



Documento de Seguridad y Defensa 52

La estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo: el papel de la OTAN y de la UE. Implicaciones para España

Escuela de Altos Estudios de la Defensa



MINISTERIO DE DEFENSA

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://publicacionesoficiales.boe.es/>

Edita:



www.bibliotecavirtualdefensa.es

© Autor y editor, 2013

ISBN: 978-84-9781-802-5 (edición libro-e)

NIPO: 083-13-037-X (impresión bajo demanda)

Fecha de edición: enero 2013



NIPO: 083-13-018-1 (edición libro-e)

Las opiniones emitidas en esta publicación son exclusiva responsabilidad del autor de la misma. Los derechos de explotación de esta obra están amparados por la Ley de Propiedad Intelectual. Ninguna de las partes de la misma puede ser reproducida, almacenada ni transmitida en ninguna forma ni por medio alguno, electrónico, mecánico o de grabación, incluido fotocopias, o por cualquier otra forma, sin permiso previo, expreso y por escrito de los titulares del © Copyright.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
Introducción	7
<i>Félix Arteaga Martín</i>	
Capítulo primero	
El nuevo contexto geopolítico en el Mediterráneo	11
<i>Luis Simón Navarro</i>	
Introducción al espacio mediterráneo ampliado	11
<i>Principales vectores geopolíticos</i>	13
<i>El Mediterráneo durante la guerra y posguerra frías</i>	14
Cambio geopolítico: el espacio mediterráneo ampliado en un mundo asiático.....	16
<i>La nueva postura de EE. UU.: de presencia permanente a influencia estratégica</i> ..	18
<i>La creciente convergencia estratégica británico-francesa</i>	19
<i>El liderazgo continental de Alemania</i>	20
<i>El resurgimiento de Rusia en el este de Europa y el Mediterráneo oriental</i>	21
<i>La tendencia neootomana de Turquía</i>	23
<i>Tendencias geoestratégicas de segundo orden</i>	23
Implicaciones para la OTAN y la UE.....	26
Capítulo segundo	
Riesgos asociados al proceso de transformación de los países mediterráneos	29
<i>Félix Arteaga Martín</i>	
Riesgos y percepciones de seguridad.....	29
Los riesgos internos: fragilidad y cambios.....	33
Retos y oportunidades de cooperación en materia de seguridad y defensa.....	37

Capítulo tercero

Oportunidades de intervención para la UE y valoración de las lecciones aprendidas.....	41
--	----

Rafael Muñoz Cervantes

Del Tratado de Roma al Proceso de Barcelona: las iniciativas con marcado carácter comunitario.....	42
La Política de Vecindad de la UE y la Unión por el Mediterráneo.....	45
Las iniciativas dentro del marco intergubernamental: la PESC y el área mediterránea.....	47
Las misiones de la PCSD en el Mediterráneo.....	49
Valoración de las iniciativas en el Mediterráneo: la falta de éxito en la aproximación colectiva y los problemas de la aproximación bilateral en las comunitarias.....	53
Conclusiones sobre la política de la UE en el Mediterráneo: retos y oportunidades...	55

Capítulo cuarto

Oportunidades y riesgos de intervención para la OTAN.....	61
---	----

Miguel Cuartero Lorenzo

Adecuación de la OTAN al nuevo escenario.....	62
Riesgos y oportunidades de intervención de la OTAN en el Mediterráneo ampliado.....	65
Conclusiones y recomendaciones de actuación para el reino de España...	71

Félix Arteaga Martín

Composición del grupo de trabajo

Documentos de Seguridad y Defensa

Introducción

Félix Arteaga Martín
Investigador principal de seguridad y defensa
Real Instituto Elcano

Parece difícil decir algo nuevo sobre este «mar entre tierras» (mar Medi Terraneum) con el que ha convivido la seguridad española durante siglos. Sin embargo, y cuando aún quedan por resolver problemas de seguridad en los Balcanes o en Oriente Medio, han aparecido otros inimaginables hace unos meses como los que se han visto en Libia y Siria. El Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional organizó este Grupo de Trabajo para asomarse a estos cambios emergentes y estudiar las implicaciones que representarían para la OTAN, la UE y el Reino de España.

En el primer capítulo, Luis Simón vuelve al ejercicio clásico del análisis geopolítico para analizar la evolución de la seguridad mediterránea. En él, no se considera el Mediterráneo limitado a sus áreas litorales sino que se le da profundidad estratégica debido a su interacción con las zonas adyacentes del Sahel en el sur y con las del Golfo en el este. Una profundidad que crece no solo en términos geoestratégicos sino también de nuevos actores, estatales o no, que ejercen su influencia geopolítica. Los cambios recientes de estrategias en la OTAN y en Estados Unidos revelan la pérdida de centralidad del Mediterráneo europeo en la seguridad transatlántica y descomponen el orden geoestratégico del Mediterráneo tal y como se ha vivido, prácticamente, desde la Segunda Guerra Mundial. El autor describe tendencias geoestratégicas tan relevantes como la concertación franco-británica, el resurgimiento ruso, la autoafirmación alemana o la vía neootomana turca.

Definido el marco geopolítico, Félix Arteaga analiza los riesgos del Mediterráneo «ampliado» entre los que sobresalen más los internos de naturaleza económica, social o demográfica que los externos, aunque no faltan fuentes de conflictos armados. Precisamente la mayor fuente de vulnerabilidad para algunos países es su falta de capacidad para hacer frente a sus problemas internos. La «primavera árabe» ha servido para constatar el limitado conocimiento occidental de las sociedades árabes y sus escasos mecanismos de influencia para prever o mitigar los problemas de seguridad regionales. A ello se une ahora un déficit de legitimidad por su apoyo a los gobiernos depuestos y la falta de una tradición de colaboración internacional o regional en materia de seguridad. Más allá de las iniciativas de la OTAN, las organizaciones multilaterales como la Liga Árabe, la Unión Africana o la Comunidad Económica de Estados de África occidental no disponen de la capacidad necesaria para gestionar las crisis regionales. Por el contrario, las organizaciones como Naciones Unidas, la OTAN o la UE, que sí disponen de esa capacidad, tienen limitados intereses de seguridad que justifiquen su intervención salvo para proteger a sus nacionales, la libertad de navegación o, en casos como Libia, a las poblaciones locales. Frente a ellas, y desde el Sahel, emerge un arco de inestabilidad que presiona desde el Atlántico al Índico con actores no estatales que generan tráfico ilícito, piratería, inmigración ilegal, inestabilidad y yihadismo hacia el norte, desestabilizando los países al sur del Mediterráneo. Al mismo tiempo, persiste otro arco de inestabilidad desde el Golfo hasta el levante donde los actores estatales compiten por la hegemonía regional o por su supervivencia.

Sobre los dos capítulos precedentes, Rafael Muñoz describe la contribución de la Unión Europea a la seguridad mediterránea, tanto en su vertiente comunitaria a través de las políticas de cooperación al desarrollo y gobernanza regional como en políticas intergubernamentales para fomentar la vecindad, seguridad y estabilidad regional. Como describe el autor, la intervención europea se ha visto condicionada por los diferentes intereses nacionales respecto a los problemas regionales, por su mayor o menor proximidad a los vecinos del este o del sur mediterráneos, por su posición respecto al conflicto palestino-israelí en Oriente Medio o por su preferencia por el uso de instrumentos «duros» o «blandos». Cuando mayor ha sido la coincidencia, como en los Balcanes, mayor ha sido la influencia de la UE, y al contrario, actuaciones como la de Libia han dejado en evidencia las divergencias internas. En función de lo anterior, la contribución europea a la seguridad regional ha estado subordinada a objetivos económicos, diplomáticos y políticos, lo que explica que ni el Proceso de Barcelona, antes, ni la Unión por el Mediterráneo, después, hayan desarrollado la asignatura pendiente de la seguridad euromediterránea. Aunque la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 advertía de que algunos de sus riesgos podrían anidar en el Mediterráneo, se ha carecido hasta la fecha de una estrategia regional integral. La reciente apa-

rición de marcos estratégicos con esa ambición para el Sahel y el Cuerno de África podría ayudar a definir una política más global y previsible de la UE en el Mediterráneo, aunque le será difícil encontrar una interlocución similar en la otra orilla mientras no se sedimenten los efectos de la «primavera árabe».

Miguel Cuartero describe la aproximación aliada al Mediterráneo, desde el diálogo mediterráneo y la Iniciativa para la Cooperación de Estambul a la seguridad cooperativa aprobada en la Cumbre de Lisboa de 2010. Estas iniciativas tenían como objeto fomentar la confianza y la cooperación preservando el statu quo regional. La llegada de la «primavera árabe» alteró ese objetivo y la OTAN ha tenido que adaptarse al nuevo escenario mediterráneo ampliado en su geografía y actores. Los cambios han generado oportunidades y riesgos que condicionan su capacidad de configurar la seguridad regional. Por un lado, se han abierto grandes expectativas de contribuir a la reforma del sector de la defensa, tanto para las Fuerzas Armadas que han apoyado las movilizaciones sociales como en las que se opusieron y han quedado desarticuladas; por otro, han aparecido nuevas ventanas de oportunidad para aplicar la seguridad cooperativa a la seguridad marítima o la gestión de crisis, aprovechando la experiencia acumulada de la OTAN durante el desarrollo de operaciones militares desde el Índico hasta el golfo de Guinea, pasando por el Mediterráneo. Sin embargo, la capacidad de intervención de la OTAN está limitada por factores internos asociados a su pérdida de cohesión, a las divergencias estratégicas y presupuestarias, al liderazgo menguante de los Estados Unidos y a la aparición de nuevos actores, estatales o no, en el Mediterráneo, como Rusia, China o Turquía, que reclaman su cuota de influencia regional.

El nuevo contexto geopolítico en el Mediterráneo

Luis Simón Navarro

Doctor en CC. Políticas y Relaciones Internacionales

Capítulo primero

Este primer capítulo conceptualiza el espacio mediterráneo desde una perspectiva geopolítica. La primera parte expone brevemente las principales características geográficas del espacio mediterráneo e introduce los vectores geopolíticos que han conformado ese espacio durante la Edad Moderna. La segunda parte detalla el proceso de adelgazamiento de la presencia americana, eje articulador del espacio euromediterráneo desde la Segunda Guerra Mundial, y analiza sus consecuencias introduciendo las principales dinámicas geoestratégicas emergentes. La tercera y última parte considera las posibles implicaciones de los actuales cambios geopolíticos que afectan al espacio mediterráneo en base a la evolución de la OTAN y la UE.

Introducción al espacio mediterráneo ampliado

El mar Mediterráneo o Mediterráneo europeo separa y une el sur de Europa, el norte de África y Oriente Próximo ocupando una extensión de unos tres millones de km², con una longitud de unos 3700 kilómetros de este a oeste y una amplitud máxima de 1600 km. Sus límites marítimos están marcados por el estrecho de Gibraltar en el oeste, que lo conecta con el Atlántico, y los estrechos de Dardanelos en el noreste y el canal de Suez en el sureste, que le unen con los mares Negro y Rojo respectivamente (a todos los efectos extensiones del mar Mediterráneo). Com-

prende una serie de mares menores: el mar de Alborán en el extremo occidental, el mar Balear o Baleárico, el mar de Liguria y el mar Tirreno en occidente y los mares Adriático (separando las penínsulas Itálica y Balcánica), Jónico, de Creta y Egeo en la parte oriental del Mediterráneo. Está poblado por las islas Baleares, Cerdeña y Córcega en el oeste, Sicilia y Malta en el centro, siendo Creta y Chipre las principales islas del este, donde se hallan también más de mil islas, principalmente en las inmediaciones del mar Egeo.

Mapa 1. El Mediterráneo y sus mareas
Fuente: Wikimedia Commons



La política, economía y culturas de las zonas litorales e islas mediterráneas han estado históricamente vinculadas a tendencias geopolíticas que han emanado del mar que las baña, sirviendo el Mediterráneo a veces de trampolín para la proyección política, económica o cultural de dichas zonas así como de puerta de entrada a influencias externas en esos litorales. A su vez, las zonas litorales mediterráneas han tenido importantes interacciones con otros entornos geográficos, poniéndoles en contacto con las dinámicas mediterráneas. Importantes ejemplos en este sentido incluyen la proyección atlántica y asiática de la península ibérica o de Francia; las conexiones de la península de Anatolia con Mesopotamia, el Cáucaso, el mar Caspio o Asia Central; los vínculos del levante con zonas del interior de Oriente Medio, y los lazos entre el noroeste africano y el espacio del Sahel o el noreste africano y la cuenca del Nilo, África central o el mar Rojo/Cuerno de África. Incluso potencias como Alemania, Rusia o Persia, cuyas bases geopolíticas se hallan alejadas del espacio Mediterráneo estrictamente entendido, han interactuado con dicho espacio tanto a nivel económico como estratégico. Así mismo, su situación como principal ruta de conexión marítima entre Europa y los mercados de Oriente Medio y su importancia para el equilibrio de poder en Europa han llevado a las po-

tencias marítimas atlánticas a tener un fuerte interés por él, tal y como lo prueban la fuerte presencia del Imperio británico desde el siglo XVIII hasta buena parte del XX y de los EE. UU. a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Entendemos, por tanto, el espacio mediterráneo o euromediterráneo en su sentido más amplio, el geopolítico, que va más allá de las áreas litorales, comprendiendo también aquellas zonas adyacentes cuyas dinámicas geopolíticas, económicas y culturales son fuertemente interdependientes con las zonas del litoral mediterráneo, a saber la península europea al completo, el mar Negro, el levante, el mar Rojo, el norte de África y el cinturón Sahara-Sahel¹.

Principales vectores geopolíticos

Sicilia y Malta separan el espacio mediterráneo en sus partes occidental y oriental. Sin menospreciar la existencia de numerosos contactos entre las partes occidental y oriental a lo largo de la historia (ej.: Roma, Cartago, invasiones arabomusulmanas), dichas partes se han caracterizado por presentar dinámicas geopolíticas (y culturales) relativamente autónomas. Esta suerte de separación entre Mediterráneo occidental y oriental ha sido la norma incluso durante buena parte de la Edad Moderna, a pesar de las repetidas incursiones españolas y otomanas en su zona opuesta².

El Imperio español mantuvo una hegemonía en el Mediterráneo occidental entre los siglos XVI y XVIII, concebida alrededor de la diagonal Baleares-Cerdeña-Sicilia y la existencia de un más amplio sistema de seguridad que comprendía el control español de Nápoles, del Milanesado y de Córcega y una posición de preeminencia en el norte de África (avalada por las conquistas de Orán, Argel, Bujía y Trípoli y la sumisión al vasallaje de Tremecén y Túnez)³. Esta suerte de perímetro exterior garantizaba la seguridad de la diagonal de islas Baleares-Cerdeña-Sicilia y consecuentemente la hegemonía española sobre el Mediterráneo occidental. Adicionalmente, el Milanesado, Flandes, el Rosellón y la presencia en el sur de Alemania ejercían de cerco a Francia, principal amenaza a España en el Mediterráneo occidental, conteniendo así su potencial. Este sistema estaba vertebrado por un fuerte potencial naval y una economía de orientación claramente marítima y comerciante.

¹ «Géopolitique de la Méditerranée», *Hérodote* n.º 103, 2001, especialmente el artículo «La Méditerranée», de Yves Lacoste, pp. 3-39.

² En su libro *España: Geopolítica del Estado y del Imperio*, Juan Vicens Vives ofrece una sucinta exposición de las principales dinámicas geopolíticas que han caracterizado el espacio Mediterráneo durante la Edad Moderna. Ver especialmente las páginas 105-121.

³ Vives, *op. cit.*, p. 113.

La hegemonía española en el Mediterráneo occidental se va debilitando al son del declive del Imperio español durante la segunda mitad del siglo xvii (independencia de los Países Bajos en 1648 y pérdida del Rosellón y parte de Cerdeña a favor de Francia en el Tratado de los Pirineos de 1659), pero sobrevive relativamente intacta hasta la Guerra de Sucesión (1701-1714), que convierte a franceses y a británicos en dueños y señores del Mediterráneo occidental, eje clave de sus respectivas infraestructuras coloniales. Los británicos, como ya se ha avanzado, crearon la línea vertical Gibraltar-Menorca-Malta-Chipre, verdadera columna vertebral de su ruta imperial hacia el oriente y de su planta colonial en los océanos Índico y Pacífico⁴. Los franceses, a su vez, construyen una línea vertical que irradia de la Provenza en dirección al norte de África, desde donde, al llegar a Argel, se expande en distintas direcciones: Orán, Túnez, Marruecos y el cinturón Sahara-Sahel. Así, y sin menospreciar la importancia de las empresas españolas e italianas en el norte de África durante el xix (en Marruecos y Libia respectivamente), las líneas vertical y horizontal de los Imperios británico y francés conforman una suerte de cruz geopolítica que define el sistema Mediterráneo durante el siglo xix y buena parte del siglo xx, hasta su desmoronamiento en varias fases desde mitad de siglo (Segunda Guerra Mundial, crisis de Suez de 1956).

El Imperio británico, por tanto, crea por primera vez en el siglo xix una suerte de unificación geopolítica entre los sistemas occidental y oriental mediterráneos, integrados en la geoestrategia marítima británica. Este proceso es facilitado por la caída de la Francia napoleónica, por el despegue industrial y por la preeminencia económica y naval del Reino Unido, y alentado por la renovada importancia geoestratégica del Mediterráneo tras la construcción del canal de Suez en 1869 (que convierte al Mediterráneo en el principal vaso conductor en el comercio entre Europa/Occidente y Asia). Sin prejuzgar la importancia del potencial naval francés en el Mediterráneo occidental y su fuerte presencia en el noroeste africano (Marruecos, Argelia y Túnez), la superioridad naval del Imperio británico, su control de las dos zonas de acceso al Mediterráneo (Gibraltar en el este y Suez en el oeste) y su posesión de la línea horizontal de avituallamiento estratégico Gibraltar-Menorca-Malta-Chipre sustentan la unidad geopolítica del espacio Mediterráneo y la preeminencia británica en el mismo.

El Mediterráneo durante la guerra y posguerra frías

Durante la segunda mitad del siglo xx, el Mediterráneo constituyó un espacio geoestratégico unificado donde los americanos mantuvieron una

⁴ Para un análisis reciente y exhaustivo de la infraestructura de poder británico en el mediterráneo en los últimos dos siglos, véase HOLLAND, Robert: *Blue-Water Empire: The British in the Mediterranean since 1800*. Londres: Penguin, 2012.

clara preeminencia estratégica⁵, siendo un teatro clave para la consecución de los objetivos estratégicos de EE. UU. Su control del Mediterráneo y, en particular, el de su parte oriental fueron claves para garantizar la seguridad del suministro energético de Europa occidental proveniente de Oriente Medio y su comercio con Asia, así como para contener la proyección soviética y defender el equilibrio estratégico en Europa, el levante y Oriente Medio. La Sexta Flota de la Marina estadounidense fue el principal eje articulador del espacio mediterráneo alcanzando en su momento álgido una presencia de dos portaaviones, dos cruceros, varios submarinos, 20 destructores y un batallón de marines (unos 50 navíos, 25 000 efectivos y 200 aviones en rotaciones de seis meses)⁶. Los EE. UU. disponían también de una posición de preeminencia en la cadena de mando de la OTAN, donde ostentaban el puesto de comandante superior de las Fuerzas Aliadas en Europa en Mons (a su vez comandante superior de las Fuerzas de EE. UU. en Europa) y el de comandante de las Fuerzas Navales de la Alianza en el Mediterráneo en Nápoles (a su vez comandante de la Sexta Flota de la Marina estadounidense). Su preeminencia se apoyó en una fuerte contribución de los aliados de Europa occidental, especialmente del Reino Unido, Francia y Turquía, y sus objetivos estratégicos fueron los de contribuir al bloqueo turco de la proyección soviética, a la defensa de Israel y al equilibrio de poder en el levante y Oriente Medio. Por su parte, los franceses lograron mantener dentro de esa preeminencia una cierta 'autonomía' en el Mediterráneo occidental, aunque siempre bajo el paraguas estratégico americano que garantizaba la defensa estratégica de Europa y el control de los pasos al Mediterráneo.

Durante la Guerra Fría, el control de todo el litoral norte del Mediterráneo –salvo el yugoslavo–, su alianza estratégica con Israel en el levante y su sólida posición en el Atlántico, el mar Rojo y el océano Índico dieron al bloque occidental y a su líder una clara preeminencia estratégica en el espacio geopolítico mediterráneo. Es cierto que la antigua Unión Soviética contó con diversos aliados en la zona como Egipto, Siria o Irak en algunos momentos y que, a partir de los años 70, desplegó una importante flota, pero la calidad tecnológica y el potencial de su *eskadra* eran inferiores al de la Sexta Flota y, además, el cambio egipcio de alianza tras el final de la guerra árabe-israelí en 1973 garantizó a Occidente el monopolio de todas las áreas de acceso al Mediterráneo, a saber el canal de Suez, el estrecho de Dardanelos y el de Gibraltar.

⁵ DI NOLFO, Ennio: «The Cold War and the transformation of the Mediterranean, 1960–1975», en LEFFLER, Melvyn P. y WESTAD, Odd Arne (eds.): *The Cambridge History of the Cold War*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

⁶ BENEDICTE, Suzan: «La presence de la VIe flotte américaine en Méditerranée, une remise en question?» en *Hérodote* n.º 103, p. 41.

Después, el colapso del orden soviético propició una expansión geográfica del sistema occidental por el espacio geopolítico mediterráneo. Las intervenciones de la OTAN o la UE en los Balcanes occidentales, sus procesos de ampliación a Europa central y del Este y de cooperación euro-mediterránea (dirigidos a fomentar la integración del norte de África y el levante en el sistema geopolítico occidental) son muestras de la creciente libertad de acción y del carácter expansivo del sistema geopolítico occidental en el espacio euromediterráneo, que había alcanzado a principios de los años 2000 una posición hegemónica.

Los ataques del 11 de septiembre de 2001 y el énfasis en la guerra contra el terrorismo reforzaron el protagonismo del Mediterráneo. Los esfuerzos en la lucha contra el terrorismo de EE. UU. en el Magreb y el Sahel, la ofensiva contra las fuentes de apoyo político y financiación a los yihadistas en la península arábiga, la guerra de Irak, donde la Sexta Flota jugó un importante papel en la supresión de las defensas antiaéreas y los centros de mando y control, y la operación *Active Endeavour* de la OTAN para proteger el espacio mediterráneo de actividades terroristas son importantes ilustraciones de este fenómeno⁷. Sin embargo, la crisis financiera de 2008, el giro en las prioridades militares americanas de Irak a Afganistán a partir de 2009, la progresiva retirada de Irak, y el «pívor» (giro) asiático protagonizado por la administración Obama a principios de 2010 generaron un importante desplazamiento geoestratégico de los EE. UU. hacia la mitad oriental de la cuenca eurasiática y un importante adelgazamiento de su presencia en el espacio euromediterráneo.

Cambio geopolítico: el espacio mediterráneo ampliado en un mundo asiático

En el último tiempo, la ola de convulsiones políticas en el norte de África y Oriente Medio ha vuelto a poner el espacio mediterráneo en el punto de mira internacional pero, más allá de la visibilidad mediática de esos fenómenos, y sin prejuzgar su relevancia geopolítica, el espacio mediterráneo está actualmente afectado por profundos cambios geopolíticos de índole sistémica. El primero es el desplazamiento del centro geopolítico y geoeconómico global desde el Atlántico y el Mediterráneo hacia el Pacífico, lo que revaloriza el Mediterráneo oriental y el mar Rojo como vasos conectores entre el Mediterráneo/Europa y el Océano Índico y las economías pujantes de Asia del sur y oriental. El segundo factor de orden sistémico es la decreciente presencia del poder americano en el sistema mediterráneo, enmarcada dentro de un giro más amplio hacia el este en la geoestrategia americana y que se traduce en una progresiva reduc-

⁷ TISSERON, Antonin: «Enchevêtrements géopolitiques autour de la lutte contre le terrorisme dans le Sahara», *Hérodote* n.º 142, 2011, pp. 98-107.

ción de su presencia militar, incluida la de la Sexta Flota de la Marina estadounidense. Este factor, a pesar de la retórica oficialista americana de que Europa y el Mediterráneo siguen siendo una prioridad estratégica, se puede apreciar tanto en la reducción de capacidades militares (retirada de dos brigadas de combate de Europa, descapitalización de la Sexta Flota, retirada de Irak y debate sobre la retirada de activos nucleares tácticos del suelo europeo⁸) como en la clara voluntad de EE. UU. de evitar implicarse militarmente en conflictos en la zona, tal y como evidenciaron los conflictos de Georgia en 2008, Libia en 2011 (donde fue finalmente arrastrado) y Siria (donde está intentando evitar a toda costa una intervención militar). Es cierto que aunque la Sexta Flota solo cuenta con un navío de forma permanente puede enseguida recibir refuerzos de la Segunda (Atlántico) y Quinta (golfo pérsico) Flotas y que tiene previsto incrementar su despliegue para atender el escudo antimisiles, pero su adelgazamiento resta a la Sexta Flota el poder disuasor que ha tenido hasta ahora en el espacio euromediterráneo.

Tras esbozar brevemente la evolución de la postura de EE. UU. en el espacio euromediterráneo, se van a describir las cuatro dinámicas principales que están llenando el vacío creado por el adelgazamiento de la presencia americana: la alianza británico-francesa, el liderazgo continental alemán que arrastra y se apoya parcialmente en Francia, el resurgimiento de Rusia a lo largo del este europeo y la tendencia neootomana de Turquía. Hay otras dinámicas emergentes, de carácter secundario, como la creciente presencia económica y política de China en el sur de Europa y en el espacio mediterráneo, la creciente proyección comercial, naval y de seguridad india, la proyección iraní en Oriente Medio hacia Mesopotamia y el levante (vía Siria) o la consolidación de Argelia en la zona sahel-magrebí. Nos centraremos aquí en la evolución de la postura americana en el espacio europeo y en la de las cuatro dinámicas geoestratégicas principales. Hay que tener en cuenta que cada una de estas cuatro dinámicas principales se manifiesta de forma distinta, apoyándose en instrumentos varios y proyectándose sobre distintas áreas geográficas. Dichas tendencias no deben verse como realidades cerradas y preestablecidas, sino porosas e interdependientes. Sus límites e interacciones están aún por determinar, dado el carácter transitorio y fluido del contexto actual. Así, por ejemplo, Francia, cuya naturaleza híbrida (marítima y continental) se ha manifestado tradicionalmente en una geoestrategia ecléctica, reparte su atención entre el Reino Unido (ámbito estratégico-militar) y Alemania (político-económico), pero también mantiene importantes lazos con Rusia.

⁸ MCGINLEY, Shawn: «An ocean closer: Re-examining US Force reductions in Europe», *US Army War College Strategy research project*, 2009, y GROVE, Eric: «Seeds of confrontation: The new balance in the Eastern Mediterranean», *World Politics Review*, diciembre de 2011, pp. 8-13.

La nueva postura de EE. UU.: de presencia permanente a influencia estratégica

A pesar de su desplazamiento hacia el eje Índico-Pacífico, EE. UU. sigue teniendo importantes intereses económicos y estratégicos en el espacio geopolítico europeo y mantiene una infraestructura de relaciones bilaterales y de activos estratégicos que le confieren una posición en el espacio euromediterráneo muy superior a la de cualquier otra potencia. Los EE. UU. están adaptando su postura estratégica en el espacio euromediterráneo a sus nuevas necesidades, abandonando una actitud de fuerte control y presencia directa, ilustrada por sus intervenciones en los Balcanes o Irak, para pasar a una presencia más intermitente e indirecta, aprovechando las divisiones naturales de la zona para ejercer el máximo control con el mínimo esfuerzo, actitud elocuentemente caracterizada por la frase del presidente Obama de ejercer un «liderazgo desde la retaguardia».

Los recientes esfuerzos de Washington por reorientar su posición en el espacio mediterráneo y la evolución de su conglomerado de alianzas dejan entrever un claro diseño geopolítico alrededor de las principales zonas y puntos de importancia geoestratégica: los extremos occidental y oriental del Mediterráneo, el norte de África, el levante, el este de Europa/mar Negro y el mar Rojo. En este espíritu deben entenderse la reciente «reintroducción» de ciertos activos navales y militares en el espacio europeo, el refuerzo de sus relaciones bilaterales con España, Bulgaria o Polonia, la aproximación a Turquía y el mantenimiento de relaciones estratégicas con Argelia, Marruecos o Egipto en el norte de África, Israel en Oriente Medio, Arabia Saudí o Djibouti en el mar Rojo. Dicho esto, el fuerte giro hacia el eje Índico-Pacífico plantea serias dudas acerca de la sostenibilidad de la influencia americana en el espacio europeo a medio y largo plazo. En el mejor de los casos, la presencia americana pasaría de ser el principal eje articulador del espacio europeo a ser una entre las varias dinámicas geoestratégicas que conformarán un espacio regional más multipolar, fluido e inestable.

La naturaleza y direcciones de la nueva postura estadounidense en el espacio geopolítico europeo, centrada en la consolidación alrededor de sus principales vectores de conexión, responde a la voluntad de maximizar su influencia en un contexto de presencia mínima y evidencia la conciencia norteamericana de las principales tendencias y direcciones geoestratégicas autóctonas actualmente en emergencia. Así, por ejemplo, mientras que EE. UU. puede ver en el eje franco-británico un activo para garantizar la continuidad del sistema occidental en el espacio euromediterráneo, es consciente de que la salvaguarda de sus intereses en dicho espacio, incluida su capacidad de influir en la evolución de sus aliados, debe descansar sobre sus propios activos. En este sentido, debemos entender su reposicionamiento naval y el fortalecimiento de lazos y relaciones bilaterales en el Mediterráneo. Así mismo, mientras que EE.

UU. recela de la deriva otomana en la política exterior turca y, en particular, de las recientes muestras de antagonismo con Israel, Washington ve en Ankara un activo importante para contener la proyección iraní hacia Mesopotamia u Oriente Medio y también la rusa hacia el Cáucaso o el Mediterráneo. A su vez, su cooperación con el Reino Unido en el espacio báltico o el fortalecimiento de lazos con Polonia tienen como objeto, respectivamente, frenar la proyección marítima rusa y entorpecer la contigüidad geopolítica entre Alemania y Rusia.

La creciente convergencia estratégica británico-francesa

En un contexto de reorientación estadounidense hacia el eje Índico-Pacífico y de desmilitarización de Europa, los intereses del Reino Unido y Francia, dos países que comparten una vocación global, marítima y expedicionaria, convergen en torno a la necesidad de salvaguardar el sistema de seguridad occidental en el espacio euromediterráneo⁹. Como ya se ha apuntado, este orden ha estado hasta ahora garantizado principalmente por el fuerte compromiso militar, político y estratégico de EE. UU. y ha recibido un fuerte apoyo del Reino Unido y Francia. La incipiente alianza estratégica franco-británica gira en torno a tres objetivos geopolíticos: la supervivencia de un equilibrio de poder en Europa; el establecimiento de una posición preponderante en el espacio euromediterráneo y la más amplia periferia marítima del sur de Europa, desde el golfo de Guinea, a través de los mares Mediterráneo y Rojo, hasta el golfo pérsico, y el mantenimiento de capacidades militares de proyección marítima global. También cabe destacar el compromiso de ambos países para con un modelo energético que gire alrededor de la autonomía (que se concreta en una fuerte apuesta por la energía nuclear civil) y la diversidad geográfica de sus fuentes de abastecimiento (lo que dará lugar a la promoción de una infraestructura de abastecimiento marítima y un énfasis en el gas natural licuado).

Con estos objetivos en mente, el Reino Unido y Francia firmaron dos acuerdos estratégicos en Lancaster House (Londres), en noviembre de 2010. El primer acuerdo está destinado a fomentar la cooperación entre los dos países en el ámbito nuclear, militar y civil, mientras que el segundo se centra en una mayor cooperación militar para el desarrollo de capacidades, investigación, interoperabilidad e industrial, poniendo especial énfasis en el desarrollo de capacidades, activos y doctrinas de proyección marítima y global. Esta visión de estrechar la cooperación estratégica entre ambos países recibió un importante espaldarazo durante

⁹ GOMIS, Benoît: «Franco-British defence and security treaties: Entente while it lasts?», Programme Paper ISP PP 2001/01, Chatham House, marzo de 2011.

la crisis libia en marzo de 2011, cuando los dos países ocuparon la primera línea política y diplomática en la gestión de la crisis y desempeñaron buena parte del esfuerzo militar¹⁰.

La alianza estratégica franco-británica recibió un importante impulso con la celebración de una cumbre en París entre el primer ministro David Cameron y el presidente Sarkozy, donde los dos países ratificaron su compromiso con la empresa y anunciaron varios proyectos concretos de clara envergadura, a saber, el diseño conjunto de un futuro modelo de vehículo aéreo no tripulado (UAV en sus siglas en inglés) de proyección intercontinental; la integración de sus grupos navales de proyección estratégica; la creación en 2016 de una fuerza expedicionaria (con elementos navales, terrestres, anfibios y marítimos), apoyada por un cuartel general de la fuerza común, y el acercamiento estratégico de sus principales empresas en los ámbitos de la defensa (BAe Systems y Dassault, creciente importancia de Thales U.K.) y la energía (EDF, Areva, Rolls Royce). Dicho esto, y a pesar de la fuerte lógica estratégica que la comprende, la empresa británico-francesa no está exenta de obstáculos. Más allá de las diferencias que los dos países presentan en el ámbito de la industria de la defensa (donde Francia aboga por un fuerte sector público y el Reino Unido por la liberalización), el fuerte compromiso francés con la integración política europea y su relación con Alemania o el euroescepticismo británico suponen dos desafíos políticos de importante magnitud. En este sentido, la llegada de François Hollande al Palacio del Elíseo en mayo de 2012 y su voluntad de reforzar la PCSD de la UE o integrar a Alemania e Italia en el marco de cooperación estratégico franco-británico plantean dudas acerca del alcance de este último.

El liderazgo continental de Alemania

Durante las últimas dos décadas, la reunificación, la progresiva ampliación de la UE y la OTAN al centro y este de Europa, el giro de EE. UU. hacia Oriente Medio y Asia central y la debilidad de Rusia han devuelto a Alemania su posición central en la geopolítica europea, contenida durante la Guerra Fría por su división política, por la fuerte presencia estadounidense y por la ocupación rusa de Europa central, del Este y el sudeste, tradicionales zonas de proyección alemana¹¹. La gestión de la crisis de deuda europea no ha hecho sino ilustrar un fenómeno cuyas raíces son más profundas y de carácter eminentemente geopolítico: el auge de Alemania

¹⁰ «Accidental heroes: Britain, France and the Libya operation», *Interim RUSI campaign report*, septiembre de 2011.

¹¹ Sobre el auge estratégico de Alemania en Europa, véase HELLMANN, Gunther: *The «normalisation» of German foreign policy and the future of Europe's national interest*, discurso en la Academia Diplomática de Viena (27 de marzo de 2012).

como principal potencia económica y política en Europa y el cambio de poder en el llamado eje franco-alemán de la UE en favor de Berlín.

Alemania, en contraste con la vocación marítima y global del Reino Unido o, en menor medida, de Francia, presenta una clara tendencia regional y continental ilustradas por su concepción limitada y defensiva del instrumento militar –limitado a tareas defensivas– y un modelo energético dependiente de los hidrocarburos que apuesta por la incógnita de las energías renovables a medio y largo plazo y rechaza la energía nuclear¹². El principal objetivo geoestratégico alemán es la consolidación de un sistema económico y político paneuropeo estable y predecible que gire alrededor de su liderazgo industrial, económico y político. La realización de este proyecto pasa por el mantenimiento de una estrecha cooperación con Francia en el marco de la UE –la principal fuente de legitimidad del liderazgo alemán a ojos de Occidente y el socio indispensable para el desarrollo de la integración económica y política de Europa–, una fuerte conexión con Rusia a la que Alemania considera un interlocutor clave para asegurar la estabilidad del este y centro de Europa y el abastecimiento mineral y energético necesario para la realización de su potencial industrial.

La UE ha servido a Alemania para expandir su presencia en sus zonas de proyección natural, en particular del centro, este y suroeste de Europa, donde domina absolutamente el paisaje económico o lo comparte con Rusia e Italia¹³. Los derrumbamientos de los Gobiernos griego e italiano en 2011 y la fuerte influencia ejercida a través de la UE sobre la agenda política en España y Portugal en los últimos dos años son claras pruebas de ello. Más allá, a través de proyectos apoyados por la UE y liderados principalmente por Alemania, como DESERTEC (norte de África y Sahel) o Nabucco (Turquía, Cáucaso, cuenca del mar Caspio), Berlín está diseñando una infraestructura de abastecimiento energético de carácter continental.

El resurgimiento de Rusia en el este de Europa y el Mediterráneo oriental

En los últimos años, la concentración norteamericana en Irak y Afganistán y el auge en los precios de los hidrocarburos han permitido a Rusia consolidarse internamente y recuperar parte de su poder en Europa oriental. En su afán por restablecer su zona de influencia en el este europeo, Moscú se ha apoyado en una serie de activos varios como su poder militar o su potencial energético, que ha utilizado para intimidar a los

¹² MAULL, Hans: "Germany and the use of force: still a civilian power?», *Survival*, 42:2, 2000, pp. 56-80.

¹³ CRAWFORD, Beverly: *Power and German foreign policy: Embedded hegemony in Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2007.

países por los que transitan o a los que se destinan su gas y petróleo, la instrumentalización de minorías étnicas rusas de fuerte presencia en los países bálticos, en Ucrania, Bielorrusia y el Cáucaso y sus sólidas relaciones bilaterales con un buen número de países europeos, incluidos Alemania, Francia o Italia¹⁴. Más allá de su proyección hacia el Báltico o Europa central, donde muestra una fuerte y creciente presencia en los mercados energéticos de Hungría, Croacia o la República Checa, el resurgimiento ruso incluye una importante penetración hacia el Mediterráneo oriental, a través del Cáucaso, el mar Negro y la península balcánica.

La interrupción de las ampliaciones de la OTAN y la UE hacia el este son quizás el signo más evidente de este fenómeno. La invasión de Georgia en 2008 y la mejora en las relaciones con Ucrania, ilustrada por la crítica renovación de la base naval en Sebastopol en 2010, han consolidado también la posición rusa en el Cáucaso y en el mar Negro. A esto se debe añadir la fuerte presencia económica en Bulgaria o Rumanía, así como los importantes lazos políticos y culturales con otros países importantes de la península balcánica, en particular Serbia en el oeste o Grecia en el sureste. La crisis política y económica que azota a la UE, la creciente inestabilidad política y de seguridad en los Balcanes occidentales y la difícil situación por la que pasa Grecia ofrecen a Rusia importantes oportunidades para consolidar su posición en diversas zonas de la península balcánica. En la zona de levante, Rusia dispone de importantes lazos políticos y estratégicos con Siria, reforzados tras el aislamiento del régimen de Assad en los últimos años. Más allá de haber sido su principal proveedor de armas –al que ha provisto de una seria capacidad de defensa antiaérea–, Rusia mantiene una base submarina en Lataquia y un puesto naval en Tartus que le dan acceso al Mediterráneo oriental. Finalmente, Rusia ha aprovechado la creciente presión política y económica de la comunidad internacional a Irán en los últimos años para aumentar su influencia y estrechar sus lazos con Teherán.

Sus contactos en Siria, Irán o Grecia dejan entrever una clara voluntad de crear un cerco estratégico a Turquía, uno de los principales rivales de Rusia. Las ganancias rusas en el mar Negro, el Cáucaso y los Balcanes, en Grecia o en Siria y su regeneración naval apuntan hacia una importante infraestructura de influencia en el espacio geopolítico del Mediterráneo oriental. Sin embargo, la influencia rusa en dicho espacio se enfrenta a importantes obstáculos, a saber: la fuerte presencia europea en toda la península balcánica, donde la mayoría de países son miembros de la UE o candidatos y donde Alemania e Italia son los principales socios económicos, excepto en Bulgaria o Rumanía; los fuertes lazos de EE. UU. con Bulgaria y Rumanía en cuestiones de seguridad (reforzadas por el desarrollo del escudo antimisiles de la OTAN), y la creciente influencia

¹⁴ LUCAS, Edward: *The new Cold War*. New York: Palgrave MacMillan, 2008.

de Turquía en el Mediterráneo oriental y Oriente Próximo, su voluntad de actuar como socio energético de la UE y su creciente convergencia estratégica con EE. UU.

La tendencia neootomana de Turquía

Presidida por su dinamismo económico, una ideología política islamista moderada y un importante esfuerzo de modernización militar y naval, el auge y las direcciones geoestratégicas de Turquía muestran una clara tendencia *neootomana* que incluye una creciente presencia en diversos entornos del espacio mediterráneo¹⁵. En los últimos años, Turquía ha estado especialmente activa en Oriente Medio. Aparte de su reciente hostilidad hacia Israel (plasmada en un apoyo inusualmente expreso a la causa palestina e ilustrado por la llamada crisis de la flotilla en 2010), Ankara se ha mostrado muy activa en Siria y en Irak, motivada por la creciente inestabilidad de ambos países y, en parte, para contrarrestar la presión iraní. Más allá de su entorno inmediato, en un contexto de convulsión política y descontento social generalizado, Turquía ha presentado su modelo de islam moderado y desarrollo económico como el camino adecuado para el resto del mundo árabe. El «tour de la primavera árabe» realizado por Erdogan en Libia, Egipto y Túnez en septiembre de 2011 iba en esta dirección. A esto hemos de añadir la creciente presencia económica y cultural de Turquía en los Balcanes occidentales (especialmente en Bosnia), así como en el Cáucaso (donde ha estrechado recientemente sus vínculos con Azerbaiyán), y el incremento de su presencia naval en el Mediterráneo oriental.

Tendencias geoestratégicas de segundo orden

Junto a las cuatro dinámicas principales ya señaladas, la globalización económica, el auge de Asia y el giro estratégico de EE. UU. hacia el eje Índico-Pacífico han dado lugar a la emergencia de otras tendencias geoestratégicas en el espacio euromediterráneo de índole más secundaria, tanto en lo que a su intensidad como a su alcance geográfico se refieren. Estas incluyen la creciente presencia en la zona de otras potencias externas, principalmente China y –en menor medida– la India, y la consolidación y proyección de otras potencias autóctonas, principalmente Irán en Oriente Medio y Mesopotamia y Argelia en la zona Magreb-Sahel.

De las tendencias geoestratégicas secundarias, la creciente presencia de China en el espacio mediterráneo de los últimos años es quizá la más importante y, sin duda, la que mayor potencial de desarrollo puede ofrecer.

¹⁵ TURAN, Ilter: «Turkey and the Mediterranean: Balancing geopolitics and geo-economics», *Policy Brief*, German Marshall Fund, septiembre de 2011.

Esa proyección está motivada por su búsqueda de mercados de consumo e inversión y de materias primas, principalmente hidrocarburos y otros minerales estratégicos. En última instancia, la proyección china en el espacio mediterráneo está presidida por su pujante posición política, financiera y económica y respaldada por el auge exponencial de sus marinas militar y mercante y por la apertura de una serie de estaciones y bases que facilitan esa proyección marítima. Esta suerte de activos estratégicos ofrece a China una importante y pujante infraestructura de influencia global que facilita su acceso a distintas partes del mundo, incluido el espacio mediterráneo.

En el sur de Europa, a la creciente presencia comercial, inversora y migratoria de China debemos añadir un buen número de concesiones portuarias y aeroportuarias, incluidas las dos principales terminales del puerto del Pireo en Atenas, la ampliación del puerto de Nápoles y la construcción de una terminal gigante de vuelo al norte de Roma para aviones de carga procedentes de China, junto a otras concesiones portuarias y aeroportuarias en Croacia¹⁶. En los últimos años, China ha consolidado y expandido también su presencia económica tanto en el Magreb, principalmente en Argelia y Libia –donde la guerra de 2011 ha dado lugar a un retroceso, quizá temporal, en la actividad comercial china–, como en el Sahel, donde tiene una fuerte presencia en los sectores mineros en Mauritania (hierro) y Níger (uranio) y las vistas puestas en la explotación del potencial petrolífero del Chad. Oriente Medio, por su parte, supone cada vez una parte más importante de las importaciones de petróleo chino, con Arabia Saudí e Irán ocupando más de un 25 % del total. Más allá de sus lazos energéticos, China está ejerciendo una influencia cada vez más notoria en los asuntos políticos y de seguridad de Oriente Medio, tal y como dejan entrever su apoyo político a Irán o Siria en el Consejo de Seguridad de las ONU, sus estrechas relaciones con Yemen o su reciente acercamiento estratégico a Arabia Saudí, rubricado por un acuerdo de cooperación nuclear civil que ha levantado ampollas en Washington. Finalmente, y más allá de la flexibilidad estratégica que le proporciona su potencial marítimo, China cuenta con una importante infraestructura de acceso logístico (tuberías y sistemas de transporte), presencia económica y política en Asia central que se extiende hasta la cuenca del mar Caspio e Irán. A esto hemos de unir sus importantes lazos económicos y políticos con Turquía y los planes chino-turcos para poner en marcha un sistema de ferrocarril que conecte la zona costera china con toda la península europea.

Es cierto que el desarrollo de las principales rutas de acceso marítimo y continental de China al espacio mediterráneo se encuentra todavía en un estadio primitivo y se enfrenta a múltiples interrogantes políticos y

¹⁶ SIMÓN, Luis: «New challenges in the southern neighbourhood», *European geostrategy*, 26 de marzo de 2012.

económicos que lo limitan, hasta ahora, al terreno de lo comercial. Pero, dicho esto, las pautas chinas de desarrollo económico y político dejan entrever un modelo geoestratégico de claro alcance global. En última instancia, sus infraestructuras de acceso marítimo y continental están vertebradas por su profundidad financiera y económica, su creciente confianza e influencia política y su enorme potencial naval. Estos recursos, sin prejuzgar la evolución de su situación política, económica y social en casa, pueden convertir a China en un actor estratégico de primer orden en el espacio mediterráneo en los años venideros.

Aunque mostrando un claro retraso estratégico y económico en relación a China, tanto a nivel global como en el espacio mediterráneo, el importante y creciente potencial económico, político y naval de la India –sobre todo en el océano Índico– y sus fuertes lazos con actores regionales clave como Irán o Israel podrían dar lugar a una mayor influencia de Nueva Delhi en las zonas orientales del espacio mediterráneo: el mar Rojo, el levante y Oriente Medio¹⁷.

Irán plantea una serie de desafíos para el statu quo en el Mediterráneo y el Oriente Medio. Por un lado, la ambición nuclear de Teherán, el desarrollo de tecnologías de misiles y su capacidad para agitar la región oriental mediante su apoyo a grupos como Hamás y Hezbolá o grupos étnicos afines en Siria, Baréin o Arabia Saudí suponen una amenaza explícita a la seguridad de Israel y al actual equilibrio de poder tanto en Oriente Próximo como en el golfo pérsico. Por otro lado, la creciente influencia iraní en Irak pone en jaque el equilibrio de poder en Mesopotamia y podría producir importantes tensiones con Turquía y Arabia Saudí. Finalmente, a un nivel más estratégico, el papel de Irán como puerta de entrada de potencias externas como Rusia o China supone un contrapeso importante a la influencia europea y estadounidense en Oriente Medio.

Argelia ha consolidado en los últimos años su posición en la zona sahelomagrebí gracias a sus destacadas exportaciones de hidrocarburos, que le han garantizado un importante nivel de autonomía financiera y política y le han aupado a un nivel de capacidades militares muy superior al de cualquier otro país de la zona (8,61 billones de dólares en 2011). Sin prejuzgar la naturaleza de sus problemas políticos y económicos, su autonomía política y excelencia en el ámbito antiterrorista sirven como correas transmisoras para garantizar la consolidación argelina en el Magreb y la proyección de su influencia hacia áreas adyacentes como el Sahara occidental o el Sahel¹⁸.

¹⁷ MENON, Rajan y WIMBUSH, S. Enders: «New players in the Mediterranean», *Mediterranean Paper Series*, German Marshall Fund, 2010, pp. 27-32.

¹⁸ CHENA, Salim: «Portée et limites de l'hégémonie algérienne dans l'aire sahélo-maghrébine». *Hérodote*, n.º 142, 2011, pp. 108-124.

Implicaciones para la OTAN y la UE

La OTAN y la UE han perseguido tradicionalmente un equilibrio de poder en Europa y un orden comúnmente aceptado donde la presencia hegemónica estadounidense contenía las principales dinámicas regionales y garantizaba la estabilidad y la prosperidad de los países partícipes respetando su soberanía. Ambos organismos deben entenderse como puntas de lanza institucionales de un más amplio sistema hegemónico occidental en Europa que las dotaba de coherencia y significado político¹⁹. Tras la Guerra Fría, y en consonancia con el proceso de expansión geopolítica occidental, la OTAN y la UE enfocaron su contribución a la estabilidad mediterránea desde la ampliación (Europa del centro, este y sudeste), la gestión de crisis (Balcanes occidentales) y el desarrollo de *partenariados* (Diálogo Euromediterráneo, Asociación Euromediterránea y Unión por el Mediterráneo). Este proceso de expansión estaba articulado alrededor de una todavía fuerte presencia norteamericana, pero en la medida en que esa presencia va desplazándose al este de Suez y hacia «un liderazgo desde la retaguardia» en asuntos euromediterráneos, tanto la OTAN como la UE se enfrentan a una posible desestructuración del orden geopolítico tal y como se ha conocido en las últimas décadas.

Estos cambios favorecen el auge de potencias regionales establecidas (Turquía, Rusia, ¿Siria?, ¿Egipto?), un mayor alcance de potencias extrarregionales (Irán, China) en la zona y la proliferación de actores no estatales: grupos terroristas, redes criminales o señores de la guerra, entre otros. La OTAN y la UE, por su parte, seguirán existiendo pero pasarán de un papel central a otro más instrumental y ad hoc al servicio de nuevas dinámicas geoestratégicas. Así, por ejemplo, Francia y el Reino Unido tratarán de utilizar la OTAN al servicio de su empresa común en el eje marítimo Guinea-Somalia –siguiendo el precedente de Libia– y también a la UE, aprovechándose de sus capacidades de presión política, ayuda al desarrollo, tareas de apoyo y estabilización, entre otras. Alemania, por su parte, tratará de utilizar la UE como cobertura de su expansión continental y tratará de bloquear cualquier agenda antirusa en la UE o la OTAN, así como el surgimiento de una Europa marítima o militarista en el seno de ambas instituciones.

Desprovista de la coherencia y dirección con que la dotaba el fuerte compromiso norteamericano con Europa, la OTAN ha pasado a convertirse en un facilitador de coaliciones que pone en contacto a sus socios en el contexto de operaciones ad hoc, de naturaleza bilateral o *minilateral*, cuya realización requiere en cualquier caso el beneplácito de EE. UU. Algunos ejemplos ilustrativos en este sentido son la actuación franco-bri-

¹⁹ SIMÓN, Luis y ROGERS, James: «British geostrategy for a new European age». *The RUSI Journal*, vol. 156, n.º 2, abril de 2011, pp. 52-58.

tánica-americana en Libia, con el apoyo en la cadena de mando de la Alianza, o los acuerdos de defensa antimisiles entre EE. UU. y España o entre EE. UU. y Bulgaria y Rumanía, todos estos encuadrados en el marco de la Alianza, pero de claro contenido bilateral. La UE, por su parte, ha perdido el contrapeso que le confería la fuerte presencia estadounidense en el continente y ha pasado a formar parte de una empresa de carácter continental liderada por Alemania y con el apoyo forzado de Francia. El control de los tiempos, la agenda y la gestión de la crisis de deuda europea y la deriva *blanda* de la política exterior, de seguridad y defensa europea son los ejemplos más claros de este fenómeno. Es en este contexto de una parcial desestructuración del orden hegemónico occidental y de creciente multipolaridad en el que se deben entender las posibilidades de la OTAN y la UE a la hora de contribuir a la articulación del espacio geopolítico mediterráneo.

Riesgos asociados al proceso de transformación de los países mediterráneos

Capítulo segundo

Félix Arteaga Martín

*Investigador principal de seguridad y defensa
Real Instituto Elcano*

Cualquier análisis de riesgos para la estabilidad y la seguridad del Mediterráneo debe incluir tanto los riesgos externos, regionales y extrarregionales como aquellos otros que proceden de la propia debilidad estructural de los países para afrontarlos. Acotando el análisis al corto plazo, en una primera aproximación se desprende que los riesgos externos de seguridad no son tan importantes como los problemas estructurales que presentan los países para su propia estabilidad y seguridad¹.

Riesgos y percepciones de seguridad

Si hay alguna lección relevante a extraer de los conflictos y crisis en los que se han visto envueltos últimamente los países europeos, es su falta de previsión la que les ha llevado a subestimar los riesgos y les ha obligado a reaccionar a remolque de los acontecimientos. Son conflictos que se consideran latentes o bajo control, una percepción voluntarista que los hechos han demostrado errónea en los Balcanes, el Cáucaso y, ahora, en

¹ Para estos, ver, entre otros: ARTEAGA, Félix: «Cambios en el mundo árabe y sus repercusiones para España. Análisis de escenarios». DT 14/2011 de 26 de julio, Real Instituto Elcano; «Mediterranean 2020. The future of Mediterranean security and politics», *Mediterranean Series Paper*. German Marshall Fund, diciembre de 2011; CORDSMAN, Anthony. H.: «The causes of stability and unrest in the Middle East and North Africa: an analytical survey», CSIS, Washington, 13 de febrero de 2012.

la cadena de conflictos que han aparecido en el norte de África. En 2011, el número de conflictos en Oriente Medio y el Magreb ascendió a 62 desde 49 en 2010². Son conflictos internos que varían desde las disputas (15), crisis sin violencia (6), crisis violentas (28) y guerra limitada (5) o abierta (8) por motivos en los que predominan la lucha por el poder y el control del territorio. La «primavera árabe» ha generado sus propias secuelas de riesgo aflorando tensiones que se contuvieron mediante cambios políticos en algunos países como Túnez, Egipto, Jordania y Marruecos, pero que han agudizado conflictos latentes como los de Yemen y Baréin y conducido a las guerras civiles de Siria y Libia o a la secesión de Mali del Norte. Estos procesos de cambio, generados muchos de ellos desde dentro de las sociedades y sin agentes externos, obedecen a la fragilidad estructural de los propios Estados regionales, que les hace vulnerables ante los cambios políticos que se están produciendo.

Mapa 2. Espacio del Mediterráneo «ampliado»

Fuente: Google Maps - ©2012 Google, MapLink, TeleAtlas.



² Datos del *Conflict barometer 2011* del Instituto Heidelberg (HIK), pp. 90-106.

La guerra civil en Siria amenaza con agudizar las tensiones vigentes en torno al conflicto palestino-israelí si Irán trata de compensar su influencia decreciente movilizándolo a sus peones de Hizbolá y Hamás contra Israel. Este riesgo podría invertirse si las autoridades israelíes se deciden a lanzar un ataque preventivo que retrase o impida el desarrollo del programa nuclear iraní, una posibilidad que está generando multitud de análisis sobre su viabilidad en los últimos meses³. El enfrentamiento entre Arabia Saudí e Irán, suníes y chiíes, árabes y persas por la primacía del golfo arábigo-pérsico afecta fundamentalmente al golfo, pero se traslada a la región mediterránea y repercute en la situación de seguridad en Siria, el Líbano o Yemen.

El territorio del Sahel se está perfilando como el tercer foco de riesgos que corre desde África occidental hasta Somalia, en una combinación de estados frágiles y movimientos terroristas, criminales y tribales, locales y transnacionales que ponen a prueba la estabilidad subregional y que afectan a los intereses europeos en la medida en que tiene que proteger a sus ciudadanos, barcos e intereses nacionales en la región. En su parte norte se concentran la mayoría de los conflictos violentos de toda la región (91) y que provocan disputas (23), crisis sin violencia (22) o con ella (34), así como guerras limitadas (4) o abiertas (8). A las causas más frecuentes de conflicto como la lucha por el poder, el territorio o los recursos naturales hay que añadir la llegada de milicias y armamento procedentes de Libia y de yihadistas islamistas que tratan de consolidar la presencia de Al-Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) en la región. A la preocupación por el riesgo de atentados y secuestros puntuales que se vienen produciendo en el área se suma la urgencia de actuar antes de que se consoliden santuarios terroristas en el norte de Mali, Níger, sur de Argelia y Mauritania, donde ya operan grupos terroristas y grupos criminales asociados a ellos. La amenaza se viene abordando principalmente desde un enfoque de seguridad (los ministros de Interior del G-6 de la UE, incluido el Reino de España, y Estados Unidos⁴ están reforzando la cooperación policial y de inteligencia), donde el componente militar será de apoyo dentro de una aproximación integral (sin embargo, la UE ha elaborado una *Estrategia para la seguridad y el desarrollo del Sahel* que no contempla instrumentos militares para prevenir la piratería, algo que sí contempla en su estrategia para el Cuerno de África).

Las operaciones militares que la UE y la OTAN desarrollan en torno al Cuerno de África mitigan los efectos de la piratería sobre los flujos marítimos comerciales que atraviesan el estrecho de Suez, aseguran la llegada de la ayuda humanitaria a Somalia y facilitan la actuación de las flotas

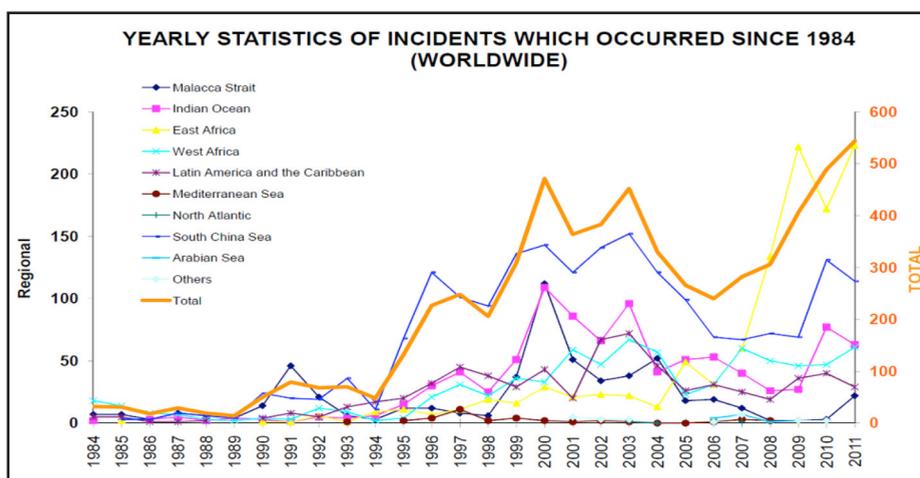
³ Notas sobre los números de estudios disponibles en la literatura abierta.

⁴ EE. UU. elaboró en 2002 su *Pan-Sahel Initiative* y en 2005 la *Trans-Saharan Counter-Terrorist Initiative* que la sustituye y que se dirige desde 2008 desde el US African Command (AFRICOM).

pesqueras que operan en la zona, pero no pueden erradicar el fenómeno de la piratería y necesitan acciones y recursos complementarios. La piratería es causa y efecto de la inestabilidad regional debido a su asociación con movimientos terroristas o criminales que operan en la zona. Los dividendos económicos de los rescates sostienen redes de tráfico ilícito de personas o armamento y benefician a movimientos terroristas como Al-Shabaab, que colaboran con los piratas y las poblaciones locales que los apoyan a sostener la piratería. Además, la piratería tiende a contagiarse a otros escenarios donde se dan las mismas condiciones que favorecen su implantación, como ya se ha manifestado en el golfo de Guinea, y puede acabar poniendo en riesgo la seguridad marítima de la costa occidental africana (ya ocupa la cuarta plaza en incidentes registrados según el gráfico siguiente). Por eso se hace necesario ampliar las dimensiones de actuación, como intenta la UE en su *Marco estratégico para el Cuerno de África* de noviembre de 2011.

Un último foco de inestabilidad estaría vinculado a los flujos ilícitos de mercancías, personas y drogas que fluyen por vía marítima o terrestre desde las zonas mencionadas hasta el Mediterráneo y Europa. Por un lado, la debilidad de los Estados de derecho regionales facilita el desarrollo de redes locales delictivas que, enseguida, se asocian a las transnacionales para fomentar los tráficóos ilícitos desde las plataformas africanas; por otro, la reducida capacidad de los países para controlar sus fronteras, aguas territoriales y espacios aéreos fomenta el auge y la diversificación de los flujos ilícitos. Europol, en su evaluación anual sobre el crimen organizado (OCTA 2011⁵), refleja la creciente interconexión de

Gráfico 1. Estadísticas anuales de piratería por regiones
Fuente: International Maritime Organization, informe anual 2011, 1 de marzo de 2012.



⁵ EU Organized Crime Threat Assessment 2011, Europol

las redes del norte y oeste de África con redes de tráfico ilícito latinoamericanas, asiáticas, balcánicas, turcas y europeas para obtener sinergias en los tráficos de drogas, personas y contrabando con destino a Europa.

La inmigración ilegal es fuente de inseguridad en el escenario mediterráneo. El control de las fronteras representa otra fuente de riesgo, porque las diferencias económicas entre las dos orillas (la renta per cápita española es 13 veces la marroquí, cuatro veces la que separa la otra gran frontera migratoria mundial entre EE. UU. y México), la inestabilidad regional y, a más largo plazo, los problemas de seguridad alimentaria y medioambiental fomentan la presión migratoria, aunque la ordenación de los flujos remediaría problemas como el envejecimiento o la escasez de mano de obra en la UE (cada año de 2005 a 2030 entrarán en edad laboral 321 000 jóvenes árabes con 25 años, mientras el número de jóvenes europeos se reducirá en 233 000). Las diferencias anteriores nutren los flujos migratorios hacia el norte, pero en circunstancias de inestabilidad como las registradas en 2011, esos flujos se disparan exponencialmente y se deben afrontar casi en solitario por los países europeos de destino que se ven afectados directamente por el impacto migratorio (de las 350 900 residencias ilegales registradas en los países europeos, el 36 % se registraron en Francia, Italia y España según Frontex⁶).

Los riesgos internos: fragilidad y cambios

Todos los países implicados en la seguridad mediterránea son sensibles, en mayor o menor medida, a los riesgos externos citados, pero los países del sur disponen de menos capacidad para hacerles frente, lo que convierte su sensibilidad en vulnerabilidad. La capacidad de estos países para superar su fragilidad se ve afectada por riesgos asociados a su gobernanza y desarrollo, problemas de naturaleza no militar para los que precisarían una ayuda que la OTAN y la UE difícilmente pueden proporcionar. Aun así, es necesaria una aproximación a esos problemas estructurales porque sin una solución a los mismos resultará muy difícil afrontar la reforma de los sectores de la seguridad y la defensa que la mayoría de los países precisa –y que la OTAN y la UE sí podrían realizar– para hacer frente a los problemas que se han mencionado anteriormente.

El principal problema interno de muchos países es su déficit de seguridad humana que se traduce en indicadores poco satisfactorios, aunque los países árabes mediterráneos se mantienen en zonas de desarrollo

⁶ En 2011 se detectaron 140980 entradas ilegales en la UE de las cuales 64261 fueron a través del Mediterráneo central (46 %), 5103 por el occidental y 1467 por el oriental; a lo que habría que añadir las entradas por vía terrestre y las denegaciones de entrada (solo en Ceuta y Melilla se produjeron 215021 denegaciones de entrada sobre 118087 el año anterior). *Anual Risk Analysis 2012*, Frontex, p. 14.

humano medio. Como se ve en el gráfico 2, Líbano y Túnez presentan un desarrollo humano alto, mientras que solo Mauritania lo presenta bajo (159 sobre 179 países).

Gráfico 2. Índice de desarrollo humano
Fuente: elaboración propia sobre datos del UNDP Human Development Index 2011.

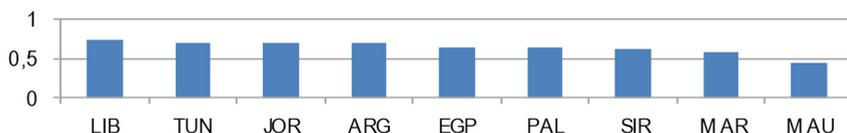
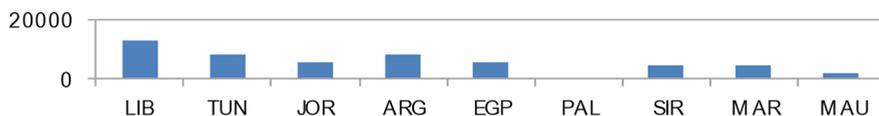
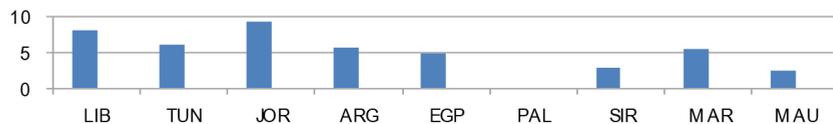


Gráfico 3. PIB per cápita
Fuente: elaboración propia sobre datos del UNDP Human Development Index 2011.



Salvo aquellos países como Argelia o Libia que tienen garantizados ingresos por el petróleo, el resto dispone de unos ingresos limitados (gráfico 3) y tendrá dificultades para proporcionar servicios básicos a su población tales como la sanidad (gráfico 4) debido al desfase entre ingresos, renta y población.

Gráfico 4. Gasto público en salud (porcentaje sobre el PIB) en 2010
Fuente: elaboración propia sobre datos del UNDP Human Development Index 2011.

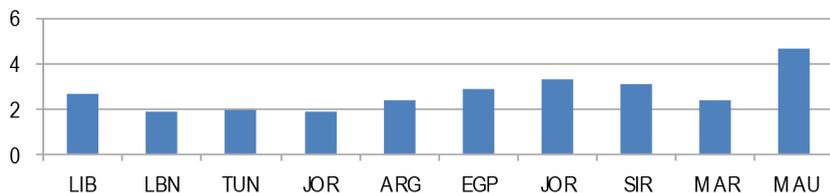


La presión demográfica tiende a reducirse a largo plazo, pero a corto su crecimiento sigue agudizando los problemas socioeconómicos debido a su impacto sobre la urbanización y la dependencia alimentaria, tanto más cuanto menor es la riqueza del país como ocurre en Mauritania (gráfico 5).

Riesgos asociados al proceso de transformación de los...

Gráfico 5. Tasa de fertilidad entre 2005 y 2010

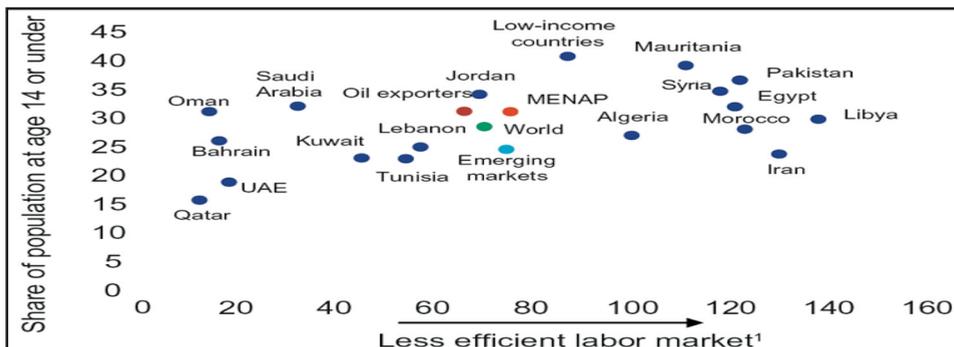
Fuente: elaboración propia sobre datos del World Fertility Policies 2011, NN. UU.



Lo anterior agrava el problema estructural del paro juvenil: el 23 % de media siendo los países árabes el grupo regional más afectado por el mismo. El desempleo se ve agravado por la ineficiencia de los mercados laborales para absorber la mano de obra juvenil, siendo el problema más acuciante en países como Mauritania, Siria, Marruecos, Egipto y Libia (gráfico 6).

Gráfico 6. Desempleo juvenil e ineficiencia del mercado laboral

Fuente: Regional Economic Outlook 2011. IMF, p. 52.



El acceso a la seguridad alimentaria obliga a subsidiar productos básicos como los alimentarios⁷ para evitar revueltas como las del pan y de la sémola de los años 80 que se produjeron en Túnez y Marruecos, así como en Argelia, respectivamente. Los subsidios agravan la dependencia alimentaria, la inflación y la deuda externa de algunos países.

Frente a lo anterior, los problemas de seguridad internos son mucho menos importantes para la estabilidad regional y, además, son comparables a los países más adelantados en los datos estadísticos que se conocen (figura 8). No son países cuya fiabilidad estadística sea elevada

⁷ En porcentajes del PIB: 2,1 % Siria, 1,8 % Jordania, 1,3 % Egipto, 0,7 % Marruecos y 0,03 % Argelia, según datos del World Bank Database de 2008.

pero sí que reflejan un nivel de violencia interna menos organizada y armada que en otras regiones (todos los países ostentan una tasa de homicidios inferior al 5% y solo Egipto supera el porcentaje europeo de un 20% de homicidios por arma de fuego). Sin embargo, la acumulación de grupos criminales organizados o la interacción de ellos con la delincuencia local podrían incrementar el número de víctimas siempre y cuando mejoren los servicios estadísticos policiales y sanitarios que las reflejan. Peores estadísticas muestra el Estado de derecho, que solo en el Líbano alcanza unos niveles aceptables mientras que en el resto es bastante deficiente, siendo Libia y Siria los que presentaban los niveles más bajos (gráfico 7).

Gráfico 7. Asesinatos por 100.000 habitantes

Fuente: elaboración propia sobre datos de la UN Office Drugs and Crime de 2003-2008 (promedio entre las estadísticas criminales y sanitarias).

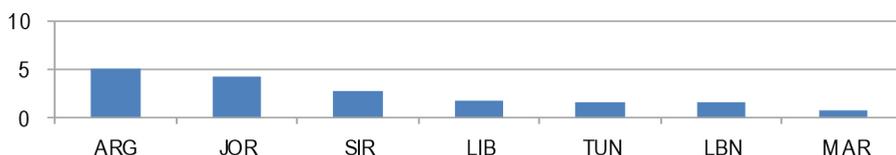
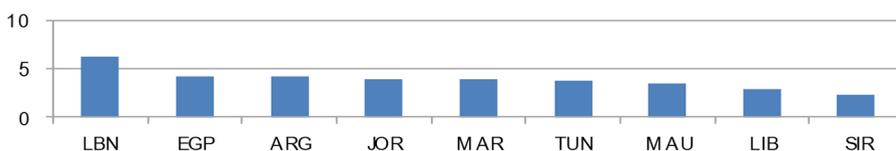


Gráfico 8. Estado de derecho

Fuente: elaboración propia sobre datos del Transformation Index 2010 de la Fundación Bertlesmann.



La inestabilidad social es otro de los riesgos sistémicos a los que se enfrentan los países ribereños en la medida que la «primavera árabe» ha demostrado la dificultad que tienen los Gobiernos para controlar las reivindicaciones sociales profundas, salvo que recurran al uso indiscriminado de la fuerza como ha ocurrido en Libia y Siria. Las movilizaciones constantes y las reivindicaciones en espiral pueden bastar para derribar, incluso, a Gobiernos legítimos y con voluntad de reforma. Desde la percepción del norte, el activismo social del sur representa una garantía de reivindicación democrática porque muchos grupos sociales han tomado conciencia de su poder de influencia, pero los resultados electorales muestran que los movimientos islamistas son los verdaderos beneficiarios de las movilizaciones y no los movimientos sociales y occidentalizados que se movilizaron a través de internet. El voluntarismo occidental ha asociado movilizaciones y democratización, pero

está por ver si los nuevos Gobiernos mejoran los malos indicadores democráticos o perpetúan el autoritarismo de los Gobiernos anteriores. Los cambios deben mejorar la situación porque los estándares democráticos de partida de los países árabes son muy bajos, como indica el gráfico 9 (sobre un total de 178 países, Kuwait es el más valorado y ocupa la posición 9, mientras que Arabia Saudí es el menos democrático y ocupa la posición 160).

Retos y oportunidades de cooperación en materia de seguridad y defensa

En función de lo anterior, parece que los países del sur del Mediterráneo se enfrentan a conflictos que no son de naturaleza interestatal sino internos y no tanto de carácter militar como de seguridad. La lucha contra el terrorismo y los movimientos secesionistas o el control de los recursos y las fronteras precisan una mezcla más equilibrada de elementos militares y policiales. Si los procesos de cambios en marcha se enfocaran hacia la mejora del Estado de derecho, llevarían a una reforma amplia de los sectores de la seguridad y defensa en los países mediterráneos que les permitiría superar los problemas de vulnerabilidad descritos y hacer frente a los problemas de futuro que se han mencionado. Pero esa lógica occidental voluntarista no tiene en cuenta algunos factores básicos que ponen en duda la conveniencia, voluntad y capacidad de poner en marcha cambios en el sector de la seguridad y la defensa.

En primer lugar, la prioridad de los Gobiernos regionales es la de atender a las demandas de cambios políticos, económicos y sociales asociados a la «primavera árabe», lo que les obligará a atender al desarrollo económico que alivie la desigualdad, el paro, la pobreza y la falta de expectativas que contribuyen al malestar social. Por lo tanto, no parece que puedan disponer de los recursos necesarios para proceder a la transformación del sector, salvo que se les ofrezca desde el exterior. Incluso, parece difícil que puedan sostener unos niveles de gasto militar que se redujo en los países no exportadores de petróleo en un 3,16 % en 2011, mientras que en los exportadores creció un 0,08 % una vez deducida la alta inflación⁸. Esa ayuda será también necesaria para hacer frente a nuevos conflictos, como ha ocurrido en Mali con la secesión de los tuareg donde las Fuerzas Armadas carecían de los medios necesarios para hacerles frente, o para controlar las fronteras y espacios de soberanía,

⁸ Argelia y Egipto representaron el 6,74 % y el 4,33 % del gasto regional, respectivamente, mientras que Arabia Saudí representó el 36,2 %, Israel el 18,3 % y Catar el 2,7 %. *The Military Balance 2012*, IISS, p. 306.

unos problemas nuevos para los que no estaban diseñadas las fuerzas militares y de seguridad de la zona.

En segundo lugar, y a diferencia de los países del norte, esas fuerzas juegan un papel esencial en el sostenimiento del propio Estado. Son fuerzas que han gozado de un margen de autonomía propio a cambio de su respaldo al orden y gobierno establecidos, por lo que no han estado subordinadas a la autoridad civil ni comprometidas con el Estado de derecho. Proceder a cambios estructurales en las mismas en plenos procesos de transición supondría un riesgo añadido en la medida de que los grupos delincuentes, antisociales o terroristas podrían aprovecharse de la situación de debilidad de los Gobiernos. Salvo en el caso de países como Libia, donde es necesario reconstruir sus Fuerzas de Seguridad porque han desaparecido con la caída del régimen, en el resto los cambios se limitarán a cambios cosméticos y de mandos, como se ha visto en Túnez y en Egipto hasta ahora.

En tercer lugar, y a diferencia de sus vecinos del norte, la mayor parte de los países mediterráneos no están socializados en la cooperación internacional de seguridad. Su experiencia se limita a la cooperación bilateral (Siria y Argelia con Rusia; Egipto, Marruecos y Túnez con Estados Unidos) o subregional (dentro de la Iniciativa 5+5 del Mediterráneo occidental), pero carecen de organizaciones multilaterales propias y su capacidad de proyección es muy limitada si no nula salvo para desplegar cascos azules en misiones internacionales (Egipto, Jordania y Marruecos por orden de importancia, seguidos de lejos por contribuciones menores de Mali, Túnez y Argelia).

Finalmente, para adecuar los recursos a los problemas, y en ausencia de conflictos interestatales, la racionalización debería reequilibrar los componentes militar y de seguridad fomentando al alza los segundos y, dentro de estos, potenciar los elementos judiciales, penitenciarios, de fronteras o de protección civil del Estado de derecho frente a los policiales y de inteligencia. Sin embargo, los países del norte tienen más desarrollados sus instrumentos de cooperación militar que los demás (por ejemplo, el 85 % de las medidas de seguridad cooperativa de la OTAN tienen esa finalidad), por lo que a pesar de su disponibilidad para cooperar, tanto de la OTAN como de la UE, en la cooperación seguirá primando el carácter bilateral o ad hoc. En el primer tipo de colaboración, los países de la zona podrían optar entre los aliados tradicionales o nuevos aliados árabes que han demostrado en Libia y Siria su capacidad de asistencia, pero este tipo de colaboración tiende a que las fuerzas armadas árabes acaben replicando modelos de estructuras y doctrinas ajenas a su realidad estratégica y cultural y, sobre todo, a sus posibilidades materiales de sostenimiento (una tendencia que se refuerza con la cesión o donación de material). La colaboración ad hoc podría agilizarse coordinando los programas de actuación de algunos

países que comparten algunos de los riesgos subregionales, ya que es difícil que converjan los intereses de seguridad de las organizaciones colectivas de seguridad.

Oportunidades de intervención para la UE y valoración de las lecciones aprendidas

Rafael Muñoz Cervantes
Coronel del Ejército de Tierra

Capítulo tercero

El desarrollo progresivo de la Unión como actor internacional, y su consiguiente acción exterior, se ha desarrollado a través de dos marcos diferentes. Por un lado está el marco de las políticas comunitarias, como la comercial o la de cooperación que se han llevado a cabo por las instituciones europeas y cuyo protagonismo principal hasta el Tratado de la Unión Europea aprobado en Lisboa correspondía a la Comisión. Por otro lado se encuentra el marco intergubernamental, donde los estados miembros tienen un mayor protagonismo: la política exterior y de seguridad común y la política común de seguridad y defensa tras el mismo Tratado.

Se puede afirmar, en términos generales, que la acción de la UE en ambos marcos y en el espacio mediterráneo ha dado prioridad a los objetivos sociales, políticos y económicos. Hasta ahora, el espacio balcánico ha sido el único donde esas prioridades han conducido al éxito, quizá porque en él han coincidido los intereses de los estados miembros que miran al este de Europa y de los que miran al sur.

Por el contrario, y como veremos más adelante, esa coincidencia no se ha producido con relación a los procesos revolucionarios árabes en el Mediterráneo y los estados miembros no han logrado ir más allá de una diplomacia activa pero escasamente contundente, siendo los comunicados de condena y las sanciones los únicos instrumentos coercitivos utilizados. En el caso de Libia, la UE ha demostrado, una vez más, la falta de consenso y su enfoque «blando» respecto a las intervenciones en fuerza.

Además de dividirse dentro de la OTAN, los estados miembros se limitaron a planificar posibles acciones de apoyo humanitario y en el caso de Siria no se vislumbra una respuesta decisiva por parte de la UE más allá de las sanciones económicas y medidas diplomáticas. Por ello cabe pensar que tal vez puedan ser más activos en la gestión de los posconflictos, para los cuales la UE está especialmente dimensionada.

También cabe reseñar que la *Estrategia Europea de Seguridad* de 2003 reconoce la importancia del Mediterráneo para la Unión y situaba el esfuerzo de la UE para los asuntos de seguridad en el extinto Proceso de Barcelona, que ya estaba en marcha desde 1995. La falta de resultados relevantes dentro del proceso y su sustitución por la Unión por el Mediterráneo han desactualizado la *Estrategia*, dejando a la UE sin una guía definida en el área. Esto ha llevado a algunos analistas a reclamar una estrategia concreta para el Mediterráneo, en línea con lo que los estados miembros acordaron en el Consejo de Feira del año 2000, en los inicios de la PESC. Sin entrar en disquisiciones sobre el papel de las estrategias en los procesos políticos, sí se vislumbra la necesidad de una nueva visión que termine con la paralización de la única iniciativa global en el Mediterráneo. En ese sentido, si los dirigentes comunitarios en política exterior tuviesen más peso político, el buen uso de la poderosa herramienta en que se convertirá el Servicio Europeo de Acción Exterior creado por el Tratado de Lisboa sería idóneo para establecer la nueva orientación en este área.

Del Tratado de Roma al Proceso de Barcelona: las iniciativas con marcado carácter comunitario

Durante la Guerra Fría, la CEE contempló el espacio mediterráneo como una zona de proyección de su economía hacia el exterior. Hasta los años noventa del pasado siglo, la política mediterránea de la CEE estuvo basada en un planteamiento económico que reposaba en las concesiones comerciales y en la cooperación financiera, esta última en forma de ayudas y préstamos. Cronológicamente, el acercamiento partió de las relaciones comerciales de ciertos estados europeos, fundamentalmente Francia, con sus antiguos territorios coloniales del sur del área y fue impulsado por los acuerdos firmados por la Comunidad con estos, excepto con Libia, a lo largo de los años sesenta. Posteriormente, en los años setenta, la necesidad europea de asegurarse materias primas supuso un cambio en la visión estratégica de la CEE¹. Así, se instauró en 1972 la Política Global Mediterránea (PGM), que principalmente pretendía superar los desafíos energéticos estratégicos en Europa provocados por la crisis del petróleo

¹ RUIZ CASUSO, Vanesa: «Nuevas relaciones, viejos paradigmas. Parte 2: El nacimiento de una estrategia europea hacia el Mediterráneo». Barcelona: Universitat Rovira i Virgili, 2009, pp. 166 y ss.

de 1973. Desde el punto de vista de política exterior comunitaria, también supuso una primera muestra de la ambición comunitaria de expresarse con una sola voz en un proyecto regional.

A partir de los años ochenta, se intensificaron los contactos y se plantearon nuevas iniciativas con los «países terceros mediterráneos» (PTM), denominación que la PGM daba a los países mediterráneos que no pertenecían a la CEE, debidas, entre otras razones, al ingreso en la Comunidad de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986. La entrada de estos países en la CEE reforzó la visión mediterránea comunitaria y, junto con Italia y Francia, orientaron la política comunitaria hacia el área meridional². En este sentido, el ingreso en la CEE significó que la política exterior española en el Mediterráneo pasara de tener una visión principalmente bilateral durante todo el período anterior del siglo xx a una visión global, reforzada también por la vinculación de España a la política atlantista.

En los noventa, el interés de la UE en buscar un papel más relevante en la escena mundial hizo que la perspectiva meramente económica se considerase insuficiente. Al igual que con los países del este de Europa, la UE también buscó con la renovación de la cooperación en el Mediterráneo ámbitos más políticos que relacionasen desarrollo –en todos los sentidos– con seguridad. Así, en 1992, se sustituyó la PGM por la Política Mediterránea Renovada (PMR)³ para crear un espacio de libre comercio euromediterráneo y ampliar la cooperación a otros ámbitos más políticos. La PMR se comprometía, además, a apoyar cualquier proceso de paz para solucionar los conflictos de Oriente Próximo.

Por otra parte, el vacío político creado por la desaparición de la Unión Soviética en 1991 y la irrupción de los nacionalismos excluyentes en el este de Europa coadyuvaron a la tragedia de la guerra de los Balcanes, por lo que la UE –liderada por la nueva Alemania unificada– tuvo que volcarse en estabilizar la Europa central y oriental y dedicó mayores inversiones y atención a ese espacio, en detrimento de los países mediterráneos. España, que también estaba implicada en el PPOM, contribuyó al esfuerzo general en los Balcanes, pero lanzó el Proceso de Barcelona para tratar de equilibrar la excesiva atención hacia el este.

² MARTÍNEZ DALMAU, Rubén: «La política europea de seguridad en el Mediterráneo: el primer pilar del proceso de Barcelona», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n.º 49, 2006, p. 170.

³ La PMR incluía a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Siria, Túnez, los territorios palestinos ocupados y Turquía. También Chipre y Malta formaron parte de la PMR hasta su entrada a la UE en 2004. Los países identificados como PTM en la PGM pasaron a denominarse «países mediterráneos no comunitarios» (PMNC) desde la puesta en marcha de la PMR. Ver RUIZ, Vanesa (2009), pp. 182 y ss., y NÚÑEZ VILLAVARDE, Jesús A.: «El mediterráneo en los foros internacionales: iniciativas de cooperación en materia de seguridad y defensa», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 144. Madrid: IEEEE, 2010, p. 27.

El nuevo impulso comunitario al Mediterráneo nació en la cumbre de la UE celebrada en Barcelona en noviembre de 1995, y se conoce con los nombres de Proceso de Barcelona⁴, Asociación Euromediterránea o Proceso Euromediterráneo. El Proceso se inspiró en el sistema de tres cestos (político, económico y sociocultural) de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. En consonancia con el objetivo fijado en la Declaración de Barcelona de crear una «zona de paz, estabilidad y seguridad en el Mediterráneo», los socios europeos introdujeron estos temas dentro del primer cesto, siendo la primera vez que se trataban de manera explícita los asuntos relacionados con la seguridad. Uno de los aspectos más innovadores del Proceso fue combinar en su funcionamiento las relaciones bilaterales –las de la Unión con cada uno de los estados mediterráneos no comunitarios– con un intento de construcción regional. Se establecieron instituciones para propulsarlo en ambas dimensiones y contó con un poderoso impulso financiero de la UE⁵.

Dejando aparte la ausencia de resultados relevantes en los otros dos cestos, el progreso en los asuntos de seguridad del primer cesto fue inviable. El fracaso del plan de paz en Oriente Medio influyó profundamente, a pesar de los intentos de separar ambos procesos, y debido a él se bloquearon sistemáticamente el diálogo político y la cooperación entre Israel y los países árabes. También contribuyeron al fracaso del cesto de seguridad el impacto del terrorismo fundamentalista, la guerra de Irak, la congelación de la adhesión de Turquía a la UE, las ampliaciones de la UE de 2004 y 2007, la falta de integración y los escasos esfuerzos en las reformas políticas de los países del sur y del este del área, junto al último, pero no menos importante, de la inmigración hacia Europa. Como consecuencia de todo ello, el primer instrumento mediterráneo comprensivo y multilateral se fue paralizando progresivamente. A pesar de que los intereses españoles no abarcaban toda la geografía ni todos los intereses del Proceso, esta iniciativa transformó la política española en el Mediterráneo, definiendo hasta el presente uno de los rasgos de la misma: el apoyo a la política multilateral de la UE en esta región.

⁴ El Proceso de Barcelona comprendía en 1995 los 15 estados miembros de la UE en aquel momento y los 12 PMNC (Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, la Autoridad Nacional Palestina, Siria, Túnez y Turquía).

⁵ Tanto para la cooperación regional como para la bilateral, la UE puso a disposición de los países mediterráneos no comunitarios una serie de instrumentos de asistencia técnica y financiera que han transferido hacia la región unas cantidades cercanas a los 9000 millones de euros en donaciones procedentes del presupuesto europeo y más de 15000 millones de euros procedentes del Banco Europeo de Inversiones (BEI), el mayor proveedor europeo de fondos europeos para la región a través de la FEMIP (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership).

La Política de Vecindad de la UE y la Unión por el Mediterráneo

El estancamiento del Proceso de Barcelona provocó la aparición de dos iniciativas, una para complementarlo, la Política Europea de Vecindad (PEV), impulsada desde el ámbito comunitario, y otra para activarlo, la iniciativa francesa de la Unión por el Mediterráneo (UpM)⁶. La PEV se dirigió a los terceros países al este y sur de Europa que se convirtieron, tras la gran ampliación de 2004, en el entorno inmediato de la Unión. Con esta iniciativa se pretendía cohesionar los objetivos y criterios en las relaciones bilaterales de la UE con los países vecinos⁷. La Comisión formuló los principios y las líneas estratégicas de la PEV en junio de 2004. Esta nueva política incluye seis áreas claves en las relaciones de vecindad (diálogo político, cooperación al desarrollo, comercio, justicia y seguridad, cuestiones sectoriales y dimensión humana), donde la UE busca principalmente reformas y ofrece a cambio cooperación, incluida financiación⁸, en cada una de ellas. Al contrario del Proceso de Barcelona, con la PEV se ha optado por impulsar de una manera decidida las relaciones país por país –las bilaterales– en detrimento de las multilaterales. Tras su última revisión en 2011, coincidiendo con la ebullición en el mundo árabe, se asignaron nuevos recursos financieros para 2011 y 2012 condicionados a que los países del norte de África y de Oriente Próximo emprendieran las reformas necesarias.

Respecto a la Unión por el Mediterráneo, el presidente francés, Nicolás Sarkozy, intentó impulsar la política mediterránea tras su victoria en las

⁶ CALDUCH CERVERA, Rafael: «La Unión para el Mediterráneo: ¿proyecto o realidad?», *Cuadernos de Estrategia*, n.º 144. Madrid: IEEA, 2010, pp. 112 y ss.

⁷ Inicialmente, la PEV se iba a aplicar a Bielorrusia, Moldavia y Ucrania en el este y a Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Jordania, Israel, Siria, Líbano y los territorios palestinos ocupados en el sur, incluyéndose ahora Libia. Por razón de su especial relación con la UE se dejaron fuera a la Federación Rusa y Turquía. Más tarde se amplió a tres países del Cáucaso sur: Armenia, Azerbaiyán y Georgia.

⁸ El procedimiento en la PEV consiste en la elaboración por la Comisión de un informe por cada país y la aprobación del consiguiente plan de acción para cada uno de ellos, donde se especifican y priorizan los objetivos que deben alcanzarse en cada una de las áreas clave. Para la financiación se creó un nuevo instrumento en 2006, denominado Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), que refundía los recursos gestionados por el BEI y los que hasta entonces habían sido gestionados por los desaparecidos programas TACIS, que pretendían favorecer el Estado de derecho y la economía de mercado de los países constituidos tras la desmembración de la Unión Soviética, y MEDA, destinado a reformar las estructuras económicas y sociales de los terceros países mediterráneos y atenuar las repercusiones sociales y medioambientales del desarrollo económico. La dotación total para el período presupuestario 2007-2013 es de 11 181 millones de euros.

presidenciales francesas de mayo de 2007⁹. Su primera intención fue apartar del proyecto a casi todos los estados no ribereños y a la UE, por lo que dicha iniciativa suscitó recelos entre algunos países y la Comisión. Alemania defendía abrirlo a todos los países comunitarios y no solo a los ribereños del Mediterráneo, mientras que España e Italia compartían la posición alemana y deseaban evitar que la UpM sustituyese al Proceso de Barcelona. Por su parte, otros países ribereños no comunitarios, como Turquía o Croacia, se opusieron a la propuesta francesa porque temían que albergase la intención de postergar su adhesión a la UE. La presión de la Comisión y, principalmente, la de Alemania, España e Italia, jugaron un papel esencial para hacer ver a Francia que su iniciativa no podía prosperar en su diseño inicial. Francia aceptó finalmente que todos los países miembros de la UE se pudieran incorporar a la UpM y que esta fuese una continuación del Proceso de Barcelona. Aprovechando la presidencia francesa de la UE, Sarkozy convocó una Conferencia en París, en julio de 2008, en la que se constituyó el denominado «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo», dejando patente su continuidad con la asociación euromediterránea.

También se diferenció de lo anterior al incluir no solo países del sur y del este del Mediterráneo sino también a países como Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Croacia y Mónaco, pasando de 39 a 43 miembros¹⁰. Por otra parte, se dotó de una arquitectura institucional propia –no apoyada exclusivamente en la estructura de la Comisión Europea como en el Proceso de Barcelona– organizada en torno a una presidencia compartida entre el norte y el sur, un secretariado y conferencias y reuniones de los estados parte.

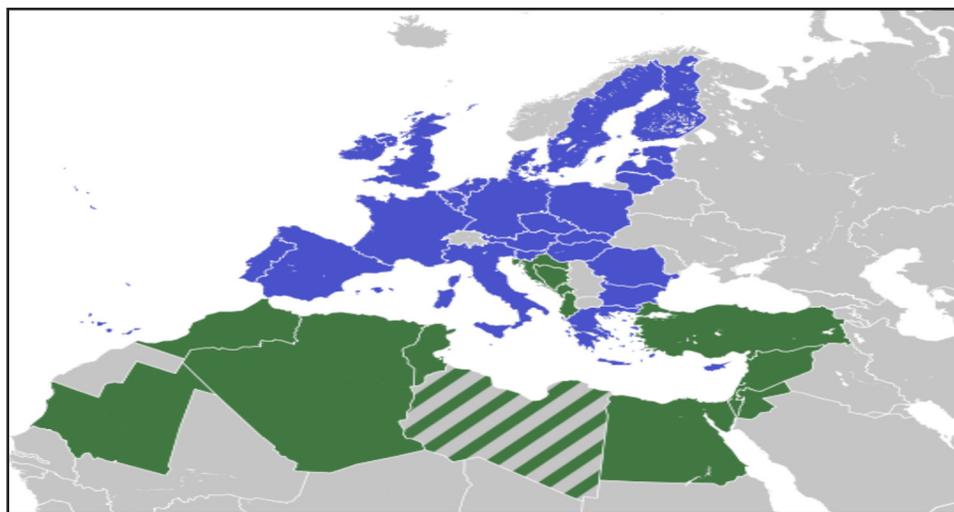
La UpM mantuvo los cuatro capítulos del Proceso de Barcelona: político y de seguridad, económico y comercial, social y cultural, y justicia y asuntos de interior; pero añadió seis proyectos de integración regional: el acceso al agua potable y la descontaminación del Mediterráneo, las mejoras –denominadas «autopistas»– en los transportes terrestres y

⁹ La UpM se basó en un estudio realizado por la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional francesa sobre la construcción de una «Unión Mediterránea». En el estudio se proponía que ciertos estados se constituyesen en miembros de pleno derecho –principalmente los países mediterráneos UE y no UE– de dicha unión, permitiéndose la incorporación de nuevos miembros solo para proyectos concretos desarrollados dentro de esta iniciativa. También se indicaba que la Unión Mediterránea y el PB debían ser complementarios con objeto de evitar duplicidades.

¹⁰ La «Unión por el Mediterráneo» abarca los 27 estados miembros de la UE, la Comisión Europea y 16 países mediterráneos (Argelia, Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Mauritania, Marruecos, Mónaco, Montenegro, la Autoridad Palestina, Siria, Túnez y Turquía). La Liga Árabe también participa en todas las reuniones a todos los niveles.

Mapa 3. La geografía de la Unión por el Mediterráneo

Fuente: Wikipedia Commons



marítimos, la interacción y mejora en protección civil, el aumento de la generación y distribución de energías renovables (principalmente solar) y la creación de un espacio euromediterráneo común de enseñanza superior y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, abandonándose los aspectos políticos y de seguridad del Proceso por estos más pragmáticos. Sin embargo, la UpM ha preservado algunos problemas del Proceso anterior que se han agravado por el cambio de su arquitectura y por las revueltas árabes, con lo que su visibilidad ha sido prácticamente inexistente. La participación española en la UpM se ha congelado por el liderazgo francés y, principalmente, por la crisis financiera y económica en la UE, por lo que se encuentra a la espera de que se defina tanto el nuevo contexto mediterráneo como el europeo.

Las iniciativas dentro del marco intergubernamental: la PESC y el área mediterránea

Los estados miembros de la UE se han dotado a sí mismos de la PESC para buscar acciones comunes que ayuden a reforzar tanto su propia acción, coordinando respuestas que faciliten una sinergia europea en sus políticas exteriores, como la acción exterior de la Unión. Su objetivo era ejercer la influencia de la UE y de los estados miembros frente a las violaciones del derecho internacional, los derechos humanos, los principios democráticos o el estado de derecho mediante sanciones bien diplomáticas o económicas, y las misiones civiles y operaciones militares que se desarrollan en el marco de la PCSD. Sin embargo, como se mencionó con

anterioridad, la PESC se sitúa principalmente en un ámbito intergubernamental, por lo que la acción de la UE se ve muy limitada por la voluntad de los estados miembros y los recursos disponibles.

La *Estrategia Europea de Seguridad* identificó la dependencia energética como un problema para la UE, especificando que la mayor parte de dichas importaciones proceden del entorno mediterráneo –norte de África y golfo pérsico– y Rusia. También reconoció el conflicto de Oriente Próximo como una amenaza por sus repercusiones directas e indirectas en los intereses europeos y, dentro de la delincuencia organizada, las redes balcánicas como principales distribuidoras de la heroína afgana y responsables de una parte considerable de la explotación sexual delictiva existente en el mundo. Con respecto a los conflictos regionales en el área mediterránea, la *Estrategia* resaltó la importancia de la intervención de la UE y sus estados miembros en los Balcanes para restablecer el buen gobierno, promover la democracia y dotar a las autoridades locales de medios para hacer frente a la delincuencia organizada, así como que la credibilidad de la política exterior de la Unión dependía de la consolidación de los logros en los Balcanes. Tanto en ese conflicto regional como en otros, la *Estrategia* apostaba por soluciones políticas, pero sin descartar el uso de medios militares y policiales en la fase posterior al conflicto. Por último, la *Estrategia* afirmaba que la UE estaba especialmente preparada para responder a estas situaciones multidimensionales.

Para desarrollar su segundo objetivo estratégico de construir seguridad en las vecindades próximas, la UE se propuso conseguir un «anillo» de países bien gobernados en el este de la Unión y en las orillas de Mediterráneo, manteniendo con ellos relaciones próximas y de cooperación, así como la colaboración con Estados Unidos, Rusia, la OTAN y otros interlocutores internacionales. Solo así se podría hacer frente a los importantes problemas de estancamiento económico, malestar social y conflictos no resueltos en el área mediterránea. Como prioridad estratégica proponía resolver el conflicto árabe-israelí, ya que consideraba que de lo contrario habría poca oportunidad de resolver el resto de los conflictos de Oriente Medio.

Cinco años después, el informe de 2008 sobre la implementación de la *Estrategia* volvió a reconocer la importancia principal del Mediterráneo para Europa, que la situación de los Balcanes había mejorado y que la PEV representaba un marco sólido para las relaciones con los socios del sur y este de la UE, gracias a la UpM y la asociación oriental. Por último, el informe reconocía que todavía existen desafíos en la zona mediterránea, como la insuficiencia de las reformas políticas, la inmigración ilegal, los conflictos regionales y el radicalismo, pero valoraba el progreso en las relaciones bilaterales con varios socios mediterráneos, especialmente Israel y Marruecos y el papel de la PEV.

actividades de pacificación de la OTAN y de Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina tras la guerra de 1992 a 1995, sustituyó a la Fuerza Internacional de Policía de las NN. UU. que venía desarrollando su labor desde la entrada en vigor de los Acuerdos de Dayton. EUPM BiH fue la primera misión PESD y su mandato inicial de tres años se fue renovando hasta su finalización el 30 de junio de 2012¹¹.

Por otra parte, como consecuencia de los incidentes interétnicos que se iniciaron a finales de enero de 2001 en la frontera entre la República de Macedonia y Kosovo, la OTAN y la UE promovieron un diálogo político entre el Gobierno de la República de Macedonia y los representantes de la comunidad albanesa. Este diálogo culminó el 13 de agosto de 2001 con la firma de los Acuerdos de Paz de Ohrid, por los que se adoptaron una serie de reformas legales para fortalecer los derechos de los albaneses y permitir la entrada de las fuerzas de la Alianza. Enmarcada en los citados acuerdos y tras las operaciones que la OTAN llevó a cabo entre el 22 de agosto de 2001 y el 31 de marzo de 2003, se puso en marcha la primera misión militar de la UE, la operación *Concordia en la Antigua República Yugoslava de Macedonia*, cuya doble misión era apoyar a los observadores de las organizaciones internacionales que continuaban desplegados en el país y proporcionar al Gobierno de la República de Macedonia asistencia en materias de seguridad y defensa. Aunque estaba previsto que la operación durara seis meses, la situación hizo necesaria su prolongación hasta el 15 de diciembre de 2003 cuando se dio por finalizada, dando paso sucesivamente a las misiones policiales EUPOL Proxima hasta el 14 de diciembre de 2005 y EUPAT (*EU Police Advisory Team*), a partir de entonces¹². A día de hoy, las dos únicas misiones PCSD aún vigentes en los Balcanes son la militar EUFOR Althea en Bosnia-Herzegovina y la civil EULEX Kosovo (*European Union Rule of Law Mission*).

EUFOR Althea se lanzó el 2 de diciembre de 2004, tras la decisión de la OTAN de poner fin a la operación SFOR y es la misión PCSD de la UE que lleva más tiempo vigente. Su finalidad es asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Dayton y hoy en día es la única operación llevada a cabo en

¹¹ A través de actividades de monitorización, guía e inspección, EUPM buscó establecer unos procedimientos y prácticas por parte de la policía de BiH, siempre bajo la autoridad de este país, que se correspondiese con aquellas óptimas desarrolladas tanto en el ámbito internacional como en la UE. EUPM también apoyó el proceso de reforma policial y la consolidación de la capacidad local, junto con la cooperación regional, en la lucha contra el crimen organizado.

¹² EUPOL Proxima y EUPAT apoyaron el desarrollo de un servicio policial basado en los estándares policiales europeos. En asociación con las autoridades gubernamentales de la República de Macedonia, los expertos de la UE monitorizaron y asesoraron a la Policía de ese país en los campos de policía de frontera, orden público y lucha contra la corrupción y el crimen organizado. EUPAT tuvo una duración de seis meses.

aplicación de los Acuerdos Berlín Plus, por los que la OTAN pone a disposición de la UE ciertos recursos para una operación PCSD. Sus principales objetivos son asegurar un entorno de seguridad en Bosnia-Herzegovina y apoyar en entrenamiento y desarrollo de capacidades al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas. Como objetivos secundarios tiene la transferencia de una serie de misiones a las autoridades locales, como las actividades de desminado y control de armas y municiones, así como la gestión de los lugares de almacenamiento de las mismas. Finalmente, apoya al Tribunal Internacional para la antigua Yugoslavia en la detención de las personas perseguidas por crímenes de guerra.

En sus inicios llegó a desplegar 7000 hombres, siendo la misión de la UE que ha contado con más efectivos, pero los redujo a 2500 en febrero de 2007. Tres años más tarde, el Consejo de la UE aprobó el apoyo a la creación de capacidades no ejecutivas y de formación, pero manteniendo un papel ejecutivo militar en apoyo a estos esfuerzos, en caso de que la situación lo requiera. Actualmente su entidad está en una cifra aproximada de 1200 militares y evoluciona para convertirse, en un corto plazo de tiempo, en una misión no ejecutiva de simple asesoramiento.

EULEX Kosovo se lanzó para asistir a las autoridades kosovares en las áreas del Estado de derecho, especialmente en los aspectos judiciales, y es la mayor misión civil acometida por la UE hasta la fecha. Enmarcada en la acción de la UE en los Balcanes, está concebida como una acción conjunta con las autoridades locales, siempre en línea con el principio de la apropiación local, a través de la monitorización y asesoramiento de las mismas. La UE solo retiene algunas responsabilidades ejecutivas en áreas específicas, tales como crímenes de guerra, corrupción y crimen organizado, terrorismo y delitos financieros graves. La misión cuenta con alrededor de 1600 efectivos, de los cuales la cuarta parte son personal local.

Junto con los Balcanes, la resolución del conflicto palestino-israelí ha constituido la apuesta principal de la acción exterior de la UE en el Mediterráneo, en línea con la EES, dando origen a las misiones EUBAM Rafah (*EU Border Assistance Mission in Rafah*) en 2005 y EUPOL COPPS (*EU Coordinating Office for Palestinian Police Support*) en 2006, que siguen aún vigentes. La primera tiene como objetivos el seguimiento, verificación y evaluación de la actividad de las autoridades palestinas en la puesta en marcha del acuerdo fronterizo del puesto fronterizo de Rafah, entre la franja de Gaza y Egipto, así como contribuir a la formación de los palestinos en aduanas y control de fronteras. Por su parte, la segunda ayuda a la construcción de las capacidades institucionales palestinas, apoya el establecimiento de un sistema judicial y penal palestino eficiente y asesora a los policías palestinos en justicia penal y Estado de derecho, todo bajo titularidad palestina. Aunque hubo un intento de unir ambas misiones, por el momento siguen separadas, contando con alrededor de 100 efectivos entre las dos, de los cuales la gran mayoría pertenecen a *EUPOL COPPS*.

Los procesos asociados a la «primavera árabe» han mostrado la dificultad de poner en marcha los instrumentos de la PESC en la orilla sur y este del Mediterráneo más allá de los esfuerzos diplomáticos y las sanciones impuestas a determinados antiguos gobernantes de Egipto, Túnez y Libia y al Gobierno sirio. Si la oposición de varios estados a implicarse al este del Mediterráneo excluyó esa zona del mandato como representante especial de la UE para la Vecindad Sur de Bernardino León, la guerra de Libia demostró también la falta de una postura común a la hora de lanzar una posible operación PCSD similar a la que la OTAN lanzó en ese país y solo se acordó planear una posible operación militar en apoyo a una petición de la Oficina de Coordinación para la Ayuda Humanitaria (OCHA) de Naciones Unidas, que nunca llegó a producirse.

Por último, relacionado con el área sur que bordea la orilla meridional del Mediterráneo, la UE se ha involucrado en dos zonas «calientes»: el Cuerno de África y el Sahel. La preocupación por los actos de piratería que tienen su origen en las costas de Somalia llevó, en diciembre de 2008, a que la UE lanzase su primera operación militar aeronaval: *EUNAVFOR Atalanta*, para combatir a lo que la Estrategia Europea de Seguridad consideraba como un nuevo aspecto de la delincuencia organizada al que había que prestar más atención. Esta misión, al igual que la misión militar de adiestramiento de personal militar somalí en Uganda que la UE lanzó en febrero de 2010 –*EUTM Somalia*–, se encuadra en el apoyo al Gobierno y a las instituciones somalíes con el fin de contribuir a la estabilización del país. A estas dos acciones se suma una tercera de adiestramiento –la misión civil *EUCAP Nestor*– que reforzará las capacidades marítimas de ocho países del Cuerno de África y del océano Índico occidental en la lucha contra la piratería. El aumento de la actividad terrorista y las consecuencias del conflicto libio en el Sahel llevaron a que el Consejo adoptase, el 16 de julio de 2012, una nueva misión civil para respaldar a las autoridades nigerinas en el desarrollo de sus propias capacidades para la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo: *EUCAP Sahel Níger*, inicialmente centrada en este país y con un mandato inicial de dos años. La misión, que no desempeñará función ejecutiva alguna, se dedicará a funciones de formación, control, asesoramiento y asistencia para mejorar las capacidades de la Gendarmería, la Policía Nacional y la Guardia Nacional nigerinas, así como para reforzar la cooperación regional en el Sahel con el fin de afrontar los retos comunes de seguridad (varios estados miembros se opusieron expresamente a que la misión atendiera objetivos militares por lo que no tuvo un enfoque tan integral como podría haber sido).

La implicación de la UE en dichas áreas se realiza principalmente apoyando a la Unión Africana y está en consonancia con el objetivo europeo de potenciar un multilateralismo eficaz. No obstante, la falta de seguridad en ambas áreas tiene influencia directa en el espacio mediterráneo y

Europa. La primera, por los problemas ocasionados en el acceso y salida del tráfico marítimo por el canal de Suez, y la segunda, por la posible creación de inestabilidad en los países norteafricanos mediterráneos debida a la expansión del terrorismo y de la delincuencia organizada desde el Sahel hacia el norte, tal y como se ha descrito en otros capítulos.

Valoración de las iniciativas en el Mediterráneo: la falta de éxito en la aproximación colectiva y los problemas de la aproximación bilateral en las comunitarias

Los procesos con marcado carácter comunitario de la UE en el Mediterráneo fueron anteriores a la existencia de cualquier estrategia europea, estuvieron exclusivamente dirigidos a los países de la orilla sur y este hasta la UpM y su vinculación con la seguridad y estabilidad se ha desarrollado a través de ayudas y préstamos, proyectos que incidiesen en la mejora económica, social y cultural de los países terceros mediterráneos. De 1995 a 2005, la apuesta principal de la acción exterior de la UE en las orillas este y sur del Mediterráneo fue el Proceso de Barcelona, una iniciativa de naturaleza especialmente multilateral que contenía también aspectos bilaterales que acabó paralizándose debido, entre otras razones, a la falta de éxito en los asuntos de seguridad multilaterales. Su estancamiento llevó a la UE a volcarse en políticas exclusivamente bilaterales a través de la PEV para seguir progresando.

La existencia de dos iniciativas genera contradicciones como que la UpM tenga una doble finalidad, multilateral y bilateral, mientras que la puramente bilateral se enmarca en la PEV. La tesis de la complementariedad entre ambas, mantenida en no pocos análisis, parece no sostenerse al no haber desaparecido el enfoque bilateral en la UpM. Por otra parte, dentro del marco bilateral hay que señalar los problemas provocados en las relaciones de la UE con los países de la orilla sur y este cuyos regímenes, excesivamente militaristas, reducen las posibilidades de asistencia europea para reformar sus sistemas de gobierno y el sector de la seguridad.

Ya se ha mencionado la importancia de la aparición de la *Estrategia Europea de Seguridad* en 2003 como guía para la política de relaciones de la UE con los países mediterráneos en sentido amplio. A partir de ella, la UE diferenció sus relaciones en función de la posible integración como estados miembros de los países situados en los Balcanes mediterráneos –frontera de la Unión, pero parte de Europa– de las relaciones con el resto del área mediterránea no europea, para los que solo se aspiraba a mantener las mejores relaciones de vecindad posibles, salvo Turquía, a la que ofreció una improbable adhesión.

Se puede afirmar que, siguiendo ese patrón, la UE ha sido coherente con su propia estrategia. Con su implicación de manera inequívoca en los

Balcanes, la Unión se ha enfrentado –en las puertas de Europa– a las amenazas reconocidas en la EES: hizo frente a un conflicto regional que procedía de la descomposición de Yugoslavia y, cuando intervino sobre el terreno, buscó que sus misiones PCSD, propias de la acción intergubernamental, ayudasen a reforzar las capacidades para enfrentarse a la delincuencia organizada por parte de los estados anfitriones. A pesar de no haber podido evitar la guerra, la UE ha mostrado tanto perseverancia en los Balcanes, ocupándose de esta zona desde el origen del conflicto, como empeño, ya que una vez acabada la guerra ha desplegado seis misiones que, de todos los instrumentos de gestión de crisis de que dispone la UE, son los que requieren mayor compromiso y riesgo. Además, y más importante, la UE mostró visión estratégica en el área a largo plazo, ofreciendo a los países balcánicos el camino hacia la adhesión si ellos lo quisieran seguir como solución para acabar con sus males.

De todo el resto del Mediterráneo no comunitario, la UE solo se ha comprometido con la PESC en el PPOM. En un contexto político muy complicado y con no pocas divisiones internas, la Unión ha desplegado dos misiones que han ayudado a hacer visible el compromiso de la UE sobre el terreno. *EUBAM Rafah* ha tenido más resultados políticos que operativos, dado el difícil y complejo contexto de seguridad; mientras que *EUPOL COPPS* ha conseguido ciertos avances prácticos en la capacidad policial palestina e, incluso, en su cooperación con la policía israelí en algunas áreas.

Por contra, la misión autoimpuesta en la EES de construir seguridad en el Mediterráneo mediante la consecución de países bien gobernados a través de políticas principalmente comunitarias no ha tenido éxito. La prevalencia del statu quo y la insuficiencia de las reformas políticas, unido al estancamiento social y económico de los países de la orilla sur y este, condujeron al estallido de las revoluciones árabes sin que la UE fuese capaz siquiera de anticiparse. Los estados miembros de la UE han preferido utilizar los instrumentos civiles a los militares de la PESC, una estrategia de intervención excesivamente prudente que se aplica igualmente a otras zonas en conflicto y que refleja el desequilibrio entre ambos instrumentos. Obviamente, no todos los estados miembros piensan lo mismo y la existencia de la OTAN ofrece una alternativa a quienes desean imponer la línea dura sin potenciar los instrumentos militares de la UE para no debilitar a la Alianza Atlántica, donde consideran que sus intereses de seguridad están mejor defendidos.

Por último, la implicación actual de la Unión en el Cuerno de África y en el Sahel occidental amplía el espacio estratégico de intervención, ya que lo que ocurra en la periferia de los países mediterráneos les termina afectando a ellos y, en definitiva, a Europa. *EUNAVFOR Atalanta* ha disminuido sensiblemente tanto las acciones de los piratas como el número de buques y rehenes apresados, además de escoltar los buques de Naciones

Unidas que llevan ayuda alimentaria. También *EUTM Somalia* ha incidido en la mejora de la situación en Mogadiscio en particular, al proporcionar al Gobierno somalí más de 2000 soldados bien adiestrados y encuadrados en unidades de combate que han ayudado a que la misión de Naciones Unidas en Somalia pudiera rebajar la presión de Al-Shabaab sobre la capital.

España participa en la política exterior multilateral de la UE en la zona y en el desarrollo de sus operaciones militares y misiones, teniendo o no intereses nacionales en las zonas de actuación. Se ha convertido en el mayor contribuyente a las operaciones militares y ha participado en todas las puestas en marcha por la UE desde 2003. En los Balcanes, ha liderado temporalmente tanto *Concordia* como *Althea* y ha participado en las tres misiones policiales desarrolladas en Bosnia y en Macedonia. Por el contrario, no participa en *EULEX Kosovo* porque se opuso a la independencia de Kosovo, aunque no al despliegue de la misión, limitándose a supervisar la misión desde el Comité Político y de Seguridad de la UE. En coherencia con su implicación en el PPOM, España ha contribuido y contribuye con personal a las dos misiones desarrolladas en territorio palestino. Para finalizar, y con respecto al Cuerno de África y el Sahel occidental, hay que comentar que la protección del tráfico marítimo internacional y los intereses pesqueros españoles en el Cuerno de África han hecho que España se involucre plenamente en las tres acciones PCSD dirigidas a proporcionar estabilidad a la zona en general y a Somalia en particular, habiendo sido un firme impulsor, junto con Francia, de las dos operaciones militares y participando también en la nueva misión civil. Así mismo, la respuesta española ante la implicación europea en el Sahel occidental, mucho más cerca de nuestros intereses, ha mostrado una vez más el compromiso español con la PCSD, contribuyendo con personal –incluido el jefe–, lo que reafirma a su vez el interés español por los asuntos de seguridad en el Sahel occidental.

Conclusiones sobre la política de la UE en el Mediterráneo: retos y oportunidades

Una política, sea exterior o no, debería responder siempre a una estrategia determinada que se adapta a las circunstancias. El Mediterráneo, ampliado o no, carece de una estrategia específica que guíe a la política más allá de las directrices generales ya comentadas de la *Estrategia Europea de Seguridad*. En ella es patente la separación entre los Balcanes y el resto del Mediterráneo no comunitario, porque cuando menciona el Mediterráneo la *Estrategia* habla de los países árabes, no de las orillas balcánicas. En definitiva, la *Estrategia* no contempla el Mediterráneo como un todo y la evolución del escenario estratégico que se describe en este y otros capítulos la ha dejado obsoleta en muchos aspectos.

Algunos analistas consideran que a la UE le ha faltado complementar esa estrategia mediante estrategias específicas regionales o subregionales que ayudaran a aplicarla y desarrollarla¹³. Aquí se enmarcaría la necesidad de una estrategia mediterránea que fijase la política de seguridad de la UE en el área y definiese las prioridades, dando coherencia a las iniciativas estatales, comunitarias e intergubernamentales que coadyuvan a la seguridad. La obsolescencia de la EES y la ausencia de subestrategias geográficas en la acción exterior de la UE impiden, en el caso del Mediterráneo, tener una política clara de lo que se busca en general y de lo que es prioritario en particular. Y lo que es peor, las estrategias de algunos estados miembros hacia la vecindad sur y este del Mediterráneo, que sí las tienen, terminan paralizando o determinando las acciones de la UE en el marco de la seguridad y la defensa.

Tal vez el desarrollo del Servicio Europeo de Acción Exterior ayude al enfoque integral de la Unión en cualquier zona del mundo y haga innecesario el desarrollo de estrategias específicas como las que piden los analistas¹⁴. El inicio de la elaboración de marcos estratégicos en áreas regionales, como los que la UE ha desarrollado para el Cuerno de África o el Sahel, sería un primer paso para coordinar la acción de la UE, extremadamente variada como corresponde a su naturaleza, en cualquier zona. También lo sería para comenzar a racionalizar las estructuras de actuación (solo en Israel y Palestina, la UE dispone de una delegación ante Israel en Tel-Aviv, una Oficina del Representante de la UE en la banda occidental y en la franja de Gaza, el representante especial de la UE para el PPOM, las dos misiones *EUBAM Rafah* y *EUPOL COPPS* y una representación del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea).

Sin embargo, que las acciones de la UE en el Mediterráneo no respondan a una estrategia no significa que hayan sido inútiles, como lo demuestra su éxito en los Balcanes o en otras áreas. Todas las acciones de cualquier tipo están ayudando o han ayudado a que la UE cuente en la escena internacional y han contribuido a la estabilidad mediterránea. Por otra parte, la visión del Mediterráneo como unidad geopolítica no es compartida por todos los analistas y parece confirmarlo el hecho de que los problemas no afectan a todos por igual. Así, el conflicto en los Balcanes no incidió de forma dramática en la cuenca occidental, por lo que da la impresión de que los subsistemas regionales en el Mediterráneo estuvieran aislados los unos de los otros. Sin embargo, esta afirmación parece excesiva porque, por ejemplo, la desestabilización de los Balcanes se fue extendiendo de país en país dentro de la península, al igual que la «primavera árabe»

¹³ BISCOP, Sven y COELMONT, Jo (eds.): «Europe deploys towards a civil-military strategy for CSDP», *Egmont Paper* 49, Gante, 2011.

¹⁴ FISCHER, Sabine y LANNON, Erwan: «The ENP Strategic Review: the EU and its neighborhood at a cross roads». ISS, mayo de 2011.

se ha ido expandiendo por países del entorno mediterráneo culturalmente afines. Sin embargo, uno u otro enfoque determinan la aproximación de una organización o país al Mediterráneo, sus orillas y su entorno, porque si se entiende que los países del área mediterránea no responden a características similares, no tiene sentido arbitrar medidas para todo el conjunto ni armonizar soluciones para los problemas.

Como cualquier actor en política exterior, la UE actúa movida por su propio interés, aunque declare continuamente que su actuación está basada en los principios de Naciones Unidas, en la solución pacífica de las controversias, el fomento de la democracia y el libre comercio, así como en el respeto de los derechos humanos. El intentar ser consecuente con estos principios hace que la UE deba comportarse como un poder «blando» tanto para crear estabilidad en el entorno inmediato a sus fronteras como para hacer frente a las amenazas procedentes del mismo: delincuencia organizada, terrorismo y existencia de conflictos próximos. En general, en su actuación en el espacio mediterráneo ha utilizado instrumentos de influencia «blandos» para impulsar políticas de comercio y desarrollo con el fin de que los países no comunitarios lleven a cabo reformas políticas y sociales que mejoren la calidad de los gobiernos. Así ha actuado tanto en la orilla sur y este del Mediterráneo como en los Balcanes. Pero en esta última zona, su apuesta es doble y su compromiso ha ido más allá al haber ejecutado, entre el abanico de instrumentos de que la UE dispone, acciones militares junto a las civiles para conseguir la estabilidad.

Teniendo en cuenta la importancia de las políticas comerciales y de desarrollo en el fomento de la estabilidad y la seguridad, es necesario resaltar que la UE ha decidido aplicarlas a través de los dos enfoques mencionados con anterioridad. Así, en origen, el acercamiento de la UE –entonces CEE– a los países terceros mediterráneos fue bilateral, país por país. La visión del Mediterráneo como unidad no nace hasta que el número de países mediterráneos de la Unión es suficiente, en número e importancia, para realizar una aproximación multilateral. Así surge el Proceso de Barcelona, que toma como modelo el establecido por la OSCE, novedoso y válido en asuntos de seguridad. Su devenir hasta la situación actual de la UpM permite afirmar a la mayoría de los analistas que la Europa de los 27 no ha tenido éxito en lograr un proyecto colectivo de seguridad en el Mediterráneo ni en integrar los enfoques diferenciados de la UpM y de la PEV. Por lo tanto, la UE desconfió de la visión de conjunto para su política mediterránea de seguridad y ha apostado, simultáneamente y con más énfasis, por la bilateral.

Los conflictos latentes en la zona y la situación interna de los países tampoco ayudan a articular una propuesta efectiva e integral de actuación. Algunos conflictos como los de los Balcanes o el bilateral de Grecia y Turquía, y la consiguiente relación con Chipre, afectan directamente a la UE

y esta no ha eludido afrontar los retos. En este sentido, la estrategia de la UE en los Balcanes o la entrada de Chipre en la Unión, a pesar del problema de la zona ocupada por Turquía, ha supuesto una apuesta decidida de la Unión por contribuir a la estabilidad en el área. En el caso de Palestina, la UE decidió implicarse por su importancia extrarregional y ha tenido un perfil de implicación más elevado, mientras que en otros conflictos como los de Líbano o el Sahara occidental apenas ha definido su postura. En los derivados de la «primavera árabe», como el caso de Siria o Libia, la UE ha permanecido pasiva o discreta sin inmiscuirse a fondo en su resolución, a pesar de afectar a la estabilidad en las orillas mediterráneas. Estos conflictos bilaterales e internos citados con anterioridad están en ocasiones enquistados durante décadas y parece ingenuo suponer que la sola existencia de un proyecto multilateral europeo en donde se debatían temas de seguridad pueda resolverlos, máxime –como es el caso del palestino– cuando tiene una incidencia global y donde las posturas están exacerbadas. Si a eso se une el que finalmente se eluda debatir los problemas en el foro creado para ello para que no se arruine la globalidad del proyecto multilateral, explica también el fracaso. Por último, habría que añadir la obviedad de que cualquier iniciativa multilateral ambiciosa donde en su seno existan múltiples conflictos importantes no resueltos tiene escasas posibilidades de éxito.

La UE no ha tomado conciencia de la escasa vertebración regional de los países mediterráneos del sur y del este, una realidad que la UE quiso ignorar a pesar de conocerla y que ha contribuido al desfase entre los objetivos identificados y los resultados alcanzados. Esta falta de integración subregional entre los países del norte de África o del Oriente Medio impide unas relaciones de organización a organización, como las que tiene la UE con la Unión Africana. Tampoco se ha valorado la dificultad que supone llevar a cabo una estrategia de influencia cuando se condiciona al fomento de la democracia en unos países cuya tradición o proyección les lleva a rechazar esa vía. De forma no demostrada, los analistas achacan más el fracaso a la falta de determinación de la UE que a la tiranía de las élites dominantes en los países citados. Posiblemente la deriva democrática o totalitaria de las revoluciones árabes pueda resolver el enigma sobre en quién recae esta responsabilidad.

Por otra parte, el éxito relativo de la UE con los países balcánicos mediterráneos dos décadas después de la implosión de la antigua Yugoslavia se ha basado en el aliciente de la adhesión, en que en estos países han coincidido los intereses europeos que se dirigen hacia el este y el sur de la UE, y en la mayor implicación de la Unión en el posconflicto mediante el despliegue de misiones civiles o militares. A pesar de que los avances en Bosnia-Herzegovina siguen sin ser suficientes para Bruselas y a pesar de los problemas en Kosovo, la orilla mediterránea de los Balcanes mantiene la senda de Croacia en su camino de adhesión a la Unión.

La renuncia a disponer de un foro multilateral entre los países mediterráneos no parece una buena opción, ya que hay temas que afectan a todos al compartir el mismo mar. Al no existir ni una estrategia ni una política europea de seguridad aplicable a la zona, no se puede ser ambicioso en lo que se ha de discutir en dicho foro. También hay que resolver el solapamiento entre lo que se discute en las iniciativas bilaterales y las multilaterales. Esto puede resultar en una renuncia al protagonismo del multilateralismo a corto plazo pero podría ser una forma de avanzar y superar el estancamiento de estas iniciativas. En este sentido, la idea francesa de utilizar la UE para realizar proyectos concretos con un marcado carácter económico, comercial y colectivo es interesante, aunque los efectos solo son visibles a muy largo plazo y cuesta un dinero del que no se dispone en la actualidad. El éxito de algunos de los proyectos en unos años podría ayudar a impulsar la UpM y reclamar una mayor dotación financiera.

Por último, y con respecto a España, la política mediterránea de la UE es fundamental para sus intereses. El apoyo a las iniciativas europeas que apuesten por la dimensión mediterránea del continente, que mejoren la seguridad y la estabilidad en este área y que no menoscaben sus intereses ha sido una tónica general de su política exterior en los últimos veinte años. Sin embargo, no se debería olvidar que el principal interés español de seguridad está en el Mediterráneo occidental, en lo que ocurre actualmente en el Sahel al sur de esta orilla y en la costa noroeste de África por su proximidad a Canarias. Buscar una iniciativa de seguridad más ambiciosa en proyectos orientados a esta zona, como podría ser la potenciación del 5+5, estaría más acorde con los intereses generales españoles y permitiría una concentración de los recursos disponibles para la acción exterior en unos años en que estos van a ser limitados.

Oportunidades y riesgos de intervención para la OTAN

Miguel Cuartero Lorenzo

Capitán de corbeta

Capítulo cuarto

Tras más de 60 años de existencia, una historia de éxito como garante de la seguridad euroatlántica y más de 140 000 hombres realizando misiones en tres continentes (hasta 170 000 durante la intervención en Libia), la OTAN afronta una nueva transición estratégica, en un ambiente marcado de inestabilidad global que se ha agudizado en torno al Mediterráneo.

En su cumbre de Lisboa de 2010, la Alianza decidió contribuir a la estabilidad internacional desarrollando la seguridad cooperativa como una de sus tres funciones básicas¹. El Mediterráneo ampliado es un espacio estratégico donde la OTAN ha venido impulsando el diálogo político y la creación de confianza (Diálogo Mediterráneo, Iniciativa de Cooperación de Estambul), así como el mantenimiento de la estabilidad mediante operaciones como *Active Endeavour* para disuadir la actividad terrorista en la cuenca mediterránea u *Ocean Shield* para luchar contra la piratería en el Cuerno de África. Pocos meses después de la cumbre, la denominada «primavera árabe» vino a alterar radicalmente el equilibrio mediterráneo desde su extremo occidental en Marruecos y Argelia hasta el oriental, aumentando el número de actores emergentes, estatales y no estatales, que aprovechan la oportunidad para adoptar perfiles geopolíticos más agresivos, según se describe en los capítulos anteriores.

¹ Ver *Lisbon Summit Declaration*. 20 de noviembre de 2010, www.nato.int.

La guerra de Libia ha ratificado que la seguridad euromediterránea sigue dependiendo del vínculo transatlántico, que los europeos carecen de ciertas capacidades militares básicas para la intervención y que la OTAN no dispone de capacidades civiles para abordar las crisis de forma integral. El liderazgo americano acusa el coste acumulado de las campañas de los últimos años y los recortes que impone el reajuste de su abultada deuda soberana le obligan a ceder su liderazgo a los europeos y pedirles una mayor contribución para su propia seguridad y defensa. En Europa, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de 2012 obliga a sus Gobiernos a limitar el déficit público, lo que lleva a presupuestos muy austeros que profundizan la reducción del gasto militar. De consolidarse, la unión de ambas tendencias puede profundizar las grietas del vínculo transatlántico y acrecentar las debilidades estructurales de la Alianza, lo que aumentaría la complejidad e incertidumbre que harán del Mediterráneo un escenario más inestable e imprevisible de lo que ha sido los últimos 20 años.

Para evitarlo, la OTAN deberá fortalecer su cohesión interna, buscar soluciones para mantener, transformar y adaptar sus herramientas y apoyarse en la confluencia de intereses para fomentar la cooperación en aras de la seguridad compartida. En resumen, deberá adecuarse al nuevo escenario, basándose en las lecciones aprendidas de las operaciones aliadas y en los riesgos y las oportunidades que la OTAN encontrará para desarrollar en el Mediterráneo ampliado sus tareas fundamentales de gestión de crisis y seguridad cooperativa.

Adecuación de la OTAN al nuevo escenario

A primera vista, parece que la OTAN podría ajustar sus instrumentos de seguridad cooperativa y de gestión de crisis al Mediterráneo ampliado. La cooperación con los países de la ribera sur nació con el Diálogo Mediterráneo (1994) y se centraba en fomentar las medidas de confianza y en promover actividades de carácter militar. Su objetivo era mantener la estabilidad y el statu quo, aunque ello supusiese sacrificar el desarrollo democrático. En 2004, la Iniciativa de Cooperación de Estambul, a la que se sumaron varios miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, extendía la cooperación a Oriente Medio. En 2010, el Concepto Estratégico de Lisboa (art. 35) consagró la seguridad cooperativa como tarea fundamental para contribuir a la estabilidad internacional, aunque otorgó mayor prioridad al espacio euroasiático que al euromediterráneo. También llegó tarde, porque en febrero de 2011, y por sorpresa, las sociedades del norte de África se levantaron reclamando democracia, justicia, dignidad y derechos, valores que la seguridad cooperativa no podía ofrecer porque su objetivo era preservar la estabilidad regional².

² YÁNIZ, Federico: *Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico*, DT 4/2010 de 27 de enero, y *El Diálogo Mediterráneo en la OTAN y las crisis árabes*, ARI 108/2011 de 21 de junio, Real Instituto Elcano.

Además de las iniciativas de cooperación mencionadas, la OTAN ha venido desarrollando en el Mediterráneo la operación *Active Endeavour*, dedicada a prevenir la amenaza terrorista desde 2001. La operación responde a la invocación por primera vez en la Alianza del artículo 5 y es un ejemplo de cooperación operativa en el que han participado junto a la OTAN otros países como Marruecos e Israel aprovechando la oportunidad abierta a los socios del Diálogo Mediterráneo tras la cumbre de Estambul de 2004. Su concepción estratégica de disuasión y negación del uso del mar por el adversario y de aseguramiento de la libertad de acción de las fuerzas propias y de las rutas marítimas de interés ha sido efectiva³.

El diseño operativo se apoya en el concepto de «guerra en red», que comenzó con una pequeña presencia naval y fue creciendo y adaptándose hasta alcanzar todo el Mediterráneo. Lo hizo incorporando progresivamente la contribución de múltiples unidades, agencias y sistemas civiles y militares de países ribereños, interconectados por un entramado complejo de sistemas de información que han permitido al mando de la operación conocer y controlar el espacio marítimo mediterráneo en tiempo útil. Esto ha llevado a que la revisión de su plan operativo en 2010 pasase de basarse en unidades desplegadas en permanencia a basarse en la red, apoyándose en unidades en espera, en operaciones puntuales (*surge operations*), unidades aéreas u otras unidades aliadas en tránsito. La legislación marítima internacional también se ha adaptado para mejorar el control del tráfico. La experiencia acumulada ha permitido potenciar las capacidades de la OTAN y de los estados miembros para el conocimiento y control del entorno marítimo, incluyendo una mejor comprensión de los patrones de tráfico, legal e ilegal, así como generar nueva doctrina. El concepto de seguridad marítima se ha desarrollado y afianzado en las misiones de las Marinas aliadas. La colaboración desarrollada supone un activo de gran interés para avanzar en la aproximación integral (*comprehensive approach*) a los retos del ámbito marítimo.

La experiencia de esta operación se ha ampliado al océano Índico con el desarrollo de la operación *Ocean Shield*, en la que se coopera para los mismos fines: la lucha contra la piratería y la utilización del mar con fines terroristas, con Naciones Unidas, la UE, la Unión Africana y diversos países de la región y asiáticos, entre ellos China, India y Rusia. La cooperación de la OTAN se extiende también al apoyo del desarrollo de capacidades de la Unión Africana para el mantenimiento de la paz, la «African Standby Force», y su misión en Somalia. Esta cooperación es vital para resolver el problema de la piratería en su origen, erradicando las causas que la provocan y dotando a los países de la zona de capacidades para asumir la seguridad en su territorio y aguas de soberanía.

³ TREVIÑO, José María: *Operaciones navales de la OTAN en el Mediterráneo*, ARI 109/2011 de 21 de junio, Real Instituto Elcano.

En 2011, y en respuesta a la Resolución 1970 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que imponía un embargo de armas en torno a Libia, la OTAN comenzó a desplazar medios navales y de vigilancia aérea en la zona. Desde el principio existió una división entre los partidarios de la intervención, encabezados por el Reino Unido y EE. UU., y opositores, principalmente Alemania y Turquía, con Francia basculando de la oposición inicial al liderazgo, e Italia evitando ser proactiva y cuestionando la intervención por lo incierto de su final y el peligro de provocar víctimas secundarias⁴. El riesgo de que la caída inminente de Bengasi pusiera en peligro a la población civil llevó a la Res. 1973, que impuso una zona de exclusión aérea y el empleo de las medidas necesarias para su protección. Francia puso en marcha los ataques, acompañada por EE. UU. y el Reino Unido, en la que se denominó operación *Odissey Dawn*.

Se trataba de una coalición *of the willing* compuesta por naciones aliadas cuyo mando asumieron los EE. UU., pero que no estaba ni planeada ni dirigida por la OTAN. La decisión de ceder el mando anunciada por el presidente Obama, presionado por su opinión pública, obligó a buscar un relevo y la OTAN —a pesar de sus divergencias internas— era la única organización con las estructuras de mando y control necesarias para que una coalición multilateral, amplia y heterogénea, pueda intervenir en la gestión de crisis⁵. Turquía se oponía porque temía que la intervención se percibiera como una guerra de «cruzadas» contra musulmanes y que los ataques generasen víctimas derivadas que exacerbaban el rechazo a la OTAN. Finalmente, la OTAN asumió el mando de la operación *Unified Protector* con el apoyo decisivo de los Estados Unidos, que prestaron capacidades críticas de las que los Ejércitos europeos tienen carencias crónicas ya detectadas en otros escenarios como Afganistán⁶. La aportación aliada fue muy dispar, tanto en el tipo y la cantidad de las unidades aportadas como en las limitaciones impuestas a su intervención. Solo la mitad de los aliados aportaron fuerzas, y menos de la tercera parte se involucraron en las misiones de ataque. Mientras que Turquía e Italia se sumaron a la intervención, Alemania se abstuvo y retiró a su personal de unidades aliadas directamente involucradas, como los AWACS. La OTAN buscó el apoyo regional y de terceros para legitimar su intervención y contó con la participación de Suecia y de cuatro países de la región: Marruecos, Jordania, Catar y los Emiratos Árabes Unidos.

⁴ *The Lybian crisis seen from European capitals*. Brookings Institution, 1 de junio 2011.

⁵ ARTEAGA, Félix: *La OTAN en Libia*, ARI 110/2011 de 26 de junio, Real Instituto Elcano.

⁶ Se centran en inteligencia, vigilancia y reconocimiento, la capacidad de gestión de blancos (*targeting*) es insuficiente y el aprovisionamiento en vuelo, municiones inteligentes y de supresión de las defensas aéreas del enemigo presentan importantes limitaciones.

La OTAN ha tratado de aprovechar las experiencias anteriores para mejorar sus posibilidades de actuación en la zona. Así, y con la operación *Unified Protector* en marcha sobre Libia, los ministros de Asuntos Exteriores aliados, junto a otros de 20 países, se reunieron en Berlín en 2011 para revisar los principios de los «partenariados» (*partnerships*) y adaptarlos a una realidad mucho más dinámica. Acordaron definir una nueva política de cooperación más flexible y eficiente, simplificar los marcos de asociación para unificar los instrumentos y clarificar la contribución de los socios a las misiones aliadas⁷. Estos avances tuvieron ya una aplicación inmediata en el diálogo con los socios de la región implicados en la intervención en Libia. Posteriormente, en septiembre de 2011, la OTAN convocó una reunión tipo *big tent* en Bruselas que congregó a 47 representantes de países y organizaciones interesadas en fomentar la seguridad marítima y combatir la piratería. La amplitud de la concurrencia demuestra la potencialidad de la seguridad cooperativa para afrontar las amenazas que tienen naturaleza transnacional. Esta ventaja puede ser explotada para avanzar en la instrucción multilateral y arroja beneficios en términos de socialización de las Marinas participantes.

Riesgos y oportunidades de intervención de la OTAN en el Mediterráneo ampliado

La caída del muro del miedo en las sociedades árabes ha destapado un panorama cultural, étnico y tribal inmensamente complejo que anteriormente quedaba oculto y era impermeable a la cooperación. La penetración de la OTAN en esas sociedades es, por tanto, limitada y puede estar afectada por visiones estereotipadas antioccidentales. Los cambios de gobierno producidos traen una nueva generación de líderes y será necesario que la OTAN pueda reanudar las relaciones y restaurar la confianza mutua apoyándose en una importante labor de comunicación que mitigue la influencia negativa que puede tener la cooperación pasada. La postura de las Fuerzas Armadas ante las revueltas ha sido determinante en algunos países, y quizás sea en ellas en las que los efectos de la cooperación hayan sido más beneficiosos. La reforma del sector de la defensa es necesaria para que pasen a ser garantes de la seguridad de sus ciudadanos, pero no deberá acometerse en tanto esas Fuerzas Armadas sean necesarias como soporte de los nuevos regímenes democráticos; de lo contrario estos pueden sucumbir a las tensiones subyacentes. Una vez se hayan estabilizado los cambios políticos en los diferentes países, se abrirá una ventana de oportunidad para acometer la reforma de las estructuras de poder, del sector de la defensa, la sociedad civil, etcétera,

⁷ REISINGER, Heidi: «Rearranging family life and a large circle of friends: Reforming NATO's partnership programmes». NATO Defense College, *Research Paper*, n.º 72, enero de 2012.

para lo que la Alianza posee una experiencia amplia (Europa central, los Balcanes, Irak y Afganistán). No obstante, deberá buscar la colaboración y complementariedad con otras organizaciones regionales y con capacidades individuales o de grupos de países, buscando la presencia árabe y musulmana como factores clave.

La intervención en Libia ha demostrado que cuando la OTAN asume la responsabilidad, como ya hizo en los Balcanes, conserva su capacidad de liderar los esfuerzos internacionales de gestión de crisis y sigue siendo relevante y eficaz como fuente de estabilidad⁸. Aunque la operación ha sido calificada por su secretario general, A. F. Rasmussen, como una intervención modélica y llevada a cabo con medios navales y aéreos sin bajas propias, no se puede ignorar que ha puesto de manifiesto ciertas debilidades estructurales que pueden limitar su capacidad futura, y que pueden condicionar una nueva intervención en este escenario.

La visión estadounidense de la OTAN también condiciona sus posibilidades de actuación en el Mediterráneo. Las quejas por la limitada contribución europea se han acentuado en los últimos meses. Si hace diez años la inversión de los EE. UU. en defensa significaba cerca de la mitad del total de los aliados, hoy en día se acerca al 75 % y la profundización del desarme que se está produciendo en Europa a causa de la actual crisis podría elevar esa cifra. Desde el final de la II Guerra Mundial la presencia de las fuerzas americanas en Europa fue el principal elemento disuasor de la OTAN. Poco a poco se ha ido reduciendo y actualmente, de los 78 000 militares en activo, 68 000 están asignados al Mando Europeo (EUCOM), de los que en 2011 se han venido desplegando en Irak y Afganistán el 30-40 % y en 2012 se ha anunciado la retirada progresiva de dos brigadas. El antiguo secretario de Defensa de los EE. UU., Robert Gates, ha alertado sobre el cambio de cultura y visión geopolítica en los dirigentes americanos del futuro inmediato⁹. Sus advertencias, corroboradas por el comandante de Mando Europeo de los EE. UU. ante Congreso y Senado¹⁰, tenían como objetivo prevenir de las consecuencias que tendrían para la alianza tanto la disminución del esfuerzo militar europeo como el desinterés político estadounidense. Mientras, la OTAN está pasando de ser un elemento final de la estrategia de los EE. UU. a una herramienta más de apoyo a su proyección en Eurasia, Oriente Medio y África, un giro certificado en la nueva Directiva de Defensa estadounidense de enero de 2012¹¹, que

⁸ DAALDER, Ivo H. y STAVRIDIS, James G.: «NATO's victory in Lybia. The right way to run an intervention, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2012.

⁹ GATES, Robert: «The security and defence agenda (future of NATO)». Discurso en Bruselas, 10 de junio de 2011. Disponible en www.defense.gov/Speeches.

¹⁰ «Testimony of Adm. J. G. Stavridis U. S. Navy Commander, U. S. EUCOM before the 112th Congress, 2012». Disponible en <http://armed-services.senate.gov>.

¹¹ «Sustaining US global leadership: Priorities for 21st Century defence», 5 de enero de 2012. Disponible en www.defense.gov.

adjudica sus prioridades al golfo pérsico y al Pacífico. Estados Unidos continuará manteniendo su presencia naval en el Mediterráneo y aumentará alguna de sus capacidades críticas, como la de defensa contra misiles, en la que participarán varios países aliados, entre ellos España. Sin embargo, su voluntad de «liderar desde la retaguardia» crea dudas sobre la voluntad y la disponibilidad de sus capacidades críticas para contribuir a la seguridad regional del Mediterráneo, lo que reduce las posibilidades de actuación de la OTAN.

Para mantener su relevancia en la gestión de crisis en el Mediterráneo, el esfuerzo de la OTAN debe centrarse en la disponibilidad de instrumentos y capacidades adecuadas a las amenazas y riesgos relevantes. Es necesario revisar los planeamientos por capacidades y adoptar un nuevo enfoque para mantener, u obtener, las capacidades críticas de combate durante este periodo de austeridad presupuestaria. Los objetivos de obtención deberán ser sustituidos por líneas rojas que los aliados se comprometan a mantener, y para cubrir las carencias críticas, será necesario articular nuevas soluciones. Es en este escenario donde surge el concepto de *smart defence* con el que la OTAN quiere promover una mayor cooperación entre aliados para cubrir las principales carencias en capacidades. Esta iniciativa podría aplicarse en el Mediterráneo siempre que coincidieran los intereses de algunos aliados para complementar las capacidades nacionales con las adquiridas conjuntamente. Dos buenos ejemplos que avanzan y son de gran aplicación al escenario mediterráneo son el programa de vigilancia aérea (*Alliance Ground Surveillance*, AGS), que ha recibido un nuevo impulso tras la intervención en Libia y al que España se ha reincorporado recientemente, y el sistema de defensa contra misiles balísticos (BMD), que ha traído consigo el aumento del despliegue naval estadounidense y aliado. Las sinergias pueden buscarse también a nivel de misión, una idea que se acerca al modelo de fuerza *on-call* ya conocido por la Alianza y en parte aplicado en *Active Endeavour*, y que puede servir de hilo conductor para la configuración de capacidades de gran utilidad para el Mediterráneo ampliado (seguridad marítima, lucha contra la piratería o reforma del sector de la defensa). En zonas como el golfo de Guinea, donde España coopera con varios países como Gabón, Cabo Verde y Senegal en la lucha contra la piratería y los tráfico ilícitos, no se da la misma concentración de intereses, medios y capacidades aliadas. Por tanto, España deberá buscar la cooperación bilateral y multilateral con otros actores, como ya hace bilateralmente con EE. UU. a través de la iniciativa «African Partnership Station».

Incluso disponiendo de las capacidades militares adecuadas, las diferencias de cultura estratégica entre los estados miembros de la OTAN pueden afectar a su empleo en operaciones de gestión de crisis. Las diferencias sobre el uso de la fuerza se acentuaron tras el fin de la Guerra Fría y se han manifestado con mayor intensidad durante la intervención

en Libia, donde se hicieron patentes las divergencias entre los aliados en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Atlántico. La falta de cohesión puede agravarse si se reduce el liderazgo americano, porque las divergencias internas se exacerbarán y la OTAN perderá coherencia estratégica y credibilidad.

Las posibilidades de actuación de la OTAN en el Mediterráneo se ven limitados también por la falta de confianza de las nuevas autoridades nacionales y la mayor asertividad de potencias como Rusia, China o Irán, que reclaman protagonismo mediterráneo. La participación de otras organizaciones regionales es vital para dar legitimidad al empleo de la OTAN en la gestión de crisis, y los factores árabe y musulmán son elementos clave como se vio en Libia, donde los rebeldes y los países árabes que les apoyaban no deseaban una intervención militar aliada sino su apoyo a una intervención regional. No se puede intervenir contra el deseo de los actores locales y regionales. Al contrario, en Libia, la participación de algunos países árabes y el apoyo de la Liga Árabe fueron determinantes para legitimar la intervención; sin ellos, la operación de gestión de crisis difícilmente se hubiera puesto en marcha. Sin embargo, la desconfianza a la presencia aliada disminuye su capacidad de asistencia y pone en riesgo la estabilización necesaria tras los conflictos. Si con presencia masiva de tropas y asistencia aliadas la estabilización y cooperación en los Balcanes han necesitado dos décadas para volver a una relativa normalidad todavía incompleta, parece difícil que Libia pueda reformar su sector de la seguridad sin aquella presencia. Un año después, las milicias armadas siguen sin control y listas para apoyar las reivindicaciones tribales, territoriales, políticas o económicas, sin que el Estado disponga de unas Fuerzas Armadas y de Seguridad capaces de hacerles frente. Desde otra perspectiva, la del enfrentamiento con Irán, la presencia y actuación de fuerzas estadounidenses, británicas o francesas en la zona del golfo pérsico, apoyando a algunos países árabes mediante acuerdos bilaterales, resta credibilidad al apoyo multilateral que la OTAN pudiera prestar a estos países en el marco de los «partenariados».

La experiencia libia ha servido también para endurecer la resistencia a una intervención de la OTAN entre países como Rusia, China, Brasil o India –tal y como se ha visto en Siria–, porque consideran que los aliados se excedieron en la interpretación del mandato de Naciones Unidas y en la del concepto de «responsabilidad de proteger». Particularmente, la Rusia liderada por Putin y espoleada por los beneficios del elevado precio de los combustibles fósiles ha dejado atrás su letargo geopolítico y desea retomar su rol de potencia, por lo que instrumentalizará las divergencias a propósito de Siria, defensa contra misiles, Irán o Georgia para frenar y disuadir el avance de la OTAN hacia su espacio de interés. China coincide en este enfoque con Rusia, aunque por razones más pragmáticas como sus intereses energéticos en Irán o los de materias primas en la región

mediterránea y en África. A la asistencia económica y técnica sin condiciones, lo que le asegura una mayor aceptación entre los Gobiernos locales, se une una mayor presencia militar en el golfo de Adén y en el Mediterráneo.

Turquía también ha incrementado su influencia en el Mediterráneo oriental. Apoyada en una economía creciente, ha apostado por el pragmatismo, el mantenimiento del equilibrio y la estabilidad. Su secular enfrentamiento con Grecia ha sido siempre una piedra en el engranaje aliado, y la entrada de Chipre en la UE ha extendido la complicación a las relaciones entre UE y OTAN, llegando a bloquearlas. Esto también bloquea su integración en la UE, que cada vez es menos deseada por su población. Su pulso con Irán sirvió de vínculo para la colaboración estratégica con Israel, pero el ataque israelí a la «flotilla de la libertad» hizo que las relaciones entre Gobiernos se deteriorasen, situación que ha estancado la cooperación aliada con Israel. Así, su opción más evidente es erigirse en potencia regional en el Mediterráneo oriental con una política exterior propia, como se ha visto en Libia y Siria, lo que podía fomentar o inhibir las actividades de seguridad cooperativa previstas por la OTAN.

Aprovechando que la OTAN ha flexibilizado su política de «partenariados», se debería incentivar la seguridad cooperativa con los países de Oriente Medio y del norte de África, aunque su naturaleza militar reduce la posibilidad de actuación a corto plazo. Se requiere una nueva agenda de seguridad coordinada con otras organizaciones con intereses en la región que complementen las capacidades aliadas, y que sitúe la seguridad cooperativa práctica en el centro de la acción. Un modelo más cercano al acompañamiento que a la imposición, con el ritmo de colaboración marcado por el propio avance en las reformas, se antoja más apropiado para recuperar la confianza mutua y permitir una implicación aliada progresiva. Algunos países se han mostrado ya receptivos –Marruecos ha llevado una propuesta de reactivación a la segunda reunión del Grupo Consultivo de Política Atlántica para el Diálogo Mediterráneo (MD-APAG) en marzo de 2012–, pero España debería aprovechar la flexibilización para articular una mayor colaboración aliada con Marruecos y Argelia. Una vez que la nueva Directiva de Defensa Nacional aprobada en julio de 2012 asocia las principales fuentes de riesgo con el espacio geográfico del Mediterráneo ampliado, España debe buscar la colaboración de la OTAN para prevenir o disuadir los riesgos compartidos, para lo que deberá definir y defender una política mediterránea más decidida ante la OTAN y buscar apoyos entre los aliados que comparten la centralidad del espacio mediterráneo ampliado para su seguridad.

Conclusiones y recomendaciones de actuación para el reino de España

Félix Arteaga Martín

*Investigador principal de seguridad y defensa
Real Instituto Elcano*

Los argumentos expuestos en los capítulos precedentes constatan la existencia de cambios en el contexto estratégico mediterráneo cuya trascendencia para la seguridad regional no se puede prever con certidumbre. Evitando pasar de la minusvaloración a la sobrevaloración de los riesgos regionales, el estudio presenta algunas conclusiones válidas para orientar las respuestas a los retos y oportunidades emergentes con los cambios. En primer lugar, el Mediterráneo presenta una profundidad estratégica que no tenía hace unos años y que hace que los problemas que se originan en los arcos de inestabilidad periféricos puedan afectar a los países del norte de África y Medio Oriente. Anteriormente, esos países podían contener esos riesgos en sus fronteras, pero en la actualidad muchos de ellos están en una situación de inestabilidad interna o de transición que les impide hacerlo, por lo que los efectos de los problemas se trasladan a los países del norte, por encima de las fronteras y países interpuestos, con más facilidad y rapidez que antes (así, la presión del contrabando, la radicalización islamista o de la inmigración que se genera en la periferia del Sahel se traslada en mayor medida y en menor tiempo hacia Ceuta, Melilla y la Península que antes).

Por esta razón, y desde el punto de vista de la seguridad de los países del norte del Mediterráneo, el resultado de los cambios políticos es negativo porque ha disminuido la previsibilidad y certidumbre del contexto estratégico que les rodea por el sur y el este. En el Mediterráneo oriental, los

conflictos residuales balcánicos o los latentes entre palestinos e israelíes han cedido protagonismo al nuevo pulso estratégico que se libra en torno al programa nuclear iraní, la competencia regional entre Irán y Arabia Saudí, la religiosa entre las comunidades chií y suní y el enfrentamiento entre Irán y Estados Unidos. Son conflictos interestatales que pueden desembocar en enfrentamientos armados de mayor intensidad que los que se han registrado en torno a Israel (Líbano, Gaza y Sinaí). Junto a ellos, actores no estatales generan fenómenos de terrorismo, piratería, secesionismo o tráfico de seres humanos e ilícitos de toda índole que ponen en riesgo de desestabilización los países situados entre Somalia y el golfo de Guinea, entre el Sahel y la ribera sur del Mediterráneo.

Aunque la buena noticia de estos riesgos es que no representan una amenaza militar, la mala noticia es que tanto al norte como al sur del Mediterráneo se dispone de limitadas capacidades de respuesta a estos problemas. Tanto individual como colectivamente, los países y las organizaciones de seguridad carecen de los recursos necesarios para afrontar y solucionar los riesgos existentes. Para solucionarlos, habría que resolver sus causas culturales, económicas y religiosas, que son profundas y estructurales, por lo que al corto y medio plazo de este estudio solo es posible actuar mitigando sus efectos negativos, ya que ni individual ni multilateralmente se dispone de los recursos necesarios para asegurar la gobernanza y el desarrollo.

No pudiendo configurar el contexto de seguridad regional, las respuestas tienden a ser reactivas o preventivas, reaccionando frente a fenómenos como los secuestros o estableciendo corredores internacionales que reduzcan los apresamientos de buques. Los países del norte disponen de un capital importante de asistencia técnica disponible, pero su aplicación es limitada debido a la falta de confianza local de los destinatarios del sur en las condiciones de la colaboración. A la desconfianza, acentuada tras décadas de cooperación enfocadas a preservar el statu quo, se une la oferta de asistencia de terceros países árabes o extrarregionales que han roto el monopolio de los países del norte. También existe desconfianza en la voluntad y capacidad de los países del sur para reformar sus fuerzas armadas y de seguridad, ya que se ven afectados por los mismos riesgos de corrupción, partidismo y sectarismo que el resto de las estructuras administrativas y políticas.

Organizaciones como la OTAN y la UE no presentan esos problemas pero su actuación se ve limitada por las divergencias internas, los recursos decrecientes y la falta de capacidades militares críticas para intervenir. Si la intervención en los Balcanes ha registrado un saldo positivo, la guerra de Libia reveló las posibilidades y los límites de actuación de ambas organizaciones para actuar colectivamente y las intervenciones tendrán que concertarse bilateral o multilateralmente al margen de ellas. Tanto la OTAN como la UE pueden seguir desarrollando operaciones contra el terrorismo,

la piratería o los misiles balísticos, así como misiones limitadas de reforma del sector de la seguridad. Sin embargo, son actuaciones que paliar los efectos de los problemas pero que no acaban con sus causas profundas. En ambas organizaciones resulta muy difícil que coincidan los intereses de sus miembros respecto a los problemas de seguridad o su voluntad de contribuir solidariamente a la respuesta colectiva. Del estudio se desprende que los instrumentos «blandos» de influencia utilizados por la UE han servido para mitigar las tensiones y estabilizar las crisis pero cuando estas derivan en conflictos resulta muy difícil ponerse de acuerdo para intervenir. Por su parte, las divergencias de los países a apoyar reducen la posibilidad de desarrollar instrumentos colectivos y hacen que proliferen los marcos bilaterales de cooperación, país a país u organización a país, sin que se pueda articular una interlocución colectiva.

Debido a su situación geográfica adelantada hacia el Mediterráneo, España se ve obligada tanto a prevenir la emergencia de conflictos y crisis como a prepararse para su eventual materialización. Mientras algunos focos de conflicto como los de Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Chipre o el Sahara occidental no pueden darse por concluidos, la atención parece desplazarse ahora hacia el extremo oriental del Mediterráneo donde los conflictos de Siria, Israel y el golfo pérsico amenazan con desestabilizar la región. Son focos de conflicto en los que la contribución nacional se enmarcaría probablemente en acciones multilaterales, al igual que ha ocurrido con la lucha contra la piratería o en las crisis de Libia y Siria. Sin embargo, el planeamiento anticipado debería comenzar a preocuparse por escenarios de riesgos particulares, tanto por la existencia de riesgos no compartidos en Ceuta y Melilla como por el impacto diferenciado de cualquier crisis interna en Marruecos o Argelia en la seguridad española o por el potencial de riesgos transnacionales que proceden del Sahel y de África occidental. En función de la evaluación, se podrían adoptar tanto iniciativas de respuesta bilaterales, mediante acuerdos individuales de colaboración con los países de la región, como multilaterales, aprovechando las posibilidades de la UE, OTAN o la Iniciativa 5+5 en los ámbitos de interés compartido.

El control del Estrecho, la seguridad marítima en aguas mediterráneas y atlánticas, la protección de infraestructuras críticas y flujos energéticos desde África, el control de las fronteras y los espacios de soberanía, la protección de nacionales, la prevención de la irradiación del yihadismo salafista, el control de los flujos migratorios y la prevención de la radicalización son, entre muchos otros, intereses de seguridad prioritarios que se deben tener en cuenta con antelación y método. Entre las lecciones que se deben aprender de la «primavera árabe» se encuentran el reconocimiento de nuestra limitación para conocer la situación real –el desfase entre lo que creíamos que ocurría o iba a ocurrir y lo que estaba realmente ocurriendo– y la rapidez con que se producen sorpresas estratégicas –las cosas que ocurren a pesar de que considerábamos imposible

que ocurrieran—. Probablemente por eso, la última Directiva de Defensa Nacional aprobada en 2012 recomienda prestar más atención y recursos de lo que veníamos haciendo hasta ahora.

Esas lecciones deberían conducir a una revisión de nuestra actitud y enfoque ante los cambios estratégicos que se pueden producir y que nos afectan directamente. En la valoración de esos escenarios particulares, se deberá prever qué se puede hacer individualmente y qué se puede hacer en colaboración con organizaciones multilaterales o con grupos de países que comparten los mismos riesgos. Del mismo modo, las medidas a tomar no deben atender solo los riesgos de seguridad sino también las oportunidades de cooperación, integrando objetivos e instrumentos. En función de esa valoración, se debería articular una estrategia integral que abarcara el conjunto de riesgos, instrumentos y acciones a desarrollar en el Mediterráneo-Estrecho-África occidental de forma que el Reino de España pudiera desarrollar una actuación proactiva e integrada, para que un deterioro de las condiciones de seguridad no desbordara su capacidad de respuesta.

Composición del grupo de trabajo

Presidente: D. FÉLIX ARTEAGA MARTÍN
Investigador principal de seguridad y defensa
Real Instituto Elcano

Coordinadora: D.^a MARÍA LUISA PASTOR GÓMEZ
Consejera Técnica
Escuela de Altos Estudios de la Defensa (EAEDE)
CESEDEN

Vocales: D. RAFAEL MUÑOZ CERVANTES
Coronel del Ejército de Tierra
División de Estrategia y Planes
Estado Mayor de la Defensa (EMAD)

D. MIGUEL CUARTERO LORENZO
Capitán de corbeta
Ayudante de campo de S. A. R. el Príncipe de Asturias

D. LUIS SIMÓN NAVARRO
Doctor en CC. Políticas y Relaciones Internacionales
(Royal Holloway, University of London)
Investigador del Instituto de Estudios Europeos
(Universidad Libre de Bruselas/ Vrije Universiteit Brussel)

Documentos de Seguridad y Defensa

1. Visión española del África Subsahariana: Seguridad y Defensa
2. Futuro de Kosovo. Implicaciones para España
3. Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz
4. El futuro de la OTAN después de Riga
5. La cooperación militar española con Guinea Ecuatorial
6. El control de los flujos migratorios hacia España: situación actual y propuestas de actuación
7. Posible evolución de Afganistán. Papel de la OTAN
8. Modelo español de Seguridad y Defensa
9. Posibles escenarios de los *battlegroups* de la Unión Europea
10. Evolución geopolítica del norte de África: implicaciones para España
11. La aportación de las Fuerzas Armadas a la Economía Nacional
12. Reflexiones sobre la evaluación del conflicto de Irlanda del Norte
13. Fuerzas Armadas y medio ambiente
14. La configuración de las Fuerzas Armadas como entidad única en el nuevo entorno de Seguridad y Defensa
15. Seguridad y Defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación

16. España y el conflicto del Líbano
17. La aproximación estratégica a la Europa del Este
18. La crisis energética y su repercusión en la Economía Seguridad y Defensa Nacional
19. Seguridad y estabilidad en la cuenca mediterránea
20. La intervención de las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofe
21. Medidas de confianza en el campo de la seguridad en el área euromediterránea
22. Las Fuerzas Armadas y la legislación tributaria
23. Dimensión ético-moral de los cuadros de mando de los Ejércitos
24. Iniciativa norteamericana de misiles y su repercusión en la Seguridad Internacional
25. Hacia una estrategia de Seguridad Nacional para España
26. Cambio climático y su repercusión en la Economía, la Seguridad y la Defensa
27. Respuesta al reto de la proliferación
28. La seguridad frente a artefactos explosivos
29. La creación de UNASUR en el marco de la Seguridad y la Defensa
30. El laberinto paquistaní
31. Las nuevas tecnologías en la seguridad transfronteriza
32. La industria española de defensa en el ámbito de la cooperación internacional
33. El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa
34. Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades
35. Irán como pivote geopolítico
36. La tercera revolución energética y su repercusión en la Seguridad y Defensa
37. De las operaciones conjuntas a las operaciones integradas. Un nuevo desafío para las Fuerzas Armadas
38. El liderazgo motor del cambio
39. El futuro de las relaciones OTAN-Rusia
40. Brasil, Rusia, India y China (BRIC): una realidad geopolítica singular
41. Tecnologías del espacio aplicadas a la industria y servicios de la Defensa

42. La cooperación estructurada permanente en el marco de la Unidad Europea
43. Los intereses geopolíticos de España: panorama de riesgo y amenazas
44. Adaptación de la fuerza conjunta en la guerra asimétrica
45. Posible evolución del escenario AF-PAK ante las nuevas estrategias
46. Relaciones OTAN-Unión Europea a la vista del nuevo Concepto Estratégico de la Alianza
47. Sistemas no tripulados
48. La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea
49. Tecnologías asociadas a sistemas de enjambre UAV
50. La logística conjunta en los nuevos conflictos
51. El enfoque multidisciplinar en los conflictos híbridos