anunció este año sus planes para la construcción de tres instalaciones para la generación de energía nuclear, con una capacidad total de 5.000 Mw, por un coste global de unos 5.400 millones de euros y que deberían estar operativos entre 2012 y 2015.

Aunque el creciente temor generado por el programa nuclear iraní ha desatado ya el debate nacional sobre la necesidad de reaccionar a lo que se percibe como una amenaza, no hay ninguna prueba de que Ankara haya decidido poner en marcha ningún tipo de programa nuclear militar.

Junto a los problemas derivados de la supuesta existencia de un programa nuclear, Siria se encuentra en un momento aún más delicado como consecuencia de su posesión de armas químicas

## Tablas

País	Biológicas	Químicas	Nucleares	Misiles Balísticos
Arabia Saudí	Ninguna	Ninguna?	Investigación?	Si
Argelia	Investigación	Desarrollo?	Investigación	No
Egipto	Desarrollo?	Reservas	Investigación	Si
Irán	Desarrollo	Desplegado	Desarrollo	Si
Israel	Capacidad de producción	Capacidad de producción	Desplegado	Si
Jordania	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Libano	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Libia	Terminado	Terminado	Terminado	Si
Marruecos	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Mauritania	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Siria	Desarrollo?	Desplegado	Investigación	Si
Túnez	Ninguna	Ninguna	Ninguna	No
Turquía	Ninguna	Ninguna	Ninguna	Si
Yemen	Ninguna	Ninguna?	Ninguna	Si

#### Leyenda:

- Capacidad de Producción: Capaz de producir ADM, sin haber producido cantidades significativas.
- Desplegado: Armas nucleares, químicas o biológicas integradas en las fuerzas armadas y operativas.
- En Desarrollo: Actividades para desarrollar su capacidad de producción.
- Investigación: Actividades con uso doble (civiles, aunque con potencial de ser usado para fines militares).
- Terminado: Producción en el pasado. Ha desmantelado el programa y sus municiones.
- Interrogante?: Informes o datos no concluyentes.

Fuentes: Center for Nonproliferation Studies (CNS), Jaffee Center for Strategic Studies) JCSS

Tabla 3: Programas de misiles seleccionados				
País	Misil	Cantidad	Alcance (Km)	Carga (Kg)
Irán	Shahab-1 (Shehab-1, Hwasong-5, Scud-B)	200-300	320	1.000
	Shahab-2 (Shehab2, Hwasong-6, Scud-C)	100-150	500	1.000
	Shahab-3 (Shehab-3, Nodong)	25-100	1.000	1.000
	Shahab-4	1-2 prototipo	2.000	1.000
	Shahab-5 (ICBM)		10.000	1.000
	Tor-M1	29	Corto alcance	-
	SSN4 (Raad)	1	300	500
Israel	Lance (SRBM)		130	450
	Jericho I (SRBM)	~50	500-650	450-500
	Jericho II (MRBM)	~50	1.500	1.000
	Jericho III (IRBM) en desarrollo		4.800	desconocido
Siria	Popeye (SLCM)		200-350	200
	Harpoon (SLCM)		120	200-220
	SS-21 (Scarab)	200	70	160
	Scud-B (SS-1C, R-17 Elbrus)	200	300	1.000
	Scud-C (Hwasng-6)	60-120	500-600	1.000
	Scud-D? (Nodong 1)		700	1.000
Arabia Saudí	DF3-A/CSS-2	50-120	2.200	2.000

- ?: Informes o datos no concluyentes.

Fuentes: GlobalSecurity.org, fas.org, SIPRI

Tabla 4: Resumen del marco de la BTWC y de la CWC		
Convención	Año	Resultados destacados
BTWC	1972	Actualmente, 158 países (con 16 más pendientes de su ratificación) han firmado su compromiso para prohibir el desarrollo, producción y almacenamiento de armas biológicas y tóxicas.
1ª CR	1980	Reafirmación del compromiso de los miembros.
2ª CR	1986	Inicio de los sistemas de verificación y de las medidas de creación de confianza.
3ª CR	1991	Expansión de las medidas de creación de confianza.
4ª CR	1996	Nuevos protocolos de verificación.
5ª CR	2001	Sin declaración final por veto de Estados Unidos. Acuerdo sobre reuniones anuales para reforzar la convención en cuanto a sus mecanismos de actuación en materia de seguridad, respuestas internacionales contra su posible uso ilegal o enfermedades relacionadas, refuerzo de instituciones para la detección y reacción y un código de conducta para la comunidad científica.
6ª CR	2006	Recuperación de la "dinámica positiva", perdida tras el fracaso de la 5ª CR. Acuerdo sobre siguientes pasos para discutir- aunque no negociar- distintos aspectos de la Convención.
CWC	1993	182 miembros, comprometidos a prohibir el desarrollo, producción y almacenamiento de armas químicas, y a cooperar con mecanismos para su verificación y control.
1ª CR	2003	Evaluación de los mecanismos existentes y reafirmación de la voluntad política a través de dos documentos finales: Declaración Política y Documento de Revisión.
2ª CR	2008	-

**Leyenda:**

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

CR: Conferencia de Revisión.

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

Fuentes: www.opbw.org; www.opcw.org

Tabla 5: Participación de países mediterráneos en la BTWC y la CWC																	
	1972	1973	1974	1975	1979	1982	1984	1993	1995	1996	1997	1998	2000	2001	2002	2004	2007
Arabia Saudí	FIR RAT							FIR		DEP							
Argelia*								FIR	DEP					FIR RAT			
Egipto*	FIR																SPF
Irán*	FIR	RAT						FIR			DEP						
Israel*								FIR									SPF
Jordania	FIR			RAT							DEP**						
Líbano	FIR			RAT													SPF
Libia						APR		FIR									DEP
Marruecos*	FIR							FIR	DEP						RAT		
Mauritania*								FIR				DEP					SPF
Siria*	FIR																SPF
Túnez*	FIR	RAT						FIR			DEP						
Turquía*	FIR		RAT					FIR			DEP						
Yemen	FIR				RAT			FIR					DEP				
<b>Otros actores mediterráneos</b>																	
Estados Unidos*	FIR			RAT				FIR			DEP						
Francia*							APR	FIR	DEP								
Reino Unido*	FIR			RAT				FIR		DEP							

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

\*\* = Depositado como instrumento de adhesión.

FIR – Firmado; RAT – Ratificado; APR – Aprobado; DEP – Depositado; SPF - Sin Participación Formal.

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

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

Fuentes: www.opbw.org; www.opcw.org

Tabla 6: Datos básicos del MTCR	
<i>Miembros</i>	Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania.
<i>Objetivos</i>	Limitar la difusión de tecnología y sistemas- misiles con un mínimo de 500kg de carga y 300km de alcance y de vehículos aéreos no tripulados (UAV)- utilizados como vectores de lanzamiento de armas nucleares. Cooperación y transparencia en el comercio relacionado.

## Anexos

### Lista de acrónimos

<b>ABM</b>	Tratado sobre Misiles Anti-Balísticos.
<b>ADM</b>	Armas de Destrucción Masiva.
<b>BTWC</b>	Convención de Armas Biológicas y Tóxicas (Biological and Toxins Weapons Convention).
<b>CTBT</b>	Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (Comprehensive Test Ban Treaty).
<b>CWC</b>	Convención de Armas Químicas (Chemical Weapons Convention).
<b>EEUU</b>	Estados Unidos de América.
<b>ICBM</b>	Misil Balístico Intercontinental (Intercontinental Ballistic Missile).
<b>IDF</b>	Fuerzas Israelíes de Defensa (Israeli Defense Forces).
<b>IRBM</b>	Misil Balístico de Alcance Intermedio (Intermediate-Range Ballistic Missile).
<b>LACM</b>	Misil Crucero de Ataque a Tierra (Land Attack Cruise Missiles).
<b>MIRV</b>	Vehículo de Reentrada Múltiple e Independiente (Multiple Independently Targetable Re-entry Vehicle).
<b>MLRS</b>	Sistema de Lanzacohetes Múltiple (Multiple Launch Rocket System).
<b>MRBM</b>	Misil Balístico de Alcance Medio (Medium-Range Ballistic Missile).
<b>MTCR</b>	Régimen de Control de Tecnología de Misiles (Missile Technology Control Regime).
<b>OIEA</b>	Organismo Internacional de la Energía Atómica.
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>OPAQ</b>	Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.
<b>OTAN</b>	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
<b>PEV</b>	Política Europea de Vecindad.
<b>SLBM</b>	Misil Balístico Lanzado desde Submarino (Submarine-Launched Ballistic Missile).
<b>SLCM</b>	Misil Crucero Lanzado desde Submarino (Submarine-Launched Cruise Missile).
<b>SRBM</b>	Misil Balístico de Corto Alcance (Short-Range Ballistic Missile).
<b>SSBN</b>	Submarino Nuclear dotado de Misiles Balísticos (Ballistic Missile Submarine).
<b>TNP</b>	Tratado de No-Proliferación de armas nucleares.
<b>UE</b>	Unión Europea.
<b>UMA</b>	Unión del Magreb Árabe.
<b>UVA</b>	Vehículo Aéreo no Tripulado (Unmanned Aerial Vehicle).
<b>ZLAN</b>	Zona Libre de Armas Nucleares.

### **Cronología del programa nuclear de Irán (octubre 2006/octubre 2007)**

28/10/2006. Irán confirma que ha puesto en funcionamiento una segunda cascada de centrifugadoras para el enriquecimiento de uranio.

23/11/2006. Mohamed El Baradei dice que todavía quedan varias cuestiones pendientes antes de poder decir que no existen actividades nucleares “no-declaradas” en Irán.

23/12/2006. Aprobada por unanimidad la Resolución 1737 del Consejo de Seguridad de la ONU. Impone sanciones contra Irán después de no haber parado su enriquecimiento de uranio como exigía la Resolución 1696.

06/02/2007. Irán continúa la instalación de 3.000 centrifugadoras en Natanz, en contra del ultimátum del Consejo de Seguridad de la ONU. El objetivo final es la instalación de 54.000 centrifugadoras.

10/02/2007. El OIEA suspende la mitad de sus proyectos de asistencia técnica en Irán. Es una reacción contra la falta de cooperación de Teherán, y depende de la aprobación del comité del organismo.

22/02/2007. El OIEA publica su informe para el Consejo de Seguridad de la ONU sobre las actividades nucleares de Irán. Sostiene que Teherán ha acelerado el enriquecimiento de uranio en vez de cumplir con el ultimátum del Consejo. También contiene información sobre la continuada construcción de instalaciones nucleares, las actividades en las instalaciones de Natanz y la expansión del número de centrifugadoras.

06/03/2007. El jefe de la agencia atómica iraní, Gholam Reza Aghazadeh, declara que Irán ha empezado la construcción de una nueva instalación nuclear en Darkhovin. Tendrá una capacidad de 360Mw.

09/03/2007. El comité del OIEA aprueba la suspensión de 22 proyectos de asistencia nuclear a Irán. Forma parte de la imposición de sanciones por parte del Consejo de Seguridad de la ONU.

21/03/2007. La construcción del reactor nuclear en Bushehr parece haberse parado después la retirada de técnicos e ingenieros por parte de Rusia. Rusia aduce que hay un retraso en los pagos por parte de Teherán.

24/03/2007. Se adopta unánimemente la Resolución 1747 en el Consejo de Seguridad de la ONU. Impone nuevas sanciones contra Irán, incluyendo comercio en armas y medidas financieras.

09/03/2007. El presidente Mahmud Ahmadineyad anuncia que Irán tiene la capacidad de producir combustible nuclear al nivel industrial.

23/04/2007. Oficiales rusos declaran que, por falta de fondos iraníes para hacer frente a los pagos pendientes, el reactor de Bushehr no podrá ser operativo antes del verano de 2008.

15/05/2007. Irán rechaza “un plan suizo” para detener su enriquecimiento de uranio a cambio de una suspensión de las sanciones de la ONU contra el país.

25/07/2007. Irán advierte que consideraría “acciones ilegales”- amenazando incluso con retirarse del TNP- la continuación de las sanciones de la ONU en reacción contra su programa nuclear.

27/08/2007. El OIEA publica un documento elaborado por Irán sobre cooperación entre el organismo y Teherán.

02/09/2007. Mahmud Ahmadineyad anuncia que Irán ha logrado objetivos importantes para su programa nuclear y que tiene 3.000 centrifugadoras operativas para el enriquecimiento de uranio.

11/10/2007. Irán dice que ha entregado información sobre sus centrifugadoras durante una reunión con el OIEA. Además expresa su esperanza sobre la viabilidad de un plan suizo para facilitar el dialogo entre Irán y la comunidad internacional.



### Fuentes de las tablas y otros sitios relacionados de interés

<b>Sigla</b>	<b>Nombre</b>	<b>Sitio Web</b>
ACA	Arms Control Organization	<a href="http://www.armscontrol.org">www.armscontrol.org</a>
OPBW	Biological and Toxin Weapons Convention	<a href="http://www.opbw.org">www.opbw.org</a>
CNS	Center for Non proliferation Studies	<a href="http://cns.miis.edu">http://cns.miis.edu</a>
CDI	Center for Defense Information	<a href="http://www.cdi.org">www.cdi.org</a>
CTBTO	Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization	<a href="http://www.ctbto.org">www.ctbto.org</a>
FAS	Federation of American Scientists	<a href="http://www.fas.org">www.fas.org</a>
	Global Security.org	<a href="http://www.globalsecurity.org">www.globalsecurity.org</a>
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica	<a href="http://www.iaea.org">www.iaea.org</a>
IMF	International Monetary Fund	<a href="http://www.imf.org">www.imf.org</a>
ISIS	Institute for Science and International Security	<a href="http://www.isis-online.org">www.isis-online.org</a>
NTI	Nuclear Threat Initiative	<a href="http://www.nti.org">www.nti.org</a>
OPAQ	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons	<a href="http://www.opcw.org">www.opcw.org</a>
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute	<a href="http://www.sipri.org">www.sipri.org</a>
The Bulletin	Bulletin of the Atomic Scientists	<a href="http://www.thebulletin.org">www.thebulletin.org</a>
UNTD	United Nations Treaty Database	<a href="http://untreaty.un.org">http://untreaty.un.org</a>

## Notas

1. Un primer apunte sobre este tema puede verse en Jesús A. Núñez, "Venta de armas, estabilidad y democracia en Oriente Medio", *El País*, 9 de agosto de 2007.
2. Si en 1981 Israel cumplió esa tarea, destruyendo lo que iba a ser el primer reactor nuclear iraquí en Osirak, ahora (el 6 de septiembre de este mismo año) todo indica que sus aviones de combate han vuelto a hacer lo mismo en territorio sirio.
3. Nada menos que lograr que cinco potencias nucleares se comprometieran a reducir, hasta eliminar, sus arsenales y que el resto de los 188 firmantes renunciaran a adquirir una capacidad tan extraordinaria como la nuclear.
4. Gran Bretaña es el único miembro de ese exclusivo grupo que se ha atrevido, al menos en el terreno teórico, a desarrollar una visión que plantea la renuncia a los arsenales que posee.
5. Así lo analiza con precisión George Perkovich en "The End of the Nonproliferation regime?", *Current History*, noviembre de 2006.
6. Comisión sobre las Armas de Destrucción Masiva (2007): *Las armas del terror; librando al mundo de las armas nucleares, químicas y biológicas*, UNESCO Etxea/Asociación para las Naciones Unidas en España.
7. Baste señalar, dentro de la región, la decisión dada a conocer en marzo por Marruecos de construir una central nuclear (por cuyo contrato pugnan, de momento, empresas rusas, estadounidenses y francesas) o el acuerdo firmado por Libia con EEUU, también en marzo, para retomar el desarrollo de actividades nucleares con fines pacíficos.
8. En el marco de un encuentro de los países miembros del OIEA, su director, el egipcio Mohamed El Baradei, aseguró que a pesar de los más de cuatro años empleados en inspeccionar las ambiciones nucleares de Irán, su organización es incapaz de asegurar fehacientemente que el programa nuclear iraní sea de naturaleza pacífica. *USA Today*, 5 de marzo de 2007.
9. Ese punto no sería, en el peor de los casos, más que una etapa intermedia, aunque relevante, en el proceso para adquirir una capacidad militar operativa en el terreno nuclear años más tarde.
10. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/681/45/PDF/N0668145.pdf?OpenElement>
11. Fueron liberados trece días después de su detención, como un "regalo de Pascua" en palabras del propio presidente Ahmadineyad, que no dudó en manejar esa corta crisis como un intento por recuperar protagonismo frente a sus rivales internos, muy críticos con su gestión y crecidos ante los malos resultados de los aliados del presidente en las elecciones municipales de diciembre pasado.
12. El 7 de julio de 2007, Mohamed El Baradei advirtió- según la BBC- contra "los nuevos locos que quieren bombardear Irán", [http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/nuclear\\_detectives/6707457.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/nuclear_detectives/6707457.stm)
13. Así parece ponerlo de manifiesto el escaso impacto de las sanciones aprobadas hasta ahora en el Consejo de Seguridad de la ONU.
14. Aunque todo indica que la cantidad de centrifugadoras instaladas no es aún la necesaria para alcanzar ese punto y que, por el contrario, se suceden los problemas técnicos para lograr un rendimiento óptimo de las ya conectadas.
15. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/281/43/PDF/N0728143.pdf?OpenElement>
16. Tras varios intentos frustrados de dimisión, abandonó finalmente su cargo el 20 de octubre de 2007 y fue sustituido por Saeed Jalili, hasta ese momento viceministro de asuntos exteriores para Europa y América.
17. Es interesante observar el juego de Moscú, como principal suministrador del reactor de Buhsher, para no perder el equilibrio, conservando sus vínculos con Teherán pero, en la práctica, retrasando reiteradamente el calendario de entrega del conjunto de la obra y, en especial, del combustible nuclear para iniciar su producción.
18. Que, de hecho, funcionó durante el período 2003-05, cuando Irán respondió positivamente al requerimiento de Alemania, Francia y Gran Bretaña para entrar en negociaciones.
19. D. Dassa Kaye & F.M. Wehrey (2007): "A Nuclear Iran: The Reactions of Neighbours", *Survival*, 49 (2), pp.111-118.
20. Sigue siendo difícil distinguir entre razones científicas y actividades militares, como queda demostrado claramente por las ambigüedades del *General Purpose Criterion* de la CWC, según el cual se prohíben todos los productos "químicos tóxicos y sus precursores, excepto los dedicados a propósitos no prohibidos por esta Convención, siempre en tipos y cantidades consistentes con tales propósitos".
21. Baste reseñar que, en el terreno de las armas químicas, entre ambos acumulaban, en el momento de la entrada en vigor de la CWC (1997), el 98% de las existencias mundiales. Hoy (2007), con el horizonte del compromiso adquirido de que en abril de 2012 no debe existir ningún arma química, EEUU ha destruido sólo el 40% de su arsenal y Rusia únicamente el 20%.
22. Egipto tiene un claro perfil proliferador en este terreno. Está suficientemente documentado que usó bombas de mostaza durante la Guerra de Yemen, entre 1963 y 1967. También parece probable que, justo antes de la Guerra de Yom Kippur (1973), transfirió armas químicas a Siria.
23. Es un país que ha contado con arsenales y programas de desarrollo en este campo y que ha llegado a utilizarlas en el contexto de su guerra contra Irán (1980-88) y contra su propia población kurda. En la actualidad (noviembre de 2007) se encuentra negociando con la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) su integración en el proceso internacional.

24. Tras diez intentos frustrados, su único ataque "exitoso" fue el efectuado en julio de 1995, utilizando gas sarín en el metro de Tokio.
25. J. Acton, M. Brooke Rogers & P. D. Zimmerman (2007): "Beyond the Dirty Bomb: Re-thinking Radiological Terror", *Survival*, 49(3), pp.151-168.
26. Para un resumen actual de la situación véase Graham S. Pearson (2006): "The Importance of Implementation of the General Purpose Criterion of the Chemical Weapons Convention", *Kemijau Industri*, 55(10), 413-422, <http://knjiznica.irb.hr/hrv/kui/vol55/broj10/413.pdf>. También Nicholas A. Sims (2007): "The Future of Biological Disarmament: New Hope After the Sixth Review Conference of the Biological Weapons Convention", *The Non Proliferation review*, 14(2), <http://cns.miis.edu/pubs/npr/vol14/142toc.htm>
27. [http://www.opbw.org/rev\\_cons/6rc/6rc\\_press.htm](http://www.opbw.org/rev_cons/6rc/6rc_press.htm)
28. También hay que incluir en este mismo apartado a distintos tipos de aviones de combate, vehículos aéreos no tripulados (UAV, en sus siglas inglesas), vehículos espaciales y vectores terrestres tan clásicos como las llamadas "mochilas nucleares" o las minas nucleares.
29. Probablemente operativo desde 2005.
30. Es un dato chocante que no parece haber mucha preocupación por la combinación de misiles con armas químicas o biológicas, aunque fuera exactamente esa combinación la que causó el aumento del interés por la proliferación de misiles a escala mundial tras los ataques de Irak contra Israel con misiles Scud, en 2003. Sin fundamento claro para ello, parece ir imponiéndose una visión que asocia las armas biológicas y químicas al terrorismo, mientras que los misiles tienden a vincularse prácticamente en exclusiva con las armas nucleares.
31. Así lo entiende, con una visión crítica y preocupada Dennis M. Gormley, en "Missile Defence Myopia: Lessons from the Irak War," *Survival*, vol. 45, no. 4 (Winter, 2003-04), pp. 61-86.
32. Así lo recoge Uzi Rubin en "The global range of Iran's ballistic missile program", *Jerusalem Issue Brief* V. 5, N. 26, 20 de junio de 2006, Jerusalem Center for Public Affairs.
33. "Israeli media says Syria has tested Scud," *Agence France Presse*, 2 de febrero de 2007.
34. Según manifiesta la *Nuclear Threat Initiative* ([www.nti.org](http://www.nti.org)).
35. Los autores desean reconocer la contribución de Júlía Viladomat en la elaboración de este apartado del informe.
36. Los contactos con estos últimos dos países parecen ser consecuencia de operaciones financieras realizadas durante la década anterior.
37. Es probable que se trate de un Taepodong-2 norcoreano, al que simplemente se le haya cambiado la pintura exterior y la bandera, pero aún en ese caso mostraría el nivel de colaboración con Corea del Norte (y con Paquistán) y la voluntad por dar un salto de esas dimensiones por partedel régimen iraní.
38. *Aviation Week&Space Technology*, 26 de enero de 2007.
39. George Jahn, *Israel Seeks Exemption From Atomic Rules*, Associated Press, 25 de septiembre de 2007.
40. En la actualidad existen dos series desplegadas, una en el sur y otra en el norte. La tercera serie podría desplegarse cerca del complejo nuclear en Dimona.
41. Armas basadas en sustancias químicas de "schedule 1" (calendario 1). Están designadas como "alto riesgo", e incluyen el sarín y el VX.
42. Armas basadas en sustancias químicas de "non-schedule 1" (no calendario 1). Están designadas como "riesgo significativo", e incluye el fosgeno.
43. Como el materializado el 4 de enero de 2007, cuando Washington decidió congelar los activos estadounidenses de 3 organizaciones gubernamentales sirias, acusadas de proliferadoras de armas de destrucción masiva.

# VI Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. La seguridad humana

Programa del seminario

## PROGRAMA DEL SEMINARIO

---

La iniciativa de organizar conjuntamente este seminario internacional se remonta al año 2002. Desde entonces y, con periodicidad anual, el Ministerio de Defensa y la Fundación CIDOB han reunido en Barcelona a los principales expertos, académicos y gubernamentales, civiles y militares, involucrados en el estudio y la práctica de la seguridad y la defensa en el Mediterráneo.

Los principales objetivos de este encuentro son, en primer lugar, aumentar la transparencia y el conocimiento en el desarrollo e implementación de las distintas iniciativas en el campo de la seguridad. En segundo lugar, fomentar espacios de relación y conocimiento mutuo entre personalidades de procedencias y disciplinas diversas. En tercer lugar, contribuir al debate político y académico sobre la seguridad y la defensa en el Mediterráneo.

En esta edición el Seminario dedica una especial atención tanto a los escenarios para la seguridad en el Mediterráneo como a cuestiones vinculadas a la seguridad humana (libertades fundamentales, cooperación civil-militar y reforma del sector de seguridad)

## LUNES, 5 DE NOVIEMBRE DE 2007

### 16:00 INAUGURACIÓN

---

Palabras de bienvenida a cargo de:

**Narcís Serra**, Presidente de la Fundación CIDOB

Intervenciones inaugurales de:

**José Antonio Alonso**, Ministro de Defensa de España

**João Mira Gomes**, Secretario de Estado de Defensa y Asuntos Marítimos, Portugal

*Pausa café*

### 18:00 BALANCE DE INICIATIVAS DE COOPERACIÓN

---

La PESC y la PESD en el Mediterráneo

**Martín Ortega**, Profesor de Derecho Internacional, Universidad Complutense, Madrid

El proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad

**Eduard Soler**, Coordinador del Programa Mediterráneo, Fundación CIDOB, Barcelona

La cooperación en el Mediterráneo Occidental: el 5 + 5

**Mario Rino Me**, Almirante, Presidente del 5+5, Ministerio de Defensa de Italia

Diálogo Mediterráneo de la OTAN e Iniciativa de Cooperación de Estambul

**Alberto Bin**, Responsable de cuestiones regionales y Diálogo Mediterráneo de la OTAN

#### Debate

Modera:

**Luis M. Cuesta Civís**, Secretario General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa de España

#### Cena

Orador invitado: General de Ejército **Félix Sanz**, Jefe del Estado Mayor de la Defensa

## MARTES, 6 DE NOVIEMBRE

### 10:00 MESA REDONDA: ESCENARIOS DE SEGURIDAD (O INSEGURIDAD) EN EL MEDITERRÁNEO

---

**Alvaro de Vasconcelos**, Director, Institute of Security Studies of the European Union (ISS-EU), París

**Khadija Mohsen-Finan**, Investigadora principal, Institut Français des Relations Internationales (IFRI), París

**Shlomo Ben-Ami**, Vice-Presidente, Centro Internacional Toledo para la Paz, Madrid

**Fred Halliday**, Catedrático de Relaciones Internacionales, Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI) y London School of Economics (LSE)

**Ian O. Lesser**, Investigador del German Marshall Fund of the United States

**Meliha Altunisik**, Catedrática de Relaciones Internacionales, Middle East Technical University (METU), Ankara

#### Debate

Modera:

**Haizam Amirah Fernández**, Investigador Principal del Área de Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano, Madrid

#### Almuerzo

### 15:00 GRUPOS DE TRABAJO ACERCA DE LA SEGURIDAD HUMANA

#### GRUPO A:

LIBERTADES FUNDAMENTALES Y SEGURIDAD EN EL MEDITERRANEO

Preside:

**Jean-François Coustillièrre**, contraalmirante, jefe de gabinete, JFC Conseil

Ponentes:

**Isabelle Werenfels**, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlín

**Nadir Benseba**, Federación Internacional de Periodistas, Argel

**Salam Kawakibi**, Kawakibi Centre for Democratic Transition, París

Relator:

**Rosa Massagué**, El Periódico de Catalunya

GRUPO B:

LA COOPERACIÓN CIVIL-MILITAR EN LAS MISIONES  
HUMANITARIAS

---

Preside:

**Hans Günter Brauch**, Presidente, AFRES-PRESS; investigador, United Nations University-Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS)

Ponentes:

**Benito Raggio**, General de División, Director General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa de España  
**Radek Khol**, SG Consejo de la UE, DGE IX  
**Francisco Javier Gan Pampols**, Coronel del Ejército de Tierra, Ministerio de Defensa de España

Relator:

**Ángeles Espinosa**, *El País*

GRUPO C:

REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD

---

Preside:

**Yahia Zoubir**, Catedrático de Relaciones Internacionales, EuroMed Marseille School of Management

Ponentes:

**Arnold Luethold**, Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Ginebra  
**Volkan Aytar**, Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV), Estambul  
**Gemma Collantes**, Investigadora post-doctoral, Institut Barcelona de Relacions Internacionals (IBEI), Barcelona

Relator:

**Rosa Meneses**, *El Mundo*

*Pausa café*

18:00 CLAUSURA

---

Presentación del informe 2007 sobre Armas de Destrucción masiva

**Jesús Núñez Villaverde**, Director, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria (IECAH), Madrid

Relatoría de los grupos de trabajo: **Rosa Massagué**, *El Periódico*;  
**Ángeles Espinosa**, *El País*; Rosa Meneses, *El Mundo*

Conclusiones finales

**Celia Abenza**, Directora General de Relaciones Institucionales, Ministerio de Defensa de España

19:00 CÓCTEL DE DESPEDIDA

---