



UNISCI Discussion Papers

LA ASOCIACIÓN DE SEGURIDAD DE LA CONFERENCIA EURO-MEDITERRÁNEA DIEZ AÑOS DESPUÉS: LA ANÁBISIS

AUTOR¹:**ANTONIO MARQUINA**
Director de UNISCI**FECHA:****Octubre 2005**

Introducción

El balance del proceso de Barcelona que se ha venido realizando desde sectores oficiales y no oficiales en los últimos meses es bastante crítico y, en algunos casos, algo simplificado. La realidad de los resultados es, no obstante, bastante frustrante, si no decepcionante, al compararlos con los objetivos que en su día se nos propusieron en la Conferencia de Barcelona. Podemos citar, entre otros:

- Un notable inmovilismo en el tratamiento de las cuestiones de seguridad, de forma especial, pero no única, la seguridad militar y las armas de destrucción masiva.²
- Escasos avances en la transformación de los regímenes autoritarios de los estados del Sur del Mediterráneo.
- Políticas contradictorias de apoyo a la democratización por parte de la Unión Europea.
- Liberalización comercial favorable a los estados de la Unión Europea.
- Muy limitados avances en los intercambios Sur-Sur.
- Fracaso inicial de la asignación de fondos MEDA.
- Fracaso en la modernización de la infraestructura económica de los estados del Sur del Mediterráneo como motor para la atracción de la inversión privada.
- Fracaso en la regulación de los flujos migratorios.

¹ Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores. Estos artículos no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors. These articles do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

² Véase por ejemplo las conclusiones de la VII Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Luxemburgo el 30-31 mayo de 2005. Este documento es importante al haber sido consensuado por los ministros del Norte y Sur pertenecientes al proceso de Barcelona. En el punto 9 se afirma: *“Political and security cooperation at official level has grown although the pace has been slower than hoped for. The partnership has not had any direct effect on the major unresolved conflicts in the region. However, it has been possible to put into place a number of partnership building measures and a more flexible approach (bilateral or sub-regional) has been adopted. Dialogue has been initiated on concrete endeavours in the framework of working groups. In February, the groundwork has been laid for an early warning system against tidal waves in the Mediterranean. Substantial discussions have taken place in order to start a dialogue and cooperation on mine action and de-mining in the Partner Countries and to prepare a seminar in this regard”.*



- Muy escasa efectividad del diálogo cultural al ser selectivo y esencialmente unidireccional, sin un compromiso e interés efectivo de los estados del Sur del Mediterráneo.
- Diálogo cultural orientado a las minorías intelectuales más cercanas a los estados occidentales, sin que estas minorías tengan tampoco en múltiples casos un compromiso serio con estos diálogos, contentándose en la mayoría de los casos a figurar como socios en actividades en las que de hecho participan como un elemento casi de adorno para viajes, reuniones y discusiones.

1. La necesidad de un enfoque conceptual bien articulado

Centrándonos en el capítulo sobre diálogo político y de seguridad y más en concreto en las cuestiones de seguridad, en la actualidad se habla de pasar de un enfoque pragmático, contraponiéndole a un enfoque conceptual, como si el documento de Barcelona tuviera un enfoque conceptual medianamente elaborado. La experiencia enseña que este tipo de planteamientos que propugnan un enfoque pragmático encubren o una notable impotencia o una retirada ante posibles dificultades. Un enfoque conceptual bien articulado tiene numerosas ventajas, no siendo la menor el dar una coherencia y dirección a un proceso que se quiere iniciar para conseguir unos objetivos, objetivos que aparecen con notable claridad en la declaración de Barcelona, impidiendo incongruencias, asimetrías, bandazos, y, sobre todo, eliminar apariencias de movimiento cuando en la realidad a lo que se puede asistir es una notable parálisis o a procesos de retirada y marcha atrás. La frase que se popularizó con Javier Solana, siendo secretario de la OTAN, de “avanzar desde la práctica”, puede ser efectista, y elimina largos y complejos procesos de esfuerzo intelectual. El problema es que estos supuestos avances implican en no pocas ocasiones vueltas y revueltas que el sentido común popular tiene bien caracterizadas con el: “corres bien, pero fuera de camino”.

Esta tendencia, por no llamarla orientación, viene reforzada por la práctica del proceso de Barcelona. El motor del proceso son las reuniones de altos funcionarios de los estados. Estos altos funcionarios, según hemos podido constatar, en múltiples casos no tienen una formación sobre temas de seguridad, ni tienen un grupo de apoyo *ad hoc* en sus respectivos ministerios, o aún ocupando o habiendo ocupado puestos de importancia en organizaciones de seguridad no dan la impresión de haber ahondado en el significado de determinados planteamientos conceptuales subyacentes en documentos básicos de estas organizaciones. Desde esta perspectiva se puede explicar que el dar poca importancia a las cuestiones conceptuales o el desinterés por estos conocimientos básicos tienda a cubrirse de pragmatismo, un pragmatismo donde los conceptos de seguridad se utilizan a discreción, cuando no de forma inmisericorde, o se amontonan sin ninguna lógica en los documentos oficiales.

2. La asociación de seguridad

Una asociación de seguridad³ tiene importantes implicaciones, en primer término al definir el objetivo a conseguir: transformar la perspectiva de seguridad de los estados del sur del Mediterráneo. Al lanzarse el proceso Euro-Mediterráneo se ha partido de una situación profundamente asimétrica. Los estados de la Unión Europea, tras el fin de la guerra fría,

³ Véase una aproximación a este concepto en Marquina, Antonio: “From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean”, en Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter; Marquina Antonio; Rogers, Paul F.; Selim, Mohammad El-Sayed (eds.) (2003): *Security and Environment in the Mediterranean*. Heidelberg, Springer, pp. 309-318.



tienen una visión de la seguridad en buena parte postmoderna; no existen amenazas militares, aunque reconocen que existen riesgos, desafíos y amenazas no militares de notable importancia como es el caso de las acciones de los grupos terroristas y la criminalidad organizada. Los estados del sur del Mediterráneo, por el contrario, tienen una visión diferente. No existe una alianza militar que una a estos estados ni un proceso de integración semejante al que se ha producido en Europa, ni siquiera a nivel parcial, a pesar del lanzamiento de la Unión del Magreb Árabe. La seguridad la tiene que proveer cada uno de los estados, al no existir alianzas militares y, con la excepción de Israel, la seguridad del estado se confunde con la seguridad de los regímenes políticos. El principio de soberanía westfaliano ha permanecido prácticamente inalterado, existiendo notables posibilidades y preparativos para diversos conflictos Sur-Sur, y, en consecuencia, no puede hablarse de comunidades de seguridad, y la interdependencia económica entre los estados del sur del Mediterráneo es muy baja. De esta manera la Unión Europea al lanzar la iniciativa de la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona trató de homogeneizar el espacio de seguridad transformando los estados del sur del Mediterráneo en estados con las mismas percepciones de seguridad que los estados de la Unión Europea ante problemas comunes. Esta labor, ciertamente hercúlea, sin embargo aparecía algo diluida en la declaración de Barcelona donde el epígrafe que en las posteriores declaraciones se redactó como “Asociación Política y de Seguridad”, quedaba enunciado como una mera “Colaboración Política y de Seguridad: Definición de un espacio común de paz y estabilidad”, induciendo, además, la utilización de los términos seguridad y estabilidad a una cierta confusión.

El contenido de este capítulo parte de una consideración de cierta importancia, los participantes están convencidos de que la paz, la estabilidad y la seguridad de la región del Mediterráneo constituyen un bien común que se comprometen a fomentar y reforzar. Se hace una aproximación global, este punto es importante resaltarlo. El objetivo es global, enunciándose como asuntos para la colaboración los siguientes, artificialmente diferenciados y no conexiónados:

1. Asuntos de Justicia e Interior limitados a:
 - prevenir y combatir el terrorismo,
 - luchar contra la expansión y la diversificación de la delincuencia organizada y contra el azote de la droga en todos sus aspectos.
2. Seguridad regional centrada en exclusiva en las armas de destrucción masiva:
 - promover la seguridad regional mediante la “actuación”, entre “*otras cosas*” en pro de la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas, adhiriéndose y ateniéndose a una combinación de regímenes de no proliferación internacionales y regionales y de acuerdos de control de armamentos y de desarme, y/o arreglos regionales como los relativos a zonas libres de armamento. Asimismo “*un esfuerzo*” en lograr una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, “recíproca y eficazmente verificable”.
3. Un conjunto de “estudios” y propuestas normativas que de una u otra forma tenían que ir unidas a los arreglos de control de armamentos que entonces se creía posible desarrollar:
 - “*estudiar*” medidas prácticas para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva, así como la acumulación excesiva de armas convencionales,
 - suficiencia defensiva,
 - igualdad de seguridad y preocupaciones legítimas de seguridad,



- buena vecindad y apoyo a los procesos dirigidos a lograr la estabilidad, la seguridad y la prosperidad,
- “*estudiar*” medidas de confianza y seguridad para crear un “espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo”,
- instaurar a largo plazo un Pacto Euro-mediterráneo con esta finalidad.

Con este entramado, con dificultad se podría estructurar una asociación de seguridad. Pero además existía otro aspecto de gran importancia, que no se tomó en consideración en la mayoría de los análisis: El espacio territorial definido por la Conferencia Euro-mediterránea era claramente insuficiente para afrontar los problemas de seguridad regional tal como venían definidos, y, menos aún, si se tomaban en consideración los desafíos comunes, tal como venían definidos en el prólogo de la declaración de Barcelona.

3. El espacio Euro-Mediterráneo⁴

Según el prólogo de esta declaración, los “nuevos problemas políticos, económicos y sociales en ambas orillas del Mediterráneo” constituían un desafío común y precisaban de un enfoque coordinado y global. Ahora bien, sólo algunos de estos problemas podían encontrar un buen acomodo en el espacio definido por la Conferencia de Barcelona, en función por ejemplo, de la interdependencia económica real existente entre la Unión Europea y los estados del sur del Mediterráneo, pero, en menor medida, los problemas sociales, políticos y de seguridad dada la basculación de estos asuntos hacia otros espacios, ya se tratara del Mediterráneo occidental, oriental, el norte de África o la propia Europa.

No obstante, algún tipo de coordinación de importancia podría acordarse entre los estados del proceso de Barcelona para afrontar problemas que sobrepasaban este espacio, en función de los actores, flujos y fuerzas actuantes en el espacio euro-mediterráneo, pero provenientes de más allá de esta zona, caso por ejemplo de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada

La cuestión era afrontar de forma convincente en este espacio cuestiones que definían la seguridad regional tal como se entendía en la declaración, caso de la proliferación de armas de destrucción masiva, la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, o alcanzar el mismo grado de seguridad con el nivel más bajo de tropas y armamento y no dotarse de una capacidad militar superior a sus necesidades legítimas de defensa. El espacio definido resultaba claramente insuficiente para afrontar con un mínimo de propiedad estas cuestiones en función de la lógica de las armas de destrucción masiva de Francia, el Reino Unido, de la OTAN, a la que pertenecen la mayoría de los estados de la Unión Europea o de Israel, así como las necesidades de un actor global como la Unión Europea en el campo de la proyección de fuerzas militares.

4. Acto Primero: El proceso de Barcelona en los aspectos de seguridad: 1995-2001

Si repasamos brevemente lo acontecido tras la aprobación de la declaración de Barcelona podemos encontrar algunos elementos que nos facilitan entender la ausencia de avances.

⁴ Véase Marquina, Antonio, “The Definition of the Euro-Mediterranean Region of the Barcelona Process: Design and Weaknesses”, en Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds) (2001): *The Mediterranean Space and its Borders: Geography, Politics, Economics and Environment*. Madrid, UNISCI, pp. 73-84.



La presidencia italiana trajo consigo la presentación de un Plan de Actuación para el desarrollo del capítulo político y de seguridad estructurado en seis anejos:

1. Fortalecimiento de la estabilidad y refuerzo de las instituciones democráticas.
2. Diplomacia preventiva y relaciones de buena vecindad.
3. Medidas de generación de confianza y medidas de generación de seguridad.
4. Medios y vías para llegar a arreglos de control de armamentos.
5. Prevención y lucha contra el terrorismo.
6. Lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas.⁵

Estos anejos contenían una parte conceptual y una parte operativa⁶. Aparecía un nuevo e importante elemento que no estaba contenido en la declaración de Barcelona, la diplomacia preventiva, intentando abrir el proceso de Barcelona a la prevención de conflictos y arreglo pacífico de las controversias⁷. En el anejo sobre medidas de confianza ya se podía adivinar lo artificioso del proceso al hacerlas depender de la “situación política en la región”, mencionando el documento de Viena de 1994 de la OSCE, dando pie a equiparaciones imposibles con la anterior situación existente en Europa, como de inmediato se pudo constatar en el inventario de medidas propuestas, elementales y declaratorias, sobre las que se han producido en los diez últimos años muy escasos avances⁸. Y mencionando también los intercambios culturales para enfatizar valores comunes y aspiraciones comunes, asunto fundamental, pero que tendría una buena carga de retórica, como quedaría demostrando posteriormente al tener que dar operatividad al diálogo cultural, independientemente del problema –no resuelto– de los interlocutores, que permite o limita la efectividad de este diálogo.

De forma paralela se elaboraron en 1996 y 1997, antes de la segunda conferencia ministerial a celebrar en Malta, varios borradores de lo que podría constituir la “Carta de Paz y Estabilidad en la región Euro-Mediterránea”. Este documento se estructuró en una introducción y cinco capítulos: Principios, Propósito de la Carta, Diálogo y Cooperación, Estructuras de apoyo, Financiación, quedando posteriormente convertidos los tres últimos en Método, Aspectos Institucionales, y Naturaleza de la Carta.. El objetivo estaba meridianamente definido: promover una percepción común de riesgos y desafíos a la seguridad en la región. Para ello, el diálogo político iba a tratar sobre las cuestiones de interés común, de forma particular en aquellos que tuvieran un impacto en la paz, la estabilidad y seguridad en la región y en aquellos que tuvieran que ver con la puesta en práctica de la Carta. El documento resaltó que el diálogo, sin interferir en otros procesos, debía facilitar los arreglos, entre otros, sobre prevención de conflictos, arreglo pacífico de controversias y consultas en caso de tensión o crisis cuando así lo solicitara uno o más de los socios, así como crear confianza entre los socios en el área política y de seguridad.

Lamentablemente el conflicto palestino-israelí irrumpió de lleno en la Conferencia ministerial de Malta no llegándose a ningún compromiso. Luego, con la llegada al gobierno

⁵ *Revised Draft of the Action Plan for the Development of the Political and Security Chapter of the Barcelona Process*. Council of the European Union, Directorate-General for External Relations. Bruselas, 24 de septiembre de 1996.

⁶ En su día hice una crítica a este Plan de Actuación mostrando su inadecuación a la situación de seguridad del Mediterráneo. Véase Marquina, Antonio: “Seguridad y estabilidad política en el Mediterráneo”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n° 37 (1997), pp. 39-53.

⁷ Considerados en el inventario de medidas de confianza como una medida a desarrollar a largo plazo.

⁸ Véase *Political and security Partnership inventory of Confidence and Security-Building Measures*, y revision subsiguiente, 6th SOM, *Updated inventory of CSBMs*, sin fecha.



de Israel del primer ministro Netanyahu, el proceso de Barcelona empezó a desfallecer, al quedar contaminando por los desencuentros y conflictos entre árabes e israelíes.

Un enderezamiento se produjo durante la presidencia británica en 1998, teniendo lugar el 3 y 4 de junio en Palermo una reunión ministerial *ad hoc*. En el discurso-declaración de Robin Cook que quedó consensuado se dejó bien sentado que el proceso de Barcelona y el proceso de paz de Oriente Medio tenían que ser considerados como complementarios, añadiendo un largo párrafo sobre la preocupación y el compromiso de los participantes en una paz justa y duradera, incluyendo el principio de tierra por paz. Luego, se intentó abrir nuevas vías. Por primera vez se introdujo el concepto de medidas de asociación, que nuestro grupo de investigación había propugnado y promovido⁹, pero dándole un significado poco apropiado y ambicioso, convirtiéndolo luego los altos funcionarios en un elemento de vuelo raso y poco operativo¹⁰, como después señalaremos. Otro aspecto digno de señalar fue la reseña de que debían seguir trabajando en el concepto de *estabilidad* global¹¹ y la necesidad de desarrollar percepciones comunes sobre los factores que contribuían a esta estabilidad como una contribución significativa para el desarrollo de una Carta de paz y estabilidad. Se mencionó la severa amenaza que suponía el terrorismo y la necesidad de prevenirlo, pero tomando decisiones absolutamente inoperantes, como la reunión de una conferencia de de altos funcionarios que nunca llegarían a un acuerdo sobre el significado del término terrorismo¹².

Meses después, el 15-16 de abril de 1999 tuvo lugar la tercera Conferencia ministerial en Stuttgart. El documento de conclusiones en el capítulo de la “asociación política y de seguridad”, si bien con incorrecciones conceptuales de cierto calibre, mencionaba la aprobación de unas guías para la elaboración de una Carta Euro-mediterránea. Luego, como en todos los documentos posteriores, las conclusiones se adentraban en tomas de posición y evaluaciones con una notable fantasía, hablando de progresos en medidas de asociación y otras iniciativas.

Lo que merece destacarse es que con la probación de las guías, los planteamientos de planes de actuación anteriores quedaban desechados. Las guías constaban de cuatro capítulos: Cuestiones generales, elementos, modalidades de trabajo, agenda de trabajo. Los aspectos más significativos a nuestros efectos eran los contenidos en la sección dos, elementos, que incluía los principios y compromisos, la finalidad, los objetivos, los medios y mecanismos, los aspectos institucionales, los arreglos financieros y otros aspectos. La carta iba a ser el instrumento funcional para la puesta en práctica de los principios de la declaración de Barcelona y “las disposiciones sobre medidas de asociación, relaciones de buena vecindad, cooperación subregional y diplomacia preventiva se desarrollarían de forma evolutiva y se fortalecerían de forma progresiva”.

⁹ Marquina, Antonio y Brauch, Hans Günter (eds.) (1994): *Confidence Building and Partnership in the Mediterranean: Tasks for Preventive Diplomacy and Conflict Avoidance*. UNISCI Papers, nº 1. Madrid / Mosbach, UNISCI / AFES-PRESS. Previamente a la celebración de la Conferencia Euro-Mediterránea de Barcelona un nuevo informe incidió en el tema, véase Marquina, Antonio (ed.) (1995): *Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean: Issues and Policies for the 1995 Conference*. UNISCI Papers, nº 4. Madrid, UNISCI.

¹⁰ Creo que es de justicia señalar que el papel de EuroMesCo en el desarrollo de esta conceptualización fue poco brillante, contribuyendo a su desnaturalización y pérdida de operatividad, pudiendo el concepto haberse convertido en un eje central operativo dentro del primer capítulo del proceso de Barcelona.

¹¹ Los ministros y altos funcionarios, haciendo un juego de palabras, evitaban utilizar el término *seguridad* global. Puede afirmarse sin ninguna exageración que la impresión que se obtiene de la lectura de numerosos documentos del proceso de Barcelona es de una notable impropiedad en la utilización de conceptos. Este es uno de los aspectos que, sin ningún género de dudas, ha contribuido a la falta de fuerza del proceso de Barcelona.

¹² *Concluding statement by Robin Cook*, Palermo, 3-4 de junio de 1998.



Partiendo de que no se iban a interferir en el arreglo de los conflictos en curso—léase Oriente Medio--se reconocía el principio de indivisibilidad de la seguridad, así como una concepción comprensiva de la seguridad, se aceptaban los instrumentos de seguridad cooperativa y se buscaba una aproximación equilibrada y común a la “*estabilidad*” del Mediterráneo, *estabilidad* que curiosamente en el apartado sobre objetivos, se ponía exclusivamente en conexión con las condiciones económicas y sociales. En este mismo apartado se señalaba que iban a afrontar los desafíos globales a la *seguridad*, citando como tales el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas, las armas de destrucción masiva y sus vectores de lanzamiento, la degradación del medio ambiente, la xenofobia, la emigración ilegal, y el tráfico de seres humanos. Para concluir que había que hacer progresar en el tiempo oportuno los requerimientos de seguridad de la Asociación, incluyendo las medidas de confianza y seguridad (definidas posteriormente de forma devaluada, como medidas que tenían como objetivo incrementar la transparencia y la confianza,) las áreas libres de armas de destrucción masiva, el desarme, los compromisos de control de armamentos, los acuerdos sobre no-proliferación y un etcétera que no se definía.

Inmediatamente después, el documento se adentraba en la forma de .afrontar las varias dimensiones de la *estabilidad*, donde volvían a aparecer las medidas de asociación, arreglos para la prevención de conflictos, gestión de crisis y rehabilitación tras el conflicto así como la cooperación contra los desafíos globales a la *seguridad* antes mencionados.

Desde el punto de vista de la seguridad, el documento conceptualmente era un auténtico galimatías, mezclando conceptos, algunos de ellos inaplicables por indeseados, como el concepto de seguridad cooperativa¹³, desnaturalizando otros, como la prevención de conflictos, la gestión de crisis y la rehabilitación, en función de los posibles escenarios de intervención y medios coercitivos a utilizar, aunque se cuidaban mucho de limitar, como si los conceptos se pudieran vaciar a voluntad, dándoles un contenido limitado u otro contenido, o la distinción artificiosa en los conceptos de estabilidad y seguridad; adentrándose, por otra parte, en problemas y, en consecuencia, espacios globales que sobrepasaban el contexto regional que tenía que afrontar la Carta, aunque fuese conveniente y necesaria una colaboración y coordinación en estas cuestiones. Se podía aventurar que el resultado no iba a ser una asociación de seguridad como se decía pretender.

En efecto, el resultado fue un documento final presentado en la Conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Marsella, el 16 de noviembre de 2000, y que llevaba por título “Carta Euro-Mediterránea de Paz y Estabilidad”. El documento no pudo ser adoptado en función del agravamiento de la situación en Oriente Medio. El documento partía de un preámbulo bastante largo, seguían cuatro apartados: Principios y compromisos de estabilidad, asociación reforzada para la estabilidad y la seguridad, objetivos de seguridad y medidas de asociación y disposiciones complementarias. Y finalmente, incluía un anexo con tres apartados: medidas ya adoptadas, medidas sujetas a estudio y no adoptadas, y medidas nuevas propuestas.

El documento adolecía de las mismas carencias señaladas con anterioridad. En el apartado de asociación reforzada para la estabilidad y seguridad se repetían buena parte de los principios y aspectos recogidos en el primer capítulo de la declaración de Barcelona y se decía que los ministros estaban encargados de velar por el mantenimiento de la paz y de la *estabilidad* en la región y las disposiciones de la Carta, mencionando el apoyo de los altos funcionarios, señalando que habían de velar por la prevención de conflictos y crisis y adoptar medidas progresivas y adecuadas para reforzar la estabilidad y seguridad regionales. Los objetivos en el campo de la seguridad iban a ser favorecer el acercamiento de percepciones y

¹³ Véase Marquina, “From Cooperative Security...”, *op. cit.*, pp. 309-318.



las posiciones de los socios, la cooperación para prevenir el terrorismo, el diálogo sobre migraciones, el diálogo para el refuerzo del estado de derecho y de la democracia, y el diálogo para fomentar la limitación y reducción de armamentos de acuerdo con los objetivos de la declaración de Barcelona.

Pero, curiosamente, en el apartado siguiente de objetivos de seguridad y medidas de asociación, el documento se lanzaba a proponer la edificación de una arquitectura de *seguridad colectiva*. Esta ambiciosa propuesta, con todas sus muy notables implicaciones, aparecía desdibujada en una serie de medidas de asociación a discutir por los altos funcionarios y que aparecían en el anexo, dejando para cuando las circunstancias lo permitiesen medidas de asociación más ambiciosas; la introducción de un principio de transparencia en las actividades militares entre los socios; y sentar las bases para una cooperación ante los desafíos colectivos que significaban las amenazas no-militares para la seguridad. A más largo plazo se consideraba necesario adoptar “numerosos instrumentos esenciales para la diplomacia preventiva” cuya lista también se incluía en el anexo.

Pero el anejo era decepcionante. Las medidas ya adoptadas eran declaratorias, salvo el proyecto piloto para prevención y atenuación de catástrofes; las que estaban en estudio seguían siendo bastante elementales con algún elemento de avance como promover el intercambio de información en el campo de la seguridad y la defensa, o inaplicables por sus consecuencias no deseadas en la mayoría de los estados del Sur del Mediterráneo, (léase intervención y coerción) como el establecimiento de un mecanismo Euro-Mediterráneo de diplomacia preventiva y de *gestión de crisis*. Las nuevas medidas propuestas se centraban en medidas de transparencia militar e instrumentos de diplomacia preventiva. No se afrontaban los posibles conflictos más que el tramo inicial de su posible desarrollo. Sobre el tema nuclear, aparte de reafirmar los aspectos de no-proliferación y la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio, solamente se mencionaba, en el apartado de medidas en estudio y no adoptadas, el estudio de las posibilidades de convocar una conferencia euro-mediterránea sobre seguridad nuclear. No se podía hablar que el documento conducía a una asociación de seguridad y mucho menos de seguridad colectiva.

5. Acto Segundo: El proceso de Barcelona en el capítulo de seguridad tras los atentados del 11 de septiembre de 2001

Será tras los atentados terroristas en Nueva York cuando, bajo presidencia española, se consiga un nuevo Plan de Actuación, mientras continuaban los trabajos para la adopción de la Carta.

El Plan de Actuación señalaba los siguientes puntos sobre los que había que detenerse de forma especial:

- a) Un diálogo efectivo en asuntos políticos y de seguridad, incluyendo la Política de Seguridad y Defensa Común (PESD). Esta era una importante novedad al introducirse ya los asuntos de defensa.
- b) Refuerzo de la estabilidad y las instituciones democráticas.
- c) Prevención de conflictos, gestión de crisis y consideración de las causas de la inestabilidad.
- d) Información regular sobre los desarrollos de la ampliación de la Unión Europea.

El terrorismo tenía un apartado de cierta relevancia que recogía el papel central de la Naciones Unidas, el compromiso de puesta en práctica de las resoluciones de las Naciones



Unidas, en particular la 1373 y la 1390 y las convenciones internacionales, así como la activación de puntos de contacto para la lucha contra el terrorismo.

Nada nuevo se decía sobre las medidas de asociación que bien desarrolladas hubiesen sido un motor de cambio fundamental.

El Plan de Actuación venía acompañado de un documento de cooperación en asuntos de Justicia, la lucha contra las drogas, el crimen organizado y el terrorismo, así como la cooperación en el tratamiento de las cuestiones relativas a la integración social de los emigrantes, la emigración y el movimiento de personas que no era muy ambicioso en su contenido, pero quedaba clara ya la importancia que los asuntos de seguridad interior iban a ir cogiendo¹⁴.

El avance era significativo al recogerse la prevención de conflictos y la gestión de crisis, dadas sus implicaciones e introducirse el diálogo en los temas de defensa europea, pero el contenido de este diálogo se iba a ceñir a los siguientes apartados:

1. Los objetivos de la PESD.
2. Estructuras y procedimientos de la PESD.
3. Información sobre capacidades civiles y militares.
4. Modalidades para la inclusión de terceros estados en las operaciones civiles y militares dirigidas por la UE.
5. Las operaciones en curso y futuras, en concreto las misiones de policía de la Unión Europea, incluyendo las actividades relacionadas con la lucha contra el crimen organizado.
6. La PESD y la lucha contra el terrorismo.

Con ello los socios del Sur del Mediterráneo se familiarizarían con los procedimientos, objetivos e instrumentos de prevención de conflictos y gestión de crisis, y se daría lugar a un intercambio de puntos de vista, lecciones aprendidas, o doctrinas en estos campos¹⁵.

6. Acto Tercero: La guerra en Iraq y la ampliación del espacio de seguridad mediterráneo

Al poco tiempo tuvo lugar la intervención militar de los Estados Unidos y una pequeña coalición de estados en Iraq, produciéndose un parón en todo el proceso del diálogo sobre temas de seguridad. La sospecha de agendas ocultas estadounidenses se agrandó, de forma especial en el mundo árabe y musulmán, en función de la justificación de la guerra, justificación que se demostró carente de fundamento, y la pésima gestión de la posguerra.

La cuestión más sorprendente fue comprobar que la Unión Europea siguió considerando el diálogo sobre temas de seguridad y defensa en el espacio definido por la conferencia de Barcelona de forma inercial, eso sí, dando una importancia creciente a los asuntos de seguridad interior, como si la guerra y ocupación de Iraq no afectase de forma esencial a la estructura del diálogo que sobre temas de seguridad y defensa se había querido desarrollar, al afectar de lleno a la configuración de este espacio, achacando las dificultades a la pérdida de

¹⁴ En este trabajo no nos detenemos en los avances en los asuntos de seguridad interior. Véase para este punto el trabajo en esta misma revista de Carlos Echeverría.

¹⁵ *Option Paper on dialogue and co-operation on ESDP between the EU and Mediterranean partners*, Council of the European Union, Brussels, 19 de febrero de 2003.



confianza del mundo árabe en el mundo occidental, a pesar de las profundas divisiones que habían tenido lugar en el seno de la Alianza Atlántica.

No obstante, había comenzado también el proceso de retirada. El 11 de marzo, días antes de empezar la ofensiva militar contra Iraq, la Comisión hizo pública una Comunicación al Consejo y al Parlamento sobre la política de vecindad con los vecinos del Este y Sur de Europa¹⁶. Comenzaba el proceso de privilegiar lo bilateral sobre lo multilateral ante las dificultades del proceso de Barcelona. También empezó a privilegiarse lo sub-regional

Teniendo en cuenta estos factores, se entiende que la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de Nápoles no supusiera ningún avance en la asociación de seguridad. El documento final recogió ya la posibilidad de medidas de asociación limitadas a un número de miembros reducido¹⁷. Era una nueva señal de retirada. Luego en la reunión ministerial Euro-Mediterránea de Dublín, celebrada el 5 y 6 de mayo de 2004 los ministros instruyeron a los altos funcionarios para que exploraran las posibilidades de fortalecer el diálogo y la cooperación en asuntos de no-proliferación cuyo objetivo era la creación de una zona libre de armas de destrucción masiva, nuclear, químicas y biológicas, mutua y efectivamente verificable en Oriente Medio¹⁸.

Varios factores inducían a ello: La aprobación de la Estrategia Europea de Seguridad, “Una Europa Segura en un Mundo Mejor”, que daría lugar a la estrategia europea contra la proliferación, el diálogo iniciado por Francia, el Reino Unido y Alemania, con el apoyo de Javier Solana por parte de la UE, con Irán sobre el programa nuclear de este país, y la declaración acordada de 21 de octubre de 2003 con la Agencia Internacional de Energía Atómica y la firma posterior e 18 de diciembre de 2003 del protocolo adicional al tratado de no-proliferación¹⁹, así como la conferencia de revisión del Tratado de no-proliferación nuclear.

Meses después, la conferencia ministerial Euro-Mediterránea celebrada en La Haya el 29 y 30 de noviembre de 2004 revisó la situación del diálogo de seguridad, sin presentar avances, y se propuso la organización de una reunión *ad hoc* sobre no-proliferación de armas de destrucción masiva, sujeta al acuerdo sobre los temas de referencia entre los socios, incluyendo a Israel, en la primera mitad de 2005²⁰. La cuestión seguía siendo definir el espacio operativo para este ejercicio.

En esta situación, el documento acordado de conclusiones de la séptima conferencia Euro-Mediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Luxemburgo el 30 y 31 de mayo de 2005 no hizo sino constatar los limitados avances realizados en el capítulo de cooperación política y de seguridad²¹. También la Comisión en una nueva Comunicación al

¹⁶ *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, COM(2003) 104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003.

¹⁷ *VI Euro-Mediterranean Ministers Conference. Presidency Conclusions*, Nápoles, 23 de diciembre de 2003.

¹⁸ *Euro-Mediterranean Mid-Term Meeting of Ministers of Foreign Affairs. Presidency Conclusions*, Dublín, 5-6 de mayo de 2004.

¹⁹ Véase sobre este proceso Moreno, Alberto: “Iran and the European Union: The Role of Spain”, en Marquina, Antonio y Abad, Gracia (eds.) (1995): *The New International Environment and Regional Challenges*. Madrid, UNISCI, pp. 41-54.

²⁰ *Presidency Conclusions for the Euro-Mediterranean meeting of Ministers of Foreign Affairs*, La Haya, 29-30 de noviembre de 2004.

²¹ *Conclusions for the VIIth Euro-Mediterranean Conference of Ministers of Foreign Affairs*, Luxemburgo, 30-31 de mayo de 2005. Este documento es de notable importancia al haber sido consensuadas las conclusiones con los socios del Sur del Mediterráneo.



Consejo y al Parlamento, con motivo del décimo aniversario de la asociación Euro-Mediterránea constataba lo limitado de los avances²²

7. Acto Cuarto: Las propuestas de cooperación en el nuevo espacio de seguridad Euro-Mediterráneo

De cara a la próxima cumbre conmemorativa del décimo aniversario, se han presentado una serie de propuestas para reforzar el diálogo de seguridad y defensa del proceso de Barcelona²³.

- No-Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
- Desminado terrestre
- Protección del Medio Ambiente
- Formación en la gestión de crisis
- Cooperación de los Estados en el mar
- Reforma del sector de seguridad
- Medidas de fomento de la transparencia
- Protección Civil
- Participación en operaciones de mantenimiento de la paz
- Lucha contra el terrorismo
- Lucha contra el crimen organizado
- Medidas de asociación²⁴
- Entrenamiento y Educación

Estas propuestas de cooperación son muy superiores comparativamente a otras proposiciones más recientes²⁵, aunque son *ad hoc* y recogen en buena parte las recogidas en el anejo de la non-nata Carta Euro-Mediterránea de Paz y Estabilidad. Está por ver que sean ya los instrumentos adecuados para el objetivo de transformación de la seguridad y las estructuras de seguridad en el Mediterráneo y su homogeneización. El tema de la no-proliferación, central y capital también como reaseguro e incentivo imprescindible en el proceso de transformación de la seguridad en el Mediterráneo, tras la guerra en Iraq nos

²² "Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Program to Meet the Challenges of the Next Five Years", *EUROMED Report*, nº 89, 14 de abril de 2005.

²³ Ortega, Martín: "Reinforcing the Security and Defence Dialogue of the Barcelona Process", *IV International Seminar "Security and Defence in the Mediterranean"*, Barcelona, CIDOB, 19-20 de septiembre de 2005. Vienen a ser una ampliación de las conclusiones del seminario celebrado en el Instituto de Estudios de Seguridad de la UE en París el 1 de mayo de 2005, que llevó por título "La PESD et la Méditerranée: perspectives du dialogue en matière de sécurité et défense du Processus de Barcelona".

²⁴ Hay que enfatizar que estas medidas, que no se especifican y que no se han desarrollado ni aceptado en su fuerza conceptual, pueden ser unos instrumentos muy valiosos al generar interdependencia.

²⁵ Este es el caso de las propuestas de Tañer, Fred: "Security Cooperation: A New Reform Orientation?", en Amirah Fernández, Haizam y Youngs, Richard (eds.) (2005): *The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade*. Madrid, Real Instituto Elcano/FRIDE, pp. 71-81. Resultan claramente decepcionantes, centrándose en exceso en la transformación del sector de seguridad de los Estados del Sur del Mediterráneo e incluso propugnado la introducción del concepto de seguridad humana, aspecto este altamente contradictorio con los regímenes fuertemente autoritarios de los Estados del Sur del Mediterráneo.



parece imposible de abordar de forma realista y efectiva por los socios de la Conferencia de Barcelona. Ni Israel ni Irán, que no es socio de la Conferencia Euro-Mediterránea, por motivos diferentes querrán quedar como rehenes de equilibrios de seguridad del Mediterráneo y Oriente Medio donde no estén los Estados Unidos. En el caso de Irán tampoco sería factible unos arreglos, admitiendo que sea su deseo dotarse del arma nuclear, sin abordar la situación en el Indico. A esto hay que añadir el fracaso o congelación de las conversaciones de desarme sobre armas de destrucción masiva en los principales foros mundiales.

Teniendo en cuenta, además, el cambio del espacio de seguridad en el Mediterráneo, inducido por la guerra de Iraq, hay que mencionar las siguientes posibilidades que pueden subyacer en las propuestas arriba mencionadas, donde ya no aparecen ni la prevención de conflictos ni la gestión de crisis, salvo en la parte de operaciones de mantenimiento de la paz:

1. Estas propuestas siguen la inercia anterior, acomodándose a un espacio de seguridad regional ya inexistente. En este supuesto no merece ya la pena desarrollar una articulación conceptual para la constitución de una asociación de seguridad, que da sentido y dirección a un proceso.²⁶
2. Estas propuestas son para salir de un atolladero y no tienen como objetivo construir una asociación de seguridad, al considerarla irrealizable.
3. Estas propuestas deliberadamente, dadas sus implicaciones políticas, no se paran a contemplar los nuevos desafíos inducidos por la grave inestabilidad en Iraq, y las consecuencias en el Mediterráneo de las políticas posibles de los principales actores involucrados en el difícilísimo proceso de estabilización en Iraq y que afectan de forma particular a la seguridad y estabilidad de varios socios del proceso de Barcelona.
4. Estas propuestas son un medio para ganar tiempo y avanzar en otros capítulos donde los avances se consideran más realizables, juzgándose factible mantener encapsulados los graves efectos desestabilizadores que inducirá la inestabilidad en Iraq.

Estas posibilidades, sin embargo, son o ilusorias o erróneas o implican una retirada para tiempos mejores. Sería lamentable que el décimo aniversario de la Conferencia de Barcelona supusiera una constatación de impotencia o falta de visión en el diálogo de seguridad Euro-Mediterráneo.

²⁶ Véase el trabajo citado en nota 3.