
VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Eduard Soler i Lecha y Fadela Hilali (eds.)



COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Edición de las actas del “VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo”, organizado por el Ministerio de Defensa español y el Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB los días 1 y 2 de Diciembre de 2008.

© Fundación CIDOB y Dirección General de Relaciones Institucionales (Ministerio de Defensa de España)

Coordinación de la edición: Eduard Soler, Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB, y Fadela Hilali.

Revisión de textos: Fadela Hilali e Irene García

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

Impresión: Color Marfil, S.L. Barcelona
ISBN: 978-84-92511-14-3
Depósito Legal:

Barcelona, octubre de 2009

SUMARIO

| | |
|---|-----|
| PRESENTACIÓN / PRÉSENTATION / PRESENTATION | 5 |
| <i>Narcís Serra y Santos Castro</i> | |
| INTRODUCCIÓN | 11 |
| <i>Carme Chacón</i> | |
| España y la seguridad en el Mediterráneo | 13 |
| <i>Jean-Marie Bockel</i> | |
| La présidence française de l'UE et la sécurité en Méditerranée | 19 |
| <i>Félix Sanz</i> | |
| La presidencia española de la UE y la seguridad en el Mediterráneo | 25 |
| BALANCE | 31 |
| <i>Dorothee Schmid</i> | |
| La politique méditerranéenne de l'UE, au risque de l'UpM | 33 |
| <i>Ahmad Masa'deh</i> | |
| NATO's Mediterranean Dialogue | 39 |
| <i>Ahmed Driss</i> | |
| Le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN | 43 |
| <i>Slaheddinne Ben M'barek</i> | |
| La coopération en Méditerranée occidentale : 5+5 | 49 |
| <i>Carlos Echeverría Jesús</i> | |
| Lecciones aprendidas por el Grupo 5+5 en sus trabajos en materia de seguridad y defensa y perspectivas se futuro | 55 |
| RELACIONES GRECO-TURCAS | 63 |
| <i>Volkan Vural</i> | |
| Greek-Turkish relations | 65 |
| <i>Othon Anastasakis</i> | |
| Greek-Turkish relations: old problems, new challenges | 69 |
| <i>Costas Carras</i> | |
| Greek-Turkish relations: "yes, we can"...? | 77 |
| RELACIONES INTRA-MAGREBÍES | 93 |
| <i>Krsitina Kausch</i> | |
| Autocratic Rule in the Maghreb and the Western Sahara Stalemate | 95 |
| <i>Haizam Amirah Fernández</i> | |
| Las relaciones intra-magrebíes | 101 |
| <i>Abdenour Benentar</i> | |
| Comment expliquer un dispositif de blocage au Maghreb ? | 105 |

| | |
|--|-----|
| RELACIONES ÁRABE-ISRAELÍES | 115 |
| <i>Stephan Stetter</i> | |
| Israeli-Palestinian Relations and the Prospects for Conflict or Peace | 117 |
| <i>Emilio Cassinello</i> | |
| El Próximo Oriente y la diplomacia de segunda vía | 123 |
| <i>Pascal Boniface</i> | |
| Le conflit israélo-palestinien | 129 |
| | |
| ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD | 133 |
| <i>Peter Burgess</i> | |
| Rethinking security strategies: New threats and new actors? | 135 |
| <i>Luis Peral</i> | |
| Nuevas amenazas y nuevos actores | 141 |
| <i>Jean François Daguzan</i> | |
| Repenser les stratégies de sécurité : à la recherche d'un peu d'innovation face à de vieilles menaces et de vieux acteurs ! | 149 |
| <i>Nawaf Tell</i> | |
| Rethinking security strategies: New threats and new actors | 159 |
| | |
| CONCLUSIONES | 161 |
| <i>Francesc Fàbregues y Eduard Soler i Lecha</i> | |
| Informe analítico del VII Seminario Internacional de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo | 163 |
| Rapport analytique du VII Séminaire International Sécurité et Défense en Méditerranée | 171 |
| Analytical report of the 7th International Seminar on Security and Defence in the Mediterranean | 179 |
| | |
| ANEXO | 187 |
| <i>Jesús A. Núñez Villaverde y Balder Hageraats</i> | |
| La cooperación euromediterránea contra la amenaza del terrorismo internacional: bases de partida | 189 |
| | |
| PROGRAMA DEL SEMINARIO / PROGRAMME DU SÉMINAIRE / SEMINAR PROGRAMME | 221 |

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Presentación / Présentation / Presentation

Narcís Serra
Santos Castro

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Narcís Serra

Presidente de la Fundación CIDOB

Santos Castro

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

La monografía que el lector tiene en sus manos recoge las ponencias, intervenciones e informes presentados en el séptimo seminario internacional de seguridad y defensa en el Mediterráneo, celebrado en Barcelona los días 1 y 2 de diciembre de 2008. Estos seminarios, organizados conjuntamente por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa, se han celebrado con una periodicidad anual desde 2002, y se ha convertido en una cita de referencia para los especialistas en cuestiones mediterráneas y de seguridad.

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

Estos debates vienen marcados por el momento en que se desarrollan y el seminario del año 2008 tuvo lugar en un contexto caracterizado por la puesta en marcha de la Unión por el Mediterráneo y en vísperas de una nueva espiral del conflicto árabe-israelí en Gaza. Así pues, el Mediterráneo del año 2008 estuvo marcado, como en anteriores ocasiones, por procesos paralelos de impulso de la cooperación entre los países del espacio euro-mediterráneo, por un lado, y por la emergencia cíclica de la inestabilidad en Oriente Próximo, por el otro. Tendencias que se repiten y que deben invitarnos a la reflexión y a la imaginación para encontrar los caminos que nos conduzcan hacia un Mediterráneo más estable, en paz y en que los ciudadanos de ambas orillas vean garantizada su seguridad.

Como viene siendo habitual, este seminario dio inicio haciendo balance de los progresos en distintas iniciativas de cooperación (el Proceso de Barcelona, la Política Europea de Vecindad, el 5+5, el Diálogo

El Mediterráneo del año 2008 estuvo marcado por procesos paralelos de impulso de la cooperación entre los países del espacio euro-mediterráneo, por un lado, y por la emergencia cíclica de la inestabilidad en Oriente Próximo, por el otro

Este seminario recoge las ideas y propuestas pertinentes a la hora de trabajar por la paz y la estabilidad en el Mediterráneo y hacerlo tomando en consideración las distintas percepciones que conviven en esta región

Mediterráneo de la OTAN y la PESD). A continuación se trató, en el marco de una conferencia monográfica, el papel de la Unión Europea en Oriente Medio y se reunieron tres grupos de trabajo para reflexionar sobre los actores y factores que conducen hacia el conflicto o hacia la reconciliación en distintos espacios de este mar común. Se abordaron las relaciones greco-turcas, que es el ámbito en que los avances han sido más notables; las relaciones intra-magrebíes, espacio donde desgraciadamente no hay grandes progresos; y las relaciones árabe-israelíes, auténtica piedra de toque de la seguridad y la inseguridad en el Mediterráneo. En todos tres casos pudimos ver, y así queda reflejado en esta publicación, que existen fuerzas que trabajan en pos de la distensión y la cooperación a pesar de las circunstancias adversas a las que deben hacer frente. Finalmente, en el marco de una mesa redonda, se debatió sobre los replanteamientos estratégicos de las principales potencias de este espacio euromediterráneo y se señaló la emergencia de actores, de amenazas y de riesgos que en algunos casos son nuevos y en otros simplemente habían pasado desapercibidos.

En 2010 España volverá a asumir la presidencia de turno de la UE y será una excelente oportunidad para mostrar su compromiso con la seguridad del espacio euromediterráneo y su especial atención a la dimensión humana de la seguridad. Desde la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa invitamos a la lectura de las contribuciones que aquí se recogen puesto que las ideas y propuestas que recogen son pertinentes a la hora de trabajar por la paz y la estabilidad en el Mediterráneo y hacerlo tomando en consideración las distintas percepciones que conviven en esta región.

Narcís Serra

Président de la Fondation CIDOB

Santos Castro

*Directeur général de relations institutionnelles
du Ministère de la défense d'Espagne*

La monographie que vous avez dans les mains reprend les exposés, interventions et rapports présentés au cours du septième séminaire international sur la sécurité et la défense en Méditerranée, qui a eu lieu à Barcelone le 1er et le 2 décembre 2008. Ces séminaires, organisés par la Fondation CIDOB et le Ministère de la défense d'Espagne, sont tenus annuellement depuis 2002 et sont considérés comme un rendez-vous de référence par les spécialistes des thèmes de la Méditerranée et de la sécurité.

Chaque année, ces séminaires réunissent des représentants des gouvernements des pays de l'Union européenne, des partenaires de l'OTAN et des pays du sud et de l'est de la Méditerranée qui ont l'occasion de partager des informations et de discuter sur les principaux défis pour la sécurité dans cette région. Ce rendez-vous annuel est également propice pour que des académiciens de prestige et des acteurs qui se trouvent sur le terrain, aussi bien civils que militaires, développent un dialogue fructifère et envisagent de nouvelles voies d'action.

Ces débats sont marqués par le moment dans lequel ils se déroulent. Ainsi, le séminaire de l'année 2008 a eu lieu dans un contexte caractérisé par la mise en marche de l'Union pour la Méditerranée et à la veille d'une nouvelle spirale du conflit arabo-israélien à Gaza. Ainsi, la Méditerranée de l'année 2008 a été marquée, comme ce fut le cas au préalable, par des processus parallèles de promotion de la coopération entre les pays de l'espace euro-méditerranéen, d'une part, et par l'apparition cyclique de l'instabilité au Proche Orient, d'autre part. Il s'agit-là de tendances récurrentes qui doivent nous conduire à la réflexion et à l'imagination afin de trouver les voies conduisant vers une Méditerranée plus stable, en paix et où la sécurité des citoyens des deux rives soit garantie.

La Méditerranée de l'année 2008 a été marquée par des processus parallèles de promotion de la coopération entre les pays de l'espace euro-méditerranéen, d'une part, et par l'apparition cyclique de l'instabilité au Proche Orient, d'autre part

Ce séminaire contient les idées et propositions particulièrement pertinentes à l'heure de travailler pour la paix et la stabilité en Méditerranée tout en tenant compte des différentes perceptions qui y cohabitent

Comme de coutume, le séminaire a commencé par faire le point des progrès de différentes initiatives de coopération (le Processus de Barcelone, la Politique européenne de voisinage, le 5+5, le Dialogue méditerranéen de l'OTAN et la PESD). Ensuite, dans le cadre d'une conférence monographique, le rôle de l'Union européenne au Moyen-Orient a été adressé, et trois groupes de travail se sont réunis afin de réfléchir sur les acteurs et les facteurs qui conduisent au conflit ou à la réconciliation dans différents espaces de la Méditerranée. Les participants ont adressé les relations gréco-turques, domaine où les progrès ont été plus significatifs ; les relations intra-maghrébines, espace dans lequel, malheureusement, il n'y a pas eu de grands progrès ; et les relations arabo-israéliennes, véritable pierre de touche de la sécurité et de l'insécurité en Méditerranée. Dans les trois cas nous avons pu constater, tel que cette publication le reflète, qu'il y a des forces qui travaillent en faveur de la distension et de la coopération et ce, malgré les circonstances adverses auxquelles celles-ci doivent s'affronter. Finalement, dans le cadre d'une table ronde, les nouvelles approches stratégiques des principales puissances de l'espace euro-méditerranéen ont été débattues, tout en signalant l'apparition d'acteurs, de menaces et de risques, nouveaux dans certains cas ou simplement inaperçus auparavant.

En 2010, l'Espagne assumera à nouveau la présidence tournante de l'UE, ce qui constituera une excellente occasion pour faire preuve de son engagement envers la sécurité de l'espace euro-méditerranéen et son attention toute spéciale à la dimension humaine de la sécurité. Depuis la Fondation CIDOB et le Ministère de la défense, nous vous invitons à lire les contributions contenues dans cet ouvrage dont les idées et les propositions reprises sont particulièrement pertinentes à l'heure de travailler pour la paix et la stabilité en Méditerranée tout en tenant compte des différentes perceptions qui y cohabitent.

Narcís Serra

President of the CIDOB Foundation

Santos Castro

*Director-General of Institutional Relations
of the Ministry of Defence of Spain*

This monographic work contains the addresses, speeches and reports that were presented at the 7th International Seminar on Security and Defence in the Mediterranean, held in Barcelona on 1-2 December 2008. This seminar, organised jointly by the CIDOB Foundation and the Ministry of Defence, has been held annually since 2002, and has become an unmissable event for specialists on issues concerning the Mediterranean and security.

Year after year, these seminars have brought together government representatives from European Union countries, NATO member states and countries of the south and east of the Mediterranean, with the aim of sharing information and debating the main challenges to security in the region. This annual event also represents an opportunity for leading academics and actors working on the ground – both civilian and military – to engage in fruitful dialogue and discuss new lines of action.

These debates are always marked by the time period in which they are held, and the 2008 seminar took place in a context marked by the creation of the Union for the Mediterranean, and shortly before the outbreak of a fresh escalation of Arab-Israeli conflict in Gaza. Thus, the Mediterranean in 2008 was characterised (as it had been in previous years) by parallel processes for promoting cooperation between the countries of the Euro-Mediterranean region, on one hand, and on the other by the cyclical emergence of instability in the Middle East. These trends are recurrent ones, a fact that should encourage us to reflect on the situation and attempts to find paths that can lead towards a more stable, peaceful Mediterranean, one in which security is guaranteed for citizens on both rims.

As every year, the seminar commenced with a summary of the progress made by various cooperation initiatives (the Barcelona Process, the European Neighbourhood Policy, 5+5, NATO's Mediterranean Dialogue

The Mediterranean in 2008 was characterised by parallel processes for promoting cooperation between the countries of the Euro-Mediterranean region, on one hand, and on the other by the cyclical emergence of instability in the Middle East

This seminar contains the ideas and proposals which are significant with respect to the subject of working toward peace and stability in the Mediterranean, while bearing in mind the difference perceptions that coexist in this region

and the ESDP). The seminar then moved on, in the form of a monographic lecture, to discuss the European Union's role in the Middle East, and three working groups were set up to reflect on the actors and factors that can lead toward conflict or toward reconciliation in different areas of this common sea. The issues discussed included relations between Greece and Turkey, an area in which the most significant progress has been made; intra-Maghrebi relations, an area where, unfortunately, no great progress has been made; and Arab-Israeli relations, a subject that represents a true touchstone for security and insecurity in the Mediterranean. In all three cases it was clear (and this is reflected in this publication) that there are forces at work with the aim of promoting goodwill and cooperation, in spite of the adverse circumstances that they have to deal with. Finally, within the framework of a round table discussion, participants debated the strategic reassessments being implemented by the main powers in this Euro-Mediterranean region, and mention was made of the emergence of actors, threats and risks that in some cases are new, and in others had simply gone unnoticed.

In 2010, it will once again be Spain's turn to take on the revolving EU presidency, and it will be an excellent opportunity for the country to show its commitment to security in the Euro-Mediterranean area, as well as its particular interest in the human dimension of security. We, at CIDOB Foundation and Ministry of Defence, hope that you, the reader, will give close consideration to the contributions included in this volume, given that the ideas and proposals it contains are significant with respect to the subject of working toward peace and stability in the Mediterranean, while bearing in mind the difference perceptions that coexist in this region.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Introducción

España y la seguridad en el Mediterráneo
Carmen Chacon

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Carme Chacón

Ministra de Defensa de España

"**A**mo apasionadamente el Mediterráneo". Así comienza el historiador francés Fernand Braudel su gran obra sobre el Mediterráneo en la época de Felipe II, y con esas mismas palabras, que siento como propias, quiero comenzar mi intervención en la sesión inaugural de este seminario, organizado por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa. Un seminario que, en los siete años consecutivos que viene celebrándose, ha mantenido siempre un altísimo nivel de calidad y ha cumplido con creces sus objetivos hasta convertirse en un encuentro de referencia en el ámbito científico.

El Mediterráneo es el mar de esta ciudad, que tan importante es para mí por diversos motivos. De esta ciudad de la que fue primer alcalde, tras el restablecimiento de las libertades democráticas, Narcís Serra. Como saben, el hoy presidente del CIDOB fue también ministro de Defensa durante diez años, que fueron clave para el éxito del proceso de "transición militar", como él mismo lo ha denominado. Por muchas cosas tengo gratitud hacia él, como maestro personal y político, pero también por su labor realizada durante esos años, que nos ha permitido a sus sucesores trabajar sobre unas sólidas bases para seguir impulsando la modernización de nuestras Fuerzas Armadas.

Hablamos, por tanto, de un mar, el Mediterráneo, que es nuestro, que es de todos los que lo amamos apasionadamente. Un mar que ocupa un lugar esencial en nuestra agenda como Gobierno y dentro de los Ministerios de Defensa de los distintos Estados. Así lo refleja el proyecto de nueva Directiva de Defensa Nacional que el pasado martes presenté en el Parlamento y que el Consejo de Defensa Nacional examinará dentro de dos semanas, que dice: "la seguridad de España está también ligada a la seguridad del área mediterránea, por lo que resulta fundamental que el Mediterráneo se convierta en un área de paz, estabilidad y prosperidad compartida". Porque somos conscientes de que los retos que nos plantea esta área en un mundo tan inestable e incierto como el actual, son enormes; pero sobre todo, son ineludibles, y por ello debemos afrontarlos, y hacerlo con determinación y voluntad de éxito.

La seguridad de España está también ligada a la seguridad del área mediterránea, por lo que resulta fundamental que el Mediterráneo se convierta en un área de paz, estabilidad y prosperidad compartida

Este seminario ocupará un lugar central en la agenda de la Unión por el Mediterráneo a partir de ahora

No cabe duda de que, para conseguirlo, se necesita reflexión, análisis y discusión acerca de las principales cuestiones. ¿Por qué es relevante la presente edición de este seminario? Ante todo, los temas a debate para los grupos de trabajo son de suma actualidad; han sido objeto de nuestra reflexión colectiva a lo largo de los últimos años, y vuelven una y otra vez al debate del balance del Proceso de Barcelona. Y por cierto, sin ninguna duda como se imaginarán, va a ocupar un lugar central en la agenda de la Unión por el Mediterráneo a partir de ahora.

En efecto, las relaciones greco-turcas, a veces tendemos a olvidarlo, son clave al menos en dos aspectos. Uno, el de la evolución de las relaciones entre Turquía y la Unión Europea, cuestión sobre la que España tiene una posición clara y sostenida. Turquía es clave para un Mediterráneo más seguro, es un interlocutor privilegiado para la Unión Europea; su papel en el presente y el futuro de la Alianza de Civilizaciones no necesita mayor demostración. Pero es que las relaciones greco-turcas, además, son esenciales para poder continuar con la política de estabilización progresiva e irreversible en los Balcanes. Porque los Balcanes son Mediterráneo, y no precisamente una parte marginal del mismo.

Por otro lado, los grupos de trabajo sobre relaciones intra-magrebíes y árabe-israelíes se ocupan, a su vez, de dos hitos en el balance de estos últimos quince o veinte años, desde cualquiera de las perspectivas que pueda incluir la agenda mediterránea en materia de seguridad. En el primer caso, la estabilidad o inestabilidad de estas relaciones ha tenido y puede tener impacto en cuestiones como migraciones, fractura norte-sur, foco de actividades terroristas incluyendo el reclutamiento de activistas. Pero no olvidemos que en la geografía del terrorismo islamista más radical, Marruecos, Argelia o Túnez han sido también objetivo de estos grupos; y sus ciudadanas y ciudadanos, víctimas de los terroristas. Esto nos hermana, más aún si cabe, a todos ellos. En el segundo caso, podría parecer que está casi todo dicho, pero queda mucho por hacer. No podemos resignarnos a que las esperanzas que, en su día, suscitó el proceso de Paz de los Acuerdos de Oslo (o Acuerdo marco de Washington, firmados allí en septiembre de 1993), proceso que duró desde 1993 al 2000, puedan verse irremisiblemente olvidadas. Ni podemos aceptar que, después de la llamada segunda Intifada (2001-2005) con su trágico balance de muertes y destrucción, no quepa espacio para relanzar un genuino, y sustancial proceso negociador que apunte en la única dirección aceptable: una paz justa para todos, dos Estados viables y sostenibles, una oportunidad de seguridad humana a escala de toda la región.

Como colofón, la mesa redonda final, las conclusiones de los grupos de trabajo, así como la conferencia de clausura, al abordar el tema de la necesidad de repensar las estrategias de seguridad, así como las viejas y también nuevas amenazas, nos brindará una nueva y brillante contribución a un debate que sigue abierto. Tenemos que ser capaces de traducir esas estrategias en propuestas e iniciativas que pueden adoptar después todos los Gobiernos a escala regional, de todo el Mediterráneo.

Por tanto, el Mediterráneo está en el núcleo duro de nuestra agenda. Seguimos con gran atención esta dimensión de nuestra política exterior, de defensa y seguridad. Y nuestro objetivo debe ser fomentar todas las iniciativas multilaterales existentes: en la Unión Europea en el Foro 5+5 y en la OTAN.

Muy especialmente, vamos a potenciar el Proceso de Barcelona/ Unión por el Mediterráneo, que surge de la colaboración de 43 países y más de 756 millones de ciudadanos de Europa, el Magreb y Oriente Próximo. La Unión por el Mediterráneo es para nosotros el marco de referencia para la consolidación de la paz, la seguridad y el progreso socioeconómico bajo los principios del diálogo y la confianza mutua. La Cumbre de París de julio pasado ha dado una nueva dinámica política a las relaciones euro-mediterráneas y ha reafirmado la determinación y la voluntad política compartida entre la UE y sus socios mediterráneos de llevar a la práctica los objetivos de la Declaración de Barcelona; en primer lugar la creación de un espacio de paz, de estabilidad, de seguridad y de prosperidad compartida. Esperamos que en el 2009 comiencen a desarrollarse las áreas de cooperación previstas en el ámbito político y de seguridad: entre otras, la profundización del diálogo sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y las cuestiones de seguridad en general; la elaboración de un programa a largo plazo para la prevención, la reducción y la gestión de catástrofes naturales o la adopción de medidas en el ámbito de la seguridad marítima.

En cuanto a la iniciativa subregional 5+5, los próximos días 20 y 21 de diciembre se celebrará en Libia la quinta reunión Ministerial de Defensa. Como ustedes conocen bien, el Diálogo 5+5 fue iniciado en 1990 y la dimensión Defensa fue desarrollada en 2004. Hoy, se ha consolidado como un foro de cooperación regional reforzada de carácter multi-disciplinar (Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Trabajo y Asuntos Sociales, Relaciones Parlamentarias, Turismo y Transportes) en el Mediterráneo Occidental.

Además, me gustaría resaltar su indudable valor añadido al confluir en el mismo varios elementos: es el único marco específico para el Magreb; tiene un carácter eminentemente operativo y práctico; constituye un foro privilegiado para el intercambio de ideas y el lanzamiento de iniciativas; y, finalmente, el Diálogo 5+5 se beneficia de la homogeneidad derivada de su ámbito geográfico, circunscrito al Mediterráneo Occidental, y sufre, por tanto, menos la influencia de cuestiones como el conflicto árabe-israelí.

En el ámbito de Defensa, las actividades se centran en cuatro áreas: la seguridad marítima, la seguridad aérea, la participación de las Fuerzas Armadas en apoyo a las Autoridades de Protección Civil, y la formación.

España ha mantenido desde el inicio de esta iniciativa, una participación muy activa en las actividades propuestas en los diferentes planes de acción. Como contribución al plan del 2008, España ofreció dos actividades: un seminario sobre "La Mujer en las Fuerzas Armadas" y un ejercicio de seguridad marítima organizado en cooperación con Portugal

También la OTAN debe profundizar el diálogo Mediterráneo iniciado en 1994. Con ocasión de la reciente Reunión Informal de Ministros de Defensa de la Alianza, celebrada en Budapest, he tenido la ocasión de hacer propuestas concretas en este sentido.

Debo decir que la Alianza Atlántica ha sabido combinar el diálogo y la cooperación en sus relaciones con los países del Este de Europa, fundamentalmente del antiguo Pacto de Varsovia; y este empeño, articulado en sucesivas rondas de ampliaciones, es hoy una de las bases de la estabilidad y seguridad de nuestro continente.

La Cumbre de París de julio pasado ha dado una nueva dinámica política a las relaciones euro-mediterráneas y ha reafirmado la determinación y la voluntad política compartida entre la UE y sus socios mediterráneos de llevar a la práctica los objetivos de la Declaración de Barcelona

La región mediterránea merece una atención especial en la Alianza. De hecho, si no se toman medidas preventivas ahora, es probable que, en un futuro, algunas de las amenazas a las que tenga que dar respuesta la OTAN provengan de su flanco sur, el Mediterráneo

España considera que también la región mediterránea merece una atención especial en la Alianza, y que uno de los objetivos de la política de defensa nacional para esta legislatura debería ser lograr que la OTAN considerara su Iniciativa del Diálogo Mediterráneo como uno de los pilares fundamentales de la seguridad y estabilidad de la región Euro-atlántica. De hecho, si no se toman medidas preventivas ahora, es probable que, en un futuro, algunas de las amenazas a las que tenga que dar respuesta la OTAN provengan de su flanco sur, el Mediterráneo.

Por ello, en Budapest España realizó una serie de propuestas concretas y novedosas (algunas a desarrollar por la propia OTAN y otras de ofrecimiento exclusivamente nacional). Permítanme, pues, extenderme hoy al hablar del Diálogo Mediterráneo de la Alianza.

MEDIDAS A DESARROLLAR POR LA OTAN

En primer lugar, el fortalecimiento del papel de las Embajadas Punto de Contacto en los países socios del Diálogo Mediterráneo. El objetivo es que dichas Embajadas se erijan en canal privilegiado para trasladar las verdaderas necesidades de los países socios del Diálogo Mediterráneo a la Alianza. De este modo se superaría el actual concepto, más próximo al de una Agregaduría de Defensa que desarrolla cometidos exclusivamente en el área de cooperación militar (escala de grupo naval OTAN, visitas de coordinación, seminarios, etc.) pero ajenos al diálogo político.

En segundo término, se planteó la necesidad de lograr una relación equilibrada entre la OTAN y los países socios Diálogo Mediterráneo. Un equilibrio que debe extenderse tanto a su dimensión política como a la cooperación práctica. Hoy por hoy existe un claro desequilibrio a favor de la cooperación práctica de carácter militar. Para equilibrar esta balanza, y mejorar el grado de sentido de apropiación (ownership) de nuestros socios, la OTAN debe fomentar las consultas políticas y la regularidad de las reuniones de Alto Nivel, especialmente, con ocasión de las ministeriales tanto de Exteriores como de Defensa. Asimismo habrá que impulsar el recientemente creado Grupo Consultivo de Política OTAN (APAG) con los países del Diálogo Mediterráneo.

Por otro lado, es preciso incrementar el esfuerzo económico de los aliados, materializándolo a través de nuevos fondos fiduciarios para proyectos “concretos” en países Diálogo Mediterráneo. En la actualidad, contrasta la dedicación de la Alianza respecto a los países PFP (“Asociación para la paz”) con la que se ofrece a los países socios del Diálogo Mediterráneo. En concreto sólo existe un Fondo Fiduciario destinado a Jordania.

También se hace necesario lograr una mayor eficacia en la actuación bilateral de los aliados con los países socios del Diálogo Mediterráneo. En la actualidad las diversas agendas de los aliados en su actuación en el norte de África no están coordinadas; con el fin de mejorar dicha coordinación la Alianza debería articular mejor el mecanismo tipo “Clearing House” que ya existe, pero que los aliados no utilizan con transparencia.

MEDIDAS DE OFRECIMIENTO ESPECÍFICO NACIONAL

En cuanto a las medidas de carácter nacional, destaca, en primer lugar, la vigilancia de Fronteras mediante el acceso al uso de la Tecnología Espacial por Satélite. Determinados socios (entre ellos Jordania y Mauritania, que por su extensión territorial no pueden asumir la vigilancia efectiva de sus fronteras con los medios convencionales) han solicitado a la OTAN apoyo para la vigilancia y control de su territorio empleando tecnología satélite. España podría, previa coordinación con los organismos de la Unión Europea, proponer a la OTAN dar respuesta a dicha petición a través del Centro Satélite de la Unión Europea, localizado en la Base Aérea de Torrejón.

Asimismo, y en lo relativo a la lucha contra el terrorismo, se puede ofrecer la posibilidad de certificar unidades navales de países socios del Diálogo Mediterráneo, antes de su incorporación a la única operación capítulo V que la OTAN desarrolla en el Mediterráneo (Active Endeavour) y que está recibiendo una respuesta política positiva de los socios. Dicha certificación, previo estudio, podría llevarse a cabo por el Centro de Valoración y Apoyo a la Calificación Operativa para el Combate (CEVACO) de la Armada situado en la Base Naval de Rota.

También, una vez reconocido y acreditado por OTAN nuestro Centro de Excelencia (COE) Contra Artefactos Explosivos Improvisados, se podría apoyar la integración de dicho COE dentro del menú de oferta de actividades del Programa Militar OTAN para el Diálogo Mediterráneo.

Finalmente, dentro del marco OTAN aprobado para la política de Centros de Educación y Formación para el Diálogo Mediterráneo, España podría ofertar la asociación y disponibilidad de un Centro de Estudios de Defensa nacional.

Hasta aquí, como les anunciaba, nuestros puntos de vista y las principales propuestas de España para potenciar el diálogo mediterráneo de la OTAN. Me gustaría, para concluir, insistir en el carácter plural del Mediterráneo.

En efecto, quise empezar mi intervención compartiendo la pasión de Fernand Braudel por el Mediterráneo. Permítanme terminar con una reflexión de ese gran pensador francés. “¿Qué es el Mediterráneo?”, se preguntaba Fernand Braudel Y respondía: “Mil cosas a la vez. No un paisaje, sino innumerables paisajes. No un mar, sino una sucesión de mares. No una civilización, sino civilizaciones amontonadas una sobre otras. Y todo ello porque el Mediterráneo es una encrucijada viejísima”. Estoy segura de que este seminario nos ayudará a encontrar la senda más segura en ese milenario cruce de rutas y caminos que es el Mediterráneo.

En lo relativo a la lucha contra el terrorismo, se puede ofrecer la posibilidad de certificar unidades navales de países socios del Diálogo Mediterráneo, antes de su incorporación a la única operación capítulo V que la OTAN desarrolla en el Mediterráneo (Active Endeavour)

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Introducción

La Présidence française de l'UE et la sécurité en Méditerranée
Jean-Marie Bockel

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

LA PRÉSIDENTIE FRANÇAISE DE L'UE ET LA SÉCURITÉ EN MÉDITERRANÉE

Jean-Marie Bockel

*Secrétaire d'Etat à la Défense et aux Anciens combattants,
Ministère de la Défense, France*

Cette nouvelle édition du séminaire annuel sur la sécurité et la défense dans la Méditerranée me permet de témoigner, au nom du ministre de la défense, Hervé Morin, de l'importance accordée par la Présidence française de l'Union européenne aux enjeux de sécurité et de défense dans la région. Ces thèmes le seront à nouveau, très certainement, dans le cadre de la présidence semestrielle du Conseil européen que va assumer l'Espagne en 2010.

Le choix de Barcelone comme siège du Secrétariat général de « l'Union pour la Méditerranée » témoigne de cette volonté de réunir l'Europe et l'Afrique autour des pays riverains de la Méditerranée, afin d'instituer un nouveau partenariat entre des pays du pourtour méditerranéen placés sur un pied d'égalité. Car ce dernier est redevenu, après les élargissements orientaux de l'UE, une aire géographique d'intérêts stratégiques et un enjeu géopolitique de toute première importance.

C'est pourquoi l'UE a traditionnellement choisi de mener une politique d'intégration régionale vis-à-vis des pays du sud de la Méditerranée qui, par leur proximité géographique, les affinités historiques et culturelles, les flux migratoires existants et potentiels, représentent des partenaires de premier ordre. C'est ainsi la sauvegarde de la stabilité et de la paix globale, les conditions d'existence de la sécurité des échanges des biens et des personnes, le développement des intérêts économiques croisés, la sécurisation des approvisionnements stratégiques ainsi que la gestion des flux migratoires de part et d'autres du bassin qui sont principalement en jeu.

La Stratégie Européenne de Sécurité (SES) préparée par Javier Solana, présentée en décembre 2003 à Thessalonique, et que la France a cherché, au cours de sa présidence à rénover, identifie d'ailleurs les menaces principales auxquelles la Méditerranée est confrontée. Parmi ceux-ci deux revêtent une résonance particulière en Méditerranée :

- Le terrorisme qui a frappé aveuglement New York, Madrid, Londres, tout comme Istanbul, Casablanca, Alger ou tout récemment Bombay. Il est clair que, face à cette menace qui nous concerne tous, seule une réponse collective est adaptée ;

Le choix de Barcelone comme siège du Secrétariat général de « l'Union pour la Méditerranée » témoigne de cette volonté de réunir l'Europe et l'Afrique autour des pays riverains de la Méditerranée

Trop souvent, la Méditerranée se définit par le constat d'un ensemble de problèmes communs auxquels doivent faire face tous ses riverains que par l'espace géographique qu'elle est censée décrire

- Les conflits régionaux ayant un impact direct ou indirect sur les intérêts européens, tels que ceux au Moyen-Orient. Car, au-delà du drame que représente ce seul conflit, celui-ci est aujourd'hui utilisé comme véhicule en direction des opinions publiques par les mouvances terroristes afin de justifier leur recours à la violence...

C'est pour cela que la France et l'Europe se sont également données pour ambition de s'engager avec vigueur dans la résolution des conflits et zones de tension : Chypre, le Sahara-occidental, la question kurde, les instabilités dans les Balkans occidentaux, le conflit israélo-palestinien qui paralysent le développement harmonieux et partagé de l'espace méditerranéen.

Trop souvent, la Méditerranée se définit par le constat d'un ensemble de problèmes communs auxquels doivent faire face tous ses riverains que par l'espace géographique qu'elle est censée décrire. L'instabilité que le développement de ce phénomène peut susciter appelle une prise en compte collective à un double niveau : sur chacune des rives de la Méditerranée d'une part, et entre les deux rives d'autre part.

Je voudrais rappeler, à cet effet, combien le Processus de Barcelone, adossé à la Politique Européenne de Voisinage, qui rend possible l'Union pour la Méditerranée, réconcilie deux notions déterminantes pour la sécurité méditerranéenne. En premier lieu, celle du « lien transméditerranéen », auquel l'on fait référence lorsqu'il s'agit de constater que la mer Méditerranée est un « carrefour » de peuples, de cultures partagées, de religions imbriquées ; ensuite, celle du « partenariat euroméditerranéen », assis sur la légitimité de la passerelle entre continents voisins - à laquelle se rattachent les questions de coopérations intergouvernementales.

Ces deux logiques complémentaires ne doivent ni s'opposer ni se confondre, même si elles passent par des projets de même nature ou si leurs objectifs se complètent. Tous ces éléments semblent ainsi légitimer le concept de « sécurisation du développement », propre à rappeler qu'il existe de part et d'autres du bassin de nombreux facteurs communs d'insécurité. Parmi ceux-ci, quelques unes constituent pour la France des priorités auxquelles il convient de trouver des solutions solidaires :

1. Le développement asymétrique des économies occasionnant frustrations, fragilisation des Etats et revendications quant à l'égalité répartition des richesses au sein de l'espace méditerranéen ;
2. Les menaces environnementales (montée des eaux- fragilité des zones deltaïques, avancée des dunes, pollutions des eaux, atteintes à la biodiversité, épuisement des ressources vitales : à l'instar des graves menaces de déstabilisation dans l'immense région du Sahel...);
3. Les épidémies et pandémies (à l'instar de la grippe aviaire) ;
4. La pression démographique et la criminalisation des migrations qui l'accompagne;
5. La multiplication des trafics illicites (armes, drogue) ;
6. La menace du fondamentalisme religieux en lien avec celle du terrorisme ;
7. La sécurité des approvisionnements énergétiques et la raréfaction des énergies fossiles (20 % de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne provient du Maghreb, alors qu'une partie importante des importations de pétrole transite par la Méditerranée) ;

8. Et enfin, tout simplement, la sécurité alimentaire... (émeutes récentes contre la vie chère dans les rues du Caire ou de Tunis).

Ces facteurs « crisogènes » peuvent entraîner instabilité politique et appauvrissement de sociétés encore largement rurales, créant ainsi les conditions du développement de flux migratoires incontrôlés, tant à l'intérieur de l'Afrique, que du Sud vers le Nord de la Méditerranée. Ces dénominateurs communs, face à des inquiétudes partagées, doivent permettre de proposer un « Objectif global de sécurité » pour la Méditerranée sur la base d'une perspective stratégique commune.

Dans cette optique, le premier objectif doit résolument être de sécuriser le cadre de vie au quotidien des riverains, tout en tenant compte de la spécificité de chacun des pays concernés. Les enjeux de stabilité et de sécurité en Méditerranée ne peuvent désormais reposer exclusivement sur les seuls formats de coopération bilatérale. Ils rendent nécessaire une coopération renforcée des pays riverains de la Méditerranée, afin de créer les conditions d'un climat nouveau et pérenne de solidarités humaines au profit des riverains des 25 Etats méditerranéens concernés.

Plusieurs initiatives régionales, qui feront l'objet de présentations au cours de ce forum, apportent, avec des approches différentes, des réponses à ces enjeux. Permettez-moi d'en évoquer quelques unes. L'Union européenne a donné un cadre institutionnel aux relations entre l'Europe et la Méditerranée, en lançant en novembre 1995, l'initiative EUROMED, inaugurée ici à Barcelone. La plus value de l'EUROMED est indéniable mais nous devons aujourd'hui dépasser les blocages auxquelles EUROMED est confronté. Le Président Sarkozy a ainsi souhaité franchir un pas supplémentaire, pour que les 43 Etats concernés (du Nord comme du Sud) se réunissent autour de projets concrets d'intérêt commun.

C'est tout le sens de « l'Union pour la Méditerranée », lancée sous la présidence française de l'UE. Cette initiative témoigne de l'intérêt que la France et l'UE portent à la Méditerranée. C'est le fruit d'un véritable volontarisme politique et diplomatique, réaffirmé dans le cadre de la présidence française de l'UE ; et c'est avant tout le résultat d'un formidable pari : celui de mettre à nouveau en exergue la « centralité » géopolitique de la Méditerranée.

C'est cette volonté collective, qui s'est exprimée le 13 juillet dernier à Paris, puis à Marseille, au début de ce mois. Cette « approche globale » étendue aux différents volets de la coopération, impliquant public-privé, société civile et institutions, devrait permettre de bâtir un partenariat renforcé.

Ainsi, il ne s'agit nullement de dupliquer ce qui existe déjà sous d'autres formules : les partenariats conduits sous l'égide de l'Union Européenne Occidentale (UEO) ou de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) le « Forum méditerranéen », les actions du dialogue méditerranéen de l'OTAN, ou celles de la coopération de défense du « dialogue 5+5 ». Elle doit être complétée d'une coopération s'exerçant plus spécifiquement dans les domaines de la sécurité et de la défense.

Les enjeux de stabilité et de sécurité en Méditerranée ne peuvent désormais reposer exclusivement sur les seuls formats de coopération bilatérale

C'est principalement l'interopérabilité des forces qui a fait l'objet de réels progrès

Je voudrais, à cet égard, souligner deux initiatives auxquelles nous devons apporter tout notre soutien au Dialogue méditerranéen (DM), lancé par l'OTAN en 1994 (qui regroupe 7 pays de la région méditerranéenne - l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie) autour d'une approche politico-militaire de la coopération. Quatre objectifs lui ont été fixés :

1. Encourager le dialogue politique ;
2. Poursuivre la réforme de la défense ;
3. Contribuer à la lutte contre le terrorisme ;
4. Réaliser l'interopérabilité des forces.

C'est principalement ce dernier objectif qui a fait l'objet de réels progrès. La France soutient un développement de cette initiative qui doit trouver son application concrète, notamment en matière d'entraînement et de formation. A cet égard, je félicite le gouvernement espagnol qui organisera la prochaine réunion des ministres du Dialogue méditerranéen au printemps 2009.

Complémentaire des initiatives en Méditerranée que je viens de citer, et avec une approche sécuritaire, le "5 + 5 Défense" qui a été lancé en 2004 entre dix pays méditerranéens (l'Algérie, l'Espagne, la France, l'Italie, la Libye, Malte, le Maroc, la Mauritanie, le Portugal et la Tunisie).

En faisant la promotion d'une coopération pratique dans les domaines d'intérêt commun de défense et de sécurité, le « 5+5 Défense » favorise l'émergence d'un lieu unique de partage d'expériences et de connaissances. Il optimise ainsi la contribution des forces armées au renforcement global de la sécurité dans la Méditerranée occidentale. Les domaines retenus pour la coopération au sein du 5+5 s'inscrivent parfaitement dans cette logique :

1. La sécurité maritime ;
2. La formation aux enjeux de sécurité en Méditerranée occidentale ;
3. La contribution des ministères de la Défense à la sûreté aérienne et à la protection civile.

De ce point de vue, la Création d'un centre méditerranéen de protection civile, proposé dans le cadre de l'UPM, visant à la prévention, la réduction et la gestion des catastrophes naturelles d'origine humaine y contribuera également. Il convient, dans ce cadre, d'approfondir les liens existants entre la Sécurité civile française, l'Unité militaire d'Intervention d'urgence (UME), créé à l'initiative de José Luis Rodríguez Zapatero) et les structures équivalentes dans le bassin méditerranéen.

Il nous faut donc maintenir notre engagement en faveur de ce « 5+5 Défense », notamment en lui garantissant son caractère informel qui permet de participer et d'agir avec la liberté d'action nécessaire, et en préservant le caractère pragmatique qui lui est associé, à travers la tenue des réunions des 10 ministres de la défense, une fois par an et ce, alternativement au Maghreb et en Europe.

Notre objectif est ici de répondre, projet après projet, par des activités concrètes, à des besoins réels de coopération et de sécurité. À cet égard, nous ne pouvons que nous féliciter du nombre croissant d'activités que

nous avons conduites ensemble, et qui ont doublé depuis 2006, preuve du succès de cette initiative informelle.

La France entend aussi poursuivre le travail mené avec l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne (Frontex). La récente conférence euro-africaine sur la migration et le développement qui s'est tenue à Paris il y a quelques jours ainsi que le Pacte européen sur l'immigration et l'asile confirment également ce souci légitime de gérer en commun cette question.

Je suis persuadé que vos travaux vont confirmer l'importance des coopérations multilatérales en Méditerranée, gages de cohésion et de stabilité, qui demeurent consubstantielles de la réussite du projet européen. La France qui a souhaité le réaffirmer, au cours de sa Présidence du Conseil européen, aux côtés de ses partenaires européens et méridionaux, entend poursuivre dans ce sens.

La France, par conséquent, entend pleinement profiter de la co-présidence qu'elle partage aux côtés de l'Égypte, partenaire d'autant plus légitime au regard de son rôle de pivot régional, pour réaffirmer l'importance pour l'Union européenne d'investir dans une politique méridionale ambitieuse, gage de paix, de sécurité et de développement dans notre espace commun. Comme l'a répété encore tout récemment le Président de la République français, « La Méditerranée n'est pas notre passé, elle est notre futur ».

Les coopérations multilatérales en Méditerranée, gages de cohésion et de stabilité, qui demeurent consubstantielles de la réussite du projet européen

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Introducción

La presidencia española de la UE y la seguridad en el Mediterráneo
Félix Sanz

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE Y LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Félix Sanz

Alto Representante para la Presidencia Española de la Unión Europea en asuntos propios relacionados con la Defensa

Se me pide que hable de cómo va a ser nuestra presidencia del Consejo de la Unión Europea en el primer semestre del año 2010, y que a la vez promueva una conferencia de clausura de este seminario. Las conferencias de clausura tienen que servir para recapitular, ver qué hemos hecho o dicho bueno o qué no se debe volver a hacer o decir, y para abrir horizontes nuevos. Este foro es especialmente adecuado para ambas cosas y no creo que exista ningún otro en España o en Europa -lo cual lo hace único en el mundo para abordar la seguridad en el Mediterráneo- que le haya dedicado más tiempo y más esfuerzo a este asunto.

El 6 de noviembre de 1999, 15 días antes de la Cumbre de Helsinki, donde se escribió el *Helsinki Headline Goal*, hoy todavía no alcanzado y que no alcanzaremos nunca, el CIDOB lanzó un seminario que se llamaba "Contribución de España a la Política Europea de Seguridad y Defensa". El 23 de noviembre de 2001, mientras Suecia clausuraba su presidencia hablando de que la Unión Europea tenía que tener también capacidad de gestión civil de crisis, el CIDOB lanzó otro seminario singularmente importante que fue preparatorio de la presidencia española de 2002 y que se llamó "Relaciones Unión Europea- Magreb". Durante la presidencia española se discutió Petersberg, en años posteriores se incorporó el Diálogo Mediterráneo ya como gran elemento de discusión y se discutió, también en 2003, de la recién establecida Estrategia Europea de Seguridad.

Podría citar también la iniciativa 5+5, la potenciación real del Diálogo Mediterráneo en la OTAN, que ha llegado a constituir un partenariado, o las reuniones de Jefes de Estado Mayor de la Defensa. Este seminario se estableció como foro permanente durante la presidencia española de 2002 y no ha habido ningún año en el que no se haya hablado en este foro de cuestiones clave para la seguridad en el Mediterráneo.

Por tanto, yo, que he tenido la suerte de participar en todas estas ocasiones, puedo también decir que a lo largo de estos años, estamos prácticamente donde estábamos en el campo de las ideas pero que hemos hecho algunos progresos en lo práctico.

Este foro, único en el mundo para abordar la seguridad en el Mediterráneo, es especialmente adecuado para recapitular y abrir nuevos horizontes

Tenemos que ver la forma en que la nueva iniciativa de la Unión para el Mediterráneo le otorga la importancia que merece a los temas de seguridad y defensa

Que hayamos progresado poco en el campo de las ideas, puede ser porque las tuvimos muy buenas inicialmente. Que hayamos progresado menos en lo práctico no es una tragedia. Decía Durão Barroso que Europa no se construye en un momento. Se culmina la construcción en un momento, pero cuesta mucho tiempo llegar hasta esta culminación. Esto es lo que nos debe ilustrar: debemos ir progresando hacia la Europa de la seguridad y la defensa sin dar pasos atrás. ¿Por qué sin dar pasos atrás? Porque nos debe obligar a la reflexión la recientemente lanzada Unión para el Mediterráneo y de la cual los temas de seguridad y defensa han desaparecido misteriosamente. ¿No es esto un paso atrás? Ciertamente es que dice que recogerá todo el acervo proveniente del Proceso de Barcelona, pero recoger este acervo es recoger muy poco, si algo, en materia de seguridad. Por lo tanto, como no podemos dar marchas atrás, tenemos que ver la forma en que la nueva iniciativa de la Unión para el Mediterráneo le otorga la importancia que merece a los temas de seguridad y defensa.

El momento para iniciar una nueva reflexión, en este foro, es singularmente oportuno. Decía Peter Burgess que en este momento estamos redefiniendo la seguridad; otros sabemos que estamos redefiniendo los riesgos. Las naciones más punteras de la tierra, las más preocupadas en su propia seguridad están a punto de establecer sus estrategias nacionales de seguridad, de manera que el momento es oportuno. Pero es oportuno también porque las organizaciones internacionales, como decía Javier Solana, o se desarrollan o se convierten literalmente en anacrónicas.

Las teorías las hemos desarrollado de sobra en este seminario y en los seis anteriores. Ahora se hace necesaria la práctica. Por eso es importante hacer progresar este foro, que nace en la presidencia española de 2002 y que va a alcanzar la presidencia de 2010. Pero este foro no debe seguir haciendo lo mismo ahora que hacía entonces. En el año 2010 este foro deberá hacer otra cosa porque la transparencia, que es para lo que se creó, ya no es suficiente. Este foro se creó para ser transparentes inicialmente con los países del Magreb y después con todos los países del Mediterráneo. Eso ya no es suficiente.

He sido designado hace algo más de un mes, por el Gobierno de España, para que me ocupe de las cuestiones de defensa en la presidencia española de la UE. Además de esta idea, que debe concretarse aquí, en esta misma sala o en otra parecida, hemos lanzado algunas ideas que consensuar con nuestros socios y aliados. Teniendo en cuenta que estamos ya a nueve días hábiles para que finalice la presidencia francesa, a menos de un mes para tener el informe final de la presidencia francesa e iluminados por el resultado que puedan tener las siguientes presidencias, especialmente la de Suecia, que nos precede, hemos dado a luz un documento con el que queremos hacer progresar la presidencia española el año 2010.

Este documento tiene tres líneas maestras. En primer lugar, decimos que queremos ser eficaces para el desarrollo de Europa por encima de cualquier otra consideración. Las presidencias duran seis meses; incluso con el nuevo modo de presidencias tripartitas, se visualizará como presidencia española los meses que van de enero a junio de 2010. Si una idea es importante, y tiene calado, es más que seguro que se hará eficaz cinco o seis presidencias posteriores, pero no nos importa. Nosotros queremos lanzar alguna idea, bajo el epígrafe general de eficacia, sin pensar en quién

obtendrá los beneficios del establecimiento de esta idea. Yo tuve un jefe, Comandante Aliado del Sur de Europa, que siempre decía: “puede usted lograr cosas magníficas sino presta atención sobre quién se va a llevar los honores”. En el aspecto eficacia de la presidencia española vamos a seguir esta práctica, porque no nos importa quién se lleve los méritos.

Pero naturalmente también tenemos que hacer visible nuestra presidencia. Europa y nuestros amigos y aliados, los propios ciudadanos de la Unión Europea y desde luego los ciudadanos españoles, tienen que sentir que España está presidiendo la Unión Europea.

Finalmente queremos ejercer también nuestras responsabilidades como presidencia en la gestión de los acontecimientos actuales que afectan a todos los ciudadanos europeos.

Estos son los tres elementos fundamentales de nuestra presidencia: eficacia, visibilidad y ejercicio de nuestra responsabilidad. Paso ahora a hablarles un poco más de estos tres epígrafes.

En el epígrafe eficacia queremos, en primer lugar, desarrollar las buenas ideas que hay en el Tratado de la Unión y que aún no están desarrolladas. En materia de seguridad y defensa son dos: la cooperación estructurada permanente y la cláusula de solidaridad. Ambas son, sumadas, omnicomprendivas en la gestión de las cuestiones de seguridad. Mientras que la primera permitirá que determinados países con capacidad puedan influir en la resolución de crisis fuera de las fronteras de la Unión, la segunda permitirá resolver problemas dentro de ellas. Es especialmente sorprendente que nadie haya empezado a desarrollar la segunda. Un buen amigo mío, el Coronel Ruiz Ayuso, decía que la cláusula de solidaridad es el artículo 5 de tiempos de paz. No hay mejor definición. La cláusula de solidaridad es el artículo 5 que tiene la Unión Europea para tiempos de paz. Por tanto, no tenemos que perder la oportunidad de ponerlo en marcha.

También en cuanto a eficacia queremos mejorar las capacidades para la gestión de crisis en tres vectores. El primero, la cuestión de la voluntad política para resolver de crisis. Como Jefe del Estado Mayor de la Defensa, he vivido una de las situaciones más frustrantes de mi vida cuando la UE, a través de sus ministros de Exteriores y Defensa, sentados en un foro como este, decidió lanzar una operación en el Congo para vigilar un proceso electoral, y al final la fuerza enviada al Congo fueron 190 legionarios españoles, pese a haber sido acordada la operación “a 27”. El segundo, es saber hacer las cosas juntos y para ello, aunque la OTAN nos da ya un poso de interoperabilidad excepcionalmente importante, tenemos que hacer también otras cosas: Educación en común –Francia ha lanzado la idea de un Erasmus militar-, escuelas de Estados Mayores en común, pero también la doctrina para resolver los problemas que cita la Estrategia de Seguridad Europea y de la forma en que ya lo estamos acuñando en otras organizaciones. Creo que sería interesante que la Unión Europea también hiciera su *comprehensive approach* para la solución de las crisis. Finalmente, el vector poder dentro de la capacidad de gestión de crisis: Se trata de la cuestión de las capacidades civiles y militares. Digo civiles porque si nos quejamos de dónde está el desarrollo de las capacidades militares para resolver las crisis, imagínense las quejas que deberíamos poner en frente si tuviéramos que hablar de las capacidades civiles. Estos dos sistemas son pues completamente sinérgicos y deben desarrollarse juntos.

Los tres elementos fundamentales de la presidencia española son: eficacia, visibilidad y ejercicio de nuestra responsabilidad

Durante nuestra presidencia tenemos que pensar en cómo elevamos el tono de nuestras reuniones y lanzar una reflexión sobre las fuerzas multinacionales europeas

Finalmente, dentro del espíritu eficacia, queremos también hacer algo de desarrollo institucional. En primer lugar, nos gustaría de una vez lograr que los ministros de Defensa tuvieran su asiento en una de las formaciones del Consejo. ¿Imaginan ustedes un euro sin que haya una formación del Consejo en que se sienten los ministros de Economía? De la misma forma, no puede haber una Europa de la defensa clara si los ministros de Defensa no tienen un foro en el que sentarse. Con lo que esto afecta a muchas otras cosas, como por ejemplo a las relaciones OTAN- Unión Europea: Cuando decidimos que queremos establecer relaciones horizontales en algunos aspectos es imposible. Y precisamente es imposible en aquellos que tienen la responsabilidad de resolver estos asuntos porque en un caso existe foro de Ministros de Defensa y en otro no. Finalmente, me parece también que en algún lugar tiene que tener cabida institucional lo que estamos haciendo aquí. Es decir, las relaciones en el Mediterráneo en materia de seguridad y defensa, las discusiones y las decisiones, no tienen que ser procesos exteriores a la Unión Europea, como éste, sino que hay que interiorizarlos de alguna forma o, al menos, coordinarlos.

Sin ser exhaustivo, estos aspectos estarían dentro de lo que pretendemos como eficacia de nuestra presidencia.

En cuanto a visibilidad, se trata de dejar volar la imaginación. Tenemos una gran lista, pero voy a citar tan sólo algunas de las cosas que podrían ser mencionadas. La primera es seguir con estas reuniones, porque esto nos da visibilidad. Durante nuestra presidencia tiene que haber algo así, pero naturalmente no con este carácter, sino que tenemos que pensar en cómo elevamos el tono de nuestras reuniones. Tenemos que iniciar ahora con Iberoamérica el proceso que iniciamos, en 2002, con los países del Mediterráneo porque alguien les tiene que explicar lo que queremos hacer en Europa en cuanto a la seguridad y la defensa. Algunos países están empezando ya a participar con nosotros en ciertas operaciones y, por ejemplo, hubo iberoamericanos con españoles en Irak y los va a haber en el Líbano y en Afganistán. Por eso, necesitan nuestra experiencia y les favorecen las relaciones horizontales. Hay que empezar, y yo creo que este será un buen momento, a hacer con Iberoamérica en 2010 lo que empezamos en 2002 con el Mediterráneo.

Tenemos que lanzar una reflexión sobre las fuerzas multinacionales europeas. Quienes se han atrevido a contarlas, dicen que hay 31 organizaciones multinacionales europeas. Y las 31 son un personaje en busca de autor; sus comandantes van llamando a la puerta de la OTAN, de la UE y de los gobiernos correspondientes para que les den una misión que cumplir. A todas luces 31 son muchas organizaciones y no las podemos tener buscando su misión cuando la UE les puede ofrecer misiones dentro del sistema normal europeo para la gestión de crisis.

La cuestión del cuartel general europeo quizá haya que ponerla también a reflexión en estos años. Desde luego hay algo que es de la máxima necesidad teniendo en cuenta que en muchas de las operaciones de Naciones Unidas, los verdaderos protagonistas o los que aportan más fuerzas somos los europeos. Necesitamos un enlace permanente entre alguna institución de seguridad y defensa de Europa y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Naciones Unidas. Como les decía, podríamos también hacer documentos como los que se acaba de presentar sobre el terrorismo y que puedan dar origen a otros documen-

tos de mayor importancia para la UE. Debemos, por tanto, dejar también volar la imaginación, pero el verdadero valor de estos documentos es que serán origen de un proceso que será necesario lanzar para progresar en el campo que nos ocupa.

Finalmente, en cuanto al ejercicio de nuestra responsabilidad, dependerá naturalmente de si se aprueba o no el Tratado de Lisboa. Si no se aprueba, el presidente Zapatero será durante seis meses el presidente de la Unión Europea y tendrá que ejercer la dirección política de las operaciones del mismo modo que las operaciones nacionales o de coalición. Esto es algo que también es necesario hacer en estrecha coordinación con las instituciones europeas ya creadas al efecto. Queremos también, en el ejercicio de nuestra responsabilidad, establecer una célula de previsión. Para esto, seguramente empezaremos los trabajos la próxima primavera. Para poner un ejemplo de lo que queremos decir con esto, es el caso de las crisis que se han producido durante la presidencia francesa, como Georgia o la evacuación de ciudadanos europeos de zonas lejanas en conflicto. La presidencia española quiere aventurar crisis y tener a mano soluciones, para ejercer su responsabilidad como presidencia de Europa durante el tiempo correspondiente.

Todo esto lo vamos a hacer con experiencia porque los equipos que van a trabajar en la presidencia española de la Unión Europea están compuestos, en gran parte, por personas que ya trabajaron en la presidencia española de 2002 que, a estas alturas, nadie puede negar que tuvo sus éxitos. Vamos a trabajar también con ilusión para hacer que progrese la Europa de la defensa y desde luego vamos a trabajar con realismo. Cuando digo realismo, quiero someter a su consideración sólo un dato: Maastricht, que cita por primera vez la defensa de Europa, se produjo en 1991, hace 17 años. El paso parece que puede ser un poco más acelerado. Por tanto, no es que queramos hacerlo todo durante seis meses, pero ha llegado el momento de darle realismo y pragmatismo a la construcción de Europa, no vayamos a vernos dentro de otros 17 años con un progreso similar al que hemos obtenido desde Maastricht hasta aquí.

Para acabar, decir que el logo que nos hemos puesto en mi despacho para hablar de la presidencia se une con los clásicos con el pentámetro de Virgilio. Decimos: "Lo hacemos por nosotros pero no para nosotros". Esta debe ser la gran idea: somos nosotros los que lo hacemos pero no para nosotros sino para que las generaciones que nos han de seguir vivan más seguras.

Esto es en líneas generales lo que pretendemos hacer y cualquier sugerencia será muy tenida en consideración porque Europa la tenemos que hacer entre todos.

La gran idea debe ser: somos nosotros los que lo hacemos pero no para nosotros sino para que las generaciones que nos han de seguir vivan más seguras

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Balance

La politique Méditerranéenne de l'UE, au risque de l'UpM
Dorothee Schmid

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Dorothee Schmid

Chercheuse, Institut français des relations internationales (IFRI), Paris

La coopération euro-méditerranéenne est pour les analystes de politique internationale une thématique classique mais d'intérêt variable. Le sujet est plus ou moins régulièrement traité par les commentateurs en fonction des échéances bureaucratiques du Partenariat euro-méditerranéen (PEM), et retient surtout l'attention lorsque le retour des tensions israélo-arabes entraîne blocages et conflits, démentant du même coup la nature strictement technocratique de cet avatar des politiques extérieures européennes.

Si le feuilleton du lancement de l'Union pour la Méditerranée (UpM) a réellement capté l'attention en 2007 et 2008, aussi bien des spécialistes des questions méditerranéennes que des experts travaillant sur les politiques européennes, c'est parce que l'initiative française a introduit une rupture inattendue dans une période de calme relatif, marquée par la mise en place progressive de la Politique européenne de Voisinage (PEV). L'UpM a été d'emblée présentée par le président français Nicolas Sarkozy comme un grand projet diplomatique, dont la portée et le contenu sont restés pendant de longs mois difficiles à apprécier¹. Des premiers propos du président, au lendemain même de son élection, on comprend qu'il veut renouveler la philosophie et les instruments de la coopération régionale méditerranéenne ; cette ambition se traduit par une rupture claire dans le style et sur le fond. Rupture de style, en ligne avec les méthodes d'un homme politique féru de réformes et soucieux d'imposer tant sa vision du monde que son autorité ; rupture de fond, la France proposant un projet de travail en commun très ambitieux et idéaliste, pour une région travaillée par des forces que l'on qualifiera, en fonction de l'angle de compréhension que l'on préfère se donner, de dépressives ou d'explosives.

Au-delà de l'espoir que l'initiative française a pu susciter chez certains « méditerranéistes » - particulièrement en France, où l'UpM reste largement comprise comme un projet national², elle a également réveillé l'interrogation classique sur la cohérence et l'efficacité des politiques extérieures européennes. Dans les faits, les forces de rappel, tant européennes que méditerranéennes, qui ont pesé sur la conception et compliqué la concrétisation de l'UpM vue de Paris, révèlent que l'exercice euro-méditerranéen a changé de nature depuis le lancement du

l'UpM reste largement comprise comme un projet national. Tout de même, elle a réveillé l'interrogation classique sur la cohérence et l'efficacité des politiques extérieures européennes

Il convient de se demander si et comment l'UpM permettra de remplir l'objectif partenarial à nouveau bruyamment proclamé par les Européens et réclamé par leurs partenaires du Sud de la Méditerranée

Partenariat en 1995. Le Processus de Barcelone, aujourd'hui si volontiers brocardé par l'équipe gouvernementale française, a bel et bien échappé à ses concepteurs, pour s'ancrer comme ensemble d'institutions et de pratiques régionales. Il démontre une résilience inattendue aussi bien face aux tentatives de reprise en main nationales que face aux améliorations laborieusement tentées dans le cadre de la PEV. Mais s'agit-il bien toujours du même Partenariat ?

Au terme d'une année et demie de négociations troublées, et pas encore entièrement abouties, entre partenaires européens, méditerranéens et même extra-méditerranéens – avec l'intégration de la Ligue arabe dans un paysage euro-méditerranéen déjà fort brouillé, on peut dresser un bilan provisoire, forcément prospectif, et dialectique, des premiers effets de l'UpM. Les enseignements immédiats de son processus de gestation concernent de façon peut-être inattendue la construction européenne elle-même, avec un questionnement récurrent et préalable sur la nature politique de l'UE, avant même d'envisager ses capacités d'intervention externes. Au niveau de la coopération euro-méditerranéenne proprement dite, les difficultés de l'UpM ont pleinement révélé quelques tendances de fond, confortées par la PEV, qui mettent durablement à mal la rationalité régionale précisément recherchée. Enfin, au confluent de ces deux constats, il convient de se demander si et comment l'UpM permettra de remplir l'objectif partenarial à nouveau bruyamment proclamé par les Européens et réclamé par leurs partenaires du Sud de la Méditerranée.

CE QUE LE PROCESSUS DE GESTATION DE L'UPM A RÉVÉLÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE

Initiée au printemps 2007 par un remarquable mouvement de cavalier seul de la diplomatie française, l'UpM se retrouve un an plus tard labellisée pleinement européenne. Entre ces deux moments, tensions et négociations se sont succédées entre les États membres de l'Union européenne, jusqu'à parvenir à un compromis minimaliste qui reflète à la fois la fragilité de certains arrangements institutionnels européens et la force d'un collectif aux abois.

Si l'on revoit l'ensemble du feuilleton en partant de la fin, on constate qu'il offre un cas d'étude remarquable pour comprendre comment se « font » aujourd'hui les politiques extérieures de l'Union européenne. Au mois de mars 2008, après plusieurs mois de bras de fer entre la France et certains de ses partenaires européens – pour ne citer que les plus actifs, tout d'abord l'Espagne, puis l'Italie, la Slovénie qui exerce la présidence de l'UE au premier semestre 2008, l'Allemagne enfin - l'UpM est officiellement réintégrée dans le giron des politiques européennes. L'initiative française, qui se voulait strictement méditerranéenne, c'est-à-dire excluant les États de l'UE non riverains, fusionne alors avec le PEM. Après la réussite du Sommet de Paris le 13 juillet, qui consacre le nouveau dispositif avec toute la pompe nécessaire et parachève la démonstration de force de la diplomatie française, il apparaît que la France compte justement bien conserver l'avantage politique acquis. Nicolas Sarkozy insiste ainsi pour exercer pendant deux ans une co-présidence dont le fonctionnement institutionnel n'est pas encore clairement réglé, et se prévaut même de ce titre pour intervenir à titre européen

mais sans mandat spécifique sur la crise de Gaza, au début de 2009. En forçant un peu le trait, l'affaire de l'UpM pourrait ainsi être décrite comme une opération commando destinée à prouver, parmi d'autres hauts faits, que « la France est de retour » sur la scène internationale, comme l'affirme sans ambages le ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner à l'automne 2008³.

La portée nationale de l'initiative française ne doit pas être sous-estimée. Une forte ambiguïté persiste en effet tout au long du processus dans le discours français : le projet méditerranéen avait-il au départ vocation à contourner les politiques européennes en Méditerranée, à rendre le PEM obsolète, ou bien à le rénover, comme il semble désormais généralement admis ?⁴ Force est en tout cas de reconnaître que l'attitude française à l'égard du Partenariat est devenue très critique depuis 2007, alors que la France comptait depuis 1995 parmi les États soutenant traditionnellement le processus de Barcelone. Dans le contexte politique français lui-même, la perspective régionale méditerranéenne est volontiers présentée comme un résultat naturel du génie historique français, afin de séduire un électorat de droite friand de thématiques nationales.

Insistons encore sur le fait que le projet français a été à l'origine d'une crise relationnelle intense, même si passagère, entre les États membres de l'UE. Il semble qu'en 2007 l'administration française ait provisoirement oublié que la mise en place du partenariat euro-méditerranéen avait été rendue possible par un travail en partenariat régulier du côté européen, notamment avec l'Espagne : l'ampleur des chantiers méditerranéens rendait déjà indispensable à l'époque l'implication de l'Europe⁵. En imaginant l'UpM douze ans plus tard, les Français ne semblent pas avoir anticipé le regain, puis la stabilisation, de l'intérêt allemand pour la région ; or depuis 1995, la Méditerranée s'est en fait notablement européanisée. La crise franco-allemande aura finalement débouché sur une solution collective européenne, à laquelle la Commission européenne participe également pleinement, en prenant à son compte la rédaction du cahier des charges de l'UpM. Devant la difficulté à bâtir de nouvelles institutions et à trouver de nouveaux financements, la France doit se résoudre à jouer de nouveau en équipe. Mais elle compte apparemment bien marquer son individualité au sein de cette équipe.

LES OBJECTIFS DE L'UPM EN MATIÈRE DE COOPÉRATION : UNE CONFRONTATION DIFFICILE AVEC LA RÉALITÉ

Qu'est-ce que l'UpM va changer dans la philosophie et dans le fonctionnement de la coopération euro-méditerranéenne ? La question mérite encore d'être posée, au terme d'un processus d'ajustement difficile, qui semble avoir ramené les vastes prétentions politiques françaises à de classiques dimensions bureaucratiques européennes.

Le projet français se fonde sur une critique générale du fonctionnement du PEM, pour proposer une nouvelle méthode de coopération en Méditerranée. La critique du Partenariat est un exercice bien connu pour beaucoup d'observateurs, l'expression des frustrations croisées de toutes les parties prenantes n'épuisant pas en réalité l'intérêt concret

Devant la difficulté à bâtir de nouvelles institutions et à trouver de nouveaux financements, la France doit se résoudre à jouer de nouveau en équipe

Toute critique utile doit désormais tenir compte des objectifs initiaux de Barcelone et de l'évolution du contexte, pour procéder à une évaluation réaliste de l'existant et dessiner des perspectives crédibles

du dispositif Euromed. Toute critique utile doit désormais tenir compte des objectifs initiaux de Barcelone et de l'évolution du contexte, pour procéder à une évaluation réaliste de l'existant et dessiner des perspectives crédibles. Si l'on peut aujourd'hui admettre que les objectifs du Partenariat étaient trop ambitieux pour être atteints dans leur ensemble à l'horizon 2010, on doit aussi admettre que les conditions politiques générales de fonctionnement de la coopération euro-méditerranéenne ne se sont pas améliorées depuis 1995.

Or l'équipe de Nicolas Sarkozy ne semble pas s'être embarrassée de ces constats préalables pour avancer sa nouvelle vision de la Méditerranée, d'où la portée assez irréaliste du projet lorsqu'il apparaît pour la première fois dans le discours de campagne Toulon : une union politique en Méditerranée, calquée sur le modèle de l'Union européenne, en recourant à la méthode fonctionnaliste de Jean Monnet⁶. Ce défaut de diagnostic explique largement la succession des ajustements ultérieurs. Au travers de marchandages subtils avec les différents partenaires engagés, l'ambition française s'est précisée et a évolué. On peut d'ores et déjà passer en revue quelques-unes des innovations proposées par l'UpM, pour comprendre en quoi elles sont viables et pourraient à terme améliorer le fonctionnement du PEM.

Premièrement, la méthodologie elle-même : le président français souhaite apparemment transposer sa méthode de gouvernement en Méditerranée, en combinant volontarisme et pragmatisme. Cette conception de la coopération semble plutôt aller dans le sens de la PEV, dont on se souvient qu'elle visait à surmonter, par davantage de différenciation, les blocages rencontrés par le PEM. La PEV vise en effet à identifier les priorités de coopération les plus prometteuses et à donner aux pays partenaires méditerranéens les plus motivés l'occasion de renforcer leurs relations avec l'UE.

Deuxièmement, les acteurs impliqués : l'UpM contient la ferme intention de donner à la société civile une plus grande place dans les dispositifs de coopération. Jusqu'à présent pourtant, la gestation de l'ensemble a donné lieu à des négociations délicates entre chefs d'Etat, qui semblent plutôt parachever le processus de réappropriation du système euro-méditerranéen par les Etats. La parole de la société civile a été peu sollicitée et la présélection des projets de coopération s'est faite de façon fort peu transparente, renforçant la vieille critique démocratique de fond sur le fonctionnement du PEM.

Troisièmement, le contenu des projets : étant donné l'ampleur des domaines déjà couverts par la coopération euro-méditerranéenne, il s'est avéré très difficile en pratique d'identifier *ex nihilo* des sujets vierges pouvant donner lieu à des projets de coopération effectivement réalisables. L'intérêt essentiel de l'UpM est ici de mettre à nouveau l'accent sur la coopération régionale, par opposition au bilatéralisme systématique de la PEV. Le développement durable, l'environnement, la sécurité civile, sont autant de thématiques consensuelles retenues et qui peuvent être traitées à l'échelle régionale ou sous-régionale. Mais la conférence euro-méditerranéenne de Marseille a strictement encadré dès le mois de novembre 2008 le processus de sélection des futurs projets, consacrant ainsi explicitement les contraintes politiques pesant sur la coopération interétatique au sud de la Méditerranée⁷.

Quatrièmement, les financements : la nécessité de compter d'abord sur les financements européens est maintenant définitivement admise. De grandes incertitudes pèsent en effet sur les sources alternatives proposées : la mobilisation des financements privés ou les fonds souverains du Golfe, régulièrement évoqués, pourrait bien être contrariée par la crise financière mondiale. En outre les projets jusqu'ici retenus, de la dépollution de la Méditerranée aux autoroutes méditerranéennes, relèvent plutôt de la catégorie des biens publics. Reste donc à inventer un système de gouvernance multilatérale stable si l'on doit effectivement compter sur des fonds publics hors Commission : BAD (Banque Africaine de Développement), BID (Banque Islamique de Développement), Banque mondiale, agences de coopération nationales comme l'Agence française de développement ou la KfW allemande⁸.

Le seul objectif systématiquement mis en avant dès le départ et qui semble en voie de concrétisation est en effet celui du « rééquilibrage » du Partenariat

COMMENT L'UPM AFFECTE-T-ELLE LA RÉALITÉ DU PARTENARIAT ENTRE EUROPE ET MÉDITERRANÉE ?

Au-delà des disputes intra-européennes, réglées de façon provisoire sur ce dossier, une interrogation plus fondamentale encore persiste concernant les effets réels de l'UpM sur la relation Nord/Sud en Méditerranée. Le seul objectif systématiquement mis en avant dès le départ et qui semble en voie de concrétisation est en effet celui du « rééquilibrage » du Partenariat.

Consultation préalable et régulière des pays partenaires méditerranéens, création d'institutions (coprésidence et secrétariat permanent) consacrant le principe de parité Nord/Sud : un réel signal a été lancé vers l'autre côté de la Méditerranée. Ces compensations tardives et hâtives mettent cependant en péril l'édifice jusque-là laborieusement construit. Alors que Nicolas Sarkozy souhaitait préserver son nouveau système de coopération de toute turbulence politique, il a dû au contraire mobiliser tout le savoir-faire et tout le crédit de la diplomatie française dans la région pour rallier des partenaires hésitants. L'équipe de l'Élysée a ainsi dû multiplier concessions et arrangements pour obtenir l'assentiment de l'ensemble ou presque des chefs d'États du Sud de la Méditerranée à son projet. La conciliation des positions des uns et des autres s'apparentait, dans un climat politique hautement conflictuel, à la quadrature du cercle : la gestion des relations intra-maghrébines, la réintégration de la Syrie dans la perspective régionale, la participation d'une Turquie particulièrement méfiante à l'égard du projet méditerranéen identifié comme une alternative à l'adhésion européenne, ont demandé beaucoup d'efforts et accouché d'un équilibre fragile⁹. A cet égard, l'admission de la Ligue arabe comme observateur à part entière fait désormais peser une conditionnalité fort lourde sur l'ensemble des travaux : toute dégradation du climat israélo-arabe sera vraisemblablement répercutée dans les enceintes euro-méditerranéennes, ainsi qu'on a pu le voir durant la crise de Gaza au tout début de 2009.

On peut en fait se demander si les moyens d'une plus grande implication des pays partenaires méditerranéens dans la conception et la gestion des politiques européennes qui les concernent n'étaient pas déjà inclus dans la PEV : le principe de la différenciation permet déjà aux plus motivés de démontrer leur volonté de convergence, ouvrant par exemple la voie pour la mise en place du « statut avancé » marocain. Les progrès sont certes ici planifiés sur une base bilatérale. A terme, l'essentiel sera bien de forger une volonté politique régionale commune à l'ensemble des partenaires, qui fait pour le moment défaut.

NOTES

1. Malgré les demandes précoces de clarification venues d'autres pays de l'UE : voir par exemple Michael Emerson et Nathalie Tocci, « A little clarification, please, on the 'Union of the Mediterranean' », *CEPS Commentaries*, 8 June 2007, publié un mois exactement après l'élection de Nicolas Sarkozy et la première mention officielle du projet « d'union méditerranéenne » sur l'agenda du nouveau président.
2. Dorothee Schmid, « Méditerranée : le retour des Français ? », *Confluences Méditerranée*, n° 63, automne 2007, pp. 13-23 et « L'Union pour la Méditerranée : coup d'essai de la diplomatie sarkozienne ? », à paraître dans *AFRI 2009*.
3. Entretien avec la revue *Politique internationale* n°121, automne 2008, p.11-24.
4. On se reportera à cet égard aux discours successifs de Henri Guaino, conseiller spécial du président Sarkozy et inspirateur essentiel de l'UpM. Voir par exemple une interview en date du 08/07/2008, soir une semaine avant le Sommet de Paris, intitulée « Combien d'observateurs pensaient que l'UPM pourrait voir le jour si rapidement ? » sur <http://www.professionpolitique.info>,
5. Sur la généalogie du PEM, voir notamment Ester Barbé, « The Barcelona Conference : Launching Pad of a Process », *Mediterranean Politics*, vol. 1, n°1, Summer 1996, p. 25-42.
6. Discours de Toulon, 7 février 2007, disponible sur www.u-m-p.org
7. « Déclaration finale, Marseille, 3-4 novembre 2008 » sur <http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/communiques/20081110.htm>.
8. Tous contributeurs explicitement cités par l'ambassadeur Alain Le Roy, en charge de la mission méditerranéenne à l'Elysée jusqu'à la mi-juillet 2008 ; voir dans *L'Economiste*, « Le Maroc convoite le secrétariat général de l'Union pour la Méditerranée », 21/06/2008, sur <http://www.bladi.net/>
9. Dorothee Schmid, « Le sommet de Paris est un bricolage diplomatique à court terme », entretien du 11/07/2008 sur <http://www.Euractiv.Fr/>
En contrepartie de la participation turque au sommet, on notera la défection du roi du Maroc, partenaire traditionnellement bienveillant, lors du sommet de Paris le 13 juillet 2008 ; le retournement spectaculaire du colonel Kadhafi, premier supporter du projet avant de devenir son critique le plus virulent, montre également toute la difficulté de l'exercice.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Balance

NATO's Mediterranean dialogue
Ahmad Masa'deh

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Ahmad Masa'deh

*Ambassador of Jordan to the Kingdom of Belgium, the European Union,
the Kingdom of Norway and the Grand Duchy of Luxembourg.
Jordan's Representative to NATO*

INTRODUCTION

The Mediterranean Dialogue (MD) is not only a vital component of the North Atlantic Treaty Organization (NATO) cooperative approach to security, but is also a strategic track that stemmed from an in-depth knowledge of the interlinked security as well as stability environments in Europe and the Mediterranean. This Mediterranean dimension is now an integral element in Europe's security structures.

Since its launch in 1994, the Dialogue matured into a comprehensive instrument marked by joint ownership and stronger practical cooperation. Developing defense reform and contributing to the fight against terrorism have become distinguishing factors for this Dialogue, especially after the Istanbul Summit of 2004.

The said summit instated a new phase for NATO and its Mediterranean partners for which reaching out to the broader region of the Middle East became evident. This entailed the promotion of practical bilateral cooperation with interested countries in the region, which in turn brought NATO and its Mediterranean partners closer. This enabled to better tackle common challenges, most important of which are terrorism and its manifestations. More on these challenges is to come.

JORDAN AND NATO

My country has been a target of terrorism due to its principled positions and relentless efforts in rejecting and combating all forms of this sinister phenomenon. Terrorism is a global trend that is caused and motivated by religiously and culturally neutral factors. It has no nationality. Jordan is committed to fighting terrorism and cooperating with NATO and other partners to thwart the spill over effect of extremism in all its forms. I will be coming back to this theme in the course of my intervention.

Furthermore, Jordan has always been committed to developing its cooperation with NATO on political and practical levels, and has been an

Developing
defense reform
and contributing
to the fight against
terrorism have become
distinguishing factors
for the Mediterranean
Dialogue, especially
after the Istanbul
Summit of 2004

We aspire to the emergence of a new global security environment, which would continue to encourage the Alliance and to play a larger role in the Israeli-Palestinian conflict with far reaching consequences

active participant in all aspects of the Mediterranean Dialogue since joining it thirteen years ago. The Kingdom sought to establish a long term partnership that branches from mutual interests, and the need to promote peace, security, stability, and prosperity in the Middle East and the Mediterranean region.

Jordan's approach herein balances political dialogue and practical cooperation, which is an extension of Jordan's dynamic participation in relevant NATO political meetings and diplomatic activities. The Jordan NATO annual cooperation programs have seen the implementation of many joint ventures, mostly in military related issues and training.

Jordan's commitment to developing and elevating the level of its relations with NATO resulted in an augmented, all inclusive individual cooperation political-military program that heralded a new phase of cooperation. This Individual Cooperation Program (ICP), which is currently being discussed between the Allies and Jordan, pays tribute to the Kingdom's key regional role, a pillar for stability and security in the Middle East.

SECURITY DIMENSION UNDER THE MEDITERRANEAN DIALOGUE AND THE PALESTINIAN ISRAELI CONFLICT

Global security today is threatened by grave challenges and hazards, be it the aforementioned terrorism, regional conflicts, proliferation of weapons of mass destruction, failed states, or organized crime in addition to the difficulty of securing sustainable development and economic growth. I will also mention many other relevant challenges later on.

Such challenges cannot be faced by any country on its own. Cooperation and coordination are paramount in today's world. Jordan perceives NATO's Mediterranean Dialogue as a harbinger for the Alliance to move beyond its traditional area of operations, which used to focus on the defense of its member's borders.

In this regard, security in the Mediterranean region cannot be isolated from the core issue of that region: the Israeli-Palestinian conflict. Though this conflict is not on NATO's agenda per se, the Alliance is starting to express its desire to see lasting peace and stability in the region more vocally. In a couple of days the second Foreign Ministers meeting of NATO and MD countries will take place in Brussels. It is expected to assess the situation in the region and explore future possibilities. It comes after the first very successful meeting which was convened at the beginning of this year just days after the Annapolis conference and during which the Israeli-Palestinian conflict was discussed for the first time at the NATO headquarters. This is a remarkable departure for NATO in the context of its security ideology. We aspire to the emergence of a new global security environment which would continue to encourage the Alliance to play a larger role in this conflict with far reaching consequences. Jordan and NATO complement the expertise and potential of one another in this context.

The Palestinian-Israeli conflict continues to be the core problem of the Middle East. Without resolving this conflict, it will not be possible to

address the region's other problems and associated crises. Turmoil and instability will continue to be the hallmark of the Middle East.

Jordan believes that peace, security and stability in the Middle East and in turn the world will only be achieved by reaching a negotiated solution that leads to the establishment of the Palestinian state and addresses Israel's security concerns. Otherwise the conflict will continue to be exploited to fuel extremism that spills over to countries in the Middle East and Europe.

The peace process has lost credibility in people's minds in the region. Pessimism prevails at this time when peace is at a standstill. If the peace process does not move forward, extremism and radicalization will continue to advance, at the expense of weakening proponents of peace, dialogue, cooperation, moderation and cohesion.

The situation in Gaza has reached catastrophic proportions. This is making the situation in the region even more vulnerable to any attempt to escalate and mobilize sentiments of hopelessness, and there are many. The Israeli-Palestinian conflict is a living proof that security and economic growth are interlinked. And I will link this dimension later to the economic expectations of the Union for the Mediterranean.

You cannot have one without the other; meaning security and economic prosperity. Military means have always failed to uproot extremism. Economic and social factors and other root causes for this abhorrent phenomenon need to be addressed properly in order to fully eradicate extremism and its manifestations. Therefore security and economic prosperity go hand in hand; it is not one that leads to the other. Actually I believe that in this context NATO has to start applying a wider notion of security that departs from hard security to soft security which comprises economic and cultural means in addition to security activities.

Now how does this apply in the context of the core issue of the Middle East? Well, the answer is simple: a just peace agreement for the Palestinians. One that promises true independence embodied in a sovereign, contiguous state, capable of fruitful economic life and secure sustainable national development. For the Israelis, such an agreement would provide true security which in turn will bring an end to conflict and establish relationships of respect and cooperation across the region.

But in this regard we need to move from the theoretical notion of security in the Middle East to that with its practical tools. On the ground this translates Israel taking tangible and serious steps to improve the living standards and economic conditions of the Palestinian people, in addition to removing obstacles that hinder progress in the peace process, most of which are settlement activities in the West Bank and the economic blockade and other violations against the Palestinians.

In other words, Israel must end closures, facilitate movement of goods and peoples, cease all settlement activities, remove settlement outposts, stop the construction of the separation wall and remove parts already constructed on occupied Palestinian territory, bring to a halt and rescind confiscation of Palestinian land and property in the occupied territories including East Jerusalem and release Palestinian prisoners.

We need to move from the theoretical notion of security in the Middle East to that with its practical tools

It has to be kept in mind that the Mediterranean Dialogue was designed to complement and reinforce other international efforts and to establish and enhance cooperation with Mediterranean countries

THE UNION FOR THE MEDITERRANEAN

In conclusion, a final element must be added to the aforementioned aspects: the Union for the Mediterranean.

As I mentioned earlier in my intervention, many of the problems the world faces today are of a global nature, and cannot be addressed within the boundaries of nation states. For example: economic and social development, world food security crisis, degradation of the environment (including climate change and desertification, with the view of promoting sustainable development) energy, migration, terrorism and extremism, as well as promoting dialogue between cultures.

Given the proximity of the Arab world and Europe to one another, these are problems that both regions share and can best be addressed in a collective manner. As described by the Paris Summit declaration, the Union is also the expression of a common aspiration to achieve peace as well as regional security according to the Barcelona Declaration.

Therefore and to finish, this very ambitious initiative can witness the creation of true notions of soft security. In other words, it can become a forum combining the economic welfare of the people on both rims of the Mediterranean, taking on board all above alluded to problems, with their physical security and regional stability. Thus, the Union must play an imperative role in addressing common challenges facing the Euromed partners. This renewed initiative, must play a complementing role to NATO's Mediterranean Dialogue, or may be the other way round. For it has to be kept in mind that the Mediterranean Dialogue was designed to complement and reinforce other international efforts and to establish and enhance cooperation with Mediterranean countries. This is a unique opportunity that we should grasp and utilize well to create an area of peace and stability in the Mediterranean.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Balance

Le dialogue Méditerranéen de l'OTAN

Ahmed Driss

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Ahmed Driss

*Professeur à l'Université de Tunis.
Directeur du Centre d'Études Méditerranéens International (CEMI)*

Le dialogue méditerranéen de l'OTAN arrive-t-il à maturité ? Sans pour autant le confirmer, l'adhésion de plus en plus affirmée des pays du sud de la Méditerranée, membres de ce dialogue, aux programmes fixés en son cadre et l'enthousiasme de certains d'entre eux pour plus d'implication dans des activités entrant dans ce cadre, laissent sans doute le supposer. Reste que des doutes persistent quant à la satisfaction apportée par ce dialogue aux attentes de ces membres et de l'organisation qui le propose.

Ces doutes concernent plus particulièrement la nature des questions proposées au dialogue. En effet, de part et d'autre l'échelle des priorités n'est pas définie de la même manière ; que doit-on favoriser ? Un dialogue politique ou un dialogue se limitant uniquement aux questions pratiques ? Il est clair que les membres du dialogue appartenant à la rive sud de la Méditerranée penchent plutôt pour une approche pratique. Le dialogue politique est supposé nécessairement toucher à des questions que ces mêmes pays ne voudraient pas évoquer telle la question des réformes, notamment la réforme du secteur de la défense et de la sécurité qui nécessite de se pencher sur les meilleurs moyens d'améliorer les pratiques en matière de gestion économique et civile des forces armées et des forces de sécurité. Une réforme sans laquelle aucun dialogue politique sérieux ne pourrait aboutir et qui, dans le cas du dialogue méditerranéen de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) trouve à nos jours des difficultés à surpasser la réticence de la majorité des membres du sud. Il faut dire aussi que l'Alliance n'a pas montré pour sa part un engouement particulier pour ces questions, n'insistant que très superficiellement sur le caractère essentiel de la question et favorisant par la même voie l'approche pratique pour une coopération plus soutenue dans les domaines de la sécurité des frontières, de la circulation aérienne, de la sécurité du transport et plus particulièrement dans le domaine de renseignement sur la menace terroriste et de la lutte anti-terroriste dans sa globalité. Sur cette question les intérêts se rejoignent et dès que l'OTAN pris la décision en 2004 d'élargir l'Opération Active Endeavour (OAE) à tous les partenaires, tous les membres sud-méditerranéens du dialogue ont confirmé leur adhésion totale pour participer à cette opération; dernier développement concernant l'OAE, l'échange de lettres le 3 juin 2008 à Bruxelles officialisant la participation du Maroc aux patrouilles dans la Méditerranée, devenant ainsi le premier pays de l'Afrique du Nord prenant effectivement part aux actions effectuées dans le cadre de l'OAE.

L'Alliance favorise l'approche pratique pour une coopération plus soutenue dans les domaines de la sécurité des frontières et plus particulièrement dans le domaine de renseignement sur la menace terroriste et de la lutte anti-terroriste dans sa globalité

Les pays du sud de la Méditerranée ont besoin plus que tout d'un soutien de la part de leurs partenaires de l'OTAN qui serait de nature, à améliorer leur environnement économique et social interne de manière à favoriser la stabilité et à limiter les sources de l'insécurité

Par ailleurs, il sera utile de noter que les pays du sud de la Méditerranée membres du dialogue méditerranéen de l'OTAN soutiennent, à chaque fois que l'organisation devient un peu insistante sur le contenu du dialogue politique, qu'il est très important que le dialogue s'élargisse à des questions plus largement attachées à la problématique de la sécurité et qui prendraient en compte d'une manière plus globale tous les problèmes liés à celle-ci y notamment l'élément du développement ou plus précisément du co-développement. Cela revient à dire que ces pays ont besoin plus que tout d'un soutien de la part de leurs partenaires de l'OTAN qui serait de nature à améliorer leur environnement économique et social interne de manière à favoriser la stabilité et à limiter les sources de l'insécurité; un soutien qui favorisera nécessairement le maintien du statut quo en matière de changement politique.

D'autre part, ces mêmes pays ont montré un net penchant pour une forme bilatérale du dialogue, une forme qu'ils pensent permettra à chacun d'eux, dans une sorte de jeu d'influence, de pouvoir bien se positionner sur l'échiquier des stratégies globales de sécurité et de devenir un acteur incontournable en termes décisionnels. Ceci reste largement handicapant pour un dialogue qui se veut global et qui vise à répondre à un intérêt régional sinon international.

D'autres doutes concernent la concrétisation de l'ambition attribuée ou souhaitée par les membres arabes méditerranéens pour voir le dialogue méditerranéen, mais en réalité l'OTAN, activement impliqué dans la résolution des conflits, notamment le conflit israélo-palestinien. Ce souhait doit affronter d'une part le refus d'Israël, qui reste très sceptique à l'idée de voir l'OTAN jouer un rôle dans ce conflit, et d'autre part la prudence de l'OTAN même, qui sans exclure totalement cette éventualité, la conditionne par les fameuses trois « si » formulés par son secrétaire général, à savoir : que les partis concernés arrivent à un accord, qu'elles formulent clairement leur demande à l'OTAN pour qu'elle les aide à le mettre en œuvre, et qu'à cet effet, une résolution du Conseil de sécurité soit adoptée, donnant mandat à l'OTAN pour agir. A partir de là, les membres de l'Alliance devront pouvoir se saisir de la question¹.

Toutefois, dans plusieurs déclarations, des responsables de l'OTAN ont souligné à plusieurs reprises l'implication croissante de l'organisation au Proche-Orient. Ils se félicitent du développement des partenariats avec les pays de la région et déclarent que l'Alliance est disponible pour aider à la résolution du conflit israélo-palestinien². Cette offre de service est présentée «au nom de la stabilisation d'une région stratégique, où se concentreraient les menaces qui planent sur l'Occident»³. Les mêmes responsables affirment que dans les années à venir, l'évolution de la situation au Moyen-Orient affectera la sécurité Euro-Atlantique plus que dans d'autre région, c'est pourquoi l'OTAN a besoin d'explorer les moyens de soutenir les changements positifs et de permettre à l'organisation d'être dans les meilleures positions pour aider les peuples de la région de jouir de la paix et de la stabilité⁴. Ceci dénote manifestement une prise de conscience de l'importance et de l'urgence de résoudre le conflit au Moyen-Orient pour contrer ou même anéantir ces «menaces qui planent sur l'Occident» et dont font référence les responsables de l'OTAN.

Ceux-ci se heurteraient à la première des trois conditions posées par l'OTAN pour pouvoir agir dans ce conflit, et qui sous-entend qu'israéliens et palestiniens doivent d'abord trouver un accord et que l'OTAN aidera seulement à

la mise en œuvre. Or comme il a déjà été souligné, la difficulté d'arriver à un accord, dans un cadre où les positions des différents acteurs, directs et indirects, sont totalement divergentes, reste le véritable problème. L'OTAN aura donc à revoir cette condition afin de permettre l'ouverture d'une première phase de concertation, dans laquelle les membres de l'OTAN, européens et américains se mettent ensemble pour effacer les divergences, trouver un compromis, entre les positions européennes et américaines souvent très différentes. Car faut-il le noter, l'OTAN offre quasiment le seul cadre de concertation active et directe entre américains et européens pouvant donc proposer ou imposer une solution commune aux deux parties du conflit. Les expériences passées, telles qu'en Afghanistan ou au Kosovo, ont montré, avec des niveaux de succès différents, qu'une coopération fructueuse entre les membres de l'OTAN pourrait aboutir à des résultats tangibles lorsque ces membres arrivent à des positions communes. Les pays sud-méditerranéens pourront donc toujours espérer que cette ambition se réalisera et que l'OTAN assumera un jour ce rôle.

La difficulté d'arriver à un accord, dans un cadre où les positions des différents acteurs, directs et indirects, sont totalement divergentes, reste le véritable problème

Force est de constater que depuis la fin de la guerre froide l'OTAN évolue effectivement dans cette voie ; ainsi elle n'est plus perçue uniquement comme une alliance militaire, mais plutôt comme une organisation politico-militaire de gestion de la sécurité. Elle se repositionne comme une organisation où le « partenariat » avec des pays tiers est un instrument de stabilisation et de gestion de la sécurité et c'est ainsi qu'à partir de 2004, au sommet d'Istanbul, il a été décidé de renforcer le Dialogue méditerranéen et de l'élever au niveau d'un véritable partenariat. Mais évoluer vers un partenariat (déclaration d'Istanbul, 2004) et adopter une stratégie politique globale (Déclaration de Riga, 2006), nécessitent comme le soulignait un haut responsable sud-méditerranéen « la consultation sur toutes les préoccupations, afin d'établir une vision commune de nos réalités dans toutes ses dimensions sécuritaire, économique et sociale »⁵. Ceci signifie que le Dialogue doit impérativement déborder sur les considérations purement techniques et opérationnelles pour s'attarder sur d'autres éléments que les sud-méditerranéens trouvent importants et qu'ils considèrent comme essentiels.

La question qui se pose est celle de savoir donc, quelles implications devront avoir ces attentes sur les politiques de l'OTAN dans la région méditerranéenne? À cet égard l'OTAN en tant qu'organisation de gestion de la sécurité se trouvera invitée à repenser la sécurité et à prendre en considération ces différents contours. En effet, il devient évident qu'il existe plusieurs significations du concept de la sécurité. Des significations qui prennent en considération les différentes natures des menaces à la sécurité. Celles-ci peuvent aujourd'hui être classées en trois catégories: en premier lieu, il y a la menace à l'existence des États, dans leurs structure politique et leur intégrité territoriale ; il y a ensuite les menaces qui mettent en danger les sociétés et le bien-être des communautés bien que celles-ci ne puissent pas présenter un risque de conflit violent de courte durée, elles peuvent déstabiliser les sociétés et générer des conflits violents à long terme ; et en dernier lieu, il y a les menaces aux vies et à la sécurité personnelle des citoyens pris individuellement. C'est cette dernière catégorie qui a donné naissance à une nouvelle approche de la sécurité sous l'appellation de «sécurité humaine».

La sécurité humaine est aussi connue sous le nom de sécurité de base. Il s'agit de garantir aux citoyens l'accès aux différents droits humains, aussi bien les droits civils et politiques que les droits sociaux et culturels ainsi que les droits économiques. Le concept de sécurité de base a un impact important sur la société et sur les relations de celle-ci avec le pouvoir.

Il faut marquer la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité et de contribuer à assurer la sécurité des personnes en dehors des périodes de conflits

La sécurité humaine signifie essentiellement la protection des individus contre les menaces, qu'elles s'accompagnent ou non de violence. Il s'agit d'une situation ou d'un état se caractérisant par l'absence d'atteintes aux droits fondamentaux des personnes, à leur sécurité et à leur vie. Sur le plan international, il s'agit d'une vision différente du monde, loin de privilégier exclusivement la sécurité du territoire ou des gouvernements, elle établit l'individu comme point de référence.

Comme pour toutes les autres formes de sécurité, il s'agit de protection. Elle implique donc des mesures préventives pour diminuer la vulnérabilité et réduire les risques au minimum et aussi, lorsque les mesures préventives ne suffisent pas, de prendre des mesures pour remédier à la situation.

Les menaces potentielles à la sécurité humaine ne doivent pas être conçues de manière restrictive, touchant uniquement les individus lors des conflits armés. Il faut, au contraire, marquer la nécessité de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité et de contribuer à assurer la sécurité des personnes en dehors des périodes de conflits. Plusieurs questions, telles que les violations flagrantes des droits de la personne, la dégradation de l'environnement, la criminalité transnationale organisée, la violence fondée sur le sexe, les catastrophes naturelles, contiennent, elles aussi, de fortes connotations de sécurité humaine. La propagation des troubles sociaux et des violences qui accompagne souvent les crises économiques démontre clairement que les facteurs économiques ont des implications certaines sur la sécurité humaine.

Loin de supplanter la sécurité nationale de l'État, la sécurité humaine tend plutôt à compléter celle-ci. En attirant l'attention sur la sécurité de l'individu, elle fait valoir l'importance de considérer la sécurité de l'État non comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de garantir la sécurité de la population⁶. L'édification d'un État démocratique et efficace, bâti sur le principe de l'État de droit, qui reconnaît, garantit et protège les droits de sa population, est un élément essentiel de la stratégie de la sécurité humaine. Par ailleurs, l'amélioration de la sécurité humaine de la population renforce la légitimité, la stabilité et la sécurité de l'État. Lorsqu'un État est agressif vis-à-vis de l'extérieur, répressif à l'intérieur ou trop faible pour gouverner efficacement, il menace la sécurité de la population, par contre lorsque la sécurité humaine est une réalité plutôt qu'une aspiration, cela reflète dans une large mesure une gestion efficace des affaires de l'État.

Il est clair que du point de vue de la sécurité humaine, l'intérêt porté à la sécurité des individus transcende les frontières de l'État. Le fait d'étendre la portée de la politique de sécurité au-delà des citoyens de l'État peut paraître un changement radical inquiétant, mais il s'agit en fait d'une extension logique des approches actuelles concernant la paix et la sécurité internationale. Selon la charte des Nations Unies, la sécurité ne peut être atteinte par un seul État pris isolément. Les termes «paix et sécurité internationale» veulent dire que la sécurité d'un État dépend de la sécurité d'autres États. La stratégie de la sécurité humaine poursuit donc la même logique, étant admis que la sécurité des personnes dans une partie du monde dépend de la sécurité des personnes ailleurs dans le monde.

Sans se contredire avec le principe de la souveraineté nationale, ni avec le principe de non-ingérence, l'insertion d'un volet relatif à la sécurité humaine dans le Dialogue méditerranéen, ferait de ce dialogue un véritable cadre de prévention des conflits et de l'insécurité.

NOTES

1. Document de l'OTAN, voir : <http://www.nato.int/med-dial/qa.htm>
2. A. Gunther. Secrétaire général adjoint de l'OTAN, <http://www.bitterlemons-international.org/previous.php?opt=1&id=72#298>
3. A. Gunther , même source.
4. A. Gunther , même source.
5. Le ministre tunisien de la défense, à l'ouverture de la conférence sur le Dialogue Méditerranéen, organisée conjointement par la Division Diplomatie publique de l'OTAN et l'Institut diplomatique pour la formation et les études du ministère tunisien des affaires étrangères, le 18 juin 2007 à Tunis. http://www.nato.int/med-dial/2007/070619_conference_tunisia_speech_mod-ar.pdf
6. Voir : Amiral Jean Dufourcq, "Rethinking Security in the 21st Century" in, "Promoting Sustainable Security", NDC Occasional paper n°12, Collège de Défense de l'OTAN, Rome, février 2006. pp. 5-9

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Balance

La cooperation en Mediterranee occidentale: 5+5. Bilan et perspectives
Slaheddine Ben M'Barek

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
Espanya
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Slaheddine Ben M'Barek

Diplomate et ex-ministre tunisien, Tunis

Le remodelage géopolitique intervenu sur la scène mondiale après la chute du Mur de Berlin a conforté la Méditerranée dans sa position de zone stratégique-clé, dont la sécurité et la stabilité revêtent un caractère prioritaire pour l'Europe comme pour les voisins du Sud. Le traité de Marrakech, qui a créé en Février 1989 l'Union du Maghreb Arabe (UMA), a facilité –et peut-être inspiré – le lancement du «Dialogue 5+5» entre les pays des deux rives de la Méditerranée Occidentale. Ce nouveau cadre informel, décidé à Rome le 10 Octobre 1990 lors d'une conférence des Ministres des Affaires Etrangères, se propose de favoriser un dialogue permanent sur les questions politiques et sécuritaires concernant la région dans le but d'en faire une ère de paix, de coopération et de stabilité.

Toutefois, après la deuxième conférence tenue à Alger en Octobre 1991, l'initiative 5+5 a connu une période de léthargie d'une dizaine d'années, notamment à la suite de la crise survenue entre la Libye et certains pays Occidentaux. Et ce n'est qu'en Janvier 2001, à Lisbonne, que le dialogue a été relancé selon une formule nouvelle, et étendu à d'autres domaines et départements en charge de la sécurité, de la défense, et du développement économique et social. Il y a eu en effet entre les deux périodes plusieurs événements majeurs: le «Processus de Barcelone» en 1995, la guerre en Irak, l'aggravation de la menace terroriste et des pressions migratoires d'origine ou en provenance du sud méditerranéen.

Étant donné l'interaction entre tous ces facteurs, il sera procédé dans cette communication d'abord à une évaluation globale du «Dialogue 5+5» depuis sa relance, ensuite au bilan de la coopération en matière de sécurité et de défense. Suivra une réflexion sur les perspectives de ce processus et de son impact sur les autres cadres de coopération en Méditerranée.

Le lancement du «Dialogue 5+5» entre les pays des deux rives de la Méditerranée Occidentale se propose de favoriser un dialogue permanent sur les questions politiques et sécuritaires concernant la région dans le but d'en faire une ère de paix, de coopération et de stabilité

EVALUATION GLOBALE DU «DIALOGUE 5+5»

Caractéristiques

Cette initiative se distingue par son originalité, son opportunité et sa souplesse de fonctionnement. Deux thèmes essentiels ont dominé l'ordre du jour : la sécurité et de la migration illégale

L'on doit d'abord souligner que cette initiative se distingue de celles lancées jusque-là en Méditerranée par son originalité, son opportunité et sa souplesse de fonctionnement. Son originalité tient au fait que, consécration d'une réalité géo-historique solide, elle est le seul cadre qui réunit les dix pays riverains du Nord et du Sud de la Méditerranée Occidentale, Libye comprise ; celle-ci ne dispose en effet que d'un statut d'observateur dans le Processus de Barcelone. Son opportunité résulte de son éloignement des ères de conflits et de tensions au Proche Orient – et en particulier du conflit israélo-palestinien – qui bloquent toute coopération de dimension multilatérale. Quant à la souplesse de son fonctionnement, il la doit à son caractère informel, qui permet un dialogue franc et étendu, et qui a prouvé son efficacité dans l'impulsion ou la programmation d'actions concrètes dans des secteurs prioritaires pour la région (sécurité, migration, protection civile, environnement...).

Evolution du «Dialogue» depuis sa relance

C'est en fait depuis le Sommet de Tunis, en Décembre 2003, que le « Dialogue 5+5 » s'est développé et approfondi, en parallèle avec la « Politique Européenne de voisinage », et en prélude au projet d'Union Méditerranéenne devenu « Union pour la Méditerranée » (UpM), conçu en 2007 par le Président Nicolas Sarkozy. Deux thèmes essentiels ont dominé l'ordre du jour des rencontres tenues entre les Ministres compétents (Affaires Etrangères, Intérieur, et Affaires Sociales) : il s'agit de la sécurité et de la migration illégale.

En matière de sécurité, en l'absence de menaces réciproques entre les pays de la région, et évidemment de détention d'armes absolues au Sud, c'est surtout la lutte contre le terrorisme – d'origine politique et/ou intégriste – qui représente le principal danger. Alors que la Déclaration de Barcelone procédait d'une vision globale de paix et de stabilité, ce danger qui avait précédemment affecté certains pays européens et maghrébins s'est radicalisé ces dernières années et ce, depuis le rattachement des réseaux locaux à la mouvance d'Al-Qaida. D'autres domaines touchant à la sécurité sont traités régulièrement dans les rencontres «5+5» au niveau des experts et des ministres : la criminalité organisée, le trafic de drogue, le blanchiment d'argent... Autant de menaces sérieuses pour le développement et la sécurité de la région, et qui nécessitent, comme la lutte antiterroriste, des actions communes et concertées au niveau de l'information, de la prévention et de la répression.

La migration illégale, avec l'aggravation des pressions migratoires vers l'Europe, surtout en provenance du sud du Sahara, induit une concertation à deux niveaux : celui de l'encadrement de la migration légale et de la lutte contre les trafics d'êtres humains d'une part ; et celui d'une approche globale, pas seulement sécuritaire, dans le traitement de l'immigration clandestine et de ses causes profondes. Il est à rappeler à ce sujet que la Politique Européenne de Voisinage (PEV) préconise la « conclusion d'Accords de coopération avec les pays de transit ou d'origine, notamment avec le Maghreb et l'Égypte ».

LA COOPÉRATION EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

L'idée d'une coopération sous-régionale spécifique aux domaines de sécurité et de défense a été évoquée en France au cours de l'année 2003. C'est en Décembre 2004 qu'a été officiellement lancée à Paris l'«Initiative Sécurité et Défense 5+5». Une déclaration d'intention et un Plan d'Action pour 2005 ont été approuvés par les ministres de la Défense en vue de renforcer la coopération sous-régionale dans la lutte contre les défis communs précités (terrorisme, criminalité organisée, migration sauvage, catastrophes naturelles, etc). En complémentarité avec les activités des autres départements concernés, cette coopération s'étend de la formation et des échanges d'informations aux exercices communs et, d'une manière générale, à toutes actions ponctuelles adaptées à chaque cas retenu par les partenaires.

Depuis 2005, les réalisations concrètes ont connu un rythme ascendant dans le cadre de plans d'action annuels. C'est ainsi que le nombre des activités recensées (séminaires, symposiums, réunions d'experts, exercices de sauvetage, exercices nationaux ouverts à des observateurs du «5+5» ...) a évolué de 4 en 2005, à 14 en 2006, 30 en 2007, et 32 pour 2008. Les accords et activités programmés et en voie de réalisation ont privilégié trois domaines d'intérêt commun :

- La surveillance maritime : adoption en 2007 du projet italien de «Centre Régional Virtuel de Surveillance du Trafic maritime en Méditerranée» (trafic civil exclusivement) ;
- La sécurité aérienne : le «Protocole d'Accord sur la Sûreté aérienne», discuté en 2007, a été adopté récemment pour être mis en vigueur à la fin de cette année ;
- Et enfin, la contribution des forces armées à la protection civile (en cours de mise au point)

Le plan d'action 2008

Arrêté lors de la réunion tenue à Cagliari en Décembre 2007, il prévoit notamment la création du « Collège 5+5 Défense» pour la formation de jeunes cadres des pays membres, et d'un «Centre Euro-maghrébin de Recherche et d'Études Stratégiques pour la Méditerranée Occidentale». Le premier projet a été finalisé en 2008, et prévoit le démarrage des cours et conférences en France à partir de 2009. Quant au second, qui vise la mise en place d'un réseau virtuel et d'une base de données, il est en cours de finalisation, notamment pour ce qui concerne son mode de fonctionnement. Par ailleurs, la proposition libyenne de création d'un «centre de formation au déminage et des restes de guerre» a été retenue. D'autres projets figurant sur l'Agenda 5+5 connaissent un début de réalisation, à un stade expérimental, comme celui de la lutte contre les criquets, et celui du traitement des avaries en mer dans le cadre de la lutte contre la pollution. Enfin, plusieurs réunions sont organisées au niveau du Comité Directeur, des Chefs d'État-major et des experts, pour la mise au point des projets à soumettre à la prochaine réunion des ministres de la Défense prévue pour la fin de Décembre.

Les accords et activités programmés privilégient trois domaines d'intérêt commun: la surveillance maritime, la sécurité aérienne et la contribution des forces armées à la protection civile

Le cadre 5+5 jouit d'un avantage par rapport à des initiatives parallèles tels que l'OTAN et les États-Unis. Pour la première fois, la Libye s'est intégrée dans une initiative euro-méditerranéenne

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

La relance du « Dialogue 5+5 » ne remonte qu'à quelques années, ce qui rend difficile la réflexion sur les perspectives d'évolution de ce Processus, d'autant qu'il est appelé à progresser en symbiose et en complémentarité avec les autres cadres, plus larges, de la PEV et de l'UpM. Tout au plus, ne pourra-t-on qu'émettre des hypothèses ou suggestions de nature à consolider une approche qui se veut pragmatique et adaptée à des besoins réels.

Le cadre spécifique de « l'Initiative Sécurité et Défense »

Les deux domaines se prêtent naturellement à une coopération concrète et organisée. Celle-ci a permis d'intégrer pour la première fois la Libye dans une initiative euro-méditerranéenne, et de réunir autour de la même table, et pour des activités communes, responsables civils et militaires d'Algérie et du Maroc, de Libye et d'Europe. C'est pourquoi le cadre « 5+5 » jouit d'un avantage certain par rapport à des initiatives parallèles émanant d'acteurs extrarégionaux, tels que l'OTAN et les États-Unis.

Le Dialogue Méditerranéen, engagé par l'OTAN il y a plus de dix ans – en 1994 – ne concerne que quatre pays maghrébins – en dehors de la Libye – parmi les sept pays sud-méditerranéens; il a été sans doute utile pour les deux partis. Du côté occidental, il s'agit de manifester l'intérêt et les préoccupations de l'Alliance pour tout ce qui touche à la sécurité et à la stabilité de son flanc Sud. En outre, la participation de pays méditerranéens non membres est de nature à dissiper progressivement, auprès de leurs opinions publiques, la perception « historique » d'une organisation prévoyant des interventions militaires héritées de la « guerre froide », alors que le principal danger – le terrorisme – concerne actuellement les deux parties. Du côté maghrébin (et sud-méditerranéen en général), l'intérêt est d'abord d'ordre politique, puisque le « Dialogue Méditerranéen » contribue à conforter la perception de la Méditerranée non comme une nouvelle ligne de division, mais plutôt comme un espace de coopération et de stabilité. L'intérêt est aussi d'ordre militaire : les pays du Sud ont bénéficié de programmes élaborés par l'OTAN pour la formation et le recyclage de cadres militaires et civils dans les études stratégiques et de défense, l'accès à des nouvelles technologies, la prévention et la gestion des conflits, l'action humanitaire... Néanmoins, en quatorze ans de coopération, le bilan reste relativement modeste, faute de motivation et de moyens suffisants. Il faut souligner à ce propos que l'état actuel des relations entre les pays maghrébins et Israël est un élément de freinage de toute coopération politique et militaire d'envergure multilatérale au sud de la Méditerranée.

Autre élément qui distingue l'« initiative Sécurité et Défense 5+5 », c'est que, de par son contour sous-régional spécifique, elle n'inclut pas les États Unis, dont la présence en Méditerranée reste très forte soit directement soit dans le cadre de l'OTAN. Ce qui laisse penser que la création récente de l'« Africom » par ce pays, en Février 2007, peut être considérée comme le pendant du « 5+5 » au sud du Sahara. En tout état de cause, et en raison de l'efficacité de l'approche suivie par l'« initiative de Défense 5+5 » – approche concrète et souple –, celle-ci est appelée à connaître un développement continu. La démarche devrait rester

toutefois mesurée et prudente, de manière à éviter tout faux pas et précipitation. En outre, elle nécessite la mobilisation de moyens accrus, afin de garantir une participation plus équilibrée des cinq pays maghrébins.

Dans le cadre général du «Dialogue 5+5»

Si le maintien de l'espace géographique actuel est une donnée fondamentale à préserver, les partenaires du «5+5» sont appelés à engager une réflexion sur les voies et moyens permettant de faire évoluer le «Dialogue» dans le sens de l'élargissement à d'autres domaines d'une part, et de l'approfondissement de son rôle dans la région d'autre part. L'élargissement permettra d'agir sur les facteurs non-sécuritaires qui sont, en partie, à l'origine des principaux dangers ciblés (terrorisme, migration sauvage, et criminalité organisée). Les pays maghrébins, comme leurs voisins orientaux dans l'espace UpM, s'attendent à une coopération euro-méditerranéenne plus importante, à la mesure des facteurs d'instabilité qui menacent toute la région, surtout en cette période de crise économique et financière qui sévit à l'échelle planétaire. Il s'agit avant tout d'œuvrer pour la réduction des déséquilibres flagrants entre les deux rives sur les plans économiques, financiers, démographiques, technologiques... Il s'agit aussi d'accompagner, dans le cadre d'un dialogue responsable et incitatif, les avancées réalisées et à réaliser au Sud dans les domaines du progrès social, de la démocratie et des droits humains.

C'est d'ailleurs la Déclaration du Sommet de Tunis « qui a tracé pour la première fois – comme l'avait souligné en Décembre 2003 le Président Chirac – des orientations communes en matière de dialogue politique, de sécurité, d'intégration économique, d'échanges humains et de dialogue des cultures ». Ces cinq axes peuvent en fait constituer l'ossature d'un partenariat stratégique spécifique, justifiant une adaptation conséquente des instruments de la coopération bilatérale et euro-méditerranéenne. D'autant que plusieurs Conférences ministérielles ont été organisées, depuis 2002 et surtout 2007, dans divers secteurs, comme les infrastructures, les transports, les échanges humains, le tourisme...

L'approfondissement, du rôle du «Dialogue 5+5» est un processus qui devrait évoluer en synergie avec les avancées attendues dans le cadre de l'UpM, et celles espérées du côté de l'UMA. Dans le cadre de l'UpM : le «Dialogue 5+5» devrait jouer le rôle non seulement de «laboratoire d'idées», mais aussi de locomotive pour une coopération renforcée. Celle-ci peut s'étendre de l'identification de projets à l'échelle de l'UpM jusqu'à la mise au point et au suivi de projets de coopération spécifiques à la Méditerranée Occidentale.

Pour ce qui concerne la Coopération maghrébine, le cadre «5+5» peut jouer le rôle de catalyseur – efficace et discret – d'un processus d'intégration qui peine à démarrer. Lors de la réunion euroméditerranéenne tenue à Naples en décembre 2003, quelques jours avant le Sommet de Tunis, le Président de la Commission M.R. Prodi plaidait pour une « politique spéciale et ciblée pour le Maghreb ». De même, la déclaration finale issue de ce sommet souligne que « les Chefs d'État et de Gouvernement renouvellent leur attachement au processus d'intégration régionale et sous-régionale, à travers la création d'une Zone Euromaghrébine de Libre Echange » (ZLE).

Il s'agit avant tout d'œuvrer pour la réduction des déséquilibres flagrants entre les deux rives sur les plans économiques, financiers, démographiques et technologiques

Ce Dialogue offre un cadre qui s'avère indispensable pour la Sécurité et la Défense en Méditerranée Occidentale et s'affirme comme un puissant facteur de lancement et de dynamisation multilatéral

Il est à préciser à ce propos que la ZLE n'est qu'un élément de l'intégration économique recherchée, tant les facteurs d'unification sont évidents dans l'espace maghrébin, handicapé à ce jour par le conflit du Sahara Occidental. En tout cas, du côté de l'Union Européenne, on ne manque pas de souligner que tous les accords d'association conclus depuis 1995 avec les trois pays du Maghreb confirment, dès l'article premier, « la nécessité d'encourager l'intégration maghrébine comme un objectif à atteindre ».

L'effet de l'«approche 5+5» sur la progression vers cet objectif trouve un exemple prometteur dans les résultats enregistrés par le «Groupe des Ministres des Transports de la Méditerranée Occidentale» («GTMO 5+5»), qui se réunit régulièrement depuis 1995. En particulier, la dernière réunion, qui s'est tenue à Tunis les 16 et 17 novembre 2008 - en présence du Secrétaire Général de l'UMA et, pour la première fois, du Vice-Président de la Commission Européenne chargé des Transports - a dégagé des résultats fort encourageants, notamment :

- l'adoption du réseau multimodal des pays du Maghreb, avec mise à jour périodique,
- l'intensification des efforts pour la réalisation des maillons manquants sur les axes maghrébins stratégiques du réseau (Autoroute maghrébine, axe ferroviaire transmagnébin...),
- la simplification et rapprochement de la législation du transport entre les pays de la rive Sud et ceux de l'UE,
- la demande adressée à la Commission Européenne et à la BEI en vue d'approfondir les possibilités de financement des études et de la réalisation des projets retenus, etc.

C'est là une concrétisation édifiante de l'intérêt et des possibilités de synergie entre les trois Processus : Euromed/ 5+5/ et UMA. Compte tenu des résultats prometteurs obtenus à ce jour, l'on peut avancer en guise de conclusion :

- Que le «Dialogue 5+5» est appelé à former le premier des trois Cercles stratégiques de l'Espace Euro-méditerranéen futur : celui de la Méditerranée Occidentale, en cours de consolidation; celui du Processus de Barcelone/UpM ; et enfin, celui, plus large, de la politique de Voisinage étendue à l'Est de l'Union Européenne.
- Que ce Dialogue offre un cadre qui, bien qu'informel, s'avère de plus en plus indispensable pour la Sécurité et la Défense en Méditerranée Occidentale ; et s'affirme, dans une vision d'avenir, comme un puissant facteur de lancement et de dynamisation d'une coopération multilatérale, que le Processus Euro-méditerranéen n'a pu instaurer à ce jour dans son espace spécifique. Il faudra en conséquence le conforter dans son contour géographique actuel, comme dans son approche pragmatique et progressive.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Balance

Lecciones aprendidas por el Grupo 5+5 en sus trabajos en materia
de seguridad y defensa y perspectivas de futuro

Carlos Echeverría Jesús

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

LECCIONES APRENDIDAS POR EL GRUPO 5+5 EN SUS TRABAJOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y DEFENSA Y PERSPECTIVAS SE FUTURO

Carlos Echeverría Jesús

Profesor de Relaciones Internacionales de la UNED, Madrid

INTRODUCCIÓN

Frente al mucho voluntarismo típico de las iniciativas de diálogo y de cooperación que germinaron en el Mediterráneo en los años noventa, la presente década comenzaba, con la obligación tácita de ser cautos y de poner en marcha sólo iniciativas realmente viables dada la extrema volatilidad del contexto general. Un contexto marcado, entre otros, por el lanzamiento de la segunda Intifada o Intifada Al Aqsa en Oriente Próximo en el otoño de 2000, por los macroatentados del 11 de septiembre de 2001 y el inicio de la Guerra contra el Terror y por la crisis y posterior guerra de Irak entre 2002 y 2003.

Así, el 25 de enero de 2001 se retomaban en Lisboa, después de nueve años de interrupción, los trabajos del Grupo 5+5, un marco de cooperación euromediterráneo imaginativo y esperanzador que reúne a los ministros de Asuntos Exteriores de los cinco países de la Unión del Magreb Árabe (UMA) - Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez –junto con los países europeos del llamado “arco latino”– España, Francia, Italia y Portugal - más Malta¹. Tras casi una década marcada por la violencia en Argelia, por el embargo internacional contra Libia y por toda una sucesión de obstáculos que habían impedido el arreglo del conflicto del Sáhara Occidental, realidades todas ellas que impidieron el normal funcionamiento del Grupo, pero también por el lanzamiento del Proceso de Paz para Oriente Medio en 1991 y del Proceso de Barcelona en 1995 en un contexto más amplio, se trataba de retomar la iniciativa subregional del Grupo 5+5 precisamente cuando las citadas dos grandes apuestas entraban en crisis. Es la vieja práctica mediterránea de ir a lo subregional cuando lo regional se estanca, pretendiéndose con ello revitalizar los trabajos en ese ámbito más reducido con el objetivo de coadyuvar a salvaguardar los logros y el espíritu de ambos Procesos más amplios y, de paso, favorecer la tantas veces prometida pero jamás lograda integración del Magreb.

Tras el citado relanzamiento diplomático del Grupo 5+5, que optó por el formato de una reunión anual de Ministros de Asuntos Exteriores complementaria de las diversas reuniones de Altos Funcionarios, en un marco

En 2001 se retomaban en Lisboa, después de nueve años de interrupción, los trabajos del Grupo 5+5. Es la vieja práctica mediterránea de ir a lo subregional cuando lo regional se estanca

Se dio comienzo a una nueva vía dentro del Grupo 5+5, centrado en cuestiones de defensa y seguridad e iniciativas de escasa sensibilidad política

informal y eludiendo los tradicionales deseos magrebíes de institucionalizar dando la mayor solemnidad posible a cualquier estructura de diálogo o de cooperación, este lograba no sólo celebrar al fin la Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno largo tiempo aplazada, en los días 5 y 6 de diciembre de 2003 en Túnez, sino también iniciar un diálogo rápidamente transformado en cooperación en el sensible ámbito de la seguridad y la defensa tras el compromiso ministerial alcanzado en París en diciembre de 2004². Con ello se seguía la estela de la ampliación de campos de trabajo en común que se inició dentro del Grupo 5+5 en 1995 con las cuestiones de interior; siguió con las cuestiones migratorias, en 2002; con las parlamentarias, en 2003; las de seguridad y de defensa, en 2004; con las turísticas, en 2006; o con las de transportes, en 2007.

EL GRUPO 5+5 Y LA COOPERACIÓN EN LOS ÁMBITOS DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: UN BALANCE

Cuando en la susodicha Cumbre de Túnez de diciembre de 2003 el Presidente Zine El Abidine Ben Alí propuso que se aprobara un Código de Conducta contra el Terrorismo las cuestiones de seguridad comenzaban ya a asomar en la agenda del Grupo 5+5. Pocos meses después, el 17 de julio de 2004 en Argel, era Francia la que propuso la creación de un Grupo de Trabajo sobre seguridad y defensa, iniciativa que intensificó las discusiones al respecto y que llevó a la reunión en París, el 21 de diciembre de ese año, de los Ministros de Defensa del Grupo que dieron comienzo a esta esperanzadora nueva vía de trabajo colectivo. A ello se llegó por una aproximación gradual, de forma pragmática y muy cuidadosa como avanza siempre todo en este marco regional euromediterráneo. Primero lo maduraron los funcionarios a una escala 4+3 (España, Francia, Italia y Portugal, del lado europeo, y Argelia, Marruecos y Túnez, del magrebí) para incorporar luego a Malta, Libia y Mauritania. España fue la encargada de redactar una Declaración de Intenciones sobre la materia que luego fue llevada a París y aprobada por los Ministros de Defensa junto al Primer Plan de Acción Anual 2004-2005, útil instrumento que luego se ha ido renovando en cada ministerial celebrada, desde entonces, siempre en los meses de diciembre.

Así se dio comienzo a una nueva vía de trabajo dentro del Grupo 5+5, presidido anualmente por un país siguiendo un escrupuloso orden alfabético, y a la que se ha ido dotando de contenido de forma acelerada. Tal era el impulso dado a la iniciativa que tras las Presidencias de Argelia, en 2005, y de Francia, en 2006, parecía que se habían hecho muchas cosas, reinando un buen ambiente y centrándose los socios del Grupo en actividades e iniciativas de escasa sensibilidad política, si bien algunas de las inventariadas lo eran a efectos de relleno pues se incluían actividades nacionales, bilaterales e incluso otras más propias del Diálogo Mediterráneo de la OTAN que del Grupo 5+5, en un anhelo de cada país por destacar sobre los demás.

Durante la Presidencia argelina, en 2005, se planificaron cuatro actividades - entre seminarios y acciones - y se realizaron las cuatro. En el arranque cabe destacar que todas ellas se planificaron y se realizaron por parte de Estados de la orilla norte: tres por España y una por Italia³. Durante la Presidencia francesa, en 2006, el número de actividades programadas subió hasta las catorce, también todas ellas realizadas cuando

terminó el año, y precisamente a partir de ahí es cuando se insistió en la necesidad de no mezclar actividades y de no considerar como tales a cualquier cosa que sonara a seguridad y/o a defensa con tintes multinacionales. La necesidad de ser reflexivos, selectivos y muy pragmáticos llevó desde entonces a buscar más la calidad que la cantidad, centrándose en objetivos posibles y realizables, dotados de un impacto positivo para la seguridad regional, y comenzaron a despuntar ya algunas actividades, como la reflexión en común sobre la iniciativa francesa de crear un Colegio de Defensa 5+5, presentada por el Ministro de Defensa Hervé Morin el 12 de diciembre de 2007. Tal idea no es nueva pues ya se comenzó a reflexionar sobre ello en una dimensión euromediterránea por parte de la Unión Europea Occidental (UEO), en el marco de su Diálogo Mediterráneo lanzado en 1992, a mediados de los noventa, y ya existe desde hace algunos años en el marco de las relaciones euro-mediterráneas auspiciadas por el Proceso de Barcelona.

La necesidad de ser reflexivos, selectivos y muy pragmáticos llevó a buscar más la calidad que la cantidad

Como vemos, con el paso del tiempo sí que se ha ido dotando de contenido a los trabajos en seguridad y defensa. A su vez, la reflexión sobre el Colegio de Defensa avanza, sobre la base de una institución de enseñanza de carácter virtual para huir de las institucionalizaciones y dar flexibilidad a todo lo que planifica. Durante la Presidencia italiana se celebró en Nápoles, en los días 29 y 30 de mayo de 2007, la reunión de los Jefes de Estado Mayor de las Marinas del Grupo 5+5, siguiendo la estela iniciada por la que se celebrara en Madrid entre el 26 y el 28 de abril de 2005 y que mostraba ya un claro interés de todos por privilegiar el medio marino para la cooperación, siempre en cuestiones de escasa sensibilidad pero centrados en cualquier caso en seguridad y defensa⁴. Por otro lado, cabe destacar que el proceso del 5+5 se ve afectado por lo que ocurre a su alrededor, máxime si esto redundo en mayor fluidez para los trabajos Norte-Sur en materia de seguridad y de defensa. La Presidencia portuguesa de la UE había invitado en la segunda mitad de 2007 a Marruecos a participar en una reunión informal de Ministros de Defensa de la Unión; España llevaba desde principios de 2004 compartiendo también con Marruecos la experiencia del trabajo común a través de las patrullas mixtas de la Guardia Civil española con la Gendarmería Real marroquí para luchar contra la inmigración irregular; y Francia había subrayado cómo durante su Presidencia del Grupo 5+5, en 2006, la presencia de un oficial argelino en un buque de guerra francés constituía un embrión para ese simbólico trabajo en común en un marco multilateral. Pequeños pasos pero significativos dada la extrema sensibilidad que han tenido las cuestiones de seguridad y de defensa en las relaciones Norte-Sur en el Mediterráneo en general y en el Mediterráneo Occidental en particular.

Así se llegaba a la Presidencia de Libia, a lo largo de 2008 y culminada con la reunión de Ministros de Defensa, en Trípoli el 20 y 21 de diciembre, durante la que se han inventariado hasta veinte actividades ubicables en cuatro grandes áreas de trabajo: la seguridad marítima -destacándose las importantes maniobras navales combinadas celebradas entre el 20 y el 28 de octubre frente a las costas argelinas-, la seguridad aérea, la participación de las Fuerzas Armadas de todos los países en apoyo a las autoridades nacionales de Protección Civil y, finalmente, la formación. El año de la Presidencia libia ha sido de asentamiento, teniendo también de positivo que la voluntad política de los participantes no decae y que a través de esta pragmática vía que trata de dar

El Colegio de Defensa 5+5 es importante para una apertura de miras, en el que no se podrá perder la ocasión de crear una verdadera cultura de la defensa común, abierta y desinhibida

respuesta a necesidades prácticas (seguridad marítima, reforzamiento de la protección civil, formación en común para aproximar las percepciones, etc) se están poniendo en funcionamiento medidas de confianza entre los participantes que siempre vienen bien para reforzar las relaciones en otros ámbitos. A título de ejemplo de contribución nacional cabe recordar que de las veinte actividades dos han sido propuestas por España y que ambas han sido realizadas: un seminario sobre “La mujer en las Fuerzas Armadas”, por un lado, y un ejercicio de seguridad marítima coordinado con Portugal y en el que han participado los demás socios. En lo que a Marruecos respecta, por su carácter reciente y por su importancia en términos de aproximación pragmática cabe recordar el Seminario sobre riesgos y amenazas celebrado dentro de la dimensión Defensa del Grupo 5+5 y organizado por el Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Reales (FAR) en octubre de 2008 en Agadir. En ese seminario se profundizó, aparte de en temas tradicionales que están exentos de sensibilidad política, sobre una cuestión que hasta hace poco tiempo era considerada tabú y que es la evidente interconexión entre los diversos tipos de delincuencia y criminalidad incluyendo al terrorismo.

Aparte de los Planes de Acción aprobados anualmente, y llevados a la práctica en su totalidad tal y como la experiencia nos viene demostrando, es importante individualizar ya cuatro proyectos de gran alcance que despuntan y que podrán tener un impacto positivo en la seguridad regional siempre que se lleven a buen término siendo ambiciosos en sus objetivos.

El primero es el ya citado Colegio de Defensa 5+5, una iniciativa originariamente francesa que ha bebido de iniciativas (UEO) y de experiencias ya en marcha (UE) y que ha comenzado su andadura, sobre una base virtual, a partir de 2008. Un Colegio de Defensa en el que los alumnos serán en su inmensa mayoría militares no debe de perder la ocasión que brinda el tradicional pragmatismo entre los profesionales de las armas para introducir actividades curriculares atrevidas encaminadas a crear una verdadera cultura de la defensa en común, abierta y desinhibida. En tiempos en los que la seguridad de todos, y no sólo de los países occidentales, está cuestionada en escenarios lejanos como es Afganistán; cuando diversos actores ponen en peligro el importante acercamiento entre India y Pakistán vivido desde 2004; cuando las FARC o Sendero Luminoso, en Iberoamérica, o Hizbollah en Líbano se han convertido en eslabones de la producción y del tráfico de drogas; cuando emergen nuevos actores (la República Popular China o India) o vuelven a contar otros antiguos (la Federación Rusa) proyectándose por doquier; cuando algunas rutas marítimas relevantes a escala mundial están amenazadas por la piratería; cuando un terrorismo al que hay que llamar de forma desinhibida por su nombre, yihadista salafista, amenaza a musulmanes y a no musulmanes en todo el mundo haciendo muchas veces peligrar, y ese es uno de sus principales objetivos, el entendimiento entre estos; cuando el calentamiento del planeta está obligando a algunos actores septentrionales a iniciar una nueva carrera por la influencia en el Polo Norte que tendrá consecuencias globales; cuando el átomo militar vuelve a estar de moda y las supuestas ambiciones de Irán preocupan a múltiples Estados musulmanes de la región y, en suma, cuando tantos acontecimientos afectan y afectarán a tantos es importante que militares y civiles del Mediterráneo Occidental tengan apertura de miras en su formación conjunta saliendo del provincianismo subregional e incluso del euro-árabe.

En un ámbito más técnico pero también cargado de potencialidades destacamos en segundo lugar el Centro Virtual de Control del Tráfico Marítimo (V-RUTTC) liderado por Italia. En una subregión de un mar tan complejo como es el Mediterráneo desde el punto de vista de la ordenación de un abundantísimo tráfico diario de buques mercantes, de barcos de pasajeros y de fuerzas navales de todo el mundo, con un punto de dificultad máxima como es el Estrecho de Gibraltar y con los riesgos de seguridad que todo ello conlleva, importante es que los países inmediatamente ribereños desarrollen una mayor cooperación en la materia. Si importante es el componente marítimo en otras iniciativas que se superponen con la del Grupo 5+5 - la Iniciativa Mediterránea de la OTAN, que lidera la Operación "Esfuerzo Activo" ("Active Endeavour") en toda la cuenca aparte de otros instrumentos y ámbitos, o el Proceso de Barcelona y su sucesora Unión para el Mediterráneo (UpM) con sus autopistas marítimas y también otros instrumentos - esta es importante porque tal y como ocurre con el Colegio de Defensa brinda enormes posibilidades de ampliar los ámbitos de trabajo y, sobre todo, de hacerlo desde una aproximación más pragmática.⁵ Cabe recordar cómo el Mediterráneo en su conjunto ha sido escenario de importantes accidentes marítimos, con consecuencias trágicas tanto desde una aproximación humana como medioambiental; cómo tráfico de drogas o posibles ataques terroristas contra buques constituyen amenazas claras a la navegación marítima y a la seguridad de los Estados ribereños; como el tráfico de seres humanos es dramáticamente fluido en el Mediterráneo Occidental (en el Estrecho de Gibraltar y el Canal de Sicilia); cómo un país como Turquía en el Mediterráneo Oriental evalúa cada vez más los riesgos que el denso tráfico por sus estrechos conlleva; cómo la afluencia del gas caucásico y, eventualmente, también del centroasiático a la cuenca, incrementará el tráfico marítimo de riesgo en los próximos años; cómo la piratería en el Golfo de Adén y frente a las costas de Somalia está afectando ya al tráfico por el Canal de Suez y, con ello, también por el Mediterráneo; o cómo las interesantes propuestas de coordinación marítima en ámbitos civiles que se lanzaran en el marco del Grupo de Trabajo sobre Control de Armamentos y Seguridad Regional (ACRS, en sus siglas en inglés) del Proceso de Paz para Oriente Medio se vieron frenadas por la desconfianza de algunos países árabes ante, entre otras cosas, la posible participación de Israel. Estas y otras cuestiones deben de ser destacadas de partida porque, en el marco de la puesta en marcha del susodicho Centro Virtual de Control del Tráfico Marítimo en una dimensión 5+5, bueno será hacerlo desde una aproximación también pragmática y también omnicompreensiva, previendo los riesgos y amenazas a los que hay que hacer frente hoy y los que eventualmente nos afectarán en un futuro, próximo o lejano, para aprendiendo lecciones de unos y de otros diseñar respuestas coordinadas contra ellos.

La propuesta tunecina de crear un Centro Euro-Magrebí de Investigación y de Estudios Estratégicos no puede ser más oportuna y sería deseable que viera la luz pronto. Aquí también se haría necesario que dicho Centro fuera revolucionario en términos de introducir el estudio de todo tipo de temas de interés, sin complejos ni tabúes, y que no fuera sólo destinado a mirarse unos a otros en el Mediterráneo Occidental sin salir de tan limitado, aunque importante, marco. Los procesos internos, los subregionales y también los regionales en los que están implicados los países de una y otra orilla deberán de ser objeto particular

El Centro Virtual de Control del Tráfico Marítimo no puede ser más importante en una subregión de un mar tan complejo como es el Mediterráneo

Imaginar la celebración en un Centro de ejercicios de simulación político-diplomáticos, que reproduzca los escenarios de crisis y de conflicto aludidos, ayudaría mucho a crear una comunidad de seguridad euro-magrebí bien informada y libre de prejuicios

de estudio. Por un lado, una Europa que va más allá de una UE sumida en el doble proceso de ampliación y de profundización, sino que tiene unas complejas relaciones con la Federación Rusa y con otros actores, y, por otro lado, los socios árabes del Grupo 5+5 en sus dimensiones superpuestas en tanto que países africanos y musulmanes. La dimensión africana, la de un continente en el que actores foráneos como los EEUU o la República Popular China están cada vez más presentes, debería de cobrar aquí un interés central. Máxime si tenemos en cuenta que en África se sufren hoy - y no hay perspectivas de que vayan a remitir - algunos de los conflictos más hirientes a escala mundial en términos humanitarios y que requieren de un compromiso internacional por parte de todos. Un compromiso que por diversos motivos no acaba de llegar como se evidencia en los conflictos de Darfur y de la región noreste de la República Democrática del Congo o en la lucha contra la piratería en el Cuerno de África que requieren de una reflexión desapasionada. Una reflexión que deje de lado los clichés que tanto abundan para profundizar en ellos con un espíritu práctico, de encuentro de soluciones consensuadas que impliquen un compromiso por parte de todos, algo que podría ser un buen desafío para el Centro propuesto. Imaginar la celebración en dicho Centro de ejercicios de simulación político-diplomática reproduciendo los escenarios de crisis y de conflicto aludidos, o también, puesto que sería muy útil en términos pedagógicos, los que se superponen en Oriente Próximo y Oriente Medio, obligando a los ciudadanos de los diez países participantes a jugar papeles en los que se demuestren las rémoras existentes, ayudaría mucho a crear una comunidad de seguridad euro-magrebí bien informada y libre de prejuicios, puliendo las aristas en las percepciones mutuamente negativas que aún perduran y que afloran en momentos de crisis regionales o en otras más globales.

Finalmente el Centro de Desminado Humanitario propuesto por Libia hunde sus raíces en una vieja y legítima demanda de las autoridades de un país magrebí que fue escenario central de grandes batallas libradas durante la Segunda Guerra Mundial y que paga aún hoy las consecuencias de ello en explosiones accidentales de minas y de otros ingenios explosivos que, datando de aquella lejana época, aún no han sido desactivados y retirados. Aquí también existen potencialidades inmensas para dicho Centro dado que, naciendo como va a nacer en pleno siglo XXI, podrá servir también como instrumento de coordinación con centros nacionales que necesariamente han tenido que ir creándose ante la vigencia de una amenaza aún hoy muy importante en otros muchos escenarios del mundo. Sirva como ejemplo el caso de España, donde desde hace años existe el muy prestigioso Centro de Desminado del Ejército de Tierra, situado en la localidad madrileña de Hoyo de Manzanares, y donde se acaba de Crear un Centro de Excelencia sobre los Artefactos Explosivos Improvisados (IED, en sus siglas en inglés), de uso tan letal en escenarios como Irak o Afganistán. También en la región la experiencia obligada adquirida por Argelia en su lucha antiterrorista de los últimos lustros ha incluido también la obligada especialización en la lucha contra las minas plantadas en abundancia por los grupos yihadistas salafistas. Por otro lado, la dimensión global que muchos de los países pertenecientes al Grupo 5+5 han adquirido en materia de contribución a operaciones de paz a lo largo y ancho del mundo, hace muy necesaria la formación que podría aportar un Centro de Desminado como el que tendrá su sede en Libia.

CONCLUSIONES

Los miembros del Grupo 5+5 están probando sus competencias y mostrando sus capacidades en su participación en las decenas de actividades que desde 2005 se han venido celebrando, durante ya cuatro años de duración de una cooperación que no hace sino enriquecerse aproximando al mismo tiempo a ambas orillas del Mediterráneo Occidental.

De cara al futuro será importante, aparte de resolver cuestiones puntuales como es la escasa participación de Mauritania en las actividades programadas, romper moldes más deprisa introduciendo - con prudencia como se hace todo siempre en estos lares, pero también con determinación - un método más incisivo para romper tabúes y percepciones mutuamente negativas que en momentos de crisis internacionales afloran. La lucha antiterrorista no está en el centro de las actividades y sigue siendo una empresa ante todo nacional apoyada en algunos casos en pilares adicionales bilaterales. No obstante, el hecho de que, por un lado, el terrorismo a combatir sea el yihadista salafista y dicho combate tenga otros frentes mundiales, donde con frecuencia las percepciones Norte-Sur se encuentran chocando y, por otro lado, el hecho de que las cuestiones de la guerra y de la paz en distintos escenarios del mundo también provocan disensiones cuando estos afectan al mundo árabo-musulmán, bueno sería que entre socios como son los Estados del Mediterráneo Occidental se dialogue más y se reflexione más, y sobre todo de una forma despasionada aprovechando, entre otros, marcos de cooperación ya existentes como son los de la enseñanza. Con ello se lograría reducir, al menos en un marco subregional que es también euro-árabe, la creciente tensión causada por sucesos que se producen lejos de nuestra subregión y que requieren de un tratamiento más desinhibido y maduro.

Respuestas puntuales a necesidades de todos y una progresiva pedagogía política y estratégica podrían ser las aportaciones más importantes de un marco de diálogo y de cooperación subregional como es el Grupo 5+5. Una aportación que en el campo de la seguridad y de la defensa, beneficiaría a los diez países citados, pero también al espacio euro-mediterráneo y a la sociedad internacional en su conjunto.

Respuestas puntuales a necesidades de todos y una progresiva pedagogía política y estratégica podrían ser las aportaciones más importantes de un marco de diálogo y de cooperación subregional como es el Grupo 5+5

NOTAS

1. Véase "Mediterráneo. Cooperación por etapas" Informe Semanal de Política Exterior (en adelante, ISPE) nº 253, 29 enero 2001, pp. 6-7.
2. Véase "Sommet des '5+5' de Tunis. Un nouveau pas vers l'intégration en Méditerranée occidentale" *Diálogo Mediterráneo* nº 31, diciembre 2003, pp. 23-24.
3. Véase GARCÍA SIEIRO, José Manuel: "Cooperación estratégica española en materia de seguridad" en AA.VV.: *El Mediterráneo: unión y frontera. XIV Curso Internacional de Defensa* (Jaca, 25-29 septiembre 2006) Madrid, Ministerio de Defensa, 2007, pp. 372-373.
4. Sobre la reunión de Madrid y otras actividades en la agenda de seguridad y de defensa del Grupo 5+5 véase ECHEVERRÍA JESÚS, Carlos: "La cooperación entre España y los países del Magreb en materia de defensa" *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* nº 79-80, diciembre 2007, pp. 82-83.
5. Véase ECHEVERRÍA JESÚS, C.: "La cooperación marítima en el Mediterráneo en el ámbito de la seguridad" en SOBRINO HEREDIA, José Manuel (Coord): *Mares y océanos en un mundo en cambio. Tendencias jurídicas, actores y factores* Valencia, Tirant lo Blanc, 2007, pp. 843-868.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Greco-Turcas

Greek-Turkish relations

Volkan Vural

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Volkan Vural

*Former Turkish Ambassador to Spain
Advisor to the President of Dogan Group, Istanbul*

Turkish-Greek relations have undergone a profound change since 1999. But this change is more conceptual than substantial, as the two parties which viewed one another with hostility and rivalry decided to change the course of their relation. Indeed, they sought to work together in averting possible sources of conflict and to develop confidence between them.

The reversal of the Greek position with respect to Turkey's accession process to the European Union (EU) was the most important and significant sign of policy change that led to a thaw in their bilateral relations. In the past, several EU countries had the comfort of attributing any negative development to Turkey's accession, to Greek intransigency and could thus hide their own responsibility. However, once Greece declared its favourable policy towards Turkey's accession, the true colors of the others became evident. The *real politik*s of the Simitis government are now pursued by others.

Another major change came when Greece distanced itself and in fact repudiated the PKK (Kurdistan's Workers Party) terrorism in Turkey. The fact that the leader of the terrorist organisation had found refuge in Greece was an embarrassing discovery. From 1999 onwards, many important steps were taken to avert possible crises or conflict between the two countries and mechanisms were activated to address core issues too.

Since 1999, the two countries signed 33 agreements-protocols-memorandum of understanding on various subjects and built an impressive framework. The adoption of 24 confidence building measures (CBM) stands as a concrete contribution to the efforts to enhance mutual understanding between Turkey and Greece. The 40th round of exploratory talks were held in Athens in July 2008.

The high level visits that take place between the civilian and military authorities add an important momentum to the process. Greek Prime Minister Karamanlis paid an official visit to Turkey in January 2008. This was the first visit from Greece or Turkey at that level since 1959. Military and civilian search and rescue exercises have been held regularly since 2006.

From 1999 onwards, many important steps were taken to avert possible crises or conflict between two countries; although this change was more conceptual than substantial

Some core issues remain unresolved, being the most important issue the delimitation of territorial waters, and the most insurmountable one the Cyprus issue

The success of the dialogue process in the economic field is outstanding. The bilateral trade volume has reached 2.3 billion Euros and the total Greek investments in Turkey amounts approximately 4.3 billion Euros. The number of Greek companies operating in Turkey has are about 300 and the Turkish Ziraat Bank received permission to open branches in Athens and Komotini. Turkish investment in Greece however remains marginal.

Joint investments in third countries are underway. Enka and Ate took a joint project in Oman. The project is worth around 2 billion dollars. Last year more than 400.000 Greek tourists visited Turkey while 160.000 Turks went to Greece. The Schengen visa remains the main constraint for Turkish tourists. On the other hand, energy constitutes an important aspect of our relations. The inauguration of a natural gas pipeline in November 2007 was a major step forward and Italy also joined this project.

Despite this positive state of affairs between Turkey and Greece, some core issues remain unresolved. Perhaps the most important issue is the delimitation of territorial waters between the two countries. While Turkey insists on a 3 miles limit, Greece wishes to expand the breadth of the territorial waters to 12 miles and beyond. The specific nature of the Aegean Sea and the existence of Greek islands very close to its shores lead Turkey to consider any unilateral extension as *causus belli*. Although war, given the current positive political climate and deepened economic ties and interests has become an obsolete notion, there is however a need to resolve this critical issue which is a source of constant tension. Delimitation of territorial waters could also help solving other problematic issues such as continental shelf and airspace rights. I believe that the best way to resolve the territorial waters issue is to apply varied geometry instead of sticking to a fixed menu. This method would allow the application of 3 to 12 miles in different parts of the Aegean Sea.

Exploratory talks between the two countries to find mutually acceptable solutions to some contested issues have yet to produce tangible results. The process has been too slow. My personal recommendation would be to speed up these talks and not wait for a crisis.

The key question for the two countries and the most insurmountable one is the Cyprus issue. Despite its membership in the EU, Cyprus is still divided and will probably remain divided until a comprehensive political settlement is found. As it affects regional balance and the very essence of Turkish-Greek relations, like Turkey, Greece also has a political and moral responsibility to contribute to a political solution.

Unlike its predecessors, the Erdogan government in Turkey made a dramatic turn on Cyprus' policy towards Turkey. The classical school of thought considered that the Cyprus issue was resolved through the Turkish intervention of 1974; both communities had established their own states and lived peacefully in their respective territories. Therefore there was no compelling reason for a political settlement. To his credit, Mr. Erdogan changed this policy and became a strong advocate of a comprehensive political settlement. Despite a strong opposition from other political parties and civil-military bureaucracy, he accepted the Annan plan and encouraged the Turkish Cypriots to do the same. On the

other hand, it must be stated that the Annan plan was not an original set of ideas but the distillation of long years of negotiations held under the auspices of the United Nations. It was wrong to expect that such a plan could satisfy all expectations of the parties. Both sides were right to criticize the plan but they had to see the bigger picture. Turkey and the Turkish Cypriots accepted the Annan plan whereas the Greek Cypriots rejected it. This rejection, while criticized by the EU, nevertheless did not prevent them from accepting Cyprus as a member. Cyprus was the only candidate that entered the EU without resolving its political problems.

There are reasons for cynicism in viewing the current negotiations between Mr. Talat and Mr. Hristofyas. Many initiatives have failed to stop the deepening divisions of Cyprus. Peace plans have come and gone, burning the fingers of many UN secretaries general.

One key reason that nothing moved for so long, was the sense of uniqueness in local bitterness. But this state of affairs has changed. Both Hristofyas and Talat understand the need for a political settlement. They agreed on some basic parameters. They defined the overall goal of the negotiations which indicated a compromise. The Greek Cypriots accepted that there would be two constituent states and the Turkish Cypriots accepted that the new federal state would have a single international personality. They accepted, in principle, that there would be one citizenship and sovereignty.

The negotiations in Cyprus between the two parties offer a chance for the settlement of the Cyprus issue which was missed in 2004. A successful conclusion of these talks would be a chance to set Turkey's EU convergence process back on track.

If this process in Cyprus breaks down, it will likely be the last attempt at a comprehensive settlement for many years. A two-state solution on the island may gather consensus. The old comfort of an unthreatening status quo is no longer available. Now that the Greek Cypriots are full members of the EU, the stakes and risks are higher. Failure could lead to new insecurities and even military tensions between Cyprus and Turkey with serious implications for Turkish-Greek relations as well.

Inertia in these talks would be a great mistake and risk. The EU has not yet realized the risks it faces in Cyprus. On the island, cynicism is widespread. 40 % of the population has become so used to status quo they do not believe that a settlement will ever happen. Normalization will generate new wealth and prosperity. Cyprus could become a genuine financial and service hub. A recent Eastern Mediterranean survey showed that a settlement would add a minimum 10 percentage points to the Cypriot economy

TURKEY'S EU VOCATION

Those who dismiss Turkey's membership tend to forget one key factor. Turkey is an essential component of European security, social and economic architecture which can not be wished away. The question on our membership should not be why but when. My answer would be as soon as feasible.

If negotiations in Cyprus break down, it will likely be the last attempt at a comprehensive settlement for many years

It would be unfair to complain about the poor state of historical or archeological sites in northern Cyprus while the Turkish Cypriots are isolated and prevented from any international cooperation

It is worth mentioning that we all tend to interpret events from our own windows. Those who criticize or denounce Turkish military presence in Cyprus, forget about the deep rooted and well documented security concerns of the Turkish Cypriots. They also forget that by accepting the Annan plan, Turkey and the Turkish Cypriots had undertaken to bring down the Turkish military presence to a very symbolic figure of 650 as opposed to a Greek military force of 950 persons.

By the same token, it would be unfair to complain about the poor state of historical or archeological sites in northern Cyprus while the Turkish Cypriots are isolated and prevented from any international cooperation. But instead of dwelling upon past grievances, which are no doubt mutual, I want to convey a positive message. Let us all help to tear down the walls that have kept Cyprus in a state of prison and try to create a more secure, stable and contemporary environment to eastern Mediterranean.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Greco-Turca

Greek-Turkish relations: Old problems, new challenges
Othon Anastasakis

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

GREEK-TURKISH RELATIONS: OLD PROBLEMS, NEW CHALLENGES

Othon Anastasakis

*Director of South East European Studies at Oxford (SEESOX),
University of Oxford*

INTRODUCTION

Bilateral relations between Greece and Turkey have, for the most part, included conflicts, hard talk and competing interests and the two nationalisms had clashed in the Balkans, the Black Sea, Anatolia, the Aegean and the eastern Mediterranean, areas of historical co-existence and co-habitation. Greek-Turkish competition and distrust is part of the mainstream political discourse and popular culture of the two peoples, linked with hostile historical narratives and traumatic memories. Traditionally, there are three broad areas of bilateral competition:

- first, competition emanating from the historical co-existence (Ottoman period, population exchanges, minority rights of Muslims and Greeks, property issues, the Patriarchate, the Halki seminary);
- second, competition over bordering space and territorial rights (Aegean); and
- third, competition over external influence (Cyprus, the European Union, the Balkans, the United States)

In the following presentation, I will argue that parallel to these traditional parameters of competition, there is an emerging context, which goes beyond the strictly bilateral, security dominated rapport to a more multilateral (global, European and regional neighbourhoods), multi-faceted (wider issues) and multi-acted engagement. This new context affects the traditional bilateral context and creates new challenges, pressures and opportunities.

OLD PROBLEMS

The legacy of the past: conflicting narratives and historical memories

The two peoples have antagonistic conceptions of their common history, different readings of historical facts, and conflicting memories. Traditionally, the Greek national official and public discourse consid-

Bilateral relations between Greece and Turkey have, for the most part, included conflicts. Today, there is an emerging context, multi-faceted and multilateral, which creates new challenges, pressures and opportunities to the traditional competition between Greece and Turkey

1922-1923 is a significant year for both people with a completely different meaning: a national disaster and defeat for the Greeks, a major victory and triumph for republican Turkey

ers Turkey as the stereotypical religious, cultural and ethnic “other”, and the Ottoman past as a backward subjugation of 400 years which ended the glorious Byzantine Empire, heir to the Hellenic civilisation. In many Greek textbooks, the period of Turkish rule (“Tourkokratia”) is often depicted as a negative period of national history, the “Dark Ages” of Greece’s past, a long phase of backwardness. The Ottoman era is regarded as the main cause for the shortcomings of the Greek political and social behaviour, which because of the Ottomans did not experience the benefits of Enlightenment and western influence. On the other hand, the Turkish perception of their Christian Ottoman subjects is that of an Empire which gave Greeks the space to prosper and acquire high administrative positions, despite their inferior religious status. Greece was for the Ottomans the first nation-state to emerge out of their Empire, a nation-state that was growing at the expense of the Ottoman territory and would seek every opportunity to conspire with the foreign powers and harm Turkey.

The 19th century is a story of opposite directions for the two peoples: on the one hand, for the Greek side is a history of independence and nation-state expansion; for the Turks it is a history of Ottoman struggle for preservation and gradual disintegration of the empire. The expansion of the Greek state took place gradually since the 1830s onwards, culminating with the Balkan Wars and the aftermath of the First World War, which signalled the defeat and the final disintegration of the Ottoman Empire. Developments in the early 20th century have also a completely different significance for the two national histories. The Greek advance in Anatolia in 1920-22 is seen by Greeks as a rightful Greek expedition to liberate Greeks living under the Ottoman rule; it is seen by Turks as a clear invasion of the Greek army with the help of the Great Powers, aiming at carving up what was left of the Ottoman Empire. 1922-1923 is a significant year for both people with a completely different meaning: a national disaster and defeat for the Greeks, a major victory and triumph for republican Turkey; it was the year of the tragic epilogue of the Greek irredentist national project and the year of the birth of the Turkish Republic. It was also the time of a massive exchange of populations, when 1.3 million Greeks were displaced and expelled from Anatolia, and exchanged for 585,000 Muslims who were also forced to abandon Greek lands and settle in Turkey.

Since then, the two national states pursued a policy of western integration and even experienced some instances of regional cooperation in the military or economic domain yet, the historical remnants and memories kept the competition alive in a number of issues. Greeks complained about the status and the treatment of the remaining Greeks in Istanbul, unsettled property matters and the unfair expulsion of the population in the 1950s. Turks complained about the repressed status of Muslims and Turks in Greek Thrace and claimed that they were treated as second class citizens. Greeks criticised Turks for being anti-democratic and exclusionary in denying the Ecumenical character of the Patriarchate in Istanbul and refusing to re-open the Halki seminary, Turks criticised Greeks for using these to further their influence in Turkey. The two peoples are loaded with perceptions and misperceptions towards one another and the legacy of history still affects bilateral sentiments and sustains nationalist feelings.

Competition over geographical space

Space and territory has always been central in the nationalism of the two countries: on the Greek side the irredentist “Great Idea” was the territorial expression of Greek nationalism, based on a national project, according to which the Greek state had to overlap with most of the Ottoman territories where large numbers of Greeks lived and prospered. The gradual expansion of the Greek territory during the 19th and early 20th century became the main focus of the nation- and state-building of modern independent Greece. With the 1922 end of the expansionist national project, the Aegean Sea became the territorial heart of the Greek nation state and with a direct linkage to the ancient Greek past. On the other side, following the gradual disintegration of the Ottoman Empire, Anatolia became the heart of Republican Turkey’s modern nationalism. It is therefore easy to understand, how sensitive was the Greek military operation in Anatolia for Turks, a direct Greek attack at the territorial national heart of Turkey. Similarly, the Aegean Sea, the main territorial issue of bilateral competition since the 1970s, is a vital part of Greek national sensitivity.

The Aegean border area has political, legal and economic ramifications for both states, and feeds reactions to a very sensitive Greek public opinion. More concretely the Aegean dispute involves the determination of the continental shelf, the demarcation of territorial waters, the border and control of airspace and/or the militarization of the Greek islands and more recently the Turkish side has introduced the notion of “grey zones”, small islands in the Aegean whose Greek sovereignty is contested. One particularly thorny issue which has repeatedly soured bilateral relations relates to Greece’s potential, according to the Law of the Sea Convention, to expand Greek territorial waters to 12 nautical miles around the Greek Aegean islands. In the Turkish eyes, the extension to 12 nautical miles transforms the Aegean into a Greek sea, it restricts her passage to the Mediterranean and has been declared as a *causis belli*. The non-agreed demarcations of the territorial waters led to near war in Imia/Kardak in 1996 and the declaration of more grey zones in the Aegean by Turkey. Since then Turkey has called into question Greece’s national right to areas that it considers they were not clearly delineated by the post-war Treaties, especially in the Dodecanese area (which was handed to the Greeks by the Italians in 1948). Another bilateral dispute has to do with what Greece assumes as a violation of its airspace by Turkish air fighters. Turkey rejects the 10-mile airspace claimed by Greece, arguing that Greece is only entitled to 6-mile airspace, and often sends its aircrafts to six miles from the Greek coast.

Indeed, the Aegean has developed into a protracted dispute zone with no imminent hope for any resolution or agreement in the near future. Even the means of solving the dispute differ from one country to the other. Greece recognises only the dispute of the continental shelf and claims that it should be decided at the International Court of Justice and according to the existing international law. Turkey looks at all the bilateral matters as a package and favours bilateral negotiations and bargaining. At present, ambiguity surrounds these bilateral disputes, whereby the cost of non-resolution is lower than the political cost of negotiations and perceived concessions. But there is a high financial cost attached to this quarrel, especially for Greece which is still the only country in the European Union which spends a disproportionately high percentage of its GDP (between 5.5-7%) in military expenditure.

The Aegean Sea, the main territorial issue of bilateral competition since the 1970s, has developed into a protracted dispute zone with no imminent hope for any resolution or agreement in the near future. Even the means of solving the dispute differ from one country to the other

Competition and antagonism between the two states has also manifested itself in the attempts for influence abroad in the surrounding regions and neighbourhoods in the eastern Mediterranean (Cyprus), South East Europe (the Balkans) and the European Union

Regional competition over external influence

Competition and antagonism between the two states has also manifested itself in the attempts for influence abroad, beyond the bilateral borders of the Aegean, in the surrounding regions and neighbourhoods in the eastern Mediterranean (Cyprus), South East Europe (the Balkans), the European Union. Both states pursued a western orientation and since the early years of the cold war, both countries became members of NATO as well as other western organisations and developed close links with the United States. Moreover, both pursued a European orientation which in the case of Greece has been deeper and more integrated. Since the end of the cold war both have developed interests in the Balkans and have strengthened political, economic and cultural ties with the various states in the region. Finally, both states have become members of the same regional organisations in South East Europe and the Black Sea.

The most sensitive of all regional issues between Greece and Turkey is that of Cyprus, the longest UN conflict which has caused bitter recriminations, expulsions of populations and a war in 1974. Greece saw the Turkish intervention as an outright invasion which occupied the north part of the island and up to now refers to it as "the occupied lands", Turkey justified its military intervention in the north of the island as an effort to protect (in line with the Treaty of Guarantee of Cyprus), the Turkish Cypriots, following the Greek military coup in Cyprus and the previous excesses of the Greek Cypriots during the 1960s. Since then a number of UN attempts have failed to bring a solution and with the 2004 European Union (EU) membership of the Republic of Cyprus, the EU has been brought in unwillingly as one more party to the conflict. The Cyprus problem is currently complicating the already sensitive relationship between Turkey and the European Union.

The European Union has been another area where both countries have tried to use their influence, with Greece having the upper hand, especially after the country's accession in 1981. During the 1960s, both states pursued a similar association agreement with the European Communities. Following the fall of the Greek military regime in 1974, Greece pursued its European orientation more consistently, as opposed to Turkey which chose not to apply for membership. As a result, during the 1980s the parallel course of the two countries with the European Community (EC) experienced a drastic alteration, with the membership of Greece, and the collapse of democracy in Turkey which put an end to the hope of Turkey's membership for the foreseeable future. In 1987 when Turkey applied for membership, it received an unfavourable Commission report, due to doubts regarding Turkey's political and economic preparedness. There was clearly a Greek advantage stemming from participation, which manifested itself in the Greek vetoing of the financial protocol towards Turkey in the 1990s, and the customs union with Turkey, and using these as negotiating cards for the eventual membership of Cyprus in the EU. Greek acceptance of the customs union with Turkey became conditional upon the EU's acceptance of the Republic of Cyprus as a candidate country. What should be stressed here however is that the relative success of Greece to promote its own interests vis-a-vis Turkey was partly due to its institutional role within the EU but it was also due to the major European countries' (France or Germany) reluctance to accept Turkey as a member state. During the 1990s they were using Greece as a cover to obstruct or slow down Turkey's progress to the EU.

What Turkey was missing from the European Union, it was partly making up with its relationship with the United States. Turkey's geostrategic position has always been vital for United States (US) interests in the Middle East, the Caucasus and Russia and has every concern to keep Turkey into the US fold. As a result, the US have been pushing for the accession of Turkey into the European Union, a pressure that does not go down well in Brussels. Greece's strategic cold war position as a western state bordering the communist Balkan countries was gradually reduced with the collapse of communism and the gradual accession of the Balkan states into NATO. Moreover, Greece's ambivalent attitude towards NATO and scepticism towards the United States reduces its reliability vis-a-vis the US and makes Turkey even more significant. The Greeks try to retain their influence within the United States through their Greek Diaspora, some of whom are in prominent and influential positions in the US Congress and in the business environment.

Greek-Turkish competition has been visible in the post-cold-war Balkans. Turkey has been assisting the Muslim countries and populations in the Balkans - in Bosnia, Albania, Former Yugoslav Republic of Macedonia and Kosovo - and became a refuge to many Muslim refugees during the Bosnian wars. Greece, on the other hand, has been siding with orthodox Serbia on various matters and developed economic relations with Albania, Bulgaria and Romania, through investment and trade. Greek and Turkish interests in the Balkans while not directly confrontational, they are relatively competitive and each country has been trying to benefit from the perceived or actual weaknesses of the other in the region.

NEW CHALLENGES IN A CHANGING ENVIRONMENT

As has been pointed above, the better known side of the Greek-Turkish story is that of rivalry, competition and distance in the national narratives of the two peoples. Yet, historically there have also been some moments of cooperation, especially, after the peak of crises. For example, following the 1922 war and the exchange of populations, the leaders Venizelos and Ataturk signed a Treaty of Friendship and Cooperation and the Ankara agreement in an effort to resolve pending matters from their earlier war and the exchange of populations. After the 1976 crisis over the Aegean continental shelf, Greece and Turkey signed the Berne Declaration, where they undertook to discuss the issues of flight control and the delimitation of the continental shelf and refrain from unilateral actions. After the 1987 crisis over the Aegean again, the Greek and Turkish governments signed a Memorandum of understanding where they pledged to respect each other's sovereignty and territorial integrity, and agreed to establish a regular pattern of bilateral interaction and rules of conduct related to military activities in the Aegean. Following the Imia/Kardak near-war in the Aegean in 1996 and the subsequent crisis over the selling of S-300 fighters from Russia to Cyprus, Greece and Turkey initiated a process of rapprochement with effect in a wider area of activities.

1999 is the start year of the most recent rapprochement endeavour, which began with two parallel earthquakes in both countries and a spontaneous reaction from the people to help each other; this was followed by high-level bilateral agreements, investment and civil society links. Rapprochement progressed in some areas, with bilateral agreements on the promotion of

1999 is the start year of the most recent rapprochement endeavour, which began with two parallel earthquakes in both countries and a spontaneous reaction from the people to help each other; followed by high-level bilateral agreements, investment and civil society links

The most significant outcome of the rapprochement was Greece's changed approach towards Turkey's accession into the EU that, as long as Turkey complies fully with EU conditions, it belongs to Europe as a full member state

tourism, transport, environmental protection, cultural co-operation, trade, double taxation, shipping, refugee smuggle, drug trafficking and fight against terrorism. As a result of this more positive climate, some of the biggest Greek banks invested in the promising Turkish market with the National Bank of Greece, the country's biggest financial group, agreed to pay 2.3 billion euros (2.9 billion USD) for a controlling stake in Finansbank, Turkey's eighth-largest bank, the first such big deal between Greece and Turkey. In the field of energy, the two states are trying to benefit from being transit countries to Europe and to keep a balance between competitive US and Russian interests. Energy has also provided some ground for bilateral agreement indicated by the signing of a 300 kilometre pipeline agreement in 2007 designed to provide the European Union with its first supply of natural gas from the Caspian region, breaking away from Russia and the unstable Middle East. In the field of illegal migration, where Turkey is favoured as a transit point for illegal immigrants and Greece as an entry point to the European Union, there has been a bilateral readmission agreement signed between Turkey and Greece. Incidents concerning illegal immigration are frequent on the border of the two countries which also creates friction when Greece wants to return immigrants that it assumes come from Turkish ports.

The most significant outcome of the rapprochement was Greece's changed approach towards Turkey's accession into the EU that as long as Turkey complies fully with EU conditions, it belongs to Europe as a full member state. In fact for many, the European Union is perceived as the most important influence in the Greek-Turkish bilateral relationship. Relations between the two states were always affected by the ups and downs of the Turkish-EU rapport. The 1988 détente started some months after the first Turkish application to European Community (EC) membership and its collapse was linked with the EC decision to reject this application. Similarly, the mid-1990s competition in the Aegean culminating in the Imia/Kardak crisis was not helped by the 1997 European Council decision not to grant candidacy to Turkey. On the contrary the beginning of rapprochement was connected with the 1999 EU decision to offer Turkey the candidate status and its progress during the first years was in tune with Turkey complying with democratic conditions in order to get a start date of accession talks. The current state of affairs is one of populism in Europe, negative public opinion and enlargement fatigue on the European side, nationalism and euro-scepticism in Turkey, and problems in the EU-Turkish accession talks. All this has an impact on Greek-Turkish relations although the political elites in the two countries are trying to preserve the basic premises of rapprochement, support cooperation on "low politics" issues and try to avoid high tones in "high politics" related disagreements.

CONCLUSION

As a way of conclusion, I would like to compare the situation in 1999 with the situation in 2009, ten years after. The 1999 start of rapprochement was a reaction to a series of bilateral crises and the immediate outcome of earthquake diplomacy. There were three factors that contributed to the strengthening of the relationship: first, political will and the leaderships from both sides were determined to generate a better bilateral political climate; second, an economic upturn and a more optimistic economic climate favoured investment from Greece to Turkey and vice versa and the

increase of bilateral trade; third, a positive European context marked by Turkey's candidacy, Greece's entry into the European and Monetary Union, start of accession talks with Turkey. All of the above factors contributed to a hopeful start in the bilateral relations of the two countries. On the 10th anniversary of the Greek-Turkish rapprochement, circumstances are significantly different: first, political will is less evident and leadership is weaker in both countries. Both governments are consumed by their own internal problems and lack a long term vision for the future of the relationship; second, the financial and economic crisis has affected the economies of both states threatening investment and trade; third, the European environment is negative towards the EU membership of Turkey, EU-Turkish accession talks are proving hard to tackle and the eurozone is suffering its first major recession.

This climate could potentially affect the bilateral relationship and lead to more introvert attitudes and nationalistic choices on both sides. Yet, in the current day and age more and more actors and activities are engaged in international politics and external policies are realised in a more transnational way and with an increasingly functionalist logic, the logic of interdependence. Relations between the two states are conducted not just by diplomats and armies but with the direct or indirect involvement and influence of, among others, businesses and civil societies. If there is a chance for a better future in the Greek-Turkish relations, this would come from a more active multilateral and regional environment, one that creates opportunities and new areas of interaction.

On the 10th anniversary of the Greek-Turkish rapprochement, circumstances are significantly different: first, political will is less evident and leadership is weaker in both countries. If there is a chance for a better future in the Greek-Turkish relations, this would come from a more active multilateral and regional environment

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Greco-Turcas

Greek-Turkish relations: "Yes, we can" ...?
Costa Carras

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

GREEK-TURKISH RELATIONS: "YES, WE CAN" ...?

Costa Carras

Founder of the Greek-Turkish Forum, Athens

You will all doubtless have read that the first democratically elected President of the Maldives announced, on taking office recently, that his primary concern was to use his country's tourism earnings to buy land elsewhere, so that Maldivian citizens could migrate if climate change led to a rise in sea-level that would cover these low-lying islands.

"The Economist (18-11-08) devoted a humorous editorial to his initiative, which is indeed problematic. It was the same "Economist" which many years ago, when ecological concerns first began to emerge, labelled those who most forcibly expressed them, as "econuts". Humour plays many roles in human societies, and one of these, well illustrated by such examples from "The Economist", unquestionably among the most enlightened Western journals of opinion, not least nowadays on environmental issues, is as a defence mechanism against unpleasant realities we are not yet psychologically ready to confront with the seriousness they deserve.

The Maldives are by no means the only island state at risk as a result of climate change. In terms of absolute numbers however far larger populations, indeed billions of our fellow human beings, are already being placed at risk, long before the sea-level begins seriously to rise as a result of the projected melting of the icecap in Greenland and perhaps in parts of the Antarctic, by the gradual retreat of the glaciers in the Himalayas. Almost all the great rivers that water the plains of east, of southeast and of southern Asia rise in or from the Tibetan plateau and the adjoining mountain ranges. As the quantities of water gradually decline and the number of people affected increase, we are being set on a road towards a new species of human security crisis, one quite as serious as any that results from war.

Or is perhaps such a crisis, if in an early and mild form, already upon us? It is not just absolute levels of destitution or relative poverty compared with Southern Europe but in some instances at least unfavourable environmental changes that are driving increasing numbers of citizens of African countries to risk their lives in order to try and reach Spain, Italy or Greece. We all read of the exploitation to which Asian and

As the quantities of water gradually decline and the number of people affected increase, we are being set on a road towards a new species of human security crisis, one quite as serious as any that results from war

The above is a revised text, taking account of most of the questions and objections raised at the original presentation in Barcelona. The notes include two references to articles that appeared during December and which confirm points made in that presentation.

We urgently need to widen our current definition of what represents a security problem, since new threats to human security may well aggravate already existing conflicts

African migrants are subjected, and the international criticism levelled at the Greek and Turkish authorities in particular for the inhumanity of their treatment. Unorganized migration is arguably an already existing security problem in the Mediterranean, most certainly for the migrants themselves but perceived also as such by the inhabitants of most of their countries of destination.

My first message therefore is that we urgently need to widen our current definition of what represents a security problem, since new threats to human security may well aggravate already existing conflicts, while by contrast, the realization of this probability could lead us to confront and resolve older threats with a sense of urgency that has until now often been lacking. Indeed, those countries which are trapped, or trap themselves, in security or other problems of a traditional nature, are already making a slower response to the newer environmental challenges than others.

Let me give some relevant examples. The United Nations (UN) Framework Convention on Climate Change¹ figures for developed, mainly European countries, indicate Turkey has had the highest growth of any in greenhouse gas emissions between 1990 and 2006, with an increase of more than 95%, almost double that of the next country, Spain, with 50%. Overall however Turkey still has far lower greenhouse gas emissions per capita than many other countries, while Cyprus and Greece have been judged by outside observers as amongst the very weakest in their current response to the climate change crisis².

The World Wide Fund for Nature Living Planet Report of 2008 suggests that Greece comes second only to the United States (US) worldwide in its footprint of water consumption by person, admittedly however with Italy, Spain, Portugal and Cyprus in fairly close pursuit³. It is clear Turkey and Greece are both dangerously delaying an adequate response to the most critical problems of the future, giving much of their attention instead to traditional security problems, which are allowed to drag on seemingly indefinitely, as with the Aegean, and also of course to continuing patterns of economic growth that were perhaps appropriate in a previous generation but take little account of the need for future growth to be environmentally sustainable.

If we compare Greco-Turkish relations in their narrow sense with the period before the initiatives of the late Ismail Cem and George Papandreou in 1999, we certainly cannot complain. The political atmosphere is friendly rather than hostile, the commercial atmosphere euphoric rather than frosty, cultural doors are open and the attitude of the media, which was largely instrumental in bringing the two countries to the brink of war in 1996, clearly positive, with the most notable improvement in this respect being in Turkey. These are important achievements, even if we should not forget that, particularly at the popular level, mutual suspicions remain. There is however as yet remarkably little political movement on specific disputes, so that the relationship between the two leaderships can be described as politely friendly but not as creatively constructive. Meanwhile future challenges grow more pressing by the year.

In Cyprus at a recent meeting of the Greek Turkish Forum, a non-governmental body on which Volkan Vural is one of our Turkish colleagues and where I act as Greek Coordinator, we listened to a hopeful pres-

entation on behalf of the International Peace Research Institute of Oslo (PRIO)⁴, aimed at persuading Greek and Turkish Cypriots that it was in their economic interest to reach an early agreement. Most of the arguments employed are valid, making an impressive case for a settlement on economic grounds, even taking into account that the Republic of Cyprus' economy is already one of the better managed in the eurozone. One however, namely that it would encourage further real estate development, making possible a further expansion of the sale of second homes, was entirely invalid: it took account neither of the already existing drought conditions in Cyprus, which have since then further deteriorated, nor of the 2007 European Commission Green Paper on "Adapting to Climate Change in Europe – options for EU action"⁵. This predicted that European Union (EU) Mediterranean member states should be anticipating, over the next half century, average temperature increases of between 2 and 4 degrees, and, far more serious, average reductions in existing rainfall levels of between 20% and 40%. Predictions are rarely fulfilled: indeed, quite apart from the uncertainty innate in climate predictions of themselves, their usefulness lies partly in the opportunity they give us to act in such a manner as to disprove them. This however is only possible if they feature high enough on our agenda to lead us to take avoiding action, in this instance by husbanding water resources, altering building regulations and encouraging new, environmentally sustainable, technologies.

One of the critical advantages to Greek and Turkish Cypriots from a just settlement of the Cyprus problem will be the opportunity to face Cyprus' forthcoming environmental challenges together

In fact, one of the critical advantages to Greek and Turkish Cypriots from a just settlement of the Cyprus problem will be the opportunity to face Cyprus' forthcoming environmental challenges together. This is indeed a common interest so immediate and insistent as to demand an early settlement in itself. How far is agricultural production to be reduced to conserve precious water? Is the construction of second homes to be completely ended or at a minimum severely discouraged? What further measures of water saving and cross-island coordination need to be adopted? Is it realistic to hope that water transfers from Anatolia or the Ionian coast of Greece, both currently water surplus areas, but Anatolia far more conveniently close to Cyprus, will materially reduce the problem in the long term, when these areas themselves are likely to be subjected to the same probable decrease in rainfall precipitation as the rest of the Mediterranean countries? What proportion of the problem can be met by desalination plants of current technology, given the associated increase in energy consumption and potential damage to the marine environment? What improvements in desalination technology might avoid such dilemmas?

The nexus of environmental problems we are considering however has another extremely important regional and world actor, namely the European Union. The European Union is of primary importance for three reasons. First, because, independently of the original ideology that lay behind the Treaty of Rome, contrary even to what some states and interest groups in Europe anticipated and desired as recently as the adoption of the Lisbon Strategy in March 2000, the environment has become a central point both of the EU's internal concerns and of its external mission. In the dark years of the Bush Presidency it has been the EU that has kept the issue of climate change politically alive, and even if the US were to vault into the lead under the Obama Administration, nothing will be able to detract from this historic contribution the EU has already made to the safeguarding of humankind against the greatest security challenge of the future.

Turkish military occupation of a large part of Cyprus since 1974 is the other critical factor favouring the continuation of conflict in the region

Second, because the EU's environmental rules form part of a large body of law regulating the internal market while protecting fundamental liberties and rights for citizens of EU member states. This has over time created a radically new form of society within a wider Europe. It may be understandable that some outsiders might wish to damage this slowly evolving but incrementally impressive achievement of the last fifty years. It is tragically destructive that any citizen of an EU member state should wish to do so, for this is one of the most impressive and hopeful creations of collective statesmanship Europe has seen for centuries

Third, membership of the European Union, precisely because of what the Union has over the years come to represent, is less an issue of interest, and far, far less an issue of strategy in the traditional sense, than an issue of identity. To enjoy the benefits of the type of society that has to a considerable degree already been created and that continues to be created in the EU, one must positively desire to adopt and share that identity.

That is why it is only natural some European countries should not wish to join the EU. Others, having joined, are yet in a constant identity crisis about it: the British are the most notable but not the only example of the latter stance. There is, in short, an evident distinction between being a European country, which Britain certainly is, and sharing an EU identity, which for many British people remains as yet, in my experience, very problematic.

A more extreme instance of such an identity problem in relation to the European Union of course, concerns Turkey, now a candidate country, and a critical aspect of it relates to the Turkish attitude to Cyprus, in particular the Turkish military occupation of a large part of that country since 1974. This is the other critical factor favouring the continuation of conflict in the region, and unlike the diminished official awareness of the significance of the environmental challenge, which applies to all the parties involved, it concerns Ankara alone. Greece is no longer in relation to Cyprus the same nationalist country as in the period before 1974. This is not because there is no nationalism in Greece: that there is, even if defensive rather than aggressive, is clearly demonstrated by the shrill and counterproductive attitudes taken on the issue of the name of Greece's northern neighbour in the early 1990s, with the attempt to deprive it of any form of use of the word "Macedonia". It is also shown in the continuing adherence to a narrow and essentialist Hellenic national history line. Yet, in relation both to Cyprus and indeed to its other neighbours, Greece has clearly set aside territorial aggrandizement as a national aim. Suspicion of Ankara there most certainly is, and such suspicion is hardly surprising when there is still a Turkish occupying army in Cyprus, but this suspicion does not entail any desire that Athens should play a countervailing role. Greeks in their vast majority want Greek Cypriots and Turkish Cypriots to find a solution and they want Cyprus to be properly independent. In short, Greece will back any settlement that is mutually agreeable to Cypriots.

Turks by contrast are in a dilemma. The evidence continues to indicate that a majority of Turkish people continue to desire a European vocation, EU accession and an EU type of society but both the continuing influence of the military and the rediscovery of its majority Sunni Muslim

identity have been making it very difficult to take those decisions in relation to Cyprus and Greco-Turkish relations that would help make that vocation a reality. All too many Turks, even some committed pro-Europeans and far more amongst the uncommitted, speak in private of the difficulty and sometimes even the impossibility of "giving up Cyprus". It has indeed proven impossible thus far even to keep a specific commitment made to the EU by October 2005 to permit Cyprus flag vessels to call at Turkish ports, though this would no more imply recognition of the Republic of Cyprus than it did when Cyprus-flag vessels called at Turkish ports in the years between July 1974 and April 1987. The attempt to bargain a firm commitment already undertaken against a demand for further EU measures to counteract the alleged "isolation" of Turkish Cypriots is not calculated to increase an appreciation of Ankara's political reliability among other member states.

In this situation the EU is, I believe, called on to shed that tired cynicism which forms the least desirable part of the European tradition and to adopt the more hopeful and energetic approach we have, most of us, been moved to hear recently from across the Atlantic. We Europeans also need to be able to come both to say and to mean: "Yes, we can!" Nowhere is this more true than in relation to the long stagnant nexus of conflict represented by Ankara, Athens and Nicosia. We should not, in face of the immensity of the environmental and other fundamental challenges our world is confronting, be willing to accept "power politics as usual". Power politics as played from time immemorial until the breakup of the Soviet Union can today be likened only to the classic example of reordering chairs on the deck of the Titanic while the band plays ... and the ship goes down. And in this instance we are all of us on the same ship: there are no "outside observers".

An energetic approach on the part of the EU might easily however lead in a mistaken direction if it involves betraying what is most precious about it, namely that identity which the EU has so slowly and painfully, but creatively, built up over the last five decades and which is needed more than ever both internally and in relation to Europe's neighbours. There is an old saying "Where there is no vision, the people perish". Such a lack of vision on the part of the EU's leadership would be displayed if its leaders were to surrender the universality of its organizing principles within the EU – as for instance, by accepting permanent derogations to its *acquis* – or, more specifically, to betray the ideological primacy of its simultaneous commitment to the principles of a free market, a clean environment and human rights. It is the combination of these three that have afforded the EU not just a formal but a substantive role in world development, a role connected not with the security issues of times past but with the emergent security challenges of the future.

You may respond that it is hard for the EU to achieve a great deal when those immediately involved are not setting an example. This is certainly true of important governmental actors, as I have already pointed out. By contrast civil society in the region, and also specifically in Cyprus, has in fact set several examples. For reasons of space I shall mention but two, neither of which concern the environment. This is not because there are no Greek Cypriot and Turkish Cypriot environmentalists who collaborate. There certainly are such and they have indeed made joint protests to the EU in relation to development in the Karpas. It is not easy for environ-

We Europeans need to say and to mean: "Yes, we can!" Nowhere this is more true than in relation to the long stagnant nexus of conflict represented by Ankara, Athens and Nicosia

Cypriot social scientists, and not the UN or foreign powers have taken the initiative in elucidating the attitudes of ordinary Greek Cypriots and Turkish Cypriots through systematic and in depth polling

mentalists to go beyond joint protests however when the Greek Cypriot and Turkish Cypriot authorities have more frequently been engaged in a competition as to who can do the greater environmental damage to that part of their common home they currently administer.

Not that we should speak of an absolute equivalence. Where cultural conservation, in particular of monuments, is concerned the Greek Cypriot community as a whole has aspired with some success to meet the highest European standards, and Turkish Cypriot professionals in the field hold the same aspirations so that when they can work together, as in the Old Town of Nicosia under the aegis of the United Nations Development Program (UNDP), the results are most impressive⁶. By contrast, the wanton neglect and sometimes destruction in the area occupied by the Turkish army since 1974 has been one of the most notorious cultural crimes in Europe over the last 35 years, one further example of what I have just suggested – that official Ankara has a considerable distance yet to travel in order to adopt those EU attitudes and practices, in this instance respect for all forms of the cultural heritage, which represent one of the most valuable expressions of modern European identity⁷.

In two other fields however Cypriots have been setting an example. It is Cypriot social scientists, and not the UN or foreign powers, who have taken the initiative in elucidating the attitudes of ordinary Greek Cypriots and Turkish Cypriots through systematic and in depth polling. This process, which began after the 2004 Referendums, represents an essential precondition to meaningful negotiations for a settlement. It has already produced some revealing and unexpected results. In the most recent survey large majorities alike of Greek Cypriots and Turkish Cypriots agreed, first, that Greece, Turkey and a unified Cyprus should become strategic partners after a settlement; and, second, that Cyprus will need to maintain a moderately-sized professional security force, bicomunal in composition, which would be responsible for defending the island from any internal or external threats and aiding in the response to any potential natural disaster⁸.

In history teaching Cypriots, and more particularly Turkish Cypriots but with an already evident response from the Greek Cypriot leadership, are setting an example not just to themselves but to Europe as a whole. How has this come about? Already during the brief period – 1994 to 1996 – when the Turkish Cypriot left, then under the leadership of the late Ozker Ozgur, shared in the administration of the Turkish Cypriot community, with Mehmet Ali Talat then holding the education portfolio, Turkish nationalist history books were replaced, only to return promptly after their departure from office. For the fact is that political change in the Turkish Cypriot community has, over the years, proven far harder to achieve than among the Greek Cypriots.

Whether we judge Rauf Denktash, the Turkish Cypriot leader since before 1974, to have enjoyed the genuine support of Turkish Cypriots or to have been regularly reelected partly because of bureaucratic and military pressure on the electorate, it is unquestionable that the three successive electoral victories for the Turkish Cypriot left, between December 2003 and April 2005 represented the first clear change of direction. These were however the direct consequence, first, of the EU

decision taken at Helsinki in December 1999 that the Republic of Cyprus would not be denied accession if consideration of all the relevant factors led the EU to the conclusion the Republic was not responsible for the lack of a settlement prior to signature of an accession agreement, and, second, of the decisive rejection of the second and third versions of the Annan Plan by Rauf Denktash, on both occasions with the full support of Ankara, in December 2002 and March 2003. The Republic of Cyprus thus signed its Treaty of Accession with the EU in April 2003.

It was this development that for the first time enabled the Turkish Cypriot community to reject Mr Denktash's leadership because he had proven unwilling to safeguard what they appreciated as their community's best interests. Thus the above-mentioned EU decision of December 1999 and the signature of the Treaty of Accession, which flowed directly from it, decisions since unjustly maligned by many outside observers, were in fact not just positive but necessary because they led both the Turkish Cypriots and Turkey, where Mr Erdogan became Prime Minister just before Mr Denktash's rejection in March 2003 and thereafter played a decisive role in altering that policy, good reason to think about the Cyprus problem again, and in a notably more constructive manner.

This change has not, of course, solved all the many outstanding problems. Where the substance of settlement negotiations are concerned the jury is out: as we all know, after Demetris Christofias became Greek Cypriot leader in the Presidential elections of February 2008, he and Mehmet Ali Talat, the Turkish Cypriot leader, impressively succeeded in launching formal negotiations in September 2008 but have, so far at least, failed to achieve the breakthrough their comradeship in progressive politics had often been envisioned as making likely. Where the symbolism of reconciliation is concerned, the jury is also out. On the one hand we have the hopeful opening of the Ledra Street/Lokmaci crossing in Nicosia in April 2008. On the other hand there is the failure thus far to negotiate other openings despite the evident desire of ordinary Cypriots. There is also a surprising lack of emphasis on Confidence Building Measures that would involve civil society as an active participant in the process of achieving reconciliation. What is most disappointing is that there seems as yet to be little difference between the cult of Ataturk in Turkey and in the Turkish Cypriot Administration. His portrait and the Turkish flag continue to dominate the offices of senior Turkish Cypriot officials, though not fortunately that of the Turkish Cypriot leader, to the point where a visitor obtains the clear impression that the Turkish military, as under Rauf Denktash, are still not permitting the Turkish Cypriot community to act in its own best interests, either in matters of substance or of symbolism. The message given to the visitor is the same as that given to the ordinary Greek Cypriot by the flags on the mountainside: that Turkish nationalism is both triumphalist and triumphant.

In one area, a very important one however, the jury has already given a verdict on the change in Turkish Cypriot leadership, and it is a very favourable one. This, as I have already indicated, concerns history teaching in Turkish Cypriot schools, where the militaristic and stereotyping nationalism of the "old regime" has been replaced by textbooks that are, in the view of those in a position to judge them, notably fresher, more balanced and oriented towards specifically Turkish Cypriot rather than Turkey's and Turkish nationalist concerns.

There is surprising lack of emphasis on Confidence Building Measures that would involve civil society as an active participant in the process of achieving reconciliation

History-teaching is par excellence a security issue. New Turkish Cypriot history books aims to create better long-term conditions for an improvement in relations with the Turkish, the Greek Cypriot and the Greek

The significance of this development has been underestimated by outside commentators. In Southeast Europe, as elsewhere, the national history which provides me with my sense of identity is simultaneously the history which provides you with your sense that, because of the implications of that identity, I am a threat. History-teaching is par excellence therefore a security issue. It is indeed normally a longer-range security issue than those usually discussed but frequently underlies shorter-term issues, poisoning both international relations and interpersonal contacts.

Thus the significance of the new Turkish Cypriot history books in creating better long-term conditions for an improvement in relations is dual. On the one hand, to the extent these changes are maintained and extended, the message given to Greek Cypriots will no longer be that of a proud military people, suspicious of foreigners and resentful of criticism, however balanced, which is the impression Turkish history books, in parallel to a considerable proportion of Turkish diplomatic activity, continue to give those who are in a position to judge them. On the other hand, they increase the pressure on neighbouring school systems, most notably the Turkish, but also the Greek Cypriot and the Greek, to consider what amendments they in turn might consider appropriate⁹.

It should be stressed that this favourable development in Turkish Cypriot history textbooks is not an isolated phenomenon. We have all heard of the groundbreaking work in history education between France and Germany after World War II. The Council of Europe has devoted many conferences to this theme, as has Euroclio, the federation of European history teachers. Within Cyprus there are both cross-communal and intra-communal groups of teachers actively involved in the effort. The wider region of Southeastern Europe has witnessed an ongoing initiative, with which I am personally associated. This has brought together sixty scholars and teachers from Slovenia to Cyprus, in preparing supplementary material for regional history teaching in secondary schools, with four beautifully prepared volumes that are already available in most of the languages of the region and cover "The Ottoman Empire", "Nations and States in Southeastern Europe", "The Balkan Wars" and "World War II"¹⁰.

This wide-ranging and impressive movement has two objectives, which are in constant but creative tension. On the one side there is a rejection of that negative stereotyping of other countries and peoples which is such a prominent feature of nation-state history teaching in schools – and it was of course nation-states that introduced history teaching into schools in the first place! This is the aspect on which most progressive politicians are currently keenest. Such a constructive aim however is more controversial than it at first sight appears. There has indeed been negative stereotyping on a wide scale and it has indeed distorted young people's attitudes to their neighbours. Not all stereotyping is necessarily without any foundation whatever however, and there have certainly been many ugly events in the history of every country, as in the relations between them. Thus the defenders of traditional nation-state history teaching often criticize the new wave as merely carrying out a post-modern propaganda exercise, obscuring historical truth to white-wash the past, perhaps indeed in the interest of outside powers that desire other countries to lose any pride in their own traditions.

It is for this reason that the four workbooks to which I have referred take a different approach. They do not conceal certain fundamental values held by those who prepared them, such as respect for human life, respect for the truth and increased attention to the lives of ordinary people and the impact political events have on them, but their emphasis is not on achieving reconciliation through changing the substance of what is presented, that is through replacing negative stereotypes by positive, but rather through shifting the angle of vision by approaching historical events with the use of original material derived from a wide variety of sources. A combination of an insistence on historical accuracy in the description of events, including events that display aggression and even ferocity by one or another party, with the critical use of differentiated source material to enable students to understand how the same event can be seen from different points of view, promotes reconciliation on a deeper level, namely that of a common approach to the consideration of contentious issues. This aims at the adoption of that critical but sympathetic standpoint which should inform the attitude of the citizen of any country in the modern world, who will be required to consider various types of political and economic action proposed in response to crises that will affect, to a greater or lesser degree, every member of the human species. Effectively the training required to be an effective citizen in the coming age will necessarily be related to the training required to become a good amateur or professional historian. Thus the work being done in Cyprus and in other parts of Southeastern Europe is blazing a trail for other areas of our planet where historical tensions breed present-day conflicts.

These increasingly important movements in civil society deprive the major international actors of their alibi both for inaction and for their past failure to play a constructively impartial role, which has been quite as common as the obsession of many locals with past injuries.

The challenge facing the international community in relation to the Ankara-Athens-Nicosia nexus is to resolve the current security challenges of a traditional nature, partly through the actual and potential contribution of civil society and partly through the creative reinterpretation or extension of international law, avoiding however the willful overturning or breach of critical elements in it that has become all too fashionable among great powers in recent years. This fashion inevitably creates precedents that tend to lead our world in a tragically mistaken direction, that of a vicious descending spiral towards a Hobbesian state of nature. ("That way madness lies.") Regrettably it is the permanent members of the UN Security Council that have all too often been principals in this disastrous development.

Observance and where necessary creative extension of international law to protect human liberties and rights and the environment in which those liberties and rights must be exercised represents not humankind's best, but our only chance of overcoming the challenges we face.

If this is so it would seem advisable to redirect the whole thrust of traditional discussion on the relationship between Ankara, Athens, Nicosia and Brussels. The discussion as to whether Turkey is a European country needs to be brought to an end in short order. Geographically,

The challenge facing the international community is to resolve the current security challenges through civil society and through the creative reinterpretation or extension of international law

The question should not then be whether Turkey is a European country, but whether it is ready for EU accession because it has not acquired a firm sense of a European Union identity

Europeans since the eighteenth century have accepted their continent's boundary has run along the Urals, the Caspian and the Antitaurus range. Politically, Turkey's predecessor state, the Ottoman Empire, was a part, if in principle a hostile and aggressively expansionary part, of European political life since the fourteenth century and quite capable of concluding European alliances, as for instance with France, as early as the sixteenth. Its economy was always commercially interconnected with that of the rest of Europe. Today Turkey represents one of the most dynamic segments of European economic life and one half of her trade has, for many years now, been specifically with EU member states. If there are some EU citizens who still consider that Muslim peoples cannot be part of Europe they are simply several centuries out of date.

The question should not then be whether Turkey is a European country, which it most certainly is, but whether it is ready for EU accession because it has acquired a firm sense of a European Union identity. Where it is not or has not, and there are clearly several such areas, it is incumbent on us to assist her, something which is nevertheless quite distinct from agreeing with particular positions of any Turkish leadership or even Turkish public opinion as a whole¹¹. In the last resort however it is only in Ankara that the most critical decisions can be taken as to the country's identity. Assistance to the process of Turkish EU accession should thus be given strictly within the frameworks of international law and international collaboration I have outlined.

More specifically in respect of Cyprus, several points seem clear. Substantial progress has been made in establishing the process through which a solution will be achieved since Greek Cypriots and Turkish Cypriots now have the negotiating initiative. This however certainly will not of itself result in a settlement, as is already clear to anyone following the course of negotiations since they began in September. In order to achieve a settlement there are three further desiderata. The first is a clear insistence by the EU on the maintenance of those principles of an open market, human liberty and human rights on which the EU is founded, and Europe as a political and civil society has been consistently built up since the cataclysm of World War II. A Cyprus settlement must be accommodated to European principle and practice, not European principle and practice to the arbitrary demands of some political actors in relation to Cyprus. The second is a sensitive approach by the UN, leaving aside some of the sadly mistaken theories that guided previous efforts, and paying particular attention to what in-depth opinion polling has since then revealed and will continue to reveal over the coming months. The third is the acceptance by the permanent members of the UN Security Council and then by a majority of its full membership, including hopefully Turkey, from 2009 until 2011 a Security Council member, that ongoing Turkish military occupation in Cyprus is contrary both to the interests and to the commitments of the international community as a whole but also to the interests of the individual countries involved, most notably Turkey herself.

In a unanimous and binding UN General Assembly Resolution of 1974¹², voted for alike by Turkey, the US and the UK, consistently Ankara's most vocal and effective supporters, and subsequently confirmed by the Security Council, the UN:

1. Calls upon all states to respect the sovereignty, independence, territorial integrity and non-alignment of the Republic of Cyprus and to refrain from all acts and interventions directed against it.
2. Urges the speedy withdrawal of all foreign armed forces and foreign military presence and personnel from the Republic of Cyprus and the cessation of all foreign interference in its affairs.”

There can be only two acceptable responses to the particular problem of traditional security which has existed in Cyprus at least since the Greek junta's coup in 1974 that would be compatible with international law and in consequence with the legitimate Turkish interest of continuing progress towards EU membership. One, by far more preferable, alike for Turkey's EU vocation and for the healthy survival of a Cyprus settlement, would be the immediate replacement of all outside forces now on the territory of the Republic of Cyprus by a domestic force, almost certainly supported, supplemented and organized by the EU and buttressed by a new system of implementation Guarantees combined with a new strategic alliance. If so, such a force should certainly include a Turkish contingent as part of an arrangement by which Ankara would be even more closely associated with EU security structures than she already is.

The other acceptable response, far more difficult to negotiate, would be a staged withdrawal of such forces – overwhelmingly though not solely Turkish – over a short period of time after a settlement, in accordance with a new Security Council Resolution, to be adopted however, this being the crucial point, under the provisions of Chapter VII of the UN Charter. This would mean that there would be serious international sanctions, with separate provision for the automatic suspension of Turkey's EU Accession negotiations, if the timetable for a “speedy withdrawal” was not adhered to and international sanctions on the Greek Cypriots if there was an attack on the Turkish Cypriot community.

Cyprus is no longer an ex-colony and the world has changed dramatically since 1960. The issue of guarantees needs to be revisited in the light of the totally new situation that would exist after a settlement, acknowledging the sovereign equality of Cyprus to Greece and Turkey and addressing the need to ensure the successful implementation of the settlement. The absence of any of these elements led to a decisive rejection of the Annan Plan (in its fifth version) by the Greek Cypriots in April 2004, a rejection that for some was emotionally motivated but for many was based on consideration of political ethics and of rational calculation. This was indicated alike by exit polls and by subsequent opinion poll surveys¹³, both of which indicated that three-quarters of Greek Cypriot “no” voters considered security as their most important objection to the Plan's provisions.

Most Western observers of the Cyprus problem believe either that Greek Cypriots were no longer interested in a settlement after the April 2003 Treaty of Accession, or alternatively that other factors played a more important role, whether the emotional appeal of Tassos Papadopoulos for a “no” vote before the Referendum or other issues disputed with the Turkish Cypriots. Such analyses are no less logically and factually inaccurate for their frequent repetition. Were Greek Cypriots negotiating seriously after 1974 and before the Republic of Cyprus applied for EU

Most Western observers of the Cyprus problem believe either that Greek Cypriots were no longer interested in a settlement after the April 2003 Treaty of Accession, or that other factors played a more important role

To re-establish the unity of their country, to regain some territory, to repossess their properties: did EU accession provide them with any of these fundamental desiderata?

accession in July 1990? This was the period of the two high-level agreements, signed with Rauf Denktash by Archbishop Makarios in 1977 and by Spyros Kyprianou in 1979 respectively, which no-one disputes were the results of serious negotiation, with the Greek Cypriots then making their major historic concession of a bicomunal bizonal federation. What then were their reasons for negotiating seriously at that stage? To re-establish the unity of their country, to regain some territory, to repossess their properties, to secure the safety of their monuments, to allow those of the 160,000 displaced Greek Cypriots who so wished to return to their homes, to prevent the settlement of Anatolian Turks in Cyprus, and to obtain the withdrawal of foreign forces from the Republic. Did EU accession provide them with any of these fundamental desiderata? The answer is a resounding “no” in all seven instances. So why should they not also be serious in negotiating after the EU Treaty of Accession? They retain every one of their previous reasons for being as serious in intent as they evidently were both in 1977 and 1979.

The second observation, namely that other factors apart from security also played a role, is at least logically tenable. Clearly if exit polls and subsequent public opinion polls both indicate that three-quarters of Greek Cypriot “no” voters considered security as the main reason for voting as they did, there was one-quarter that gave other reasons, which is a substantial percentage. It is also likely that some of those who honestly gave security as their main reason had one or another subsidiary reason for the position they took. There is however no prima facie justification to dispute their order of priority and some of those outsiders who do so might wish to consider how they would feel if an equivalent force to the 20-40,000 Turkish troops currently on Cyprus were occupying part of their country. (In such a small country as Cyprus indeed far smaller numbers of troops would be adequate to exercise military control.)

Certainly every body politic contains a spectrum of opinions. It is important therefore to note that in two Presidential elections twenty years apart – in 1988 and 2008 – the Greek Cypriot electorate has not allowed the candidate who had given the impression of being more “difficult” in the negotiations than he might have been, to enter the second and decisive run off. This strongly suggests that just over two-thirds of the Greek Cypriot electorate today, as before the Treaty of Accession, have been consistently serious in their search for a negotiated settlement. By contrast, Rauf Denktash was able, perhaps by questionable means, to maintain a majority among the Turkish Cypriot electorate for decades until it became clear that his opposition to EU Accession could not prevent the Accession of the Republic.

Naturally there are other issues apart from security. For Turkish Cypriots the issue of power-sharing, of a federal state with substantive power-sharing between the two communities, rather than a standard democracy, is essential in view of their experiences, particularly in the period from 1964 to 1967. Those Greek Cypriots who fail to appreciate that their own communal and cultural exclusivity has been a factor in bringing about such a result, that the Turkish Cypriot point on this issue needs, for historical reasons, to be granted and can be granted without decisive damage to a settlement’s viability on the fundamental condition

that cross-voting forms an important element of the constitution after any such settlement, are indeed effectively opposing any federal solution that could realistically be negotiated¹⁴. So far however polls suggest that the proportion of the Greek Cypriot electorate that holds this position is not greater than 35%. It seems there will be similar but hopefully not overwhelming difficulty for an equivalent majority of Turkish Cypriots to accept there can be no permanent derogations from freedoms that form part of the EU *acquis* or a reversal of the norms set down over the years by the Council of Europe in relation to the violation of human rights. Clearly it is along such lines of mutual concession in different fields that an agreement may be attainable on internal issues.

The issue on which a bargain between Greek Cypriots and Turkish Cypriots is unattainable is precisely security

The issue on which a bargain between Greek Cypriots and Turkish Cypriots is unattainable is precisely security. Here Ankara and Athens, but also the international community, form part of the equation. Here too more than anywhere else there is urgent work to be done, distinguishing threats that are realistic from those that serve only as excuses, and elaborating structures that will both prove adequate and be able to command majority approval in both communities.

It is at the international level that currently prospects appear worst. At a popular level, despite the mutual ongoing mistrust, there have appeared some hopeful signs. Ordinary Greek Cypriots and Turkish Cypriots alike showed a sure touch in responding to the most recent polls, that one necessary element in providing security will be an alliance between Greece, Turkey and Cyprus, and another the existence of a small bicomunal military. That there were substantial majorities in both communities for these positions is at first surprising, but we should remember that since April 2003, it has at last become possible for Greek Cypriots and Turkish Cypriots to cross the Buffer Zone – more accurately perhaps described by Greek Cypriots as “the dead zone” - for the first time since 1974. Not all, particularly among Greek Cypriots, many of them deeply wounded by the treatment afforded to their religious and cultural monuments by the Turkish army, have taken this opportunity or wish to repeat the experience¹⁵. One thing has been clearly proven however: it has gradually become possible for Greek Cypriots and Turkish Cypriots not just to meet but also to work together, and to make friendships without police protection or military surveillance – and, what is more important, a good number have done so. The long nightmare of inter-communal strife which began in the 1950s, originally as a consequence of the desire of the then colonial power to maintain imperial domination, is gradually coming to an end.

For these 50 some years of nightmare to be followed by a fair dawn, a massive effort is required of Cypriots, but also an engagement by the international community both to international collaboration and to the maintenance of international law in the pursuit of a resolution of the Cyprus problem. Without adherence to these principles there can be no settlement in the still tense nexus of stagnant conflict that binds Ankara, Athens and Nicosia. Without these there will be far greater risk to Turkey's vocation of EU membership that many Turks certainly and reasonably desire. Without these there will be less progress – at least in this region of the world – in meeting the broader security challenges, the most pressing for humankind, that face us all today.

At this stage however we should rather give priority to a good faith attempt at reaching an overall settlement

Let us first suppose for a moment that, for whatever reason, a settlement within 2009 proves unattainable. If so what are the likely consequences? Doubtless, increased pressure, particularly by Ankara, for formal partition. This is unlikely to be acceptable to the international community however, partly because Kosovo has, despite initial statements, already turned out to be an unfortunate precedent, partly because the anti-partitionist Security Council 1983 Resolution concerning Cyprus retains the support of all the Security Council permanent members and partly because although the inter-communal elements of the Cyprus problem are very important, the precedent of partition through an outside military intervention, occupation and imposed demographic change is too dangerous for the international community to accept. Doubtless also Ankara's position in relation to the EU, in a year when the development of its candidacy falls to be considered, will be endangered. In such an eventuality there would be a need to find a "second best". This might well involve the joint use of Varosha by its Greek Cypriot inhabitants and Turkish Cypriots before a settlement, under the control of the UN and EU, as agreed between the Greek and Turkish Cypriot leaders in 1979 and subsequently confirmed in a Security Council Resolution. All parties, including Britain, would have to make concessions in order to achieve a result under which the port in Famagusta and a new airport in the British Sovereign Base Area under UN/EU control would be available to members of both communities; thus assisting all parties but above all keeping open the prospects of a settlement by putting the two communities on a path to convergence. Turkish Cypriots would gain in access to the outside world, Greek Cypriots by the rebuilding of Varosha, Turkey through an improvement of its relationship with the EU.

At this stage however we should rather give priority to a good faith attempt at reaching an overall settlement. Though the signs coming from Ankara are as yet by no means favourable, with considerable speculation that the AKP (Turkish Justice and Development Party) government has, in order to avoid a formal condemnation by the Constitutional Court in the summer of 2008, made a deal under which the military retains veto power over certain issues, including a Cyprus settlement, there can be little doubt that it will become increasingly embarrassing for Ankara not to respond. Seemingly abrupt, but in reality carefully prepared, alterations in Ankara's strategy have been repeated features of the development of the Cyprus problem, with particularly dramatic examples in November 2001, in April 2003 when there was partial lifting of barriers to communication on the island, and, above all, in January 2004. Let us therefore be quietly confident that with a collective, extended and determined act of international will, a just resolution of these stagnant conflicts, for which many people are already working, can indeed be achieved, hopefully indeed within 2009, so as to free all the parties involved for other challenges ahead.

NOTES

1. See: UN Framework Convention on Climate Change (www.unfccc.int)
2. See the "Climate Change Performance Index, 2009" by German Watch and Climate Action Network Europe, Brussels. I should note that most such comparative tables depend to a large extent on the dates chosen to measure trends and often on subjective judgements as to policy.
3. See: WWF International (http://assets.panda.org/living_planet_report_2008)
4. See: "The Day After: Commercial opportunities following a solution to the Cyprus problem" by Fiona Mullen, Ozlem Oguz, Praxoula Antoniadou Kyriakou (PRIO, Paper 1, 2008)
5. See: Adapting to Climate Change in Europe – options for EU action SEC 2007/849
6. See now the European Cultural Heritage Review 2008, issued by Europa Nostra, based in The Hague, under the general title "Heritage, Mirror of Intercultural Europe", in particular the article by Costa Carras "Cultural Heritage and Reconciliation in Cyprus". Website: www.europanostra.org
7. See "The Destruction of a Cultural Heritage and the Kanakaria Mosaics", speech by the late Constantine Leventis (then Cyprus' Ambassador to UNESCO) in the British House of Commons on 8 March 1993 in Issue 38 of the Friends of Cyprus Report.
8. See: "Building Confidence in Peace: Public Opinion and the Cyprus Peace Process" (Erol Kaymak, Alexandros Lordos and Nathalie Tocci), Centre for European Policy Studies, Brussels 2008. Also available on line at www.ceps.eu.
Other inter-communal surveys, including the first ever Public Opinion Poll that the UN conducted in Cyprus, in spring 2007, can be downloaded from www.cypruspolls.org. Summaries of these polls have also been published in Issues 48, 49 and 50 of the "Friends of Cyprus" Report, www.friendsofcyprus.org.uk.
9. See "Clio in the Balkans: the Politics of History Education", Center for Democracy and Reconciliation in Southeast Europe, Thessaloniki, 2002.
10. The four history workbooks to which I refer are the responsibility of the Center for Democracy and Reconciliation in Southeast Europe (www.cdsee.org). The general editor of the series is Professor Christina Koulouri, while particular volumes have been edited also by Halil Berktaş, Bogdan Murgescu, Mirela-Luminita Murgescu, Valery Kolev, Kresimir Erdelja. The translation into Greek was funded by the A.G. Leventis Foundation and the Turkish translation by the UNDP, both in relation to Cyprus.
The organization that brings together Greek Cypriot and Turkish Cypriot history teachers is the Association for Historical Dialogue and Research.
11. See now International Crisis Group Report: "Turkey and Europe: The Decisive Year Ahead". Istanbul/Brussels 15/12/2008. Website: www.crisisgroup.org
12. UN General Assembly Resolution 3212 (XXIX)/1974, UN Security Council Resolution 365/1974
13. See Exit Poll conducted by Athens MEGA TV, under the supervision of psephologist Ilias Nikolakopoulos, as also "Can the Cyprus Problem be Solved?" and "Rational Agent or Unthinking Follower? A survey based profile analysis of Greek Cypriot and Turkish Cypriot referendum voters", both by Alexandros Lordos, available online at www.cypruspolls.org.
14. See "A Guide to Cross-Voting" in Issue 38 of the Friends of Cyprus Report, and the Friends of Cyprus' submission on Governance and Power Sharing to the existing Working Group, summer 2008, Issue 51 of the Friends of Cyprus Report.
15. See: "The UN in Cyprus: An Inter-communal Survey of Public Opinion" by Alexandros Lordos and Erol Kaymak, available online at www.unficyp.org or www.cypruspolls.org

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Intra-Magrebíes

Autocratic rule in the Maghreb and the Western Sahara stalemate
Kristina Kausch

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

AUTOCRATIC RULE IN THE MAGHREB AND THE WESTERN SAHARA STALEMATE

Kristina Kausch

*Researcher,
Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo (FRIDE), Madrid*

Morocco and Polisario are finally holding talks. For the time being, the encounters do not actually qualify as negotiations, given that both sides have remained rigid in their mutually excluding positions and seem little inclined to pragmatism. The current stalemate in the conflict of Western Sahara is of course the result of a complex web of causes and developments in which Morocco, Polisario and Algeria all bear their share. However, independent observers attribute major responsibility for the current deadlock to Morocco's uncompromising and incoherent stances towards the Western Saharan people's rightful claim of self-determination, and the international community's failure to use their leverage to put pressure on the parties involved to compromise.¹

Analysis on Western Sahara typically focuses on the legal status question, security and humanitarian matters, as well as human rights in a narrower sense. The larger role of authoritarian rule in the countries involved – the quality of governance as a factor that determines domestic pressures on the parties and influences their negotiating behaviour in the conflict – is rarely assessed. The Western Sahara issue and the domestic political reform processes in Algeria and Morocco are mostly dealt with as separate issues. However, it is clear that the absence of genuine democratic governance across the Maghreb is an important obstacle to the consensus-building and compromise needed to come to a sustainable i.e. mutually acceptable settlement.

Domestic autocratic rule negatively influences the conflict in a number of direct and indirect ways, some of the most imminent of which will be raised in the following. First of all, autocratic rule inhibits the formation of a societal consensus via democratic procedures in any topic that represents or is perceived as threatening to the rule and privileges of the political establishment and its clients. In Morocco, these red lines include the monarchy, Islam, and the Western Sahara question (mostly phrased in terms of Moroccan "territorial integrity" and "sovereignty"). Societal consensus-building with regard to these issues is de facto replaced by the official lines set up by the authorities, and repression of any potentially influential dissent through formal or informal means.

The absence of genuine democratic governance across the Maghreb is an important obstacle to the consensus-building and compromise needed to come to a sustainable and mutually acceptable settlement

Moroccan government lacks genuine democratic legitimacy. Nationalism becomes thus a substitute for genuine political legitimacy

Second, as the Moroccan government lacks genuine democratic legitimacy through a free and fair popular vote, it needs to rely on nationalist sentiments as a glue to secure societal backing and ensure its own continuous rule. In addition to a number of tangible interests in Western Sahara including natural resources and geopolitical considerations, the palace's ability to hold the Moroccan claim to Western Sahara has been an important factor for the monarchy's domestic legitimacy throughout the past decades. Giving up this claim is therefore likely to constitute a potential threat to the stability of the regime. The perception of the Western Saharan people's claim to self-determination as equalling a threat to its own continued domestic hold on power is among the most important reasons for the Moroccan government's hawkish stances. Nationalism becomes thus a substitute for genuine political legitimacy.

Third, the de facto government-controlled media landscape does not usually allow mass outlets for strongly dissenting views on the Western Sahara issue. The consequence is that the Moroccan and Algerian public are largely excluded from actively taking part in the debate, which is largely held between government interlocutors. Whereas the Moroccan public is commonly said to feel strongly in favour of full Moroccan sovereignty, this is actually hard to verify as dissenting views on the issue of Western Sahara remain a strong taboo in mass and particularly broadcasting media, which only very few journalists dare to break, and not seldom with professional and personal consequences. The governments in the Maghreb, however, lack a genuine popular mandate through free and fair elections, plus they do not benefit from the insights of a vocal domestic public debate on the issue, and thus cannot claim to represent the actual preferences of the people of Morocco or Algeria.

Fourth, the great gap in particular between the Moroccan government's discourse and action reflects the complex double reality of Moroccan domestic affairs, which is characterised by formal democratic commitments paired with often undemocratic, arbitrary practice. Political elites both in Morocco and in Algeria use formally democratic institutions and procedures to achieve formal political legitimacy both domestically and internationally, but retain the strings of substantial political decision-making. They use a double-track strategy: permissiveness and superficial democratisation in technical and other relatively non-threatening areas, and persistent control over the policy areas that are considered key to the grip on power and political and economic privileges for the political elite and its clients.² Morocco's preparedness to impose upon the Saharawi people an order which is likely to be rejected by the majority of the population, and its willingness to agree to a referendum only if the pro-Moroccan result could be guaranteed in advance, reflect the logic of Moroccan domestic affairs in which effective representation and participation are not respected and elections are merely a means to apply a democratic gloss on the ever same ruling elite.

Fifth, the continuously flawed civil-military relations, particularly in Algeria, lead to conflicts of interest between the army and the government and reduce the latter's space of negotiation and ability to compromise even if it wished to. This is even more so as the decade-long conflict has further strengthened the position of the generals and thereby reduced incentives for them to negotiate a final settlement. To the degree the government needs to rely on the generals' implicit

consent for any concession or modification in its position in the conflict, an already difficult situation is further hampered by a domestic internal power struggle which would hardly be the case in a system with effective checks and balances.

Sixth, by granting the Saharawis the right to genuinely pick their rulers, the Moroccan government fears to set a precedent that may bring other groups in Morocco, namely the Berber population, to demand a decentralisation of powers away from Rabat.³ While this is a problem faced not only by autocracies but by many democratic states with a secessionist movement, the native Berber population of Morocco is still substantially discriminated against. In addition, allowing the Saharawi people to genuinely establish the rule of their choice may also raise some uncomfortable questions among Moroccan voters in general.

Seventh and most obviously, authoritarian rule enhances the risk of human rights violations. The Moroccan and the Algerian governments and the Polisario Front have on numerous accounts been accusing each other of violating human rights of the people under their respective rule. However, reports by independent human rights organisations emphasise above all the violations of human rights and fundamental freedoms committed by the Moroccan authorities both in Morocco and in the Moroccan-controlled part of Western Sahara.⁴ A Middle East program director at Human Rights Watch underlined how closely the domestic and Western Saharan human rights dimensions are linked: “through this conflict, the world can also understand and address the broader human rights challenges that remain for Morocco”.⁵

Finally, even if there was a settlement between the parties, for example via a broadly autonomous Western Sahara under Moroccan flag, all of the above suggests that there would still be no reason to assume that the largely arbitrary rule of the Moroccan ruling elite would stick to formal agreements. Instead, the ruling elite might likely enter into formal commitments and try to undermine political opponents in a more subtle way by continuous informal harassment. This is a likely scenario especially as it would mirror the habitual strategic formula applied in Moroccan domestic affairs: sideline all genuine opposition via indirect, informal means, while at the same time maintaining a shiny international image through formal democratisation.

The role of international actors, in particular the United Nations (UN) Security Council, the United States of America (USA), the European Union (EU) and some of its member states, has commonly been asserted to have been substantial in the efforts to get to a settlement of the conflict to date, through both action and neglect. Recent years have seen the parties involved concentrating on attempts to gain the upper hand in the conflict by trying to secure support internationally, rather than to search for mutually agreeable solutions among themselves. Consequently, there has been substantial potential for international actors to influence the development of negotiations. However, the international actors involved have on the whole not used this potential in a way that would significantly alter the rigid positions of the Moroccan government. Among EU member states, France and Spain as the EU member states most closely linked to Morocco economically and politically have had the opportunity to positively contribute to a peaceful

By granting the Saharawis the right to genuinely pick their rulers, the Moroccan government fears to set a precedent among other group, namely the Berber population

Both regional stability and Western Saharan natural resources shared by Morocco and the EU is simply greater than the will to defend the Saharawi people's right to self-determination

settlement of the conflict by putting genuine pressure on all parties to effectively safeguard human rights and respect the Saharawi people's rightful aspirations, in accordance with UN Security Council resolutions.

France in particular, as a permanent member of the UN Security Council has not used its leverage to press the parties involved to compromise. France has rarely criticised Morocco on human rights and democracy grounds during recent years, be it over its policies at home, in Western Sahara or in Morocco. Nicolas Sarkozy continues Chirac's course of a decidedly interest-led Mediterranean policy. Subsequent EU Presidencies have issued statements on the Western Sahara issue that largely echoed UN positions, and also bilaterally, EU government leaders have often referred to the UN's leadership on this issue when asked to take clear stances on the conflict or specific situations. The EU was particularly criticised for its decision to broker a fisheries deal with the government of Morocco that included fishing rights along the coast of Western Sahara. EU member states voted in favour of this deal in spite of a previously consulted legal opinion that declared the deal to be against international law as Morocco was disposing of the natural resources of an occupied territory.

More recently, the EU has been criticised for granting Morocco in October 2008 an "advanced status" of partnership with the EU, involving a promise of substantially enhanced integration with the EU, without explicitly excluding the territory of Western Sahara from the deal. While the EU statement for the occasion urges Morocco to "safeguard freedom of association and assembly, notably in the territory of Western Sahara" and to "show restraint in the recourse to force"⁶, nothing indicates that the Western Saharan territory will be excluded from the deal. Over 400 non-governmental organisations recently signed a petition to the EU Commission that demanded the explicit exclusion of the Western Saharan territory from arrangements under the 'advanced status'.⁷ By a similar token, in some instances EU diplomats in Rabat have claimed not to be able to comment on the human rights situation in Western Sahara on the grounds that the EU had not recognised Moroccan sovereignty over Western Sahara and therefore rejected diplomatic competence for the cases in question. These and other examples display the EU's ambiguity with regard to Morocco and Western Sahara, in which legal concepts appear to be flexibly shuffled around according to the requirements and interests of each situation.

It goes beyond the scope of this essay to elaborate on the reasons EU and particularly French and Spanish policy-makers may have for largely refraining from taking too decisive stances and throwing their full weight behind the search for a solution to this conflict. If they have so far failed to do so, it is commonly argued, it is because of a lack of political will to strain relations with key partner Morocco for the sake of such a relatively low-profile conflict with little strategic interest involved. Others argue that the interest in both regional stability and Western Saharan natural resources shared by Morocco and the EU is simply greater than the will to defend the Saharawi people's right to self-determination. Again others argue that the today low profile of the conflict stands in contrast to the numerous imminent hot spots in the region, which leads to a ranking of conflict priorities in which Western Sahara comes last.

What can be safely said is that European governments typically treat democratic reform processes in the Maghreb and the issue of Western Sahara not as complementary, but as two separate and even competing issues. A popular argument employed (in this and other imminent conflicts and security risks) is that the Moroccan government's will to cooperate cannot be jeopardised by putting too much pressure on it for democratic reforms. The political pressure needed to induce incumbent rulers to give up powers is considered counterproductive for international actors in their role as mediators in the conflict and maintain Morocco's and Algeria's will to cooperate. In this light, the resolution of long-standing regional conflict and democratic reforms in the Maghreb are portrayed as competing agendas.

This implicit assumption, which is a common thread across European policies in the Middle East and North Africa, is based on a deeply flawed logic. It is clear that imminent conflict resolution needs above all timing, fingertips and diplomatic skill. From a long-term strategic point of view, however, the requirements of international diplomacy must not be confused with entirely reactive crisis management and incoherent short-term policies aimed at symptomatic relief. In this sense, the Western Sahara conflict is another example of the EU's incoherence vis-a-vis the Southern Mediterranean which is strained by a perceived incompatibility between long- and short-term security goals.

Democracy in the Maghreb has on numerous occasions been declared by the EU as a vital component of any strategy towards building stability and security in its neighbourhood. At the same time, the EU and its member states keep on torpedoing their own declarations with contradictory measures that respond to short-term political or economic interests in the region.⁸ As long as the EU remains unable to reconcile its long-term goals (peace, security, prosperity, stability) in the region with imminent crisis management, the structural root causes of conflict (among them, the lack of democratic representation and political participation) will keep on fuelling further conflict. Starting a process to evaluate how to strike a balance between competing policies in the Southern Mediterranean should be at the core of a new, sustainable EU foreign policy and render much of the current ad hoc crisis management unnecessary.

European governments typically treat democratic reform processes in the Maghreb and the issue of Western Sahara not as complementary, but as two separate and even competing issues

NOTES

1. See International Crisis Group: 'Western Sahara: Out of the Impasse'. Middle East / North Africa Report Nr. 66, 11 June 2007.
2. For a systematic account of this double track strategy, see Steven Heydemann: 'Upgrading Authoritarianism in the Arab World'. Saban Center for Middle East Policy at the Brookings Institution, Analysis Paper Nr. 13, October 2007.
3. International Crisis Group, op cit.
4. Human Rights Watch: 'Human Rights in Western Sahara and in the Tindouf Refugee Camps'. December 2008, available at www.hrw.org
5. See Human Rights Watch: 'Morocco: Suppressing Rights in Western Sahara'. Press Release, Rabat 19 December 2008.
6. European Union: 'Septième session du conseil d'association UE-Maroc, Déclaration de l'Union européenne', October 13, 2008, <http://www.delmar.ec.europa.eu/fr/communiqués/20081014a.htm>
7. Western Sahara Resource Watch: '426 organisations protest EU plans for Western Sahara'. Press Release, 5 December 2008, available at www.wrsww.org
8. For a detailed account of the EU's democracy and human rights record under the Neighbourhood Policy, see Richard Youngs (Ed): 'Is the European Union Supporting Democracy in its Neighbourhood?'. FRIDE / ECFR, September 2008, available at www.fride.org

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Intra-Magrebíes

Las relaciones Intra-Magrebíes
Haizam Amirah Fernández

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Haizam Amirah Fernández

*Investigador principal del área de Mediterráneo y Mundo Árabe
Real Instituto Elcano, Madrid*

El Magreb es una región en la que abundan las contradicciones. Sus países crearon la Unión del Magreb Árabe (UMA) en 1989 con la voluntad declarada de avanzar hacia la integración regional. Muchos de sus habitantes se refieren unos a otros como “hermanos”. Sus sociedades comparten lengua común, una cultura que las abarca, una historia con grandes similitudes y una religión mayoritaria. Además, sus economías tienen un gran potencial para complementarse entre sí y competir en mejores condiciones a nivel global. Sin embargo, varias décadas tras sus independencias, los Estados magrebíes muestran una gran desconfianza recíproca. Entre ellos la cooperación política es limitada, los contactos humanos escasos y los intercambios comerciales diminutos. Un solo dato refleja la situación actual de las relaciones intramagrebíes: de las seis fronteras terrestres que existen en el Magreb, sólo dos son fácilmente transitables para personas y mercancías (Argelia-Túnez y Libia-Túnez). La más importante (Argelia-Marruecos) permanece cerrada desde 1994, mientras que las restantes están militarizadas o tienen difícil acceso. La UMA es, a día de hoy, un contramodelo de lo que debería ser un proyecto de construcción regional.

Un rasgo característico del Magreb es la competición por el liderazgo regional. La lógica prevaleciente sigue siendo la del Estado-nación postcolonial, defensor a ultranza de su soberanía y receloso de los vecinos, donde la seguridad del Estado se confunde con la seguridad del régimen. Con frecuencia, el discurso que emplean algunos dirigentes magrebíes está demasiado centrado en el pasado (conflictos surgidos durante los procesos de descolonización y de construcción de los Estados modernos), como excusa para no avanzar hacia la consolidación de las relaciones en un marco regional integrado. Otro rasgo común es el déficit democrático. En distintos grados, los países magrebíes exhiben un autoritarismo robusto, en el que las élites emplean distintas tácticas de adaptación al medio, incluida la apertura limitada del sistema, con el fin último de perpetuarse en el poder. El principal consenso que se da en la región es preservar el statu quo, algo que los regímenes magrebíes han logrado, con notable éxito, a lo largo de las últimas décadas.

Un rasgo característico del Magreb es la competición por el liderazgo regional. La lógica prevaleciente sigue siendo la del Estado-nación postcolonial, defensor a ultranza de su soberanía y receloso de los vecinos

Los retos a los que se enfrentan los países del Magreb y sus sociedades tienen mucho en común en sus causas, pero sobre todo en las estrategias necesarias para afrontarlos con éxito

El Magreb tiene de positivo, si se compara con Oriente Medio, que el nivel de conflicto regional es mucho menor. Desde hace unas pocas décadas, no se producen invasiones entre vecinos ni se han realizado grandes intervenciones militares extranjeras en su territorio. A pesar de ello, el gasto militar sigue siendo elevado, e incluso ha aumentado en los últimos años.

Los retos a los que se enfrentan los países del Magreb y sus sociedades tienen mucho en común en sus causas, pero sobre todo en las estrategias necesarias para afrontarlos con éxito. Por el momento, eso no ha sido suficiente para forjar una visión conjunta ante esos retos, que no son pocos ni fáciles de resolver. La creación de riqueza en el Magreb depende, en gran medida, de factores fuera del control de la región, como son los precios de los hidrocarburos, el turismo extranjero, las remesas y la demanda de productos y bienes por parte de otros países, sobre todo europeos. Incluso la agricultura, generadora de empleo y riqueza especialmente en Marruecos, sigue dependiendo enormemente de la pluviometría. Cerca de dos terceras partes del comercio de la región se hace con Europa, mientras que menos del 4 por ciento de ese comercio se lleva a cabo entre los propios países magrebíes. Difícilmente así se puede construir una región, ni generar una amplia red de intereses comunes a partir de una lógica de cooperación.

Algunos datos demográficos dejan claro el alcance de los retos. Según Naciones Unidas, los cinco países del Magreb tenían poco más de 49 millones de habitantes en 1980, mientras que en 2005 la población había aumentado hasta superar los 82 millones. La proyección de cara a 2030 es que la región alcance los 110 millones. Existe otro dato esclarecedor que está en el corazón de los problemas (y oportunidades) que tiene la región: a día de hoy, algo más de la mitad de la población magrebí tiene menos de 25 años. El desempleo y el subempleo, cuyas tasas son elevadas, representan una amenaza seria para el mantenimiento de la cohesión social. A nadie se le escapa que las dificultades socioeconómicas crónicas tienen un efecto “expulsor” de población hacia el exterior en forma de emigración.

Por otro lado, la desvinculación de los jóvenes magrebíes de la política es casi total. En parte, eso se debe al carácter poco abierto de los sistemas políticos, y también al descrédito que sufren partidos políticos e instituciones estatales por su naturaleza no inclusiva. Los magrebíes que en 2030 tendrán 50 años, hoy tienen 28. Sin embargo, es prácticamente imposible ver a esa gente joven en los encuentros que en ocasiones se organizan para tratar sobre el futuro del Magreb y los retos que afectan a la región y a sus relaciones con el exterior. Queda patente una y otra vez que los países del Magreb no generan un fuerte sentimiento de ciudadanía entre sus habitantes, lo que tiene consecuencias tanto internas como para los países que reciben inmigrantes procedentes de la región. La apatía de amplios sectores sociales se refleja en las bajas tasas de participación en procesos electorales –que llegan a rozar cifras ridículas en algunos casos– y en el alto porcentaje de personas que dicen querer emigrar fuera de la región en busca de otra vida mejor.

No sólo eso. Una región se construye principalmente con sus sociedades. Ahora bien, el nivel de contactos entre las poblaciones magrebíes –y concretamente la juventud– es bastante limitado en la actualidad, con

las consecuencias que eso tiene para el futuro de la región. Pedir que se facilite la movilidad de los magrebíes hacia Europa mediante la concesión de visados y el establecimiento de programas educativos puede tener numerosos efectos positivos. Sin embargo, también se debería pedir que esa movilidad humana se facilitara y se promoviera entre los propios países del sur. De esa forma, las generaciones magrebíes más jóvenes podrán tener un mayor conocimiento mutuo que ayude a eliminar la desconfianza que persiste entre las de mayor edad, a las que pertenece un alto número de sus dirigentes. Como se ha demostrado en otras partes del mundo, las grandes transformaciones sociales, para que sean efectivas y duraderas, se han de producir desde el interior. Eso difícilmente ocurrirá en el Magreb mientras no haya una profunda renovación en los partidos políticos, muchos de los cuales están encabezados por incombustibles y ancianos dirigentes.

No parece que todo lo anterior transmita una imagen precisamente brillante ni tranquilizadora sobre el presente y el futuro de la región. Más bien, refleja una situación anómala si se tienen en cuenta los serios retos comunes y los escasos resultados de los llamamientos para la normalización de las relaciones intra-magrebíes.

Desde hace tiempo, el mundo se ha acostumbrado a que los regímenes magrebíes sean altamente estables, y a que no se produzcan grandes conflictos sociales ni regionales. El principal conflicto regional –el del Sáhara Occidental– es un conflicto de muy baja intensidad y se encuentra “gestionado”. El coste de mantener el statu quo es bajo para los regímenes (pero alto para la población civil saharauí que sufre las consecuencias directas de la falta de solución). Este conflicto complica bastante las relaciones regionales, pero no es la causa de fondo de que no haya una mayor cooperación ni integración en el Magreb. Más bien, es una manifestación de actitudes antagónicas y competitivas por la hegemonía regional, que se utiliza por parte de unos y otros para no dar pasos determinados –y de buena fe– para acabar con los enfrentamientos del pasado.

En cuanto al papel de la UE, las políticas europeas hacia el Magreb se han guiado tradicionalmente, en buena medida, por los intereses económicos y de seguridad. Sin embargo, desde hace unos años las visiones europeas del Magreb están condicionadas por el temor a la inestabilidad y el miedo de que se produzca un contagio del radicalismo social, sobre todo en su versión terrorista. La inmigración ilegal, resultado de continuados fracasos estatales en el Magreb, es otro motivo de preocupación para los europeos. Tal vez las políticas guiadas, aunque sea sólo en parte, por el miedo a esas amenazas no contribuyan a cambiar las condiciones que las generan (autoritarismo, falta de desarrollo humano, corrupción, etc.). Seguir apoyando a regímenes que no facilitan una apertura política ni garantizan los derechos de sus ciudadanos puede aportar estabilidad a corto plazo, pero mientras el descontento social no disminuya (y nada indica que eso esté ocurriendo), sólo se está aplazando la salida de esa explosiva realidad.

Al analizar el estado de las relaciones entre la UE y sus vecinos del sur, cabe preguntarse si es bueno que exista una proliferación de iniciativas desde el norte del Mediterráneo dirigidas hacia el sur (Asociación Euromediterránea, Política Europea de Vecindad, Unión para el

Las grandes transformaciones sociales, para que sean efectivas y duraderas, se han de producir desde el interior. Eso difícilmente ocurrirá en el Magreb mientras no haya una profunda renovación en los partidos políticos, muchos de los cuales están encabezados por incombustibles y ancianos dirigentes

Una dinámica que ha surgido como consecuencia de esa proliferación de iniciativas es que los magrebíes miran cada vez más hacia el norte, y se miran mucho menos entre sí

Mediterráneo, Foro 5+5, Diálogo Mediterráneo, etc.). Aunque se puedan dar muchos motivos que justifiquen el lanzamiento de todas y cada una de esas iniciativas, el hecho es que los resultados son mucho menos prometedores de lo deseado (y acordado voluntariamente por las partes). Los avances que se han realizado han sido parciales e insuficientes, y el proceso no ha estado exento de retrocesos. Una dinámica que ha surgido como consecuencia de esa proliferación de iniciativas es que los magrebíes miran cada vez más hacia el norte, y se miran mucho menos entre sí. Las excepciones son cuando se produce una cooperación intra-magrebí en la lucha contra todo aquello que amenaza a la supervivencia de los regímenes. De ahí que se haya aumentado la cooperación en materia de seguridad y lucha contra el radicalismo antisistema. Sin embargo, ese tipo de colaboración no ha contribuido a resolver los conflictos que existen dentro de la región, ni ha aliviado los problemas crónicos de carácter socioeconómico.

Aún existen grandes obstáculos para que se alcance una dinámica virtuosa en el Magreb que genere una mayor confianza entre sus Estados y sociedades. En ese contexto, queda la duda de si las condiciones inherentemente conflictivas entre dichos países pueden continuar existiendo mucho tiempo más sin que acaben por producir mayores conflictos en la región. De producirse, una posible consecuencia sería la adopción de políticas más extremistas en los países magrebíes, no solamente por parte de grupos islamistas, sino también de los regímenes que ahora están en el poder. Numerosos regímenes autoritarios de distintas regiones del mundo han promovido actitudes antidemocráticas mediante el control que ejercen sobre sus sociedades con el fin de garantizar su permanencia en el poder. ¿Serán los magrebíes una excepción?

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Intra-Magrebíes

Comment expliquer un dispositif de blocage au Maghreb?

Abdenour Benantar

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

COMMENT EXPLIQUER UN DISPOSITIF DE BLOCAGE AU MAGHREB ?

Abdennour Benantar

*Maître de conférences, Université de Batna ;
Maître de recherche, CREAD, Alger*

INTRODUCTION

Malgré les changements survenus à travers le monde ces deux dernières décennies, le Maghreb est resté insensible à toute mutation significative. La configuration qui y prévaut est celle d'un espace fragmenté, désarticulé et en proie à de profondes crises locales et régionales. En dépit de l'absence d'enjeux stratégiques majeurs ou de menaces territoriales réelles, le Maghreb demeure à la fois une zone différente et indifférente. Pourquoi le Maghreb n'est-il donc pas perméable au changement, en faveur d'une intégration régionale ? Dans cette contribution, on tentera d'expliquer cette singularité maghrébine. On s'efforcera d'analyser les relations intra-maghrébines d'une double perspective, institutionnelle (construction régionale) et sécuritaire. Le but recherché est, d'une part, d'identifier les handicaps majeurs empêchant l'émergence d'un espace maghrébin intégré, et d'autre part, d'examiner les aspects sécuritaires de ces relations partant d'une hypothèse qui consiste à dire que c'est bien la sécurité (incertitude stratégique) qui est au cœur du dispositif de blocage au Maghreb.

On fera d'abord un rappel historique de l'idée maghrébine et de l'évolution de la politique régionale. On analysera ensuite de plus près les handicaps (conceptuels, institutionnels, paramétriques – primauté politico-sécuritaire –, bilatéraux) de la construction maghrébine. On examinera enfin la question de pressions extérieures positives (européennes et américaines) en faveur d'une intégration maghrébine et la question de l'incertitude stratégique au Maghreb à laquelle contribuent les acteurs extérieurs majeurs. En somme, on essayera de répondre à trois questions essentielles. Quels sont les obstacles majeurs à l'intégration maghrébine ? Quel rôle, d'incitateur-facilitateur, des acteurs internationaux (Union européenne et États-Unis) peuvent-ils jouer au Maghreb ? Comment modifier le statu quo en faveur d'un espace régional intégré ?

Cette contribution tentera d'expliquer pourquoi le Maghreb est resté insensible à toute mutation significative, avec un espace fragmenté, désarticulé et de profondes crises locales et régionales

CONTEXTE HISTORIQUE D'UNE CONSTRUCTION MANQUÉE : RÉGRESSION DE LA CONSCIENCE POLITIQUE MAGHRÉBINE

Deux moments historiques de la formation de l'idée maghrébine sont à retenir : le congrès du Maghreb au Caire (février 1947) et le congrès de Tanger (avril 1958)

L'idée du Maghreb, au sens politique, est ancienne. Au début du 20^{ème} siècle, alors que les peuples du Maghreb étaient sous le joug colonial, Ali Bach Hamba, l'un des chefs nationalistes tunisiens, parlait déjà de la nécessité de l'unité du Maghreb.¹ Les nationalistes algériens avaient de leur côté créé l'Étoile nord africaine en France. Cette profondeur historique de l'idée maghrébine s'est confirmée avec les luttes pour l'indépendance, dans les années quarante et cinquante. Le concept du Maghreb s'est politiquement forgé à travers l'affirmation par les mouvements nationaux de la dimension maghrébine. Deux moments historiques de la formation de l'idée maghrébine sont à retenir : le congrès du Maghreb au Caire (février 1947) et le congrès de Tanger (avril 1958). Des représentants du parti el-Istiqlal marocain, du Front de libération national algérien (FLN) et du Destour tunisien avaient participé à ce dernier congrès qui s'est tenu au lendemain de l'indépendance du Maroc et de la Tunisie alors que la révolution algérienne se poursuivait. Ce fut le point de départ du projet régional maghrébin. La question de coordonner les efforts maghrébins face à la naissante Communauté économique européenne (CEE) fut l'une des questions débattues par les participants. Ce congrès reflète une conscience politique maghrébine qui dépasse largement, du point de vue de la vision stratégique, celle des élites au pouvoir depuis les indépendances. Depuis, la conscience politique maghrébine a nettement reculé en comparaison avec la période des luttes nationales. Dans ce sens, le plus grand échec des élites au pouvoir est bien la non construction du Maghreb.² En effet, des logiques étatiques rigides, en rupture avec l'approche visionnaire des pères du mouvement national maghrébin, se développent entravant tout processus régional, comme si l'affirmation nationale se faisait au détriment de la dimension maghrébine. L'ambitieux projet politique des pères fondateurs achoppe dès les indépendances sur des conflits (contentieux territoriaux, orientations politiques, choix idéologiques ...) et des priorités divergentes. La guerre (guerre des sables) a même éclaté entre le Maroc et l'Algérie, en octobre 1963, à cause de revendications territoriales marocaines au détriment de l'Algérie.

Mais ce climat de tension n'a pas empêché les tentatives d'initier une coopération régionale. L'Algérie, le Maroc, la Libye et la Tunisie ont créé le Conseil consultatif permanent du Maghreb (CCPM) en 1964 en vue notamment de coordonner les politiques économiques pour face au poids de la CEE. La Mauritanie a rejoint ce Conseil alors qu'il était déjà bloqué. Mais toujours est-il que ce fut la première structure régionale ayant regroupé les cinq pays maghrébins donnant pour la première fois un sens politiques aux frontières du Maghreb des cinq. Des frontières qui seront stabilisées par l'Union du Maghreb arabe (UMA). Mais cette première expérience maghrébine n'a pas abouti pour diverses raisons (clivages politiques, climat de guerre froide global et de conflits interarabes...).

Le début des années soixante-dix a connu une certaine amélioration des relations intra-maghrébines contribuant à régler des différends frontaliers. Mais cette détente a été vite submergée par la tension entre l'Algérie et le Maroc et aggravée avec l'éclatement du conflit du Sahara occidental.³ L'action commune maghrébine multilatérale s'est alors arrêtée : les pays maghrébins ont suspendu le sine die les activités du CCPM. Le même sort sera réservé, une vingtaine d'années plus tard, à l'UMA. Depuis, la crise du Sahara occidental s'est imposée comme un – et non le – déterminant des rapports intra-maghrébins.

UMA : UNE INSTANCE MORIBONDE

La guerre des alliances⁴ au Maghreb à laissé place à la fin des années quatre-vingt à une détente symbolisée par la tenue du sommet de Zéralda en Algérie (juin 1988), le premier de son genre dans l'histoire. Les dirigeants maghrébins s'y sont mis d'accord sur le principe de créer l'UMA. Ainsi, peu de temps sépare le retour des relations algéro-marocaines du sommet de Zéralda ce qui dénote la grande précipitation. Il s'agit là d'une tradition dans la politique arabe qui passe du jour au lendemain d'un contexte de haute hostilité à celui de projets d'intégration régionale et vice-versa.

Réunis à Marrakech (17 février 1989), les dirigeants maghrébins annoncent la création de l'UMA. Son traité constituant est marqué par le caractère général de ses objectifs, se contentant de vagues expressions sur la coopération économique et la politique commune. Le traité n'a pas défini le concept du Maghreb, du coup la maghrébinité n'est pas retenue comme critère d'adhésion de nouveaux États (article 7). Mais en fait, l'UMA a stabilisé les frontières du Maghreb donnant une meilleur visibilité à cet ensemble régional en y rattachant définitivement ses deux ailes est (Libye) et ouest (Mauritanie).

La prédominance de la logique de souveraineté et la modestie des objectifs économiques font de l'UMA plutôt une simple réconciliation entre les régimes (fin de la guerre froide locale et de la politique des axes). L'UMA est donc loin d'un projet d'intégration régional. Vouloir l'activer n'a pas de sens compte tenu de son niveau intégrationniste extrêmement bas.

Puisque conçue comme un instrument de réconciliation, l'UMA est de ce fait tributaire des aléas politiques qui ont provoqué le report sine die du septième sommet maghrébin.⁵ En 1995, ses instances sont suspendues à la demande du Maroc qui proteste contre la politique algérienne jugée hostile à ses intérêts (Sahara occidental). Mais en fait l'organisation avait été déjà malmenée par la Libye qui a refusé (janvier 1995) de prendre sa présidence en guise de contestation contre le respect de l'embargo international observé par les pays maghrébins. La présidence est alors revenue à l'Algérie, mais la crise algéro-marocaine a fini par avoir raison de l'UMA. Cette crise illustre une instabilité structurelle révélant une fois de plus l'absence de conviction politique et d'une vision maghrébine au moment de la création de l'UMA qui s'apparente à une déclaration d'armistice entre les régimes maghrébins.

Plus de six ans plus tard, les pays membres sont parvenus à se réunir, au niveau des ministres des Affaires étrangères à Alger, en mars 2001, pour activer leur instance. Mais ce fut une occasion pour les uns et les autres de réitérer leurs positions. Le représentant marocain a rappelé la position de son pays opposé à ce que la question du Sahara occidental soit mise de côté pour construire le Maghreb. Bien que cette question n'ait jamais été sur l'agenda des réunions maghrébines, elle est avancée par le Maroc comme la raison du blocage de l'UMA. De son côté, le représentant algérien a rappelé l'attachement de son pays au droit du peuple sahraoui à l'autodétermination. Deux éléments à retenir de cette réunion. Le premier est la tentative algérienne de convaincre les États membres d'approuver des amendements mettant fin à l'interférence entre les relations bilatérales et les intérêts régionaux des États membres et le remplacement de la règle du vote à l'unanimité par celle de la majorité. La Tunisie et la Libye

La prédominance de la logique de souveraineté et la modestie des objectifs économiques font de l'UMA plutôt une simple réconciliation entre les régimes. L'UMA est donc loin d'un projet d'intégration régional. Vouloir l'activer n'a pas de sens compte tenu de son niveau intégrationniste extrêmement bas.

Les pays maghrébins affirment que l'UMA est une « option stratégique » mais ils la délaissent en faveur d'autres horizons

étaient favorables à l'activation des instances maghrébines estimant que leur suspension était nuisible aux intérêts des États membres et qu'elle ne pouvait régler le problème du Sahara occidental. Mais au final, cette réunion n'a pas dérogé à la longue tradition des rendez-vous maghrébins manqués : aucun amendement n'a été adopté et aucune date n'a été retenue pour le sommet toujours reporté. Le second est la participation du Maroc, à cette réunion, qui reflète une certaine mutation dans sa politique à l'égard de l'UMA. Il avait suspendu ses instances en guise de protestation contre les positions algériennes jugées contraires à ses intérêts (Sahara occidental), or le voilà qu'il prenne part à cette rencontre sans que l'Algérie ne change de position.

OBSTACLES PARAMÉTRIQUES : PRIMAUTÉ DE CRAINTES POLITICO-SÉCURITAIRES

On ne peut que s'interroger sur les raisons ayant motivé la création de l'UMA. Logiquement, elle aurait été créée pour développer la coopération régionale afin de faire face au principal partenaire économique du Maghreb, à savoir de l'Europe, et se mettre au diapason des regroupements régionaux dans le monde. Mais en réalité, ces préoccupations, notamment économiques, étaient secondaires car les impératives économiques jouent un rôle mineur voire marginal dans la définition des relations intra-maghrébines, alors que les impératives sécuritaires demeurent le leitmotiv. De ce fait, l'attachement des États membres à cette institution est faible. L'UMA a vu le jour en vue d'une légitimation mutuelle des régimes en place plutôt que pour une coopération entre des États. L'adhésion à cette instance vise surtout à arrêter les campagnes médiatiques et à ne pas accueillir l'opposition du régime voisin. Cette question a d'ailleurs été une préoccupation majeure des États maghrébins au point de lui consacrer un article à part entière dans la charte constitutive!⁶

On comprend donc les desseins politiques ayant motivé sa création. Les régimes arabes ont pris l'habitude d'embellir la partie émergente de leur pouvoir autoritaire en embellissant leurs institutions ; démocratie de façade. Cette pratique s'est étendue à l'action régionale : les régimes se sont dotés d'institutions régionales qui leur donnent l'impression d'être à l'heure de la mondialisation. C'est ainsi que les expériences arabes d'intégration se caractérisent par une sorte de schizophrénie ; un discours unioniste et une conduite individualiste. Les pays maghrébins affirment que l'UMA est une « option stratégique » mais ils la délaissent en faveur d'autres horizons. Leur conduite est prisonnière d'une vision nationale restreinte et d'une conception dépassée de la souveraineté. Paradoxalement, l'arme de souveraineté brandie face au voisin immédiat disparaît soudainement lorsqu'il est question de la relation avec les puissances étrangères.⁷

OBSTACLES D'ORDRE CONCEPTUEL ET MÉTHODOLOGIQUE

Les États du Maghreb ont une approche conceptuelle erronée de l'intégration régionale qui combinée à la diplomatie spectacle, fêtant les retrouvailles des pays frères, a biaisé la dynamique maghrébine. Dans toute tentative d'intégration à l'échelle arabe, les liens communs sont mis en avant ; histoire, communauté de destin, religion, langue, culture,

continuité géographique... Ceci constitue une approche idéologique quant aux questions d'intégration régionale, qui devaient pourtant être conçues en termes de faisabilité, d'intérêts et de retombées tangibles. C'est dans la précipitation que l'on a annoncé la naissance de l'UMA : moins de deux ans ont séparé le retour des relations entre l'Algérie et le Maroc de sa fondation. La précipitation et l'exaltation ont eu raison de la temporisation et de la bonne préparation. Une initiative d'intégration régionale est réduite à de décisions et décrets politiques qui sont eux-mêmes soumis à la bourse des tensions intra-maghrébines. Or, l'intégration est avant tout un processus économique, politique et social complexe et de longue haleine.

Dans le monde arabe on commence par la politique et les liens communs, du coup tout projet régional s'effondre à la moindre altercation politique. On fait supporter/endosser aux liens communs plus qu'ils n'en peuvent, alors que les facteurs matériels et objectifs sont marginalisés, voire oubliés. Or, quelque soit leur importance, les liens communs ne suffisent pas à lancer un projet d'intégration. Ce sont des éléments facilitateurs, une plate-forme, qui sans valeurs communes et une grande vision, ne servent pas à grand-chose. Contrairement à l'expérience européenne, la construction maghrébine est dépourvue de valeurs communes et d'une conception d'intérêts communs...

A quoi sert l'UMA si ses États membres négocient séparément avec l'UE ? Il fallait commencer par la construction maghrébine avant d'établir des liens avec l'UE. Cela pose la question des intérêts : bien que ces intérêts ne soient pas contradictoires, les pratiques politiques des gouvernements les ont rendus contradictoires. De plus, l'existence de l'UMA n'a eu aucune incidence sur la vie quotidienne des maghrébins. C'est logique puisqu'elle visait la réconciliation entre les régimes.

HANDICAPS INSTITUTIONNELS DE L'UMA

Les obstacles institutionnels de l'UMA constituent un véritable dispositif de blocage mis en place par les États membres au moyen de choix assignés à sa charte constituante. En effet, les handicaps institutionnels dont souffre cette organisation découlent de la nature non évoluée de son traité, ce qui l'a rendu vulnérable à toute querelle politique entre ses membres. La méfiance réciproque a rendu les États membres très prudents d'où un complexe de souveraineté qui prive l'UMA d'un véritable niveau d'intégration régionale. Cette méfiance s'explique évidemment par l'absence de certitude quant à la conduite du voisin. L'incertitude, le complexe de souveraineté, l'absence de toute vision stratégique, l'inexpérience en matière d'intégration régionale et la nature – instrument de réconciliation – même de cette instance ont conduit à l'adoption de la règle du vote à l'unanimité (article 6). Or, ces États, qui sont membres de la Ligue arabe, savaient qu'une telle règle paralyse la Ligue, mais ils l'ont tout de même adoptée. De plus, tout amendement du traité de Marrakech est conditionné (article 18) à l'accord des cinq États membres. Ce dispositif de blocage institutionnel est complété par une autre règle d'unanimité, celle qui conditionne l'entrée en vigueur d'accords maghrébins à leur ratification par l'ensemble des États membres. Résultat, sur 36 conventions maghrébines, seules 5 sont entrées en vigueur.

A quoi sert l'UMA si ses États membres négocient séparément avec l'UE ? Il fallait commencer par la construction maghrébine avant d'établir des liens avec l'UE

Les pays maghrébins instrumentalisent le conflit du Sahara pour dissimuler leur propre échec et pour se donner par la même occasion bonne conscience en continuant à tourner le dos au Maghreb

Pour sortir de ce blocage, l'Algérie a proposé que les accords maghrébins soient mis en œuvre dès leur ratification par la majorité des membres et d'amender le traité constituant en vue de remplacer la règle du vote à l'unanimité par celle de la majorité. Mais cette question a été confiée à une commission technique en attendant la tenue du sommet toujours reporté aux calendes grecques...

CONFLIT DU SAHARA OCCIDENTAL : UN ALIBI D'IMPUISSANCE

Le conflit du Sahara occidental est un alibi d'impuissance par excellence. Ayant échoué dans toute entreprise de construction maghrébine, les États font porter à ce conflit plus que ce qu'il peut supporter. Lui imputer le blocage de l'UMA est une manière de se dédouaner, de porter la responsabilité sur l'autre, le voisin, et de continuer à regarder vers le nord en toute quiétude tout en tournant le dos au Maghreb. Or, ce conflit lui est antérieur et n'a pas entravé sa création. Et même en l'absence de ce conflit tous les prétextes (d'autres différends) auraient été évoqués pour justifier le non-Maghreb.

Pour le Maroc, la question du Sahara occidental ne constitue pas vraiment une ligne aussi rouge. Accepter de créer l'UMA alors qu'elle n'est pas réglée c'est admettre une séparation entre les deux processus. Suspendre donc les instances maghrébines sous prétexte de ce conflit est une incohérence politique évidente. Ce pays a aussi participé à la réunion maghrébine d'Alger sans qu'il y ait changement dans l'attitude algérienne. Par ailleurs, si l'argument peut être utilisé contre l'Algérie, il n'a aucun sens lorsqu'il s'agit de relations avec les autres pays du Maghreb. Qu'est-ce qui l'empêche de développer des projets d'intégration avec la Tunisie, la Libye et la Mauritanie ? Le constat est pratiquement le même pour l'Algérie : qu'est-ce qui l'empêche de développer des processus d'intégration avec ces trois pays, dans l'optique d'une construction maghrébine à géométrie variable ? Enfin, pourquoi la Libye, la Mauritanie et la Tunisie ne développent-elles pas un processus d'intégration triangulaire mettant l'Algérie et le Maroc devant le fait accompli en innovant (une intégration sans les deux poids lourds régionaux) en matière de coopération régionale ?

Certes, on ne peut ignorer l'influence qu'exerce le conflit du Sahara occidental sur la configuration maghrébine, mais tout ne peut lui être imputé. Les pays maghrébins l'instrumentalisent pour dissimuler leur propre échec et pour se donner par la même occasion bonne conscience en continuant à tourner le dos au Maghreb. Un immobilisme à l'échelle maghrébine qui contraste avec l'activisme et l'adhésion à toute sorte d'initiatives régionales en Méditerranée, au Moyen-Orient et en Afrique.

OBSTACLES D'ORDRE BILATÉRAL : PROBLÉMATIQUE DE LA NORMALISATION ALGÉRO-MAROCAINE

Les obstacles à la normalisation entre l'Algérie et le Maroc sont des entraves à l'intégration maghrébine en raison de l'importance de ces deux poids lourds régionaux. Rien ne peut se faire sans l'un ou l'autre, ce sont les deux acteurs les plus influents dans la région. En conséquence, leurs querelles sont de facto des obstacles à l'action maghrébine commune. Ce

sont donc des obstacles bilatéraux au poids multilatéral évident, que l'on peut résumer dans trois éléments principaux : le différend sur la manière de traiter le dossier islamiste ;⁸ la question de la réouverture des frontières et enfin le conflit du Sahara occidental.

Lorsque le terrorisme islamiste bâtit son plein en Algérie, sombrée alors dans un cercle vicieux de violence et de contre violence, le Maroc se croyait à l'abri d'un tel phénomène... Et le dossier islamiste devint rapidement une pomme de discorde de plus entre Alger et Rabat. La tension atteint son apogée en 1994 suite à l'attaque contre un hôtel à Marrakech à laquelle prirent part des français d'origine algérienne et marocaine. Affirmant une implication algérienne (l'enquête démentira toute implication algérienne), le Maroc décide, le 26 août 1994, d'imposer les visas non seulement aux Algériens mais aussi aux étrangers d'origine algérienne. Ce procédé ethnique fut un précédent dans les annales diplomatiques. Le lendemain, l'Algérie imposa des visas aux ressortissants marocains et ferma ses frontières avec le Maroc.

L'ouverture des frontières (1989-1994) avait été très largement bénéfique, sur le plan économique, pour le Maroc. Au grand flux de touristes algériens s'ajoutait le mouvement transfrontalier de marchandises qui a causé d'énormes pertes à l'économie algérienne : trafic de produits du marché algérien (acheté par l'Algérie et subventionnés) vers le Maroc. La question du trafic de divers produits, y compris les carburants, en direction du Maroc constitue un dossier sensible entravant la réouverture des frontières... Le Maroc réclame depuis plusieurs années la réouverture des frontières, procédant ainsi, à sa guise, au découplage de la question sahraouie de la relation bilatérale, alors qu'il avance cette question comme prétexte pour bloquer l'UMA, tandis que l'Algérie s'y oppose réitérant ses exigences (lutte contre le trafic, déplacement de groupes islamistes armés...).

Il semble que la perspective de la normalisation bilatérale demeure plutôt lointaine. Le Maroc exige un règlement du conflit du Sahara occidental conformément à ses intérêts (autonomie sous sa souveraineté). Tandis que l'Algérie opte pour un règlement entre les deux parties concernées, le Maroc et le Polisario, dans le cadre de l'ONU et conformément au principe du droit à l'autodétermination. Le Sahara occidental est devenu un enjeu de sécurité nationale de part et d'autres des frontières en raison de sa perception et de son instrumentalisation. Le Maroc le considère comme étant partie intégrante de son territoire et est donc disposé à user de tous les moyens pour faire changer l'attitude algérienne. Ainsi en 1993, il a essayé d'exercer un chantage sur l'Algérie : en échange de l'extradition d'un chef du GIA (Groupe islamique armé) ayant fui au Maroc, il a demandé que l'Algérie fasse des concessions dans le dossier du Sahara occidental, affirmant que la sécurité est un tout et indivisible.

QUEL RÔLE POUR L'UE ET LES ÉTATS-UNIS : POUR DES PRESSIONS EXTÉRIEURES « POSITIVES »

Les États maghrébins ont-ils besoin d'un meneur de jeux étranger pour qu'ils travaillent ensemble ? On peut à ce propos avancer l'hypothèse selon laquelle les puissances étrangères, tout particulièrement les États-Unis et l'Union européenne peuvent exercer des pressions positives sur les États du Maghreb pour qu'ils entreprennent ce qu'ils font déjà avec ces

Il semble que la perspective de la normalisation bilatérale demeure plutôt lointaine. Le Maroc exige un règlement du conflit du Sahara occidental conformément à ses intérêts tandis que l'Algérie opte pour un règlement entre le Maroc et le Polisario, dans le cadre de l'ONU

L'Europe comme l'Amérique contribuent à y préserver une incertitude stratégique. Cela dit, l'essentiel de la responsabilité incombe aux États maghrébins, car leurs vulnérabilités et instabilités sont d'ordre endogène

puissances, leur faire donc faire ce qu'ils n'entreprendraient pas de leur propre chef, dans un cadre purement maghrébin. Ce faisant, Américains et Européens contribueraient sérieusement et efficacement à la réussite de l'UMA. De part la géographie et la densité des rapports, l'UE s'avère un élément clé dans la construction maghrébine. Mais pour ce faire, il faudrait qu'elle ait une certaine conception du Maghreb, ce qui fait défaut pour le moment.⁹

Mais l'UE commence à prendre conscience du caractère régional de certains problèmes au Maghreb ou en provenance du Maghreb, comme l'immigration clandestine, exigeant des réponses régionales. La dimension horizontale, Sud-Sud, s'avère donc un élément indispensable à la stabilisation en Méditerranée. La dimension verticale permet certes aux Européens de mettre à jour la dépendance du Maghreb vis-à-vis de l'UE, mais ne leur permet nullement de le transformer en une zone de stabilité et de prospérité. En cultivant une approche bilatérale verticale, l'UE provoque une rivalité à rebours à laquelle se livrent les pays maghrébins et qui finit par miner le Maghreb, contribuant aux tensions intra-maghrébines et éloignant toute perspective de construction régionale.

En définitive, si la construction maghrébine est d'abord une affaire des maghrébins, le rôle de l'Europe, négatif ou positif, reste décisif quant à la densité des rapports euromaghrébins et à la proximité géographique. À l'heure actuelle, la perspective de pressions européennes positives demeure lointaine car l'Europe continue à coopérer avec le Maghreb plus par peur que par intérêt. De plus, les pressions de nature économique n'ont pas d'équivalent en matière sécuritaire. On se demande d'ailleurs si les politiques européennes n'entravent pas l'édification régionale au Maghreb. Lier ses États, pris individuellement, à des initiatives de sécurité en Méditerranée sans considération aucune de la dimension Sud-Sud n'est-il pas une façon de restructurer le Maghreb de manière à le rendre toujours demandeur de coopération sécuritaire avec le Nord ? Ce faisant, l'Europe comme l'Amérique contribuent à y préserver une incertitude stratégique. Cela dit, l'essentiel de la responsabilité incombe aux États maghrébins, car leurs vulnérabilités et instabilités sont d'ordre endogène.

CONSTRUIRE LE MAGHREB... ACCROÎTRE LA COMMUNICATION, C'EST RÉDUIRE L'INCERTITUDE

Cette double logique occidentale, économique intégrationniste et sécuritaire dés-intégrationniste renvoie les États du Maghreb à leurs propres contradictions. Ils ne peuvent exiger de l'Europe de construire avec eux ce qu'ils sont incapables de faire entre eux. La méfiance et la suspicion structurent les relations intra-maghrébines. A contrario, la confiance marque leurs relations bilatérales avec les puissances occidentales. Ils discutent, individuellement, des mesures de confiance et de sécurité et organisent des manœuvres avec ces puissances alors que la méfiance et les soupçons caractérisent leurs relations. C'est dans ce sens, que les pays occidentaux participent à un processus dés-intégrationniste au Maghreb. Même la lutte anti-terroriste, qui jouit d'un consensus, ne parvient pas à injecter une dose de confiance dans les rapports intra-maghrébins.

Les États maghrébins ne communiquent pas entre eux, et lorsqu'ils le font c'est souvent sous forme de campagnes via médias interposés. Cette

méfiance vis-à-vis du voisin immédiat est la conséquence de l'incertitude et de l'imprévisibilité quant à la conduite de l'autre. En effet, ce manque de confiance, voir d'absence de confiance, résulte plus de l'absence de communication entre États maghrébins et de la prédominance de la logique du *self-help* dans les relations intra-maghrébines, que d'une menace territoriale.¹⁰ Or, si l'incertitude accroît la méfiance, la communication accroît la confiance. Des mesures de confiance et de sécurité s'avèrent donc nécessaires au Maghreb pour en faire un espace stable et propice à la coopération. Un objectif (la coopération) qui ne peut être atteint dans un contexte d'incertitude et d'imprévisibilité.

CONCLUSION

Il convient tout d'abord de s'arrêter sur une double surestimation. La première est la surestimation du poids des relations algéro-marocaines comme l'obstacle majeur de la construction maghrébine. Or, les maux du Maghreb ne peuvent être réduits, ni au conflit du Sahara occidental, ni à la problématique de la normalisation entre l'Algérie et le Maroc. C'est l'existence d'intérêts divergents qui est à l'origine de cette configuration. Des États comme le Maroc et la Tunisie ne sont pas disposés à remettre en cause leurs liens bilatéraux très poussés avec l'UE au profit d'une piste multilatérale maghrébine. Le Maghreb demeure marginal dans les priorités de ses États qui cherchent un arrimage économique, voire sécuritaire, à l'Europe. Tout ne peut donc être imputé à la relation conflictuelle algéro-marocaine, aussi influente soit-elle. La seconde surestimation est l'impact (positif) de l'ouverture des frontières entre l'Algérie et le Maroc, par ailleurs très poreuses, sur les rapports intra-maghrébins. Une telle ouverture pourrait s'avérer une simple légitimation et/ou reconnaissance du trafic transfrontalier illégal, de tout genre. Et puis les obstacles majeurs du blocage régional ont leurs propres dynamiques et sont antérieurs à cette question et ne seront pas levés une fois les frontières rouvertes. Il faut avant tout une vision commune, une vision d'avenir des rapports intra-maghrébins. La fermeture des frontières est une conséquence d'une crise structurelle, s'attaquer aux conséquences ne règlera pas les problèmes qui en sont à l'origine.

L'essentiel de la responsabilité du blocage incombe certes à l'Algérie et au Maroc, mais les autres acteurs de l'UMA s'accommodent bien de cette situation et poursuivent eux aussi leurs propres objectifs sans considération aucune pour la construction maghrébine. Par ailleurs, on ne peut construire un ordre régional au rabais, l'Algérie et le Maroc doivent se donner les moyens matériels – l'argent est aussi le nerf de la paix – et réflexifs (une conception stratégique) à la hauteur de leur ambition. L'échec de l'UMA est patent, mais il est imputable aux États membres qui lui ont assigné des mécanismes de blocage évidents.

Comment débloquer la situation ? Comment démanteler ce dispositif de blocage, que l'on vient d'analyser ? L'approche la plus appropriée pour y parvenir semble être la démocratie, seule en mesure de redéfinir le champ politique à l'intérieur de chaque pays et par ricochet, la configuration régionale ainsi que la relation avec le monde extérieur. Mais c'est une perspective de recherche que l'on ouvre ici, à savoir la vertu intégrationniste de la démocratie appliquée au contexte maghrébin.

La fermeture des frontières est une conséquence d'une crise structurelle. S'attaquer aux conséquences ne règlera pas les problèmes qui en sont à l'origine

Notes

1. Mohamed Abed Jabri, « Evolution of Maghreb Concept : Faces and Perspectives », in : Halim Barakat (ed.), *Contemporary North Africa : Issues of Development and Integration*, London, Croom Helm, 1985, p. 65.
2. Le non-désir du Maghreb dont elles font preuve, dans la pratique, contraste avec l'intérêt manifesté au niveau universitaire où l'on peut parler d'une conscience maghrébine. Le nombre croissant de colloques universitaires et de projets de recherche sur le Maghreb témoigne d'un certain désir, voire d'un désir certain, du Maghreb.
3. En réaction à l'accord tripartite (Espagne, Maroc et Mauritanie) divisant le Sahara occidental entre ces deux derniers pays, l'Algérie apporte son soutien au Polisario.
4. En riposte au « traité de fraternité et de concorde » conclu (19 mars 1983) entre l'Algérie et la Tunisie (auxquelles s'est jointe la Mauritanie en décembre 1983), le Maroc et la Libye concluent (13 août 19983) l'« Union des Etats arabes et africains ».
5. Six sommets ont eu lieu entre janvier 1990 et avril 1994, mais le septième sommet devant avoir lieu en Algérie ne s'est jamais tenu. Les précédents sommets, en particulier ceux 1991 et 1992 ont insisté en vain sur le besoin de prendre les mesures nécessaires à la mise en œuvre des différents accords en vue d'établir une zone de libre-échange maghrébine.
6. L'article 15 du traité de Marrakech stipule que « Les Etats membres s'engagent à ne permettre sur leurs territoires respectifs aucune activité ni organisation portant atteinte à la sécurité, à l'intégrité territoriale ou au système politique de l'un des Etats membres ».
7. Abdennour Benantar, *La dimension méditerranéenne de la sécurité algérienne : Algérie, Europe et alliance atlantique*, Alger, La Librairie contemporaine, 2005, pp. 92-93 (en arabe).
8. Mais suite aux attentats du 11 septembre et surtout ceux de Casablanca, le terrorisme islamiste a quelque peu rapproché les positions des deux pays, en matière de sécurité.
9. Le Maghreb n'existe pas pour l'Europe, il est divisé en cercles distincts avec lesquels elle entretient des rapports bilatéraux : L'Algérie, le Maroc et la Tunisie sont traités dans le cadre euro-méditerranéen (processus de Barcelone, accords d'association et PEV), la Mauritanie dans le cadre des ACP (accords de Lomé) et la Libye est hors échelle, car ne disposant d'aucun lien institutionnel avec l'UE.
10. En dépit de son instabilité, le paysage stratégique maghrébin ne connaît pas réellement l'existence de menaces territoriales, contrairement à celle prévalant au Moyen-Orient.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Árabe-Israelíes

Israeli-Palestinian relations and the prospects for conflict or peace
Stephan Stetter

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

ISRAELI-PALESTINIAN RELATIONS AND THE PROSPECTS FOR CONFLICT OR PEACE

Stephan Stetter

*Professor of International Politics and Conflict Studies,
Universität der Bundeswehr, Munich*

INTRODUCTION

For many years it now has been a quite popular exercise in politics and the academia to discuss whether, in the context of Israeli-Palestinian relations, a two-state solution is still feasible or whether the window of opportunity created by the Oslo peace process is rapidly closing, leaving a one-state solution the only realistic option. This is not about nationalist-fundamentalist discourses in Israel and Palestine which strive for complete political control over the territories of Israel, the West Bank and the Gaza Strip in form of either a Jewish-dominated Greater Israel or a Palestinian/Muslim-led Greater Palestine. If referred to by more conciliatory political actors (such as inter alia Palestinian president Abu Mazen or peace-oriented NGOs in Israel), the notion of a one-state solution builds on the premise that a continuation of Israeli occupation of Palestinian lands, being accompanied by Israeli settlement expansion, the building of roads and the maintenance of Israeli army posts on Palestinian territory, would ultimately render the livelihood of a Palestinian state lacking territorial contiguity unlikely. In my summary remarks I would like to pick up on this discourse of a 'closing window of opportunity for a two-state solution' by arguing three things. Firstly, and somewhat ironically the most likely alternative to a two-state solution currently is not so much a one-state solution (namely a formal or de-facto annexation of Palestinian lands by Israel, which leaves Israel with the choice of either granting Palestinians Israeli citizenship thereby undermining the Jewish character of the state, or by permanently excluding Palestinians in this greater Israel, at least those who do not currently possess Israeli citizenship, from having access to full citizenship rights, which would compromise the democratic character of Israel). I argue that in the current political climate, in which the West Bank and the Gaza Strip drift further apart, a de-facto three-state solution seems to be the more likely scenario. Secondly, referring to a 'closing window of opportunity for a two-state solution' certainly is a dramatic political appeal with the (rather helpless) attempt to gather support for a new peace process amongst Israelis and Palestinians but is at second sight not really convincing. There certainly is a high price paid by many people in the region due to the protracted conflict and ongoing violence – and this might continue for many more years or decades. However, there is no reason to assume that if there is a genuine peace process supported by an overwhelming majority on both

Given the current political climate, in which the West Bank and the Gaza Strip drift further apart, the most likely alternative to a two-state solution is a de-facto three-state solution

With hindsight it is easy to criticise this piecemeal approach of the Oslo process, but one should remember that already the cautious rapprochement between Israel and Palestine after 1991 required considerable energy, daringness and courage from both sides

sides and the Western and Arab international community that a two-state solution could not be the outcome say in 2009, 2020 or 2050. Thirdly, any sustainable peace process must entail a strong regional dimension turning the Middle East – from Cairo, via Tel Aviv, Jerusalem, Damascus, to Baghdad and Teheran – into a security community. Rather than considering this a utopian project of an (impossible) future, I suggest that some steps could already be taken at present, thereby creating conditions which really would facilitate ‘painful’ compromises for Palestinians and Israelis alike.

THE ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT RE-VISITED

It has in the past often been argued that if Israeli occupation and, in particular, the building of Israeli settlements, roads and army outposts in the West Bank would continue, this would ultimately inhibit any two-state solutions. As already argued above, it is in particular groups and actors on both sides, which are actively striving for a lasting peace agreement, which often resort to this argument. According to this perspective, the main problem of the Oslo process was that its main protagonists trusted that enough trust would be created between both sides during the Interim Period from 1994-1999 so that the key issues of the final status negotiations (borders, Jerusalem, refugees, settlements and security issues) could, on the basis of such mutual understanding, be solved more easily. With hindsight it is easy to criticise this piecemeal approach of the Oslo process, but one should remember that already the cautious rapprochement between Israel and Palestine after 1991 required considerable energy, daringness and courage from both sides. Yet, it is equally true that the excesses of violence between Jews and Palestinians – such as the suicide bombings by Palestinians against Israelis, in particular in the second half of the 1990s, the 1994 massacre by Baruch Goldstein against Muslim worshippers, the second Intifada or the 1996 assassination of prime minister Jitzhak Rabin by Jewish fundamentalist Yigal Amir – not only fostered an inward-looking attitude on both sides and a re-emergence of negative stereotypes against the Other amongst many Israelis and Palestinians but, maybe even more important, shattered the hopes which had existed amongst many people in the region during the short honeymoon period between Israel and her Arab neighbours in the first half of the 1990s. Social psychologists underline that there is hardly anything that is more detrimental to successful conflict resolution than the frustration of (cautious) hopes and expectations.

THE DOMESTIC EFFECTS OF CONFLICT

It was precisely the circle of violence, fear, growing distrust and growing alienation that facilitated the increasing tendency to pay a lip service to the Oslo process while supporting actions on the ground that hardly were conducive to peace. Occupation and the continuation of settlement expansion played an important role in that context, although they never were the only factors explaining the failure of Oslo. However, this is not the place to repeat the often told story of the few ups and many downs of the peace process and the lacking courage of various political leaders (and the wider publics) from both sides. As sociological conflict theory reminds us, the effect of protracted social conflicts is not only the hardening and growing distance between the two conflict-parties but also the danger that the sparks of conflict ignite societal tensions on the side of each conflict party to the point that

internal cohesion collapses and gives way to domestic violence and conflict. It is precisely this mechanism which has gradually encroached upon Israeli and Palestinian society. In the case of Israel this has so far not led to major confrontations between the Jewish citizens of Israel, although the memory of the Rabin assassination and recent episodes such as the evacuation of the Gaza Strip or the Beit Ha-Shalom settlement are a forceful reminder to the collective Israeli memory, that between conflict and peace might lie a painful period of inner-Jewish violence. However, what can be observed is a growing alienation including violent clashes and fierce rhetoric between the Jewish majority, on the one hand, and the 20 per cent of Palestinian Israelis. And what also can be observed is the impossibility of any Israeli government since 1996 to survive the whole legislative cycle. The break-down of governments and early elections in Israel is a strong indication of the traces which the Middle East conflict leaves in Israeli politics and although it has not led to a crisis of the entire political system it is a powerful reminder of the divisive potential of the conflict even within the Jewish parts of Israeli society.

The Israeli-Palestinian conflict is not only a bilateral conflict but also a conflict which has a strong domestic dimension

In Palestine, the situation is even graver. There the sparks of conflict have lit a fire which has brought Palestine to the brink of civil war, with Fatah and Hamas being the two main protagonists. This brings me now back to my main argument. There is some truth to the observation that the effects of Israeli settlement expansion and army control undermines the ability of the Palestinian Authority to exercise a Weberian monopoly of force ('a state is a human community which can successfully claim the monopoly of the legitimate use of physical violence within a distinct territory') and that if Israeli settlements, roads and army posts render the West Bank a patchwork of fragmented governance regimes (areas A, B and C). If this becomes a permanent pattern, a Palestinian state would indeed no longer be feasible (or maybe even wanted by Palestinians) and there might come the day that both sides find themselves in situation where a one-state solution is the only option left (with the aforementioned problems this would create for Israel's goal to be a Jewish and democratic state).

The problem I have with this argument is that it relies on too many 'ifs'. Moreover, it also dramatises by presenting a deterministic picture hardly attractive to either a majority of Palestinians and Israelis with the obvious goal of generating political support to 'act now' in favour of a two-state solution and a more peaceful future for both sides. In one word, the argument that the 'window of opportunity for a two-state solution rapidly closes and if we don't act now we will, like it or not, have a one-state solution' serves political purposes but is neither an accurate description of the current reality of the conflict nor of future developments.

As far as the current situation is concerned, I would like to draw attention back to my earlier point that the Israeli-Palestinian conflict is not only a bilateral conflict but also a conflict which has a strong domestic dimension. This can be observed in Palestine where the alienation between Hamas and Fatah has led to severe acts of violence, torture and killing between these two sides – and those Palestinians caught within this domestic front line. The undeclared Palestinian civil war in Gaza and the West Bank goes on at the moment we speak and solving it might in the meantime require similar efforts as in the larger Israeli-Palestinian arena, as the lessons of Lebanon and Algeria testify. There is no indication that the attempts to establish a national unity government would yield fruits and currently both sides continue consolidating their rule in the respective territory, Hamas (in spite of the January 2009 war) in

Any lasting peace process would require the widest possible inclusion of political and social groups in both countries

Gaza and Fatah in the West Bank. Seen from that perspective, the encroachment of the Israeli-Palestinian conflict into domestic politics indeed hampers the prospects for a viable two-state solution. However, what emerges is not so much a development leading to a homogenous one-state solution but a situation characterised by a de facto three-state solution (a Hamas-led Gaza Strip, Israel and a Fatah-led West Bank) or, if one would like to fully integrate Israeli occupation and settlement policy into that picture, a four-'state' solution.

THE WAY AHEAD

As social scientists we should be very careful in suggesting possible solutions for the 'way ahead'. The derailed Oslo process reminds us that things can go wrong and that the success of peace processes can at no stage be guaranteed. Social scientists are good in explaining afterwards why things have developed a specific way (e.g. why the Berlin Wall fell, why the Oslo process was possible and why the 2006 Lebanon war broke out), however, they usually do not come up with these explanations before the event occurs and if they do so I would almost always consider this an example of educated guesses – and since there is quite a number of Middle East researchers and commentators on the Middle East in politics, academia and the media, somebody must be right some time. So let me close not by suggesting how we can put the Middle East peace process back on track but by making some suggestions, which I regard as food-for-thought for our discussion, and which present some hypotheses about what I would consider necessary factors for a lasting peace in the region.

Firstly, I do consider inclusion a key component of any stable political framework both within Israel and Palestine as well as between the two sides. I am not talking about how inclusion could be brought about (which would require a separate analysis), but merely want to make the argument that any lasting peace process would require the widest possible inclusion of political and social groups in both countries. It is for that reason why I am sceptical about the often-used distinction between doves and hawks or the talk about spoilers. As the history of the Middle East (and other parts of the world) illustrate, peace agreements are often concluded between those who were defined (by themselves, the other party or the international community) as hawks or spoilers (e.g. Begin, Arafat). Moreover, independently of whether doves and hawks exist (which are problematic static categories anyway), a viable peace agreement in the Middle East will have to solve the problem of how to get the support of those currently sceptical about or bluntly opposed to any form of reconciliation. Without going into further detail here what I am suggesting is that a future peace agreement will only be possible if it has the full support of marginalised groups such as the Israeli Palestinians and at least the acceptance by powerful groups on the 'hawkish' side in both Israel and Palestine, which will most likely continue to play an important political role in both countries, such as Hamas, the Jewish Settlers' Council, the Shas Party etc. I do not argue that it will be easy (or even possible) to include some or all of these actors in a 'peace project' but in order for such an agreement to be sustainable a significant number of today's 'hawks' needs to get a place on the table.

Secondly, contrary to the popular phrase of 'windows of opportunity' which are allegedly rapidly closing, I am less sceptical about the long-term possibility of the two states of Israel and Palestine living peacefully side-by-side. I am

more sceptical about the short-term prospects although experience tells us that history always has (good or bad) surprises in store. The reason why I am sceptical for the short-term is not so much the intensity of current conflict dynamics before and after the Gaza War but rather a psychological consideration. Thus, what is intriguing when studying public opinion in Israel and Palestine is the high level of support a potential peace agreement (including compromises by the own side) receives on an abstract level. These figures (usually between 70 to 80 per cent on each side in favour of 'peace' and 'compromise') so obviously contradict the fierce political reality and lack of empathy on the ground that the main explanation for this difference might be that while most people on both sides want 'peace', they simply do not believe in the chances of peace to prevail. The reason for that agony must in my view be sought in the traumatic experience in both Israel and Palestine resulting from the deterioration and ultimate failure of the Oslo process, the responsibility for which is usually attributed more or less solely to the other side (as epitomised in Ehud Barak's statement after the failed 2000 Camp David summit 'we made the most generous offer ever, but they rejected even without considering it'). The problem was not only that the Oslo process failed (that is what conflict parties usually expect from their enemies) but rather that at the beginning of this process there was so much genuine hope on both sides (amongst both policy-makers and the public) that the failure was perceived as a tragedy. As one of the icons of sociological conflict theory, Georg Simmel (1858-1918), once wrote, there is hardly anything more problematic in a conflict than an *almost* solved conflict which, for whatever reason, finds itself back at square one. Conflict parties will be extremely hesitant building up again the necessary trust and hope which once (and if only for a very short time) existed and which is a prerequisite for any sustainable peace process.

Finally, when thinking about a 'peaceful' Middle East we need not forget the regional and global dimension of this peace. While a lot could be said about the global dimension (and the role of the US, the EU and others need to play in that context) I would like to close my presentation with a thought about the regional dimension of a sustainable peace. As other world regions teach us, a solid regional peace depends on the institutionalisation of a (more or less formalised) regional security community, as this term has been coined by Karl W. Deutsch. In other words, we should not restrict our creativity to reflecting on the shape of a just and durable two-state solution. Countries and people in the Middle East, as elsewhere, are deeply entangled on a political, economic, social and cultural level (and this is particularly true for Israelis and Palestinians) and we therefore need to think beyond the state when imagining a peaceful Middle East. As important as a two-state solution might be, security, development and peace in a globalised world depend on open, fluid and fuzzy borders which render war and violent conflict between long-term foes ever more unlikely. Establishing such a security community in the Middle East might be even more challenging than agreeing on a two-state solution but that should not prevent us from thinking about how such a Middle East/West Asian security community which integrates the region from Cairo, via Tel Aviv, Jerusalem, Damascus and Baghdad to Teheran will look like since it seems to me the prerequisite for rendering any two-state solution sustainable. This is not to argue that such a regional security community is realistic (it certainly is not, but see my argument on likelihood above) but rather that 'peace' in the Middle East will only be realistic if it transcend any one-, two-, three- or four-state solution and firmly integrates Israel and Palestine into such a security community between governments and people in the region.

What is intriguing when studying public opinion in Israel and Palestine is the high level of support a potential peace agreement (including compromises by the own side) receives on an abstract level

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Árabe-Israelíes

El Próximo Oriente y la diplomacia de segunda vía
Emilio Cassinello

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Emilio Cassinello

Director General del Centro Internacional Toledo para la Paz, Madrid

El Próximo y Medio Oriente parece fatalmente destinado a ser una región sometida a las interminables tensiones de una multiplicidad de enfrentamientos. Pero el conflicto por antonomasia - con ecos bíblicos- es el que enfrenta a israelíes y palestinos. No se trata de un simple conflicto territorial y de límites, sino de ethos y existencial, un conflicto que si bien en cuanto a su naturaleza es eminentemente político -en el sentido más amplio del vocablo- incorpora narrativas irreconciliables donde ambas partes alegan excluyentes derechos históricos e inflexibles dictámenes divinos.

Tomando prestadas frases del historiador y político Shlomo Ben Ami (ex Ministro de Exteriores israelí y negociador en Camp David y Taba, hoy Vicepresidente del CITpax), en la región hay demasiada historia para tan poca geografía, y forma parte de un escenario donde el político ha vencido sistemáticamente al estadista, el máximo israelí no llega al mínimo palestino y el contexto ha derrotado al texto. Y, sin embargo, tanto para israelíes como palestinos, los términos de una posible solución permanente se han convertido en un catálogo familiar que en sus líneas básicas son conocidas y reconocidas. La fórmula y los detalles de un acuerdo definitivo ("*end game*"), explícita o implícitamente aceptados, se han ido definiendo en un tortuoso derrotero - con guerras e intifadas entremezcladas- que ha ocupado los últimos 60 años, dejando atrás hitos importantes que van desde la pléyade de resoluciones de Naciones Unidas al acuerdo de Camp David de 1978; la decisión del Consejo Nacional Palestino en Argel en noviembre de 1988, aceptando la partición en dos Estados; la Conferencia de Paz de Madrid de 1991; los Acuerdos de Oslo del 93, y ya entrado el nuevo siglo, los parámetros de Clinton, las discusiones de Taba, la Hoja de Ruta, la Iniciativa Árabe de Paz y finalmente las malogradas expectativas de Annápolis.

Como se repite una y otra vez, a estas alturas de este inacabable drama histórico no hace falta inventar la rueda ni descubrir el Mediterráneo para imaginar de antemano la única solución aceptable/estable, básicamente diseñada en los parámetros clintonianos: dos Estados, fronteras del 67, permutas territoriales para compensar los asentamientos, capitalidad dividida en Jerusalén, régimen especial para la Ciudad Antigua, retorno de

En el Próximo y Medio Oriente hay demasiada historia para tan poca geografía, y forma parte de un escenario donde el político ha vencido sistemáticamente al estadista

En este universo de complejidades agónicas y antagónicas, no es superfluo preguntarse por el papel que ha podido jugar la diplomacia de segunda vía

los refugiados palestinos limitado y pactado. Véanse las sorprendentes declaraciones en este sentido de un Olmert –anterior halcón- cuando ya es impotente para impulsar el proceso de paz como Primer Ministro en funciones. No han fallado ni la imaginación ni las ideas, ha fallado la voluntad política de los protagonistas principales y la entereza de la comunidad internacional – con una UE que inspira pero no intimida (otra de las gráficas sentencias de Shlomo Ben Ami) y un EEUU que ignoró las indispensables características fundamentales del *honest broker* - como mediador imparcial y fiable- y que en las encrucijadas vitales ha reaccionado tarde y con miopía. Es decir, la solución ha sido bloqueada por el contexto y por los políticos de todos los campos.

En este universo de complejidades agónicas y antagónicas, no es superfluo preguntarse por el papel que ha podido jugar la diplomacia de segunda vía, llamada también diplomacia paralela, alternativa o privada, frente a la diplomacia oficial o gubernamental. Nunca más apropiado para esta ocasión que recurrir a una definición acordada entre cuatro autores (dos palestinos, dos israelíes: Hussein Agha, Ahmad Khalidi, Shai Feldman y Zeev Schiff) del libro de referencia: *Track II Diplomacy, Lessons from the Middle East*:

“La diplomacia paralela o de segunda vía son discusiones y debates entre personas que no ostentan cargo oficiales o de representación política, que pretenden clarificar situaciones de conflicto y explorar las opciones para resolverlas en un contexto y circunstancias menos formales y rígidas que en negociaciones oficiales”. Distinguen entre la llamada diplomacia de segunda vía “dura”: aquella que ayuda y contribuye a negociar acuerdos políticos entre las partes, o a reiniciar una negociación bloqueada que es imposible proseguir por medios formales; y la diplomacia paralela “blanda”, que se limita al intercambio de ideas, percepciones e información, para mejorar la comprensión de las políticas y posiciones de cada una de las partes o familiarizarse con los problemas y dificultades respectivas para llegar a adoptar ciertas medidas, con la intención de conformar la opinión pública de cada una”. Si tomamos en cuenta los actores, habría que mencionar la existencia de lo que se ha llamado “diplomacia de vía intermedia”, o –en su denominación anglófona- *1.5 track diplomacy*. En esta variante, se mezclan personas que no tiene ni cargo ni responsabilidad oficial (pero que lo han tenido y tienen experiencia en los problemas a resolver, además de capacidad y capilaridad para llegar a las instancias de poder) y funcionarios públicos o responsables políticos en ejercicio. Continuando con la paráfrasis del poder blando o duro de Joseph Nye, podríamos calificar esta variante como “diplomacia hábil”/ “*smart diplomacy*” – paralela al “*smart power*”.

Los siguientes puntos proporcionan un sumario de las características que definen a la diplomacia de segunda vía, así como los efectos que pueden producir o esperarse de estas operaciones paralelas:

1. Son procesos preparatorios, que no sólo sirven el propósito de preparación de textos sino de maduración del contexto, o que pueden reparar o reencauzar procesos corrompidos.
2. En sus fases preliminares, pueden conseguir el acercamiento de partes encontradas que oficialmente rehúsan el contacto y el establecimiento de medidas de confianza.

3. Pueden ser concurrentes o simultáneas. Oslo II tenían lugar a la vez que las negociaciones oficiales de Washington, como complementarias y no excluyentes. Es más, Yosi Beilin, Viceministro israelí de Exteriores, consideraba más creativos y productivos los encuentros de Oslo que los de la capital americana.
4. Permiten la entrada de nuevos actores, por ejemplo, no estatales (como podrían ser los casos de Hizbolah y Hamas).
5. Efecto nivelación: producen una paridad de condiciones y reducen las asimetrías y desequilibrios de fuerza, limitando los efectos de las desigualdades, al sustituir la lógica de las capacidades militares o económicas por la lógica de las ideas.

Esta diplomacia paralela ha tenido un protagonismo activo y frecuente en el Próximo Oriente, habiendo contribuido significativamente -en aspectos críticos- a la formulación inicial de un cuerpo de soluciones básicas, anticipándose a su aceptación formal. Después de la Conferencia de Paz de Madrid 1991, los autores mencionados relacionan -como principales- las siguientes iniciativas:

I - El proceso de Oslo es un caso ejemplar de diplomacia de segunda vía que transita aceleradamente hacia la "vía intermedia" (*1,5 track diplomacy*). Por parte noruega la convocatoria la efectúa formalmente el "Instituto para la Aplicación de las Ciencias Sociales" (FAFO, dirigido entonces por Terje Larsen), una institución civil independiente - un *think tank* -, aunque el Gobierno noruego mantuvo una presencia notable, como facilitador e inclusive como mediador. Los participantes palestinos fueron -prácticamente desde el comienzo- representantes oficiales de la Organización de Liberación de Palestina (OLP), mientras que los israelíes no incorporaron a la negociación una personalidad oficial (Uri Savir, Director General del Ministerio de Exteriores) hasta bien entrado el proceso. Las conversaciones de Oslo son reconocidas como "la madre de todas las negociaciones de Segunda Vía", y su Declaración de Principios de septiembre 1993, junto con sus cartas anejas, abrieron terrenos hasta entonces inéditos, y representaron una ruptura terminante con previas posturas israelíes y palestinas. De hecho, el mismo Yossi Beilin, Viceministro israelí de Exteriores, ante la inoperatividad de las discusiones oficiales en Washington, llegó a decir que la vía paralela era en realidad "la vía principal, y a menudo la ruta más influyente de progreso". La historia posterior, las lecturas contradictorias y la falta de un mecanismo de seguimiento y control -así como de una instancia de arbitraje- desmintieron las esperanzas (excesivas) creadas en la época. Pero eso no quita que los resultados de la Declaración de Principios -impensable e imposible sin la fase previa de "track two"- fueran notables: reconocimiento mutuo y de la OLP como representante del pueblo palestino, aceptación de la solución de los dos Estados y, por parte israelí, mejora de sus relaciones con el resto del mundo, incluyendo países islámicos (Pakistán, Indonesia) y árabes -principalmente en el Magreb y el Golfo: entre 1993 y 1995 establecen relaciones diplomáticas con Israel 35 Estados, y se abre el camino para la firma de la paz con Jordania. Oslo es aún -en su detalle y sus conclusiones- una luz de referencia en el estado actual del túnel, en la que se fijan no pocos ojos.

II - *La American Academy of Arts and Science*, con sede en Cambridge, Massachusetts, fue la anfitriona de una de las iniciativas más sobresalientes de diplomacia paralela entre palestinos e israelíes, destinada a buscar una base de entendimiento común en relación con las preocupaciones

El proceso de Oslo es un caso ejemplar de diplomacia de segunda vía que transita aceleradamente hacia la "vía intermedia"

Dadas las enconadas características de la relación entre sirios e israelíes, el único canal por el que se podían proseguir los contactos después de la Conferencia de Madrid era a través de la diplomacia paralela

de seguridad ante una retirada de Israel de Cisjordania y Gaza, el establecimiento de un Estado Palestino, control de fronteras, el futuro de los asentamientos israelíes y el papel de terceros. Los primeros encuentros tuvieron lugar en octubre 1992, en Londres, y participaron un notable grupo de académicos palestinos e israelíes (algunos de ellos pasaron luego a ocupar puestos de consejeros oficiales en posteriores negociaciones de primera vía: Cairo, Taba). Entre los temas más complicados se examinó la opción de "primero Gaza" y, aunque a la sombra de Oslo, sus reuniones fueron críticas para intercambiar información que reforzó algunas de las posiciones más aperturistas e imaginativas manejadas en foros formales.

III - Las conversaciones de Estocolmo en 94/95 partieron de un objetivo ambicioso: definir el itinerario que llevaría a un acuerdo permanente (*Final Status Agreement*). Para ello utilizaron el patrón previamente identificado en Oslo: la naturaleza de la prevista entidad palestina y sus fronteras con Israel, el futuro de Jerusalén, el derecho de retorno de los refugiados, los compromisos de seguridad y el destino de los asentamientos en Cisjordania y Gaza. Los participantes (por parte israelí eran los mismos que iniciaron Oslo) llegaron a reunirse en 21 ocasiones, al amparo formal del *Olof Palme International Center*, con la protección explícita del gobierno sueco. Se exploró un acuerdo de principio: un Estado palestino desmilitarizado, la permuta de territorios, la expansión de Gaza con la aportación de tierras del Negev, control palestino de un nexo entre la Franja y Cisjordania, y libertad de tránsito. Estas prometedoras conclusiones aceptadas en común se quedaron sin un seguimiento concreto y el proceso se frustró con el asesinato de Rabin. – aún cuando terminaron incorporadas en un documento etiquetado "Beilin-Eitan document" que sirvió de pauta introductoria y común para Camp David, Clinton y Taba.

IV – Las discusiones entre sirios e israelíes han sido siempre excepcionalmente complicadas. Dadas las enconadas características de la relación, el único canal por el que se podían proseguir los contactos después de la Conferencia de Madrid era a través de la diplomacia paralela. *Search for Common Ground*, institución con sede en Washington, fue la organización que consiguió sentar participantes sirios con israelíes entre 1992 y 93. Para rebajar las fricciones y evitar toda apariencia de negociación a dos, se planificó en un contexto multilateral – asistieron además libaneses, jordanos, palestinos, iraquíes, sauditas, turcos y americanos. Siete reuniones tuvieron lugar entre 1992 y 93, en sedes cambiantes: Virginia, Londres, Salzburgo, Roma, Atenas, Estambul y Oslo. Se llegó a redactar un borrador que recogía un paquete detallado de arreglos de seguridad en relación con el Golán. Una inoportuna filtración a la prensa dio al traste con la posibilidad de seguir adelante y seguir explorando hipotéticos escenarios relacionados con la retirada israelí de los Altos del Golán, e impidió una evolución iniciada entre un ejercicio de diplomacia paralela "blanda" a uno "duro". En todo caso, el terreno cubierto en estas reuniones – a pesar de su complejidad y la inexperiencia de los participantes sirios (académicos), constituyó una referencia inicial útil para diseñar soluciones posibles, anticipando con precisión las posiciones sirias en las posteriores discusiones oficiales, tanto en las de "Wye Plantation" (1996), Sheperdstown (1999) y la Cumbre de Ginebra entre Clinton y Hafez al-Assad (2000).

V - Encuentros en paralelo a las negociaciones oficiales sobre Control de Armamento y Seguridad regional (Moscú 1992, entre Israel, Palestina y 13 Estados árabes, 1994-95). Estas reuniones de diplomacia de segunda

vía fueron convocados por diferentes organizaciones: *Carnegie Endowment for International Peace*; *Pugwash* (Nóbel de la Paz por sus actividades en esta esfera); el *Institut Français des Relations Internationales* (IFRI) y el *Institute for Global Conflict and Cooperation* de la Universidad de California, entre otros. Cumplieron un papel básicamente pedagógico, familiarizando a los participantes en cuestiones relativas a control de armamento en Medio Oriente, cubriendo un hueco real dada la inexperiencia generalizada en la región, y creando a la vez una red de relaciones personales aprovechables en la vía oficial – negociaciones éstas que terminaron sin resultados apreciables ante la irreconciliable disparidad de criterios sobre armas nucleares entre Israel y Egipto.

¿Cuál ha sido la experiencia e historial del CITpax en este terreno de la diplomacia alternativa? El CITpax antes que un laboratorio de ideas o centro de pensamiento (“*think tank*”) funciona como un “*action tank*” que se propone analizar la realidad de los conflictos para transformarlos. En su acta de nacimiento tiene asiento prominente el conflicto entre palestinos e israelíes, por lo que puede decirse que en la huella genética del Centro Internacional de Toledo para la Paz – en su ADN- está integrado sin lugar a dudas el Próximo/Medio Oriente. Se relacionan a continuación algunas de las iniciativas más relevantes.

1 - Gaza. El CITpax inició sus actividades formulando una “Propuesta para la gobernabilidad de la franja de Gaza en el contexto de la anunciada retirada israelí”. Fue resultado de tres reuniones entre expertos y personalidades palestinas e israelíes, con refuerzos internacionales: canadienses, irlandeses y, por supuesto, españoles, junto con representantes (ingleses) de la organización Portland Trust y el think tank español FRIDE. La primera reunión tuvo lugar en Madrid, seguida de una en Londres y otra en Toledo, todas entre abril y junio de 2004. Centradas en aspectos prácticos, con la intención de dar respuesta a los intereses y expectativas de las partes y a definir el papel de la comunidad internacional para que la entonces anunciada retirada fuera un éxito, los equipos de trabajo elaboraron una serie de recomendaciones orientadas a asegurar la gobernabilidad de la franja de Gaza. Entre las mismas figuran la eventual creación de un Administración Provisional Palestina (con un desglose detallado de su estructura y funcionamiento inicial), que pudiera hacerse cargo de la administración de los territorios evacuados; la formación y capacitación de un aparato de seguridad reformado que asumiera plenas responsabilidades de seguridad y control de fronteras; y el establecimiento de un plan de recuperación económica a largo plazo. De haberse seguido las detalladas recomendaciones de este ejercicio de diplomacia paralela (*track two* dura) en lugar de la desconexión unilateral químicamente pura, la suerte de Gaza y del conflicto Israel/Palestina podría haber tenido un pronóstico más favorable.

2. “Madrid, 15 años después”. Esta reunión, como puede deducirse de su título, se convocó aprovechando el aniversario de la gran Conferencia de Paz en Medio Oriente, celebrada en 1991. Fue un complicado ejercicio de diplomacia de vía intermedia, *1.5 track diplomacy*, en la que junto con los seis grupos de participantes de la región que estuvieron en Madrid 1991 - egipcios, jordanos, libaneses, sirios, palestinos e israelíes, intervinieron cuatro Ministros de Asuntos Exteriores – España, Dinamarca, Noruega y Suecia, la Comisaria europea de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad, el Alto Representante de la UE, y los Secretarios Generales de la Liga

De haberse seguido las detalladas recomendaciones de este ejercicio de diplomacia paralela en lugar de la desconexión unilateral químicamente pura, la suerte de Gaza y del conflicto Israel/Palestina podría haber tenido un pronóstico más favorable

Los logros diplomacia paralela son imposibles de cuantificar, pero han tenido un papel no desdeñable en anticipar soluciones, ensayar propuestas, probar respuestas y preparar el contexto para la diplomacia oficial

Árabe y del Consejo de Cooperación del Golfo. La inauguró y clausuró el ex Presidente Felipe González - quien fuera el anfitrión de Madrid 1991. Como notas señaladas en cuanto a la logística – pero con evidente carga política- habría que mencionar que a diferencia de Madrid 1991 todas las delegaciones se alojaron en el mismo hotel y que los participantes palestinos comparecieron por sí mismos, no integrados en la representación jordana. Además de reafirmarse el espíritu de Madrid 1991, se trató de una llamada de atención a la comunidad internacional sobre la urgencia de asegurar una solución regional e internacional al conflicto del Medio Oriente. De alguna manera aceleró la inercia hacia Anápolis y supuso un ensayo general de la reunión. Demostró que era posible – y conveniente- sentar a la misma mesa a todos los implicados, incluyendo sirios y libaneses. Los participantes sirios fueron los únicos que tenían una responsabilidad oficial y, paradójicamente, los que con reiteración alegaron que estaban a título personal. (Por cierto, uno de ellos ha sido el representante oficial sirio en las negociaciones entre Siria e Israel, con mediación turca).

En este ámbito de la diplomacia de segunda vía “dura” o “1.5 track diplomacy”, se inscriben también otras iniciativas en marcha del CITpax, entre las que pueden citarse el diseño de un régimen especial de la Ciudad Antigua de Jerusalén, sumando los componentes y actores religiosos a los políticos; y la posibilidad de echar a andar un proceso de integración regional a partir de la administración conjunta de las cuencas y la asociación de Estados con recursos energéticos, apuntando a la eventual construcción de una “Comunidad de Medio Oriente del Agua y la Energía” (alusiva al arranque del proceso de institucionalización europeo a partir del carbón y del acero).

El CITpax ha sido también el promotor de una larga serie de proyectos de diplomacia paralela/privada denominada “blanda”, entre las merecen mencionarse el debate en torno a la propuesta británica del Portland Trust “*Beyond Conflict: The Economic Impact of Peace on Palestinian and Israelis*”; el análisis y discusión de los resultados de una encuesta del Instituto Arik sobre las respectivas perspectivas relativas al conflicto y posibles soluciones, con el fin de crear una plataforma conjunta para desarrollar estrategias de paz; la valoración de un sondeo sobre “Actitudes Políticas del Público Israelí”, en especial en relación con el proceso de paz y el impacto de los actores internacionales, analizando las perspectivas de solución en el espacio entre el unilateralismo y la negociación. En todas estas ocasiones participaron actores palestinos e israelíes, con amplia experiencia vivida, incluyendo profesionales, académicos o políticos sin responsabilidades activas, pero todos ellos con la capacidad evidente de hacer llegar conclusiones y mensajes a los que tenía el poder de tomar decisiones.

Como conclusión puede decirse que la diplomacia paralela/privada o de segunda vía, ha tenido un protagonismo verificable y singular en el curso del interminable proceso hacia la paz en Medio Oriente, y muy en especial en el conflicto palestino-israelí. Su éxito y sus logros -su cuota de impulsión para hacer avanzar este proceso- es imposible de cuantificar, pero siendo su eficacia imprecisa, no es menos real que han tenido un papel no desdeñable en anticipar soluciones, ensayar propuestas, probar respuestas y preparar el contexto para la diplomacia oficial. Creemos que el CITpax, desde el escenario español, ha puesto su grano de arena.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Relaciones Árabe-Israelíes

Le conflit Israélo-Palestinien

Pascal Boniface

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Pascal Boniface

Directeur, Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS), Paris

Le conflit israélo-palestinien est central d'un point de vue stratégique, même s'il est limité d'un point de vue militaire. C'est certainement le conflit le plus fédérateur et le plus mobilisateur, qui a le plus d'impact sur les opinions à l'épicentre d'un éventuel choc des civilisations. C'est d'ailleurs un paradoxe car Samuel Huntington ne lui consacra qu'une seule page dans son ouvrage qui a lancé le débat sur ce sujet.

Quoiqu'on pense de la théorie du choc des civilisations, ce conflit est bel et bien au cœur des relations entre le monde occidental et le monde musulman, le nord et le sud. Il y a un élargissement du conflit depuis quelques années, des métastases se sont développées, en Irak, au Liban et dans l'ensemble du Proche-Orient. Aujourd'hui, ce n'est plus le seul conflit qui nous occupe. Les autres conflits sont de plus en plus nombreux, de la dégradation de la situation entre l'Inde et le Pakistan, à l'Irak ou l'Afghanistan en passant par les turbulences autour de l'Iran au conflit au Liban.

Ces conflits ont leurs vies autonomes et se développent selon leur rythme particulier, mais le conflit israélo-palestinien cristallise les oppositions et les rancoeurs les plus importantes dans le monde musulman. Le monde occidental et en premier lieu les États-Unis est accusé, parfois non sans raisons, de prôner des principes qu'il foule aux pieds de pratiquer ce qu'il est convenu d'appeler le « deux poids deux mesures ». Les violations du droit international sont immédiatement en reversement punies lorsqu'elles sont le fait de pays arabes. Israël peut ignorer les différentes résolutions du Conseil de sécurité, sans aucun souci, sans aucune menace de sanctions et paraît jouir d'une totale impunité.

Le conflit occupait très peu de mon temps il y a 20 ans mais c'est très différent aujourd'hui, de par la centralité qu'il a acquis et des effets secondaires sur les autres questions stratégiques. Il ne faut cependant pas se tromper. Il ne s'agit pas d'un conflit religieux. On met souvent en avant le dialogue inter-religieux comme moyen de dépasser ou limiter les effets de conflits. Ce dialogue est certes utile mais il ne faut cependant pas limiter ce conflit à un conflit religieux car ce serait faire une erreur de sens.

Quoiqu'on pense de la théorie du choc des civilisations, ce conflit est bel et bien au cœur des relations entre le monde occidental et le monde musulman, le nord et le sud

Il y a un énorme paradoxe. Tout le monde connaît la solution de ce conflit. Certains se demandent s'il est encore temps pour parier sur la solution de deux états. C'est comme marcher sur la glace, on ne réalise pas jusqu'au dernier moment quand c'est trop tard, si elle va s'effondrer sous nos pieds. Est-ce trop tard ? Combien de temps cette solution est-elle envisageable ?

Le but des palestiniens n'est pas de convertir les Israéliens à l'islam ou à la chrétienté, car il ne faut pas oublier qu'il y a de nombreux Palestiniens qui sont chrétiens. De la même façon, le but des Israéliens n'est pas de convertir les Palestiniens au judaïsme. Dans cette affaire, l'opposition religieuse est plus un effet que la cause et plus une instrumentalisation politique que l'explication originelle du conflit. La composante politique et territoriale est essentielle pour parvenir à une résolution du conflit, qui est avant tout un conflit territorial et politique. L'alternative, ce n'est pas Islam contre Judaïsme, mais la paix contre les territoires.

Il y a un énorme paradoxe. Tout le monde connaît la solution de ce conflit. Elle a été mise sur la table dans des exercices semi-officiels comme des grands sommets, des accords de Taba à ceux de Genève, de la feuille de route à la conférence d'Annapolis, des paramètres Clinton au plan de paix arabe. On connaît les contours d'une solution : Elle repose sur la création d'un État palestinien à côté d'Israël, la reconnaissance d'Israël par l'ensemble des pays arabes dans des frontières sûres et reconnues – le droit à l'existence dans la paix – la création d'un état palestinien dans les frontières de 1967 et s'il y a des modifications territoriales qu'elles soient négociées, compensées territorialement, agréées par tous et non imposées par un protagoniste sur un autre, Jérusalem doit être la capitale de deux États et donc être partagée. Il y a aussi un accord politique sur les droits des réfugiés même si le retour concret se fait par un accord négocié. Les bases de cet accord existent depuis plusieurs années.

Jusqu'ici, il n'y a aucun progrès, mais plutôt un recul ce qui explique que certains se demandent s'il est encore temps pour parier sur la solution de deux états. C'est comme marcher sur la glace, on ne réalise pas jusqu'au dernier moment, quand c'est trop tard, si elle va s'effondrer sous nos pieds. Est-ce trop tard ? Combien de temps cette solution est-elle envisageable ?

On dit que les démocraties ne se font pas la guerre et que leur système est pacifique. Le résultat est plutôt l'inverse dans la région, la démocratie est prise comme un prétexte pour ne pas parvenir à un résultat. Les négociations ont été interrompues du fait des élections israéliennes, et c'est largement pour apparaître aux yeux des électeurs israéliens en position de force que les bombardements sur Gaza ont été lancés. Cet argument ancien d'Israël selon lequel ce serait la seule démocratie dans la région ne tient pas. Le Liban est une démocratie et Israël a fait la guerre.

La Palestine n'est pas un État, mais c'est l'un des rares démocrates de la région, l'opposition peut y gagner les élections. Quelle peut être une autre meilleure preuve de démocratie ? Mais quand ça se passe en Palestine, quand il s'agit de la victoire électorale de Hamas, on ne félicite pas une démocratie en marche, on la sanctionne. Le refus des Occidentaux de continuer à avoir des contacts avec le gouvernement palestinien a été perçu comme une grande hypocrisie du monde occidental. Ce dernier a pourtant également fait la guerre au nom de la démocratie avec le résultat catastrophique que l'on connaît en Irak. Et là, il y a une démocratie qui fonctionne et que donc on sanctionne.

Hamas est le choix de Palestiniens, ce n'est ni à Israël, ni aux Occidentaux de dire qui doit représenter les Palestiniens. Punir le Hamas pour modifier l'attitude des palestiniens a été : tout à fait contre-productif, on a perdu des contacts et la prise du pouvoir total du Hamas à Gaza est en partie due à cela.

Par ailleurs, on peut se demander si le terme d'Autorité palestinienne n'est pas devenu un oxymore. De quelle autorité dispose encore l'autorité palestinienne ? Ses soutiens sont de plus en plus externes, ce qui contribue à affaiblir sa légitimité au niveau domestique. Si on sanctionne le Hamas et soutient l'Autorité palestinienne, on décrédibilise « l'autorité » pour les Palestiniens. Les Palestiniens sont désormais divisés politiquement et territorialement, comment renouer les fils ?

Les Israéliens peuvent déplorer l'absence d'interlocuteurs. Mais quand un Palestinien comme Mahmoud Abbas choisit la voie de la négociation, qu'obtient-il ? Rien, absolument rien de concret. Israël prend la démocratie comme prétexte pour arrêter les négociations, les élections prévues en février 2009 ont été invoquées comme motif d'interruption des négociations. Il est vrai que certains pourraient dire que c'est un fait sans grande importance car les négociations ne débouchent sur rien. Ceux qui avaient cru à Annapolis sont sûrement déçus mais il n'y avait aucune substance dans les négociations que ce soit sur Jérusalem, les colonies, les frontières, le mur, etc. Mais pourquoi ne pas aussi mettre un terme aux processus négatifs lors des élections ? Les barrages, les restrictions de la part d'Israël ne cessent pas dans ces cas là. Les négociations sont interrompues, mais la colonisation se poursuit.

On peut s'interroger sur les causes du succès du Hamas : les accusations de corruption du Fatah, et le fait qu'il ne croyait pas à Oslo et s'était opposé au processus. Du coup, aujourd'hui des Palestiniens pensent « ils avaient raison », on peut comprendre que les Palestiniens qui ont vu leur situation humaine, sociale et politique se dégrader n'aient pas envie de soutenir aujourd'hui des négociations. On va de plus en plus vers une conception des négociations comme politique du fait accompli, au fil du temps. Certains Israéliens croient que ces négociations sont dès lors vues comme un moyen de calmer l'opinion publique et la communauté internationale.

Le seul espoir, car il y en a un il faut s'en féliciter, n'est pas le parti travailliste israélien en décomposition mais le fait que Tzipi Livni l'ait rejeté. Ce n'est pas une preuve de faiblesse. Si elle gagne les élections sur les bases d'un engagement vers les deux états, l'espoir sera véritable. Malheureusement, cet espoir a été balayé par les bombardements sur Gaza.

Quelle est l'attitude de la communauté internationale ? Obama est-il un espoir ? On a vu comment son discours a varié pendant sa campagne électorale, le jour de sa nomination il parle de Jérusalem capitale indivisible d'Israël ce que même George W. Bush ne dirait plus. Dans son entourage, il y a des avis très divers.

Si Brzezinski estime que la tâche diplomatique prioritaire du prochain président est de s'attaquer à ce conflit, qu'il doit le faire en début de premier mandat et non à la fin du second qu'il s'agit de l'intérêt national américain, d'autres conseillent de conserver un profil bas ou de ne pas exercer de pression sur Israël.

L'Europe a adopté une attitude d'impuissance involontaire. L'Europe se met hors jeu volontairement. Prenons l'exemple de la destruction par l'armée israélienne des constructions financées par les contribuables européens. Elles n'ont pas fait l'objet de remarques en Europe, au contraire, on a censuré un rapport de la commission qui en parlait. Par rapport à la déclaration de Venise de 1978, il y a eu un recul alors que la situation s'est dégradée depuis.

Les Israéliens peuvent déplorer l'absence d'interlocuteurs. Mais quand un Palestinien comme Mahmoud Abbas choisit la voie de la négociation, qu'obtient-il ? Rien, absolument rien de concret

Il est largement temps de produire autre chose que des déclarations platoniques sur l'Europe pro paix et la solution des deux États. Il est primordial d'aller plus loin, voir quels sont les points de blocages et contribuer à les faire sauter

Quand Tony Blair a été nommé envoyé spécial de quartet on pouvait penser qu'il aurait voulu se refaire une image et ne pas rester dans l'histoire comme le Premier Ministre qui a emmené son pays dans le désarmement d'Irak.

L'Europe ne semble pas jouer des leviers politiques et économiques dans ce conflit. Elle le fait avec les Palestiniens, en coupant les contacts lorsque le Hamas gagne les élections mais en revanche, elle s'interdit de le faire avec Israël. Prenons l'exemple de la France qui dès 2005 avec Villepin a décidé de ne plus faire dépendre la qualité des relations franco-israélienne de la question palestinienne et des conflits du Proche-Orient, et d'éventuels désaccords entre la France et Israël sur les questions de paix et de guerre ne devaient pas avoir de répercussions négatives sur les relations bilatérales.

L'Europe et la France ont eu une attitude semblable quelle que soit l'attitude d'Israël dans ce conflit, c'est un cas unique. Pourtant Israël y serait et y est sensible. Un rapport du centre du ministre des affaires étrangères israéliens de 2002 mettait en garde les autorités israéliennes des conséquences dommageables que pourrait avoir la dégradation des relations avec l'Europe en cas de persistance de la question palestinienne qui mettait en avant le fait que les non-avancées pourraient poser problème avec l'Europe.

L'Europe s'interdit tout rôle actif mais prenons l'exemple de l'Allemagne qui est redevenue un acteur majeur. En effet, *The Economist* présente Angela Merkel comme une leader qui n'hésite pas à s'opposer aux États-Unis. Sauf sur le conflit israélo-palestinien où l'Allemagne s'interdit tout. La France est volontairement moins active aussi mais cela ne date pas de l'élection de Sarkozy mais du tournant pris par Chirac et Villepin en 2005. L'Espagne quant à elle est plus accrochée à des principes politiques, et ce serait donc à elle d'entraîner les autres européens qui freinent plus.

Dans les autres pays arabes, où l'antisémitisme monte alors qu'il était très faible auparavant – c'est là que les juifs d'Europe s'étaient réfugiés en 1492 –, il y a un sentiment qui se développe. Il naît d'une contradiction, des pays arabes, entre certains gouvernements qui préfèrent mettre la question israélo-palestinienne de côté et des opinions publiques de plus en plus lassées que rien ne soit fait alors que les contours de la solution existent déjà dans les accords de principes. Voilà par exemple un terreau pour le radicalisme.

Si le conflit est résolu, tous les problèmes de la région ne le seraient certes pas, mais cela reste une matrice d'aggravation pour d'autres conflits. On ne peut parler d'une solution globale pour le Liban tant qu'il n'y a pas de solution globale pour le conflit israélo-palestinien. C'est certainement un facteur d'aggravation pour d'autres conflits.

Dans une instance européenne, en Espagne, qui est moteur dans ce dossier, j'aimerais dire qu'il est temps. Il serait temps que l'Europe arrête d'être le témoin passif d'une histoire qui se déroule et qui la concerne au premier chef. Il est largement temps de produire autre chose que des déclarations platoniques sur l'Europe pro paix et la solution des deux États. Il est primordial d'aller plus loin, voir quels sont les points de blocages et contribuer à les faire sauter. L'Europe n'est pas seule mais ses excès sont très gênants : Se réfugier dans rôle de Ponce-Pilate est une chose incompréhensible et politiquement inacceptable.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Estrategias de seguridad

Rethinking security strategies: New threats and new actors?

J. Peter Burgess

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

RETHINKING SECURITY STRATEGIES: NEW THREATS AND NEW ACTORS?

J. Peter Burgess

*Professor, researcher and leader of the Security Programme
International Peace Research Institute, Oslo (PRIO)*

THE WAR ON TERROR IS OVER

From a certain point of view, the European version of the 'war on terror' is a Spanish one. Clearly, the European public sphere was deeply touched by the 11 September 2001 attacks on the World Trade Center and the Pentagon. Moreover, the historical invocation of Article 5 of the NATO charter engaging all Alliance members in the defence of the United States had considerable consequences for Europeans and the European Defence structures. However, the experience itself, and more importantly again, the discursive framing of that experience, remained distinctively American.

The discursive hold on the events of 20 September 2001 was seized in an extraordinary way already on 12 September when President George W. Bush declared, 'Our war on terror begins with al Qaeda, but it does not end there. It will not end until every terrorist group of global reach has been found, stopped and defeated'. By conceptualizing the bombings and the American response to them, Bush seized the conceptual control of the processes of understanding that would follow. Even though none of the primary characteristics of interstate war were present, the invocation of 'war' made it possible for the Bush administration to mobilize legal, budgetary and, of course, military means in order to confront it. The imaginary logic of friend-enemy that flows naturally from the discourse of war, harmonized with and reinforced the rising xenophobia that resulted from the attacks. The discourse of 'war on terror' became self-reinforcing with a more general complex of fear of the unknown.

Alternatives to the conceptualization of war are thinkable. Most prominently a legally-based focus on the criminality of terrorism would have mobilized other tools, with other premises and different effects. Terrorism is, of course, already against the law in the US and all European states. The question becomes what means to use in order to deal with it. Nonetheless, the conviction of the necessity of the mobilizing military means, instituting 'homeland security', and progressively suppressing civil rights all flowed from the logic of war, which quickly became the only available conceptualization for events, both governing interpretations and proscribing responses.

The imaginary logic of friend-enemy that flows naturally from the discourse of war, harmonized and reinforced with the rising xenophobia that resulted from the attacks. The discourse of 'war on terror' became self-reinforcing with a more general complex of fear of the unknown

One might assert the European response, both in public attitudes and in the European Commission's political responses, was somewhat more focused on legal, social and political issues. Few concepts have changed so radically in the course of such a short time (with the exception, of the 'war on terror')

Aside from the sometimes heated debate over NATO involvement in Afghanistan, begun in October 2001 as a mission to capture Osama bin Laden, and over the invasion of Iraq in 2003 European reactions to the 'war on terror' were somewhat ambivalent. The European Union to the minimum necessary measures to honour its obligations to the United States. This remained the case until 11 March 2004 when a coordinated set of bombings targeted the Madrid commuter train system. An immediate wave of consciousness, reinforced one year later by the tube bombings in London, that terrorism was a European matter. The European Union now had to face the challenge of developing its own response. The paradigm of the 'war on terror' was already fully developed, ready to be adopted. However, general discomfort with the American discourse of 'war' and the liberties it was permitting the US take, left Europeans in a somewhat ambivalent situation. The situation is very complex and this is not the place to demonstrate in detail, but one might assert the European response, both in public attitudes and in the European Commission's political responses, was somewhat more focused on legal, social and political issues.

For over seven years the discourse of 'war on terror' held a strict monopoly on defining the threat of terror, the available ways of imagining its dangers, the appropriate judicial categories for shaping legislation about it, the legitimate political means for addressing it, and the proportional military means to deploy in order to combat it. This extraordinary grip held by the discourse of 'war on terror' on the challenge of terrorism becomes clear once we observe that the election of Barack Obama, by no other means, than to deflate the discourse itself, ended the 'war on terror'. President Obama has seldom used the expression and just over a month after Inauguration Day, the United States (US) Defense Department officially changed the name of operations from 'Global War on Terror' to 'Overseas Contingency Operation'. The 'war on terror' is over.

MUTATIONS IN THE CONCEPT OF SECURITY

The short life and death of the discourse of 'war on terror' is played out against the background of an extraordinary evolution in the concept of security. Few concepts have changed so radically in the course of such a short time (with the exception, perhaps of the 'war on terror'). Before the end of World War II and the beginning of the Cold War, the concept of security had very little currency. In the relatively short period from 1945 until the present it has become one of the central terms on a global scale.

This evolution can be divided into three periods. From 1945 to 1989 one might speak of the era of national security; from 1989 to 2001 can be considered as global security, from 2001 to 2009 (that is to beginning with the Obama presidency) one might speak of an era of domestic security. Clearly we are entering in a new era of security thinking, though it is still difficult to say what will characterize it.

National security

When Truman signed the United States' National Security Act in 1947 the concept of security was changed over night. The Cold War logic of nuclear threat and deterrence was dominant. Moreover the Cold War seized the

idea of security as a national one. Security was national in its scale and scope, and that minor (and also major) security questions did not carry the same weight as those directed toward the two superpowers. As a result of the powerful influence of cold war ideology, the security concept was remarkably dominated by the notion of national security. And this interpretation was forced upon the entire world for 40 years. The recognition of a real or imaginary threat against the nation-state during the Cold War contributed to the renaissance of the security concept.

Global security

The end of the Cold War, and most probably the years prior to it, saw a sudden decline in the national, bi-polar distinctions that organized the concept of security. With the fall of the Berlin Wall, the attention of the world was at last torn from the East-West axis. It became obvious what to many was already very obvious, that security and insecurity were not limited to the parties of the nuclear standoff. Security began to be seen as something more personal, more individual, and more local. In 1994 the United Nations Development Programme published its annual report, this time advancing and arguing for the importance of 'human security' as a viable concept for understanding the new—but obviously very old—security challenges facing the world. Among the new (old) challenges highlighted were migration, climate change, energy, water, organised crime, health, identity, and personal liberty and politic security (rights).

Domestic security

The period of the 'war on terror' has been one of inwardness, of cultivating and sharpening an imagined distinction between us and them, the good and the bad, the inside and the outside. An overall atmosphere of uncertainty, fear and distrust has permitted security threats to flame up in unexpected places. The politics of fear that has dominated the period has simultaneously been a politics of the unknown, of precaution and of possibility. As we know, this atmosphere of uncertainty has provided fertile soil for enhancing the potential for the illiberal practices of liberal states.

THE NEW SECURITY LANDSCAPE

In the last 20 years the conceptions and expressions of security have exploded. There seems to be every expanding perception of insecurity and a growing need for articulations of security. We have financial security, IT security, food security, airport security, human security, societal security, health security, legal security, home security, etc. To understand the cause for this tremendous variation we must be attentive to the social and technical backdrop against which the security concept plays itself out today. Five prominent characteristics can be named.

The Industrialization of security

Security has become a product that can be bought and sold, ordered and delivered. Security guards replace the police, security consultants

The period of the "war on terror" has been one of inwardness. An overall atmosphere of uncertainty, fear and distrust has permitted security threats to flame up in unexpected places

Security has become a product that can be bought and sold, ordered and delivered. Security-as-product operates across borders, communities, states, organizations, loyalties, and interests

give all kinds of advice in the field, mercenaries replace national armies in certain contexts. The world can be divided into security users and security suppliers. And in many situations the security supplier behaves as another's user. Security-as-product operates across borders, communities, states, organizations, loyalties, and interests.

Security as technology

But most importantly, increasingly sophisticated technological solutions are being applied to these new security challenges. This has several consequences that we will get to later, but the economic aspect should perhaps be highlighted here: technology and technical solutions to security issues are portable, transportable. They have no necessary, organic or implicit relationship to the problems they solve. They are moveable and expendable. Security has become a largely technical challenge, not a human challenge. People are increasingly moving out of the picture. Scientific research tools are utilized to develop better, more precise, more comprehensive, and increasingly invisible solutions to manage the security problem. The human, ironically, is often seen as secondary to the objective and implication of security.

The product differentiation of security

We can simultaneously observe that the natural result of this kind of industrialization is product differentiation. This follows from the logic of capitalism. Just bring a Norwegian child to the cereal aisle of an American supermarket and you will experience the power of this process. Demand does not increase in accordance with needs, but in accordance with supply. The more security becomes an object of the market economy—a product, the more it becomes naturally differentiated, the more it becomes divided, adapted to the consumer, or user, individualized, commodified, etc.

The globalization of security

Furthermore, security has become globalized. Security, which is traditionally tied to geopolitical boundaries, will eventually disengage from territory and the planet itself. Security and insecurity have become extraterrestrial phenomena, detached from concrete things and concrete threats. Threat will become increasingly diffuse, ambiguous, and unclear. This development also marks the emergence of risk as a central factor in the evaluation of the security concept.

The production of insecurity

The different elements shaping the development of security lead to a strange and uncomfortable effect: the production of insecurity. In other words, insecurity grows proportionately with the accelerated consideration of, and response to, security. Fighting various forms of threat most often leads to solutions that remove people and the individual from the picture. We build walls, construct fences, design detection systems, etc. These

types of measures have many functions, and prevent danger to some degree. But they also have the effect of diminishing trust, trust in others, trust in society, trust in oneself. Less trust generates less security, or more insecurity, something which defeats the purpose of the desired effect.

CONCLUSION

The change in our understanding of security and insecurity is directly linked to the change in the relation between individuals and the values they hold dear. At the sunset of the 'war on terror' we have learned that security is an expression of a certain perspective on life, of individual and collective anxieties and aspirations, of expectations about what to sacrifice and what is worth preserving. Security is often associated with the material aspects of life because, in our time, they have a tendency to incorporate, if not replace, human values. But these technical and material values should not be confused with life itself. Security does not involve only things. It involves people who value things and who need certain things as a means to survive.

Security does not involve only things. It involves people who value things and who need certain things as a means to survive

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Estrategias de seguridad

Nuevas amenazas y nuevos actores

Luis Peral

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

Luis Peral

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

PERCEPCIÓN Y MANIPULACIÓN DE LA PERCEPCIÓN DE LAS AMENAZAS A LA PAZ

Todos los títulos constituyen una simplificación de los contenidos, pero el que se nos sugiere para esta ponencia constituye además una sutil invitación a incrementar la lista de los males que aquejan al mundo. El problema de fondo –y se trata de un problema común en la época de la aceleración de las comunicaciones– es que parece obligado añadir nuevos y más complejos argumentos de explicación de la realidad para justificar la participación en cualquier foro de reflexión. Y ese problema se agrava cuando se trata de determinar qué o quién amenaza la paz, precisamente porque las *percepciones* cambiantes de quienes ostentan el poder o influyen en él acaban adquiriendo la categoría de *hechos*, y por tanto determinan las respuestas correspondientes en los planos nacional e internacional. Es preciso evitar la tentación de contribuir a la percepción de creciente inseguridad que se ha utilizado siempre como pretendida justificación del abuso del Derecho o de sus flagrantes incumplimientos.

El Consejo de Inteligencia Nacional (NIC) de los Estados Unidos acaba de emitir un nuevo informe sobre las tendencias mundiales, en el que se admite que el terrorismo ha dejado de ser el factor determinante en la percepción de las amenazas a la seguridad –más concretamente, pero rizando el rizo de la tautología, el NIC afirma que ha de relativizarse el carácter sistémico del terrorismo, aunque éste pueda constituir la más grave amenaza puntual en caso de que un ataque llegase a adquirir carácter masivo. La novedosa y matizada percepción sobre el terrorismo no significa, desde luego, que haya menos terrorismo, aunque tal vez el auge del terrorismo durante la última década se haya debido en alguna medida a su consideración como principal amenaza a la paz. En todo caso, quienes teorizan sobre las amenazas no se hacen responsables del error que supuso haber atribuido carácter sistémico a la amenaza terrorista durante tantos años; o de las graves consecuencias que todavía lleva aparejadas ese error que hoy se admite.

El lenguaje no es inocente. Las decenas de miles de víctimas y los millones de desplazados de la ‘guerra contra el terror’ de Bush no son terroristas, sino víctimas de una ‘guerra del terror’ que invocaba la nece-

El problema de determinar qué o quién amenaza la paz se agrava porque las percepciones cambiantes de quienes ostentan el poder o influyen en él acaban adquiriendo la categoría de hechos

El terrorismo nunca debió haber sido considerado como una amenaza a la paz desde una perspectiva teórica rigurosa, y mucho menos en la práctica

alidad de dar respuesta militar a un crimen transmutado en amenaza primordial la paz –un crimen que simplemente requiere respuestas policiales y judiciales en el marco de una intensa cooperación internacional. El terrorismo nunca debió haber sido considerado como una amenaza a la paz desde una perspectiva teórica rigurosa, y mucho menos en la práctica. No existe relación de proporcionalidad –y la desproporción es tal que no admite el ajuste– entre los medios previstos internacionalmente para restablecer la paz y las medidas que corresponde adoptar para reprimir y sancionar el terrorismo, así como no existe relación en el caso de la pobreza, el sida o el cambio climático, considerados también erróneamente como ‘nuevas’ amenazas a la paz por el *Panel de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio* que Kofi Annan convocase en 2004. La razón reside en la propia Carta de las Naciones Unidas y en los medios internacionales de acción en ella previstos para poner fin o para mitigar las amenazas, que a su vez guardan relación con el régimen vigente de responsabilidad internacional.

El capítulo VII de la Carta prevé, en efecto, la adopción de medidas provisionales para propiciar un arreglo pacífico en caso de que se identifique una amenaza a la paz, así como, si ello no prosperase, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones o la ruptura de relaciones diplomáticas, que, en caso de ser insuficientes, darían paso a demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres, y finalmente, al uso de la fuerza para prevenir, detener o mitigar la amenaza identificada. Todas esas medidas se dirigen contra Estados que cometan infracciones de obligaciones internacionales cuya gravedad amenace la paz, *ergo* la amenaza a la paz no habría de ser el terrorismo como tal, sino en todo caso el incumplimiento por un Estado de obligaciones de reprimir y sancionar el terrorismo cuya gravedad amenazase la paz. En el caso del sida, la pobreza, o el cambio climático, ¿acaso no se trata en realidad de problemas internacionales cuya resolución no compete al Consejo de Seguridad, aun cuando su carácter endémico favorece o agrava situaciones de amenaza a la paz que sí requieren respuesta por parte del Consejo?

Así, la calificación por el Consejo de Seguridad del atentado terrorista del 11 de marzo de 2004 en Madrid como amenaza a la paz y seguridad internacionales mediante su Resolución 1530 careció de consecuencias y puede considerarse por tanto irrelevante. La Resolución no contiene –como exige el artículo 39 de la Carta– ni recomendaciones ni medidas para restablecer la paz amenazada, y a nadie se le ocurrió, por ejemplo, que era preciso decretar el bloqueo de las comunicaciones en España en contra de la voluntad del gobierno español. Si la obligación precisa de los Estados es, según afirma el Consejo, “cooperar activamente” para detener y juzgar a los responsables de la masacre, sólo la violación grave de esa obligación por un Estado debería representar una amenaza a la paz.

A la inversa, el terrorismo convertido en amenaza a la paz ha sido utilizado como justificación para intervenir unilateralmente –Pakistán es el caso más reciente– sin suscitar la espinosa cuestión de la responsabilidad del Estado territorial, como si no existieran las fronteras o las obligaciones de la Carta de la ONU se dirigiesen a los terroristas –otra cosa es el Derecho penal internacional– en vez de a los Estados. Desde

un punto de vista ajustado a la Carta y al Derecho internacional, la respuesta adecuada no es la violación del principio de no intervención, sino la intensificación de la cooperación con Pakistán para reprimir y sancionar el terrorismo en caso de que los medios pakistaníes sean insuficientes; al menos mientras no existan pruebas fehacientes –y quienes violan su integridad territorial ni siquiera han realizado tal alegación– de que Pakistán no quiere actuar contra el terrorismo. La falta de capacidad y/o de voluntad de Pakistán modula, en efecto, la responsabilidad y por ende la respuesta internacional.

¿QUÉ ES UNA AMENAZA A LA PAZ EN EL MARCO DE LA CARTA DE LA ONU?

La percepción de las amenazas a la paz incide inevitablemente en las respuestas que ofrecen los Estados y la comunidad internacional para poner fin o mitigar las amenazas percibidas; en otros casos, la línea de acción previamente definida por ciertos Estados acaba justificándose como respuesta a amenazas que han sido diseñadas al efecto. El resultado es la completa distorsión del Derecho y de sus fundamentos básicos, hasta el punto en que los argumentos más elementales parecen perder su sentido, y las normas enmudecen. El terrorismo convertido en amenaza primordial a la paz y a la seguridad internacionales ha convertido a su vez al Consejo de Seguridad en una especie de legislador universal, en contra del espíritu y de la letra de la Carta de la ONU. El Consejo se ha comportado *de facto* como hacedor de leyes al dictar resoluciones cuyo contenido puede equipararse al de un tratado que además tuviese carácter imperativo para todos los Estados. Así, la Resolución 1373 establece medidas antiterroristas obligatorias de carácter general mientras ignora límites basados en el Derecho internacional de los derechos humanos, y supone, sobre todo, la quiebra del principio democrático en el marco internacional: ¿acaso un grupo de Estados puede utilizar su facultad cuasi-omnipotente de determinar en concreto las situaciones de amenaza a la paz para establecer el contenido general del Derecho Internacional?

Durante la guerra fría, nadie había osado categorizar las amenazas a la paz del artículo 39 de la Carta. Se consideraba entonces que sólo un conflicto armado entre dos o más Estados, y a lo sumo un conflicto de autodeterminación nacional, podía llegar a poner en peligro la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando así lo decidiese el Consejo de Seguridad. En 1974, Jean Combacau afirmó que una amenaza a la paz en el sentido del artículo 39 de la Carta es una situación respecto de la cual el órgano competente determina que, en efecto, constituye una amenaza a la paz. El razonamiento es circular, y desemboca además en el casuismo, pero no deja de ser infalible en la medida en que no cabe ejercer control jurisdiccional sobre las decisiones del órgano que legalmente ostenta el monopolio (o el casi-monopolio) del recurso al uso de la fuerza.

Ahora bien, como he dicho en otras ocasiones, en el marco de la Carta de la ONU las amenazas son situaciones concretas que conllevan respuestas a través de los medios concretos establecidos en el Capítulo VII. Los bloqueos militares o la acción militar *per se* no alivian la pobreza, si bien la protección militar de convoyes humanitarios es una

El terrorismo convertido en amenaza primordial a la paz y a la seguridad internacionales ha convertido a su vez al Consejo de Seguridad en una especie de legislador universal, en contra del espíritu y de la letra de la Carta de la ONU

Con la Resolución 1296, de 2000, el Consejo intentó codificar las amenazas a las que el sistema de seguridad colectiva se disponía a hacer frente a comienzos del siglo XXI

respuesta adecuada a una *situación* concreta de amenaza a la paz y la seguridad caracterizada por la falta de voluntad o de capacidad del gobierno de un país –generalmente pobre– respecto de garantizar la supervivencia de la propia población, o de facilitar el acceso de asistencia exterior. La amenaza a la paz en el sentido del Capítulo VII de la Carta no es por tanto en este caso la pobreza, sino los obstáculos que se interponen al acceso de la asistencia necesaria para la supervivencia. Y si un día el Consejo determinase que la pobreza es una amenaza a la paz y por tanto se viese obligado a actuar para poner fin a la pobreza, advertiría que carece en el marco de la Carta de los medios para ello sin cometer graves violaciones del orden internacional –adviértase, por ejemplo, que ni siquiera el Consejo ejerce control sobre el sistema de asistencia humanitaria.

El Consejo puede, y así lo ha hecho con acierto en alguna ocasión, establecer *categorías* de amenazas a la paz; es decir, definir situaciones en abstracto que con mayor probabilidad podrían ser consideradas por el propio Consejo como amenazas cuando se produzcan en la práctica, siempre que ninguno de los cinco miembros permanentes imponga su veto y se alcancen los nueve votos necesarios para adoptar la correspondiente resolución. El ejemplo preclaro es la Resolución 1296, de 2000, mediante la que el Consejo intentó *codificar* las amenazas a las que el sistema de seguridad colectiva se disponía a hacer frente a comienzos del siglo XXI, y en particular antes del 11 de septiembre de 2001. Esas ‘nuevas’ amenazas incluían o guardaban relación directa con los ataques deliberados contra la población civil o de cualquier otro tipo de personas protegidas en situaciones de conflicto armado; la comisión de violaciones graves, masivas y sistemáticas de Derecho Internacional Humanitario y de Derecho Internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado; la denegación al personal que desarrolla tareas asistenciales o humanitarias del acceso libre y sin trabas a la población civil en situaciones de conflicto armado; y la situación de vulnerabilidad de refugiados y personas desplazadas que se encuentren en campos, y que pueda dar lugar a maltratos o agresiones, así como el riesgo de que se infiltren elementos armados en los campos. Pero tratando de evitar que la interpretación que realiza del artículo 39 le fuese exigible en el futuro, el Consejo recalcó la necesidad de adoptar decisiones ‘caso a caso, y teniendo en cuenta las circunstancias’ de cada situación. Entre la categoría de amenaza a la paz y al situación de amenaza a la paz hay, y sigue habiendo todavía, un ineluctable trecho de discrecionalidad.

La Resolución 1296 no sólo tiene la virtud de contribuir en alguna medida a reducir ese margen amplísimo de discrecionalidad del Consejo, introduciendo algún criterio que haga más predecibles sus decisiones, sino que parece contribuir a incorporar a esas decisiones una dimensión *autónoma* de derechos humanos. Esa nueva dimensión, no obstante, permanece aún inédita en la práctica. Pese a que el Consejo emitió después de la caída del muro de Berlín muchas resoluciones destinadas a proteger el acceso y la distribución de asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos y crisis –Kurdistán iraquí, antigua Yugoslavia, Somalia, Ruanda, Albania, Abjasia, o el entonces Zaire-, la percepción de la amenaza a la paz sobre la que se basaban era muy distinta. Respecto de los kurdos en 1991, la Resolución 668 mostraba la gran preocupación del Consejo por la represión que sufrían, pero cifraba la amenaza

a la paz en las incursiones trasfronterizas hacia Turquía; es decir, que la huida que trae causa de la represión, pero no la represión en tanto que tal, amenazaba la paz. En 1997, a través de su Presidente, el Consejo de Seguridad confirmaba la que sin duda constituía entonces la *ratio* predominante en sus decisiones: “el desplazamiento masivo de población civil en situaciones de conflicto puede suponer un grave riesgo para la paz y la seguridad internacionales” .

La respuesta del Consejo se dirigía por tanto a prevenir, contener o revertir el éxodo de población subsiguiente a la crisis o al conflicto, y no tanto a garantizar los derechos humanos de la población afectada; y no puede decirse que haya en ello incoherencia jurídica en el marco del Capítulo VII de la Carta. El Consejo no viola el Derecho internacional en la medida que determine la existencia de una amenaza a la paz y establezca medios adecuados para prevenir o mitigar esa amenaza, evitando en particular violar principios universales e imperativos de derechos humanos o de Derecho internacional humanitario. Ahora bien, al menos en términos abstractos o teóricos, la Resolución 1296 inaugura una nueva dimensión del mantenimiento de la paz, toda vez que la amenaza parece cifrarse ahora en la violación de derechos en sí misma, y no en aquellas consecuencias de la violación –léase el éxodo– que son *inde-seables* para los Estados vecinos. Manteniendo ahora la secuencia lógica, la hipotética respuesta del sistema de seguridad colectiva no habría por tanto de ir dirigida a poner fin al éxodo sin violar derechos humanos o a mitigar la inestabilidad regional asociada generalmente al éxodo de refugiados y por tanto derivada de la violación de derechos humanos, sino a prevenir o detener la violación misma de derechos humanos.

En esta medida, las categorías de amenazas a la paz y a la seguridad que fueron definidas por el Consejo de Seguridad antes del 11 de septiembre de 2001 –y a las que el Consejo se ha referido después, pero siempre en el plano abstracto– merecen denominarse *amenazas a la seguridad humana* y debieran concentrar todos los esfuerzos de acción internacional ahora que parece que la llamada guerra contra terrorismo ha dejado de ser la gran prioridad de los más influyentes teóricos de la seguridad y tal vez de los gobiernos más poderosos.

NUEVOS MEDIOS DE ACCIÓN MULTILATERAL PARA GARANTIZAR LA SEGURIDAD HUMANA

Las nuevas categorías de amenazas a la paz de la Resolución 1296 entroncan con las aspiraciones contenidas en las expresiones *seguridad humana*, como antítesis de seguridad interestatal, y *responsabilidad de proteger*, como nueva formulación de acciones coercitivas basadas en las exigencias derivadas del respeto a los derechos humanos. En esa medida, los esfuerzos deberían dirigirse hoy, no a añadir nuevas amenazas a una lista interminable, sino a afianzar el concepto de amenazas a la seguridad humana que surgiese antes del 11 de septiembre de 2001, y a lograr que adquieran carta de naturaleza en la práctica del Consejo de Seguridad. Más aún, es preciso hacer un esfuerzo de autocontención cuando se trata de establecer y definir nuevas amenazas a la paz, si bien es indispensable analizar los problemas internacionales y los factores que contribuyen al aumento de las situaciones que representan una amenaza o agravan las situaciones de amenaza existente.

Los esfuerzos deberían dirigirse hoy, no a añadir nuevas amenazas a una lista interminable, sino a afianzar el concepto de amenazas a la seguridad humana que surgiese antes del 11 de septiembre de 2001

Sólo cabe centrar los esfuerzos en la creación y la adecuación de los medios de acción necesarios para prevenir o mitigar las amenazas con el límite imperativo de respetar el Derecho internacional

Puesto que no es más fácil resolver un problema por el mero hecho de calificarlo como amenaza a la seguridad, y teniendo en cuenta las distorsiones que el abuso de esa calificación produce en el orden internacional, sólo cabe centrar los esfuerzos en la creación y la adecuación de los medios de acción necesarios para prevenir o mitigar las amenazas, o para aliviar y resolver los problemas internacionales que favorecen o agravan las amenazas, con el límite imperativo de respetar el núcleo duro del Derecho internacional de los derechos humanos. En el caso extremo de la intervención armada, los esfuerzos dirigidos a garantizar la seguridad humana requieren la creación de medios civiles de acción en situaciones de crisis, comenzando por contingentes policiales internacionales, así como de mecanismos que garanticen la subordinación plena de los ejércitos –también en cuanto a las estrategias concretas de acción– a las autoridades civiles internacionales o nacionales, del mismo modo –aun contando con un mayor riesgo– que si actuasen en el interior de su propio país por razón de una emergencia. El Estado constitucional ha de proyectar los mecanismos de control político y judicial a su acción exterior para seguir siendo constitucional cuando actúa en el exterior.

Por lo demás, la intensificación de la cooperación policial y judicial constituye el único modo de solucionar el problema del terrorismo sin sembrar el terror, y los gobiernos que en la práctica no comparten información sobre su acción antiterrorista ni ofrecen apoyo a aquellos otros que cuentan con menos medios policiales y judiciales –pero sin violar su integridad territorial– en realidad obstaculizan la acción legítima contra el terrorismo. Calificar al terrorismo como amenaza a la paz no nos hace más genuinamente antiterroristas, ni siquiera más eficaces contra el terrorismo. Hoy los jueces europeos comienzan a investigar los modos en que los gobiernos han violado o tolerado la violación –que equivale a violar– el Derecho constitucional e internacional invocando la lucha contraterrorista, y dedican a ello esfuerzos que se prolongarán durante años y que precisamente limitan su ya precaria capacidad de investigar y desmontar las organizaciones terroristas. El Estado de derecho es mucho menos eficaz contra el terrorismo cuando sus poderes se enfrentan entre sí respecto del incumplimiento más grave del orden jurídico sobre el que precisamente descansa el Estado, y sólo la democracia se debilita.

El desafío de la paz es deshacer el camino de la guerra del terror. Es preciso remontarse a las resoluciones del Consejo de Seguridad anteriores a septiembre de 2001 para restablecer un marco de análisis en el que las amenazas definidas guarden relación con los medios legales existentes para hacerlas frente; y hay que aplicar de una vez el concepto de amenaza a la seguridad humana que se desprende de la Resolución 1296. Sólo de este modo es posible desterrar el lenguaje que confiere prioridad a los fines definidos según las percepciones y los intereses de quienes han militarizado la respuesta internacional a problemas que sólo pueden resolverse mediante una cooperación más intensa, y que tal vez se han agravado a causa de la acción militar indiscriminada. La naciente Unión para el Mediterráneo puede contribuir a restablecer la confianza en los medios de la cooperación internacional en la senda del Proceso de Barcelona, y a desandar el camino injustificable de los fines de la *guerra del terror*.

NOTAS

1. *Global Trends 2025: A Transformed World*; noviembre de 2008.
2. *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Etude théorique de la coercition non militaire*. París, Pedone, 1974, p. 100.
3. Vid. por ejemplo, las Resoluciones de Consejo de Seguridad 700 (1992) sobre Bosnia-Herzegovina y 794 (1994), sobre Somalia.
4. Vid. también Res. 1265 (1999), 1674 (2006) y 1738 (2006).
5. Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre la protección de la asistencia humanitaria a los refugiados y otros en situaciones de conflicto, realizada en nombre del Consejo, de 19 de junio de 1997.
6. En mi opinión, es necesario no obstante evitar la tendencia a reducir los supuestos de responsabilidad de proteger a las situaciones que puedan calificarse *ex ante* como genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y limpieza étnica; y ello porque supondría incorporar un debate de carácter jurídico-penal a la fase de adopción de la decisión discrecional, y por tanto política, sobre las medidas de respuesta a una amenaza a la paz. Y, sobre todo, la falta de pruebas (o de acuerdo en el Consejo) sobre la comisión de crímenes no indica que no exista una amenaza a la seguridad humana.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Estrategias de seguridad

Repenser les stratégies de sécurité: à la recherche d'un peu d'innovation
face à de vieilles menaces et de vieux acteurs!

Jean-François Daguzan

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

REPENSER LES STRATÉGIES DE SÉCURITÉ : À LA RECHERCHE D'UN PEU D'INNOVATION FACE À DE VIEILLES MENACES ET DE VIEUX ACTEURS !

Jean-François Daguzan

Maître de recherche à la Fondation pour la Recherche stratégique, Paris ;

On parle beaucoup de nouvelles menaces et de nouveaux acteurs en Méditerranée ou ailleurs mais est-ce bien le cas ? Si l'on regarde les problèmes pendants autour du bassin méditerranéen on a tendance à y trouver des choses connues : conflits classiques dormants (Sahara occidental, Chypre) ou actifs Israël/Proche Orient (guerre des 30 jours de 2006 avec le Hezbollah, bombardement d'un site nucléaire syrien, guerre de Gaza de l'hiver 2007-2008) ; questions de prolifération (mais elles sont sur la table depuis le début des années 1960 – Traité de non-prolifération nucléaire en 1968) ; et le terrorisme qui n'a jamais cessé dans cette zone depuis 1945 et même avant). Quant aux acteurs, sont-ils si différents ? Les rivalités interétatiques demeurent. Mais sans doute faut-il souligner la montée progressive d'acteurs non étatiques (Hezbollah ou Al Qaida) mais ces organisations étaient en germe dès le milieu des années 1980. Quant au terrorisme dit international, il s'était révélé dès les années 1970 en soutien à la cause palestinienne. La nouveauté serait donc plus à chercher dans l'ordre des priorités et des réponses. Depuis le début des années 1990 (et la fin de l'Union soviétique) la prolifération s'est imposée comme prioritaire, suivi en cela par le terrorisme jihadiste (désormais transnational et caractérisé par le recours au suicide) au début des années 2000. Côté conflit, ce sont les modes de confrontation asymétriques qui ont changé. La question à laquelle nous sommes confrontés dans une perspective méditerranéenne – celle désormais de l'Union pour la Méditerranée (UPM) – est celle d'approches nouvelles des réponses vis-à-vis de ces « vieilles menaces » et de ces « vieux acteurs ».¹

À l'impulsion de la France, la conférence des chefs d'État et de gouvernement du 13 juillet 2008 a donné lieu au lancement d'une nouvelle phase des relations euro-méditerranéennes : l'Union pour la Méditerranée. Tout récemment encore une réunion des Ministres des affaires étrangères a clarifié de nouveaux points les 3 et 4 novembre derniers à Marseille.

La défense et la sécurité au sens strict, n'ont pas été au programme de Paris et de Marseille, en dehors des grands principes. Or depuis 2001, d'autres instruments sont apparus dans le cadre de l'Union européenne (UE) ; l'instrument de stabilité est l'un d'entre eux, la communication sur la réforme du secteur de la sécurité, un autre. Mais il faut essayer d'aller plus loin.

La question à laquelle nous sommes confrontés dans une perspective méditerranéenne – celle désormais de l'Union pour la Méditerranée (UPM) – est celle d'approches nouvelles des réponses vis-à-vis de ces « vieilles menaces » et de ces « vieux acteurs »

Les questions stratégiques et militaires ont peu évolué depuis dix ans, sans non plus augmenter en terme de dangerosité. Mais le choc psychologique des attentats de Madrid et de Londres et les autres tentatives récentes en Grande Bretagne ont clairement créé un continuum sécurité/défense dans la tête des décideurs. Il convient d'en tenir compte

De ce point de vue, on peut poser la question de l'action sécurité/défense (SD) dans le cadre de l'UPM sous deux angles distincts : celui des mesures concrètes et celui des concepts.

Au plan des mesures concrètes, on a peu avancé mais beaucoup discuté. De très nombreuses mesures de confiance ont été identifiées. Certaines ont modestement été mises en œuvre. On constatera cependant que les questions stratégiques et militaires ont peu évolué depuis dix ans, sans non plus augmenter en terme de dangerosité. Si l'on s'en tient aux riverains de la Méditerranée proprement dits, la prolifération a baissé (renoncement Libyen ; la menace syrienne n'apparaît pas manifeste, alors que la question irakienne s'est déplacée sur un autre plan que les « armes de destruction massives »). Les points de crise eux demeurent dans l'ensemble les mêmes (de la question chypriote à la dispute sur le Sahara occidental, en passant par l'éternel conflit israélo-palestinien). La vraie nouveauté en la matière ayant été la guerre entre Israël et le Hezbollah de juillet 2006 au cours de laquelle un acteur non étatique s'est trouvé à tenir tête à la « première armée du Moyen-Orient » alors que le territoire israélien était sous la menace d'incessants et multiples tirs de roquettes.² En revanche, le terrorisme issu des « filiales » locales d'Al Qaida s'est imposé comme le risque principal mais celui-ci, en dépit des déclarations américaines, ne peut être assimilé à une menace stratégique mais à un phénomène politico-socio-criminel de longue durée touchant plus les pays arabes que les pays occidentaux. Mais, néanmoins, le choc psychologique des attentats de Madrid et de Londres et les autres tentatives récentes en Grande Bretagne se répercutent de façon forte sur les perceptions de la rive sud de la Méditerranée et influent sur la relation avec celle-ci à travers le regard des opinions publiques européennes. Qu'on le veuille ou non, côté occidental, ces événements ont clairement créé un continuum sécurité/défense dans la tête des décideurs. Il convient d'en tenir compte.

Comment alors mieux assurer l'interface sécurité/défense dans le cadre de l'UPM ?

Dans le domaine de la défense et de la sécurité, comme dans d'autres secteurs, un ensemble de normes comportementales et de valeurs communes existent de façon quasi universelle. Depuis le XIXème siècle le droit de la guerre a progressivement dessiné un espace normatif que toutes les nations ont accepté bon gré, mal gré de respecter. Durant la deuxième guerre mondiale, le non-respect de ces règles par les Nazis et les Japonais fut sanctionné par les tribunaux mis en place par les Alliés à l'issue du conflit. Pendant la guerre froide, les deux camps s'accusèrent à plusieurs reprises et non sans raison d'être parfois oublieux du respect des dites règles au cours des divers conflits. Plus récemment la guerre en ex-Yougoslavie déboucha sur la création du Tribunal pénal international (TPI) à La Haye dont la compétence a été étendue aux crimes et massacres en Afrique. Il y a donc un acquis considérable à partir duquel il est possible de travailler. La question de Guantanamo et celle d'Abu Graïb ont réveillé le débat de façon cruciale. Tout comme reste posée une violence publique inacceptable dans de nombreux pays du sud.

Parallèlement, dans les processus de transition démocratique de la deuxième moitié du vingtième siècle, les États en changement ont entamé des mouvements dits par les sociologues, de « civilianisation ». Ainsi les dictatures militaires ou totalitaires ont opéré des transformations de l'appareil d'État de façon à supprimer l'autonomie des appareils militaires et de

sécurité et d'assurer le contrôle du pouvoir politique élu. L'Espagne et le Portugal, mais aussi la Grèce, ont, en leur temps, donné des exemples du succès de tels processus. La création de ministères de la défense (phénomène qui peut apparaître banal a priori³) est pourtant un très important exemple de la prise de contrôle civil des appareils militaires. Cela vaut aussi pour les institutions et organes de sécurité.

Troisièmement, il est aussi nécessaire de rappeler que défense et sécurité s'inscrivent dans un continuum plus large dans lequel on trouve également la sécurité humaine et le développement. L'accès aux droits fondamentaux (liberté d'expression, vote, respect des différences) et aux fonctions vitales (hygiène, santé, logement, administration, infrastructure, travail) font (en plus de la sécurité individuelle physique) partie intégrale de la notion de sécurité telle que défendue maintenant par les organisations internationales.

LA TENSION ENTRE LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET RESPECT DES LIBERTÉS PUBLIQUES : L'ENJEU EURO-MÉDITERRANÉEN

La lutte contre le terrorisme, que la menace soit exagérée ou non, est devenue un enjeu majeur pour nos sociétés. Notamment, on oublie trop souvent au Nord que le terrorisme islamique radical de type Al Qaida a tué plus d'Arabes ou de Musulmans que n'importe quelle autre type de personne (Algérie, Maroc, Tunisie, Iraq, Egypte, etc.). Les institutions internationales (Nations Unies, Union africaine, Union européenne, Partenariat euro-méditerranéen, etc.) se sont mobilisées pour mettre en œuvre des stratégies coopératives. Les États ont engagé des mesures pratiques. Mais, parallèlement, la montée en puissance des moyens de lutte a généré, depuis 2001, une recrudescence des mesures contraignantes sur le citoyen à la fois dans sa vie quotidienne et dans l'exercice de ses libertés publiques. On ne peut que constater que, si ces mesures ont été dans l'ensemble librement acceptées voire demandées par l'opinion publique au Nord, elles ont pu être aussi utilisées dans certains pays comme un prétexte au renforcement des appareils sécuritaires. Il convient donc de travailler sur différentes thématiques :

La relation sécurité/droits humains dans un monde post-11 septembre

Les droits liés à la nouvelle « sécurité humaine » et aux libertés publiques

La notion de sécurité humaine renvoie à un ensemble de droits nouveaux dépassant ceux des droits de l'homme stricto sensu. Cela implique en sus de l'accès aux fonctions vitales (alimentation, logement, hygiène, respect de la personne et de ses droits fondamentaux) l'accès aux administrations, le droit à la sécurité individuelle. Le rejet de la torture comme technique « normale » d'interrogatoire doit être officiellement affirmé tant dans les pays arabes qu'en Israël et ailleurs. L'adoption d'un code de procédure pénale autorisant un accès rapide à un avocat, également.

Le citoyen face aux nouvelles technologies liées à la lutte contre le terrorisme

On ne peut que constater que, si ces mesures ont été dans l'ensemble librement acceptées voire demandées par l'opinion publique au Nord, elles ont pu être aussi utilisées dans certains pays comme un prétexte au renforcement des appareils sécuritaires

La notion de sécurité humaine renvoie à un ensemble de droits nouveaux dépassant ceux des droits de l'homme stricto sensu

La question de l'usage incontrôlé des technologies d'identification et de surveillance est également posée. Les nouvelles technologies biométriques permettent un suivi et un archivage des données individuelles qui peuvent conduire à de graves dérives. Dans les pays européens, si le risque peut toujours exister, l'usage de ces technologies est encadré par de sévères réglementations (en France, la Commission nationale informatique et liberté - CNIL) assure le contrôle de l'activité gouvernementale dans ce domaine. La situation est très différente au sud où le contrôle parlementaire ou social des services est le plus souvent inexistant. Par ailleurs, l'augmentation vertigineuse des prix du pétrole entre 2001 et 2008 a permis à certains pays de se doter, à n'importe quel prix, de technologies de biométrie et de surveillance et dont la modernité dépasse parfois celles des équipements du nord. Il faudrait donc mettre en place des méthodes incitatives visant à pousser les gouvernements locaux à mettre en place des garde-fous juridiques assorties de procédures de vérification de la part de l'Union européenne. Ces éléments pourraient accompagner les clauses de conditionnalité des accords bilatéraux et autres plans d'action de voisinage.⁴

La problématique sécurité/terrorisme/contre terrorisme : légalité/illégalité des pratiques d'État

L'autre question posée par la lutte anti-terroriste est celle de l'emploi de pratiques illégales, voire immorales pour contrer la menace. On a évoqué l'usage de la torture, mais il faut également rappeler les pratiques « hors la loi » que les États Unis ont mis en place à l'occasion de la guerre « contre la terreur » : le camp de rétention de Guantanamo où sont détenus (pour certains depuis 2002) des prisonniers à qui on a dénié tout statut et donc tout droits ; les « prisons volantes » et les prisons secrètes de la CIA et le déplacement de prisonniers dans les pays alliés où les interrogatoires « musclés » sont possibles ; les traitements inhumains dans les prisons dont Abu Graïb en Irak a été l'exemple le plus significatif et horrifique.

L'usage de l'illégalité, toujours tentante, à toutes les époques, est une faute pour deux raisons :

- La première parce qu'elle est immorale ;
- La deuxième parce qu'elle ne marche pas d'un point de vue stratégique. Si des succès tactiques peuvent être rapidement acquis (comme on l'a vu pendant la guerre d'Algérie), l'effet se retourne progressivement contre l'opérateur et pousse la population dans les bras de la rébellion. De ce point de vue les images de Guantanamo et d'Abu Graïb ont fait plus pour Al Qaida et les rebelles irakiens que toute autre propagande. Albert Camus avait bien défini le problème quand il disait en 1958 : « Lorsque ces pratiques s'appliquent par exemple à ceux qui en Algérie, n'hésitent pas à massacrer l'innocent, ni en d'autres lieux, à torturer ou à excuser que l'on torture, ne sont-elles pas des fautes incalculables puisqu'elles risquent de justifier les crimes même que l'on veut combattre ? Et quelle est cette efficacité qui parvient à justifier ce qu'il y a de plus injustifiable chez l'adversaire ? A cet égard on doit aborder de front l'argument majeur de ceux qui ont pris leur parti de la torture : celle-ci a peut-être permis de retrouver trente bombes, au prix d'un certain honneur, mais elle a suscité du même cinquante terroristes nouveaux qui, opérant autrement, feront mourir plus d'innocents encore. »⁵

L'impact des initiatives institutionnelles européennes et euro-méditerranéennes :

Un Code de conduite euro-méditerranéen en matière de lutte contre le terrorisme a fait l'objet de la déclaration de la présidence au nom de l'Union Européenne (Bruxelles, 28 novembre 2005) :

«Nous avons fourni des efforts considérables et remporté de notables succès dans notre lutte contre le terrorisme. Nous devons continuer à empêcher les terroristes de se procurer de l'argent et des armes, à entraver leurs plans et désorganiser leurs réseaux et à les traduire en justice, grâce à une coopération internationale accrue. Notre réaction doit rester proportionnée et solidement ancrée dans des cadres juridiques internationaux et nationaux afin de garantir que les Droits de l'Homme et les libertés fondamentales sont respectés. Nous ne devons pas mettre en péril les valeurs démocratiques auxquelles nous sommes attachés.»

Inutile de dire que les derniers principes restent lettre morte dans bon nombre de pays, quand l'usage de la torture n'y est pas officiel... C'est donc à la question de l'application à laquelle nous sommes confrontés ; celle de l'*enforcement* comme disent les Anglo-saxons.

En matière de terrorisme, quand les intérêts sont communs, la coopération est facile notamment dans les instances spécialisées. Depuis 2001, les experts s'accordent pour considérer qu'elle fonctionne plutôt bien. L'enjeu n'est donc la coopération anti-terroriste en soi, mais son application dans le respect de la norme internationale et européenne. Le développement du code de conduite à été mis au programme des conférences de Paris et de Marseille pour 2009. Il sera utile de travailler dans cette perspective.

L'INSTRUMENT DE STABILITÉ : UN OUTIL À UTILISER DANS LE CADRE DU PROCESSUS DE BARCELONE: UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

Les experts travaillant sur la sécurité en Méditerranée ont abordé à plusieurs reprises la question de la sécurité. Un certain nombre d'éléments peut être isolé de ces travaux.

Dans l'ensemble, l'analyse est pessimiste. La plupart des experts (dont l'auteur) défendent l'idée que les situations de crises en Méditerranée relèvent d'abord, de problématiques non militaires et/ou non diplomatiques (démographie, crise économique, crise d'identité, urbanisation sauvage, etc.) et donc ne sont pas à même d'être traité selon un *modus vivendi* classique de prévention des crises et conflits, sauf à considérer, selon certains (Aguirre, Daguzan, Rapport EuroMeSCo)⁶ que la prévention des crises au sens méditerranéen du terme passe par la résolution des problèmes génériques évoqués plus haut ; ce qui ne sera pas une sinécure, en dépit des efforts européens déployés via le processus de Barcelone et les initiatives *ad hoc*.

Enfin, les colloques ou séminaires tenus sur les questions de défense en Méditerranée, ces dernières années, ont aussi clairement fait apparaître qu'un des problèmes majeurs posés aux riverains des deux rives était celui des fausses perceptions (identification de menaces non fondées, craintes instinctives, mauvaise interprétation d'actions militaires, méconnaissance de phénomènes

L'enjeu n'est donc la coopération anti-terroriste en soi, mais son application dans le respect de la norme internationale et européenne

L'instrument de stabilité institué par le Parlement européen et le Conseil en novembre 2006⁸ peut se révéler un outil extrêmement puissant pour approcher les questions liées tant à la défense et à la sécurité elles-mêmes qu'aux conséquences de leur application. Il réfère à la prévention des conflits, à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et la stabilisation post-crise

culturels, etc.). Le travail sur les perceptions apparaît alors comme un enjeu majeur de toute politique de sécurité dans cette zone.⁷ Mais il ne peut être la seule approche. Il faut désormais déboucher sur des résultats concrets.

De ce point de vue, l'instrument de stabilité institué par le Parlement européen et le Conseil en novembre 2006⁸ peut se révéler un outil extrêmement puissant pour approcher les questions liées tant à la défense et à la sécurité elles-mêmes qu'aux conséquences de leur application.

Exploiter l'instrument de stabilité dans le cadre UPM

L'instrument de stabilité réfère à la prévention des conflits, à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée et la stabilisation post-crise. Cet instrument doit s'accompagner de mesures financières significatives. L'article 3 c) souligne « le soutien au développement d'institutions publiques démocratiques et pluralistes, (...) y compris la coopération technique non militaire pour renforcer le contrôle civil général et le contrôle du système de sécurité et des mesures pour renforcer la capacité répressive, ainsi que des autorités judiciaires actives dans la lutte contre le trafic des êtres humains, le trafic de drogue, d'armes à feu et de matières explosives. » L'instrument a donc une double finalité : améliorer le contrôle civil et démocratique et perfectionner les outils en vue d'une meilleure efficacité, mais les deux éléments vont de pair! Le point 3 d) insiste de son côté sur les outils de type judiciaire (TPI) et les mécanismes de retour à la paix civile (commissions « vérité » ou de réconciliation) ; le 3 g) vise à atténuer les effets des restructurations des forces armées. Enfin, le 3 o), souligne « le soutien à des mesures visant à favoriser le développement et l'organisation de la société civile et sa participation au processus politique (...). »

En matière d'assistance « dans le cadre de conditions de coopération stables » on notera dans l'article 4 a), « le renforcement des compétences des autorités répressives et des autorités judiciaires et civiles impliquées dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée (...). » Le 4 b) met en avant la coopération transrégionale et l'accent sur « la législation concernant les droits de l'homme et le droit international humanitaire. » Enfin une place importante est faite à la lutte contre le terrorisme Nucléaire Radiologique Biologique et Chimique (NRBC) et les crises sanitaires et les catastrophes naturelles ou industrielles.

À partir de l'outil très performant que peut représenter l'instrument de stabilité, il conviendrait de créer un pont avec le Partenariat euro-méditerranéen (PEM) en étudiant les mesures qui pourraient s'appliquer rapidement auprès des pays membres du partenariat et éligibles à l'instrument. L'approche par « coopération transrégionale » prévue au point 4 b) pourrait être une entrée intéressante. Les premiers programmes pilotes concernent les Balkans. L'objectif ultérieur est d'engager des programmes coopératifs avec la Chine, le Maroc, l'Ukraine et les Émirats arabes unis (EAU). Pourquoi ne pas envisager des programmes transméditerranéens et rechercher d'autres partenaires de la zone en mettant cela au menu des discussions des représentants nationaux du PEM ?

L'aide à la modernisation des appareils d'État doit être développée. Enfin, l'approche « carotte-bâton » représentée par l'aide à la modernisation des appareils répressifs en contrepartie d'évolutions démocratiques significatives est une voie à faire progresser.

PROPOSITIONS DANS LE CADRE D'UNE RELANCE DE LA COOPÉRATION EURO-MÉDITERRANÉENNE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE

Quelles propositions peuvent être avancées pour favoriser la coopération sécurité et défense en Méditerranée dans le cadre du Processus de Barcelone : Unio pour la Méditerranée

Dans le domaine de la sécurité

- Travailler à une charte des droits humains euro-méditerranéens assortie d'une *peer review* et d'un programme de travail. (ref : conférences de Paris et de Marseille)
- Mettre en œuvre des procédures « d'enforcement », c'est-à-dire de vérification d'application des clauses de conditionnalité désormais systématiquement incluses dans les accords signés dans le cadre de la politique de voisinage ou tout autre accord multilatéral.⁹
- Exploiter toutes les opportunités offertes par l'Instrument de stabilité.
- Appliquer le « *Naming and Bashing* », en désignant à l'opinion publique internationale les États ne respectant pas les règles.
- Assortir le soutien à la modernisation des appareils de sécurité à l'application des procédures démocratiques et au respect des droits humains avec contrôle.¹⁰
- Rejeter la « juridicisation » des pratiques illicites qui fait que des États introduisent dans leur législation des pratiques contraires au droit commun et à la morale (torture légalisée, peine de mort pour des délits à caractère politique, détention sans procès, etc.)¹¹

Dans le domaine de la défense et de la sécurité internationale

- Développer la coopération en matière de protection civile. Cette proposition est au menu du programme de travail 2009 de l'UPM. Mais il faut rappeler qu'une première réunion des directeurs généraux de la protection civile du PEM dans la perspective d'une intégration euro-méditerranéenne.¹² Ces aspects intéressant les forces civiles et militaires doivent être poursuivis.
- Les réflexions sur la sécurité maritime sont assez avancées. La Commission européenne a présidé, le 7 février 2008 à Bruxelles, la 4ème Réunion du Sous-groupe de travail sur la sécurité maritime, agissant également en qualité de Comité consultatif du Projet SAFEMED. Projet euro-méditerranéen financé par l'Union européenne, SAFEMED a été créé en vue d'améliorer la sécurité et la sûreté maritime en Méditerranée et prévenir la pollution.¹³ D'autres initiatives s'inscrivent dans le programme de travail 2009 de l'UPM.
- Travailler en matière de lutte contre la prolifération à une approche régionale conjointe pour l'application effective de la résolution 1540 des Nations Unies qui prohibe le soutien aux groupes terroristes susceptibles de produire, développer ou acquérir des armes de destruction massive.
- Capitaliser la contribution des pays du sud aux opérations des Nations Unies pour renforcer les capacités de maintien de la paix ; ces pays ont acquis depuis les années 1960 (Maroc, Tunisie et, dans une moindre mesure, Algérie) mais surtout depuis 1991, une véritable expérience de terrain avec souvent d'excellent résultats. Partir de cet acquis pour développer en

Pour favoriser le lien PESD-UPM il faudrait créer une réunion militaire ad hoc qui informe plus systématiquement au plus haut niveau sur les questions de sécurité en Méditerranée et qui mette en place le cas échéant des groupes de travail

commun des méthodes voire doctrines devrait être une voie facile à creuser.¹⁴ Travailler en commun sur les retours d'expérience ; les armées ont désormais une forte expérience de l'action en Opex et dans le maintien et le rétablissement de la paix (interposition, contrôle des foules, négociations, renseignement). Les armées du sud ont aussi le leur. Il pourrait être possible de mutualiser cette expérience en échangeant l'acquis accumulé et en travaillant en commun sur des hypothèses. L'Institut international de droit humanitaire des Nations Unies de San Remo, qui forme des militaires de tous les pays à ces questions éminemment modernes, pourrait être un modèle intéressant pour un centre proposant des applications plus larges mais géographiquement circonscrites à l'espace méditerranéen. On pourrait imaginer un centre euro-méditerranéen de droit des conflits de prévention et de gestion des crises et de droit humanitaire ;

- Favoriser le lien PESD-UPM : Il existe une information ponctuelle des partenaires méditerranéens sur la PESD.¹⁵ Il faudrait créer une réunion militaire *ad hoc* qui informe plus systématiquement au plus haut niveau sur les questions de sécurité en Méditerranée et qui mette en place le cas échéant des groupes de travail. Ce comité pourrait être une rencontre informelle régulière à Bruxelles ou tournante entre les représentants du Comité militaire de l'Union européenne et les représentants des états-majors des pays de la Méditerranée. Un premier pas a été franchi avec la réunion des Ministres de la défense des pays de l'UE et ceux de cinq pays du Maghreb à Evora en 2007.¹⁶ Il faudra progressivement étendre et formaliser cette initiative.
- Imaginer une Académie de la Paix euro-méditerranéenne sans statut juridique particulier. Ce colloque accueillerait des représentants de très haut niveau : ministres de la défense en exercice, chefs des principaux services d'analyse des ministères de la Défense, experts internationaux, militaires, ... La réunion annuelle organisée par le CIDOB pourrait s'élargir à une telle dimension.
- Renforcer les contacts et visites militaires ; elles permettent de favoriser le débat, la connaissance et la transparence. Multiplier les actions « *Military to Military* » ; il s'agit de renforcer les liens d'amitiés entre les forces armées par des échanges culturels ou sportifs de toutes natures ;
- Echanger sur les processus démocratiques structurels. La démocratie ne se décrète pas ; elle se construit. Les structures étatiques doivent évoluer. Il est rare qu'elle puisse le faire d'un coup. A cet égard, il serait utile de partager les expériences de l'Europe du Sud de la fin des années 1970 et celles de l'Europe centrale et orientale des années 1990 dans la gestion des changements structurels notamment des ministères de la défense, de la sécurité et des organes et d'engager un dialogue formateur avec les pays du sud.
- Créer un collège de défense et de sécurité euro-méditerranéen ; L'absence de structure ad hoc pour la Méditerranée a donné un monopole au Collège de défense de l'Otan à Rome. L'UE manque d'une capacité à capitaliser son avance théorique sur la Méditerranée. Faire passer des promotions de stagiaires dans la même école sur la durée créerait de véritables solidarités et un réseau durable, Il s'agirait de créer une compétence au sud dans les relations de ces pays avec l'Union européenne, notamment par une formation renforcée sur le partenariat euro-méditerranéen et ses trois piliers, la connaissance du fonctionnement de l'UE, de ses structures militaires et de coopération, sur les programmes de coopération dans le domaine Justice, liberté, sécurité (JLS). Entre autres éléments méthodiques, on pourrait spécialiser partiellement ce collège sur les bonnes pratiques (respect de la légalité, encadrement de la violence publique, droits de l'homme, etc.)

EN CONCLUSION : LE « VIEUX » N'EXCLUT PAS LE « NEUF »

La permanence des « vieilles menaces » et des « vieux acteurs » ne doit pas faire oublier que certaines de leurs formes évoluent et mutent et que la réponse doit toujours s'adapter. Qui plus est on a longtemps considéré que la « sécurité nationale » l'emportait sur toute autre considération individuelle et que tout cédait à la raison d'État ou à la prééminence du collectif. Ces approches ne sont plus valides. Il faut donc repenser la défense et la sécurité dans des dimensions plus coopératives et plus respectueuses du droit ou, plus justement, des droits.

En dépit des graves difficultés inhérentes à la guerre d'Irak et aux blocages des initiatives de sécurité euro-méditerranéennes, il est donc possible d'ouvrir des pistes de relance. L'initiative de l'UPM l'a prouvé. Certaines de ces actions peuvent être des actions modulaires : de celles que l'on peut lancer rapidement à partir d'un noyau de volontaires. D'autres ne peuvent être que la manifestation d'une volonté politique. Mais en matière de sécurité et de défense, on ne peut adopter la même démarche. Dans le domaine de la défense, il faut véritablement travailler à la mise en œuvre de programmes coopératifs multilatéraux. Dans le domaine de la sécurité de type intérieur, il faut encadrer l'action étatique et la coopération dans un ensemble normatif qui pousse les États du sud à adopter les règles et le comportement des États européens. L'enjeu en est donc tout autre. C'est peut être le moment de « passer aux actes » comme l'avait suggéré la Commission et travailler sur du concret comme le martèle le Président Sarkozy mais il ne faut pas se tromper sur le « comment » !

Il faut donc repenser la défense et la sécurité dans des dimensions plus coopératives et plus respectueuses du droit ou, plus justement, des droits. C'est peut être le moment de « passer aux actes » mais il ne faut pas se tromper sur le « comment »

NOTES

1. La première mention du concept de « nouvelles menaces » apparaît progressivement dans la bouche des responsables de l'OTAN à partir de 1992. On y trouve celles déjà citées ainsi que ces références à la rupture des approvisionnement vitaux, et les « dimensions économiques, sociales et environnementales de la sécurité » (incluant des phénomènes allant de la drogue, aux différents trafics, et à des risques comme l'environnement, la démographie, le radicalisme, ...). Voir *NATO Handbook, 50th Anniversary, 1944-1999*, Bruxelles, 1998, p. 67.
2. Entre la présentation de cette communication et sa version papier définitive la guerre de décembre-janvier entre Israël et le Hamas au cœur de la bande de Gaza, en réponse à ces tirs de roquettes, a fait près de 1200 morts Palestiniens de tous âges et origines et 10 soldats israéliens et à dévasté la quasi-totalité des infrastructures administratives et critiques palestiniennes.
3. Ainsi en Espagne où le Ministère de la défense a été créé en 1977, c'est-à-dire après la fin de la dictature, Real Decreto 1588/1977. Voir Jean-François Daguzan, *Les forces armées espagnoles du franquisme à la démocratie, 1936-1986*, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale, dossier n°12, Paris, 1987, 203 p.
4. « La création d'un nouveau cadre de coopération, la PEV, donne certains espoirs que la situation puisse changer. Heiner Hanggi et Fred Tanner (2005) sont d'accord pour considérer que les plans d'action peuvent être un bon instrument pour avancer de façon graduelle, dans une logique strictement bilatérale, vers un agenda de réformes de sécurité. Cependant, les plans d'action actuels approuvés contiennent jusqu'à maintenant peu de références à la réforme du secteur de la sécurité (...) » Eduard Soler, *La reforma del sector de la seguridad Un reto euromediterráneo* ? In *Med 2007, Mediterranean Yearbook, CIDOD*, Barcelona, p. 149.
5. Avant-propos aux *Chroniques algériennes, Réflexions sur le terrorisme*, avec la contribution de Jacqueline Lévi-Valensi, Antoine Garapon & Denis Salas, éditions Nicolas Philippe, Paris, 2002., p.182.
6. Mariano Aguirre, *Conflict Prevention and Prevention Diplomacy in the Mediterranean*, op. cit. ; Roberto Aliboni, Abdel Monem Saïd Ali et Alvaro Vasconcelos, *Rapport commun des groupes de travail sur la coopération politique et de sécurité et sur le contrôle des armements, les mesures de confiance et la prévention des conflits*, EuroMeSCo, 1998, 47 p. ; Jean-François Daguzan, *La Méditerranée en quête d'une organisation politico-stratégique*, Défense Nationale, n°10 Octobre 1997, p. 14-30. Barcelona Plus, *Vers une communauté euro-méditerranéenne d'États démocratiques*, Rapport Euromesco, 2005.

7. Voir notamment, Fondation méditerranéenne d'études stratégiques (FMES), *Demain la Méditerranée : la parole aux riverains du Sud*, Collection Strademed N°1, Publisud/FMES, Paris, 1995. *Méditerranée : le pacte à construire*, Collection Strademed n° 3, Publisud/FMES/ CREST/ UNISCI, Paris, 1997. Sabiha Senyücel, Sanem Güner, Sabiha Senyücel, Sanem Güner, « Les facteurs et les perceptions qui influent sur la mise en oeuvre de la Politique européenne de voisinage dans certains pays partenaires du sud de la Méditerranée », Octobre 2006.
8. Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil instituant un instrument de stabilité, JOCE L327/1-11 du 24 11 2006.
9. Voir notamment les conclusions de Gemma Collantes Celador, Eduard Soler i Lecha, Stuart Reigeluth, Volkan Aytar, Mehmet Arican, « Trouver une stratégie de l'UE pour une réforme du secteur de la sécurité dans la région méditerranéenne : tirer les leçons des réformes de la Police en Palestine et en Turquie », *Euromesco Paper* n° 66, Janvier 2008.
10. Voir Arnold Luethold, « Mettre en risque la confiance : la réforme du secteur de la sécurité dans la région arabe », in Eduard Soler i Lecha & Laia Carbonell (eds.), *VIème Séminaire international sur la Sécurité et la Défense en Méditerranée, Sécurité humaine*, CIDOB, Coleccion Monografias, Barcelone, 2008, p. 146.
11. Le nouveau président américain, Barak Obama, a fait de la fermeture de la prison de Guantanamo son premier acte symbolique.
12. Eduard Soler i Lecha, « Le processus de Barcelone et la politique européenne de voisinage : de Tampere à Lisbonne », in Eduard Soler i Lecha & Laia Carbonell (eds.), *VIème Séminaire international sur la Sécurité et la Défense en Méditerranée, Sécurité humaine*, CIDOB, Coleccion Monografias, 2008, p. 34.
13. Elles sont déjà très actives dans le 5+5. L'exercice *El Med*, organisé par la marine algérienne, a réuni, entre le 20 et le 30 octobre 2008, neuf navires des pays membres de ce processus.
14. Voir notamment, Mokhtar Marsou, « Las participaciones de las Fuerzas Armadas Reales en la operacion ALTHEA », *Vème Séminaire international sur la Sécurité et la Défense en Méditerranée, Sécurité humaine*, CIDOB, Coleccion Monografias, Barcelona, 2007, p. 51-56.
15. Martin Ortega Carcelén, La PESC et la PESD en Méditerranée en 2007, in Eduard Soler i Lecha & Laia Carbonell (eds.), *VIème Séminaire international sur la Sécurité et la Défense en Méditerranée, Sécurité humaine*, op. cit., p. 26.
16. Eduard Soler i Lecha, « Le processus de Barcelone et la politique européenne de voisinage : de Tampere à Lisbonne », in Eduard Soler i Lecha & Laia Carbonell (eds.), *VIème Séminaire international sur la Sécurité et la Défense en Méditerranée, Sécurité humaine*, op. cit., p. 34.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Estrategias de seguridad

Rethinking security strategies: New threats and new actors
Nawaf Tell

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

RETHINKING SECURITY STRATEGIES: NEW THREATS AND NEW ACTORS

Nawaf Tell

Director and researcher, Centre for Strategic Studies (CSS), Amman

When talking about new threats and actors one cannot but begin with the new reality that led to the emergence of these threats and actors. This new reality can be identified with the repercussions of the war on Iraq in 2003. The direct impact of this war was the elimination of one of the pillars of regional balance of power, creating a vacuum of power that led to the emergence of a new environment which resulted in a more prominent role for these new actors representing new threats.

The vacuum created by the 2003 war provoked three players to attempt to fill: Iran, non-state actors, and radical thought. Iran is a regional power that has a long history with the region, and shares many demographic, cultural, and religious ties with the Arab Middle East. Throughout the twentieth century, however, Iran was not a major regional player, whether under the shah, or under the revolutionary regime that followed in 1979, its efforts in the post 1979 period to introduce itself as a regional player, through exporting the Islamic revolution experiment, had failed and led to a confrontation between the Iraq and Iran, with severe repercussions on both.

The mid 1990s Iran efforts were more successful, during the Khatamy administration, when Iran introduced itself as an equal partner in the region. Nonetheless the short-lived moderate approach by Iran was replaced by another hard-line approach which prevented any sustainable outcomes from the Khatamy era. Since 2003, however, Iran was the main beneficiary of the vacuum of power; the war on terror has eliminated its most threatening adversaries, the Ba'th regime in Iraq, and the Taliban regime in Afghanistan, allowing Iran to pursue its regional ambitions in an unprecedented manner. While Iran is a big, strong, and influential country that is entitled to play a regional role that matches its size and capabilities, Iran is however pursuing this objective through intrusion, not acceptance. Indeed, it sees its role today on the basis of a regional hegemony, not partnership, hence this role is the source of contention that will be resisted by the region.

I would like to end by mentioning the Iranian nuclear program. There is a difference between the perception of the west and the region with regards to this program. For the region, this program in itself is not an immediate threat; the immediate threat is the negative Iranian role in the

Since 2003 Iran was the main beneficiary of the vacuum of power; the war on terror has eliminated its most threatening adversaries, the Ba'th regime in Iraq, and the Taliban regime in Afghanistan, allowing Iran to pursue its regional ambitions in an unprecedented manner

The moral disarmament of radicals does not automatically mean the moral armament of the moderates in the region. This can only be achieved through a political process that tackles the issues of the region, with the Palestinian issue at the forefront

region, which will indubitably become much more aggressive with nuclear capability. For the region, the Iranian nuclear program falls within the broader objective of having a Nuclear Free Middle East.

While non-state actors have always been present in the Middle East, and have been able to play a significant role in regional politics, the post 2003 era has enabled these actors to become prominent. Their role today is no longer that of rejectionist spoilers that place sticks in the wheels, today they play a role that is capable of shaping not only the regional, but also the international agenda. These non-state actors can be classified into three categories.

First, Al Qaeda which has proved to be a resilient network that is capable of evolving and shaping the international agenda; the second kind consists of political organizations that do not exclude violence as means to achieve their objectives, such as Hamas and Hezbollah; and the third category is of a different nature and motivations, private security companies. Private security companies which have also become prominent in the post 2003 period and so far, there has been no accurate assessment of their role, whether positive or negative but without a doubt, they are a new actor that needs to be evaluated.

The key in addressing all these issues and the link that combines the new challenges is the wave of radicalization, and addressing, adequately the threat of radicalization is the key to address all the new threats. The threat of Radicalization does entail the threat of sectarian violence, similar to what we have seen in Iraq in the aftermath of Samara bombing. An all out sectarian war would be of repercussions that exceed the borders of any country, and would have all Muslim countries as a possible battlefield of such a confrontation.

To address the issue of radicalization is to be able to morally disarm radical thought and radical groups. The moral disarmament of radicals does not automatically mean the moral armament of the moderates in the region. This moral disarmament can only be achieved through a political process that tackles the issues of the region, with the Palestinian issue at the forefront. If one observes the doctrines of all radical leaders, the Palestine issue represents a cornerstone of their approach that manipulates the injustice suffered by the Palestinians to promote their radical ideology. An exercise of removing all the sentences that relate to Palestine from these doctrines would leave them baseless and irrational.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Conclusiones

Informe analítico del VII Seminario de Seguridad y Defensa en el
Mediterráneo

Rapport analytique du VII Séminaire International Sécurité et Défense
en Méditerranée

Analytical report of the 7th International Seminar on Security and
Defence in the Mediterranean

Francesc Fàbregues y Eduard Soler i Lecha

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

INFORME ANALÍTICO DEL VII SEMINARIO INTERNACIONAL DE SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL MEDITERRÁNEO

Francesc Fàbregues

Coordinador del Anuario Internacional CIDOB

Eduard Soler i Lecha

Coordinador del Programa Mediterráneo de la Fundación CIDOB

Con las aportaciones de:

Laura Feliu, Profesora de Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Barcelona, **Umut Ozkirimli**, Profesor en la Universidad de Bilgi, Estambul y **Lurdes Vidal**, Responsable del Programa Mundo Árabe y Mediterráneo del Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), Barcelona

INTRODUCCIÓN

Este documento sintetiza las ponencias y debates del VII Seminario Internacional Seguridad y Defensa en el Mediterráneo, celebrado en Barcelona los días 1 y 2 de diciembre de 2008. Este seminario, organizado anualmente por la Fundación CIDOB y el Ministerio de Defensa, y que ha contado con el apoyo del Ayuntamiento de Barcelona, tiene como objetivo aumentar la transparencia y la confianza entre representantes gubernamentales y expertos, civiles y militares, de ambas orillas del Mediterráneo.

En esta edición, celebrada en el Palacio de Pedralbes, se analizó, en primer lugar, las distintas iniciativas de cooperación en el Mediterráneo y la posición de Europa ante el proceso de paz en Oriente Próximo. En segundo lugar, se debatió sobre las dinámicas subregionales, abordando las relaciones árabe-israelíes, intra-magrebíes y greco-turcas. Finalmente se trataron los replanteamientos de las estrategias de seguridad y defensa y sus implicaciones en el Mediterráneo. Para todo ello se dieron cita en Barcelona 150 personas de perfiles y procedencias heterogéneas pero con el objetivo compartido de avanzar hacia un escenario de paz y de seguridad en el Mediterráneo.

El Seminario fue inaugurado por el presidente de la Fundación CIDOB, Narcís Serra, quien destacó que los actuales retos del Mediterráneo están vinculados no solamente a los conflictos entre estados, sino también a las posibles amenazas para sus ciudadanos. A continuación tomaron la

Este VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo tiene como objetivo aumentar la transparencia y la confianza entre representantes gubernamentales y expertos, civiles y militares de ambas orillas del Mediterráneo

Es necesario desarrollar un objetivo estratégico común en el Mediterráneo, partiendo de las particularidades de cada estado miembro y reforzando la cooperación multilateral

palabra el Secretario de Estado de Defensa y Excombatientes de Francia, Jean Marie Bockel, y la Ministra de Defensa de España, Carme Chacón. El Secretario de Estado subrayó la necesidad de desarrollar un objetivo estratégico común en el Mediterráneo, partiendo de las particularidades de cada estado miembro y reforzando la cooperación multilateral. Bockel enumeró el terrorismo y los actuales conflictos en la zona como ejemplos de amenazas que requieren una respuesta estratégica conjunta en las dos orillas, citando además el desarrollo asimétrico de las economías, las amenazas medioambientales o el acceso a los recursos energéticos como algunas de las prioridades de la presidencia francesa de la UE.

Por su lado, la Ministra Chacón ratificó el compromiso de España con el Mediterráneo y la voluntad de que la nueva fase que se abre con la Unión por el Mediterráneo coseche éxitos importantes. La ministra subrayó la prioridad que supone para España el fomento de todas las iniciativas multilaterales actualmente existentes en materia de seguridad y defensa en el Mediterráneo: en el ámbito de la Unión Europea, en el Foro 5+5 y en la OTAN. En este último ámbito, la Ministra puso énfasis en que uno de los objetivos para esta legislatura será lograr que la Alianza Atlántica considere su iniciativa del Diálogo Mediterráneo como uno de los pilares fundamentales de la seguridad y estabilidad de la región euro-atlántica. Chacón recordó en su discurso algunas de las propuestas que España ha presentado a los socios de la alianza para potenciar el Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Dichas medidas deberían encaminarse a hacer posible que los socios mediterráneos fueran recibiendo un trato más parecido al que reciben los miembros de la Asociación para la Paz.

BALANCE DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN

El análisis de la Unión por el Mediterráneo (UpM) y la Política Europea de Vecindad abrió el espacio dedicado al balance de las iniciativas de cooperación en el Mediterráneo. El Embajador español José Riera hizo un balance positivo del Proceso de Barcelona, iniciado en 1995, como generador de un clima de confianza entre todos los países participantes. Riera señaló como algunos de los primeros logros de la UpM, la inclusión de la subregión adriática en el proceso, la dinámica de la copropiedad o la nueva estructura institucional. En los comentarios posteriores de Dorothee Schmid, investigadora del IFRI, se destacó el impacto de las discusiones producidas en 2008 a tres niveles: (1) en el funcionamiento de la UE, (2) en la cooperación euromediterránea y (3) en la naturaleza de las reacciones Norte-Sur. Schmid denunció que la sociedad civil ha sido apartada del proceso de la UpM y concluyó que el desarrollo de esta Unión está poniendo de relieve de manera notable las disfunciones de la cooperación en el Mediterráneo.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN, creado en 1994, fue el segundo mecanismo de cooperación analizado, en este caso, por parte del embajador jordano Ahmad Masa'deh, quién reivindicó la potenciación de las consultas políticas dentro de este marco. Las iniciativas de Jordania en este diálogo y la necesidad de ampliar el concepto de seguridad de la OTAN, con elementos relativos al desarrollo económico y cultural como mecanismos de "seguridad blanda", fueron otros asuntos tratados por el Embajador de Jordania en Bruselas. Masa'deh abogó en su ponencia

cia por una mayor vinculación entre el diálogo político de la UpM y este concepto de “seguridad blanda” ya que ello abre un importante espacio para la cooperación entre la OTAN y la UpM. Los comentarios posteriores de Ahmed Driss, profesor de la Universidad de Túnez, se centraron en la necesidad de potenciar la parte política al mismo nivel que la dimensión práctica en el Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Driss introdujo la reflexión del papel que puede desempeñar la OTAN en la resolución del conflicto árabe-israelí, defendiendo que, cuanto menos, puede ser un foro adecuado para que la UE y los EEUU aporten propuestas conjuntas. Finalmente, Driss sugirió que el concepto de seguridad de la OTAN debería incorporar la dimensión de seguridad humana.

Slaheddine Ben M’barek, ex ministro y ex embajador tunecino, presentó el balance de la cooperación en el Mediterráneo Occidental 5+5, iniciado en 1990, subrayando la originalidad y la flexibilidad del mecanismo como elementos novedosos que han permitido una gran efectividad y unos excelentes resultados prácticos. No obstante Ben M’barek afirmó que, en alguna ocasión, la falta de voluntad política ha afectado negativamente este diálogo. En los comentarios posteriores, Carlos Echeverría, profesor en la UNED, puso el acento en la necesidad de fomentar la formación para dotar de contenido a los diferentes instrumentos de esta iniciativa.

Durante el debate posterior las intervenciones vieron en la cooperación 5+5 una manera de trabajar en grupos más reducidos pero también como una forma de identificar futuros proyectos para la UpM. También se abordó el impacto de la nueva administración de los EEUU en el Mediterráneo, el posible papel de la OTAN como agente implicado en el conflicto árabe-israelí, o la inclusión de cuestiones de derechos humanos en la definición de las políticas de seguridad. En este sentido, Luis M. Cuesta, Secretario General de Política de Defensa del Ministerio de Defensa de España, subrayó que la cooperación en materia de seguridad y defensa en el Mediterráneo en los tres mecanismos analizados requiere de una visión conjunta del concepto de seguridad, que incorpore no solamente elementos militares y de defensa, sino también una dimensión de derechos humanos, valores democráticos y desarrollo humano.

La primera parte del seminario concluyó con un análisis de la participación de Europa en el proceso de paz en Oriente Medio. Esta sesión fue introducida por Narcís Serra, Presidente de la Fundación CIDOB, quien señaló que la experiencia de transformación española subraya la necesidad de que las presiones externas refuercen dinámicas endógenas pre-existentes. Tras esta introducción, Colin Scicluna, consejero en la Unidad de Políticas del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), abordó de forma monográfica la situación en Oriente Medio y el papel que desempeña o puede desempeñar la UE. Scicluna subrayó el ejemplo de la UpM como foro para contribuir a la resolución del conflicto y planteó dudas acerca de viabilidad del programa de Anápolis. En ese sentido, Scicluna se mostró esperanzado con la nueva administración de los EEUU y las vías de cooperación que puede abrir con la UE en esta área. El ponente subrayó la importancia de la mejora de la situación en el Líbano, Siria e Irak como escenarios que influyen en el progreso del conflicto árabe-israelí, y terminó haciendo un llamamiento a la acción conjunta de la UE y EEUU para resolver el conflicto.

La cooperación 5+5 puede verse como una manera de trabajar en grupos más reducidos pero también como una forma de identificar futuros proyectos para la UpM

Hubo un amplio consenso en la capacidad de la UE para acelerar dinámicas de distensión entre griegos y turcos. En cuanto al Magreb, algunos participantes señalaron que existe en los discursos pero no en la realidad

En el debate posterior se trató la cuestión de la ambigüedad constructiva de la UE como valor para abordar este tipo de conflictos, en este sentido se destacó que la nueva definición de la figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en el Tratado de Lisboa puede dar más coherencia y coordinación en la acción exterior de la UE. También se reconoció que actualmente existe una desconexión entre el proceso a nivel político y su percepción entre los ciudadanos de la región. Respecto al posible impacto de la crisis económica actual en la evolución del conflicto se destacó que todavía es pronto para poder evaluar sus consecuencias. Por último, Scicluna reconoció la gravedad de la situación humanitaria en los territorios palestinos y la necesidad de explorar nuevas vías para aliviar esta situación.

LA NECESARIA RESOLUCIÓN DE LOS CONTENCIOSOS REGIONALES

El grupo que abordó las relaciones greco-turcas contó con las ponencias iniciales de Othon Anastasakis (Saint Anthony's, Oxford), Costas Carras (fundador del foro greco-turco) y Volkan Vural (antiguo secretario de estado y embajador turco). Se abordaron los tres ámbitos principales de desacuerdo entre griegos y turcos: (1) la percepción de la historia respecto al imperio otomano, minorías y desplazamientos de población; (2) los contenciosos territoriales en la delimitación del espacio marítimo y aéreo y la plataforma continental; y (3) la influencia de ambos países más allá de sus fronteras, sobre todo en Chipre y los Balcanes. Se señaló que tras 1999 ha habido avances sustanciales en las relaciones entre ambos países pero que siguen sin resolverse asuntos espinosos que pueden envenenar las relaciones entre ambos países y afectar la estabilidad del Mediterráneo Oriental.

El tema chipriota, así como el poder real de las Fuerzas Armadas turcas, fueron ámbitos en que ponentes y participantes mostraron desacuerdos. No obstante, sí que hubo un amplio consenso en la capacidad de la UE para acelerar dinámicas de distensión entre griegos y turcos. Dentro de estas dinámicas es importante señalar que, más allá de las relaciones establecidas entre actores estatales en el ámbito diplomático, político y militar, las relaciones entre representantes de la sociedad civil son uno de los elementos que ha creado condiciones para esta distensión.

El grupo que abordó las relaciones intra-magrebíes contó con las ponencias iniciales de Kristina Kausch (FRIDE), Mohamed Auajjar (exministro marroquí) Abdennour Benantar (Universidad de Batna / CREAD de Argel) y Haizam Amirah Fernández (Real Instituto Elcano). En este grupo se señaló que conflictos como el Sáhara, la frontera entre Argelia y Marruecos o la inestabilidad en Libia y Mauritania siguen dificultando una mayor cooperación multilateral en el Magreb y suponen una hipoteca para una futura integración magrebí. Algunos participantes en este grupo subrayaron que el Magreb existe en los discursos, pero no en la realidad. El diagnóstico de esta región se caracteriza por el déficit democrático, la escasa movilidad humana en la zona y el hecho que la incertidumbre política y los problemas de seguridad agudizan la desconfianza entre distintos actores. Por otro lado, se lamentó la poca coherencia en las políticas de la UE hacia el sur, políticas guiadas por el miedo más que por la confianza, estructuradas a corto plazo, y más reactivas que productivas.

Como posibles elementos dirigidos a mejorar la cooperación multilateral en el Magreb se mencionaron (1) la apertura de fronteras, (2) la búsqueda de ámbitos con intereses comunes como por ejemplo la energía, (3) un necesario cambio de mentalidades, (4) la promoción de la militancia pro-magrebí y (5) potenciar las medidas de confianza sur-sur.

En cuanto a las relaciones árabe-israelíes, el grupo de trabajo contó con las presentaciones iniciales de Pascal Boniface (IRIS, París), Stephan Stetter (Universidad de las Fuerzas Armadas alemanas) y Emilio Cassinello (Centro Internacional Toledo para la Paz). Una vez analizadas las distintas facetas de un conflicto con capacidad para contaminar la seguridad en el conjunto de la región, hubo un considerable consenso para rechazar una interpretación culturalista o civilizacional de este conflicto. Este conflicto es una amenaza para la seguridad y la supervivencia, no sólo de los estados, sino también de los ciudadanos. El acceso a recursos básicos es un problema esencial en los territorios palestinos y, por consiguiente, debe ocupar un lugar preeminente en las reflexiones sobre cómo generar un clima de negociación y resolución en el conflicto árabe-israelí. Con todo, el conflicto árabe-israelí es de naturaleza territorial y como tal es un conflicto político que debe resolverse políticamente.

La gran paradoja del conflicto árabe-israelí es que dicha solución política existe y es ampliamente conocida. Sin embargo, hay enormes dificultades para aplicarla. Los participantes señalaron que aunque la clave de la resolución debe ser endógena, entre los actores exteriores se echa en falta un "honest broker". Estados Unidos no está cumpliendo esta función y, desgraciadamente, la UE no intimida suficientemente. Asimismo, se señaló que las negociaciones al más alto nivel pueden beneficiarse de instrumentos de diplomacia de segunda vía. Estos ejercicios pueden facilitar la emergencia de nuevos actores y el planteamiento de escenarios creativos de resolución.

ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD

La mesa redonda en torno al tratamiento de nuevos actores y amenazas dentro de las estrategias de seguridad puso sobre la mesa los fenómenos del terrorismo, los nuevos actores no estatales, los conflictos residuales o la proliferación de armas de destrucción masiva, entre otros. Éste es un tema especialmente relevante en el momento que la UE y algunos estados miembros están redefiniendo sus estrategias de seguridad y en unas circunstancias, como describió el director del IEMed Senén Florensa, de cambio en las relaciones euromediterráneas.

Tal como expuso Peter Burgess, investigador del PRIO y editor de Security Dialogue, el concepto de seguridad está mutando y, especialmente tras el 11 de septiembre, está cada vez más basado en amenazas domésticas sobre las que hay un alto grado de desconocimiento. Según Burgess, la seguridad es cada vez más un negocio y es objeto de dinámicas de profesionalización y diferenciación (seguridad energética, alimentaria, etc). La inseguridad es, además, un producto de dinámicas transnacionales y globalizadas.

Tanto Burgess como Luis Peral, investigador del Instituto de Estudios de la Seguridad de la UE, señalaron que el concepto de "guerra contra el

En cuanto a las relaciones árabe-israelíes, los participantes señalaron que aunque la clave de la resolución debe ser endógena, entre los actores exteriores se echa en falta un "honest broker"

En relación a Oriente Medio, más que concentrarse en la existencia de nuevas amenazas y nuevos actores, es necesario entender las nuevas estrategias de viejos actores que producen viejas amenazas.

terrorismo" ha llegado a su fin. Ante esta situación, Peral constató la necesidad de volver a las fuentes del derecho internacional y más que intentar hacer inventarios actualizados de amenazas, concentrarnos en entender mejor los vínculos entre distintos factores que provocan inseguridad.

En relación a Oriente Medio, Nawaf Tell, director del Centro de Estudios Estratégicos de Jordania, señaló que en esta área se había producido una alteración significativa en el equilibrio de poder entre actores. La situación en Irak es, según Tell, uno de los elementos centrales para entender la problemática de seguridad en la región y es una prueba más del creciente poder y ambición de Irán en Oriente Medio. Ambición que no debe limitarse al programa nuclear iraní sino que se vehicula a través de otros instrumentos como el apoyo a Hamas o Hezbollah. Tell subrayó, asimismo, la creciente importancia del sector privado en el ámbito de la seguridad y, aún siendo conocido por todos, destacó la necesidad de situar el conflicto árabe-israelí como la principal fuente de inseguridad en esta región.

Jean-François Daguzan, de la Fundación de Estudios Estratégicos de París, afirmó que más que concentrarse en la existencia de nuevas amenazas y nuevos actores, es necesario entender las nuevas estrategias de viejos actores que producen viejas amenazas. El ponente ejemplificó esta situación citando que la problemática de las Armas de Destrucción Masiva haya desaparecido en los países del Mediterráneo Occidental. Desde una lógica propositiva, Daguzan señaló la necesidad de invertir en procesos de reforma del sector de la seguridad y de mejorar las percepciones mutuas entre los socios del espacio euromediterráneo. Los mecanismos de la PESD así como la UpM abren la vía para que pueda avanzarse en este campo.

CONCLUSIONES

En la sesión de clausura se relataron los debates de los grupos de trabajo y Jesús Núñez, director del Instituto de Estudios de Cooperación y Ayuda Humanitaria (Madrid), presentó un informe sobre la cooperación en la lucha antiterrorista en el espacio euromediterráneo. Según Núñez, a pesar de la centralidad de este fenómeno y de intentos de avance como el código de conducta euromediterráneo en la lucha antiterrorista, no se han producido suficientes avances en este campo.

23. La clausura del seminario corrió a cargo de Félix Sanz, alto representante de la Presidencia española de la UE en temas de defensa, que desgajó las prioridades de la presidencia española para el primer semestre de 2010. Según Sanz, es necesaria una reflexión de fondo para pasar de la palabra a la acción y de la teoría a la práctica. La nueva UpM debe incorporar los temas de seguridad y no hacer meras menciones al *acquis* de Barcelona. Para ello se necesitan las reflexiones e ideas de todos y éstas se expresan y deben continuar expresándose en foros como el Seminario Internacional de Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. En esa línea, la Presidencia española trabajará para conseguir mayor eficacia en el desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa, mayor visibilidad y un adecuado ejercicio de responsabilidades.

Asimismo, Eduard Soler, coordinador del Programa Mediterráneo y Oriente Medio de la Fundación CIDOB, presentó en esta última sesión algunas líneas conclusivas de los trabajos de este seminario: (1) La necesidad de avanzar en un reparto de tareas entre las distintas iniciativas de cooperación; (2) el hecho de que la UE y sus estados miembros deben recuperar credibilidad y legitimidad en la región; (3) la constatación de que los discursos sobre seguridad, riesgo o amenaza tienen implicaciones prácticas importantes para los ciudadanos del espacio euromediterráneo y que, por consiguiente, se debe estar especialmente atento en la utilización del lenguaje; (4) la constatación de una esperanza compartida de que la nueva administración norteamericana puede tener un impacto positivo en la región, pero también que ni la UE ni sus socios mediterráneos pueden supeditar sus políticas a las orientaciones fijada por Washington ni tampoco crearse expectativas exageradas que den lugar a frustraciones indeseadas; y (5) la necesidad de mantener y potenciar espacios, como este seminario, que propicien el diálogo y el debate entre sensibilidades distintas respecto a la seguridad mediterránea.

Existe una esperanza compartida de que la nueva administración norteamericana puede tener un impacto positivo en la región, pero también que ni la UE ni sus socios mediterráneos pueden supeditar sus políticas a las orientaciones fijadas por Washington



RAPPORT ANALYTIQUE DU VII SÉMINAIRE INTERNATIONAL SÉCURITÉ ET DÉFENSE EN MÉDITERRANÉE

Francesc Fàbregues

Coordinateur de l'Annuaire Internationale CIDOB

Eduard Soler i Lecha

*Coordinateur du Programme Méditerranée et Moyen Orient
de la Fondation CIDOB*

Avec les contributions de:

Laura Feliu, *Professeur de Relations Internationales à l'Université Autonome de Barcelone*, **Umut Ozkirimli**, *Professeur à l'Université de Bilgi, Istanbul et*
Lurdes Vidal, *Responsable du Programme Monde Arabe et Méditerranée à l'Institut Européen de la Méditerranée (EMed), Barcelone*

INTRODUCTION

Le but de ce document est de faire la synthèse des exposés et des débats du VII Séminaire International Sécurité et Défense en Méditerranée qui a eu lieu à Barcelone, le 1er et le 2 décembre 2008. Ce séminaire, organisé tous les ans par la Fondation CIDOB et le Ministère de la défense d'Espagne avec le soutien de la Corporation municipale de Barcelone, vise à augmenter la transparence et la confiance entre représentants gouvernementaux et experts, aussi bien civils que militaires, sur les deux rives de la Méditerranée.

Lors de cette édition, tenue au Palais de Pedralbes, les différentes initiatives de coopération en Méditerranée et la position de l'Europe face au processus de paix au Proche-Orient furent analysées. Deuxièmement, les débats s'axèrent autour des dynamiques sous-régionales, adressant les relations arabo-israéliennes, intra- maghrébines et gréco-turques. Pour terminer, les participants ont abordé les nouvelles approches des stratégies de sécurité et défense et leurs implications en Méditerranée. Pour ce faire, 150 personnes aux profils et origines diverses, mais partageant l'objectif commun d'avancer vers un scénario de paix et de sécurité en Méditerranée, se donnèrent rendez-vous à Barcelone.

Le Séminaire fut inauguré par le Président de la Fondation CIDOB, Monsieur Narcís Serra, qui souligna que les défis actuels de la Méditerranée étaient liés non seulement aux conflits entre états, mais

aussi aux éventuelles menaces pour leurs citoyens. Par la suite, le Secrétaire d'État chargé de la défense et des anciens combattants de France, Monsieur Jean-Marie Bockel, et la Ministre de la défense d'Espagne, Madame Carme Chacón sont intervenus. Le Secrétaire d'État prôna la nécessité de développer un objectif stratégique commun en Méditerranée, sur la base des particularités de chaque état membre et ce, en renforçant la coopération multilatérale. Bockel cita le terrorisme et les actuels conflits dans la zone comme exemples de menaces exigeant une réponse stratégique conjointe entre les deux rives méditerranéennes. Il évoqua également le développement asymétrique des économies, les menaces environnementales ou l'accès aux ressources énergétiques comme priorités de la Présidence française de l'UE.

La Ministre Chacón ratifia, pour sa part, l'engagement de l'Espagne en Méditerranée et la volonté de faire en sorte que la phase qui s'ouvre avec l'Union pour la Méditerranée aboutisse à des succès importants. La ministre souligna que la promotion de toutes les initiatives multilatérales existantes en matière de sécurité et défense en Méditerranée constitue une priorité pour l'Espagne : dans le cadre de l'Union européenne, au Forum 5+5 et au sein de l'OTAN. Dans ce dernier domaine, la ministre a mis l'accent sur le fait qu'un des objectifs pour cette législature sera que l'Alliance atlantique considère son initiative de Dialogue méditerranéen comme un des piliers fondamentaux de la sécurité et de la stabilité de la région euro-atlantique. Chacón fit référence dans son discours à certaines des propositions que l'Espagne a présenté aux partenaires de l'Alliance pour renforcer le Dialogue méditerranéen de l'OTAN. Ces mesures visent à offrir aux partenaires méditerranéens un traitement similaire à celui reçu par les membres de l'Association pour la paix.

BILAN DES INITIATIVES SE COOPÉRATION

L'analyse de l'Union pour la Méditerranée (UpM) et la Politique européenne de voisinage ont ouvert un espace consacré au bilan des initiatives de coopération en Méditerranée. L'Ambassadeur espagnol José Riera a dressé un bilan positif du Processus de Barcelone, créé en 1995, comme générateur d'un climat de confiance entre tous les pays participants. Riera a signalé, parmi les premiers succès de l'UpM, l'inclusion de la sous-région adriatique dans le processus, la dynamique de la copropriété ou la nouvelle structure institutionnelle. Les commentaires ultérieurs de Dorothee Schmid, chercheuse au sein de l'IFRI, ont mis l'accent sur l'impact des discussions qui se sont produites en 2008 à trois niveaux : (1) au niveau du fonctionnement de l'UE, (2) au niveau de la coopération euro-méditerranéenne et (3) au niveau de la nature des relations Nord-Sud. Schmid a dénoncé que la société civile a été écartée du processus de l'UpM et a conclu que le développement de cette Union met fortement en relief les dysfonctions de la coopération en Méditerranée.

Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN, créé en 1994, fut le deuxième mécanisme de coopération analysé, en l'occurrence par l'Ambassadeur jordanien Ahmad Masa'deh. Celui-ci revendiqua un nouvel élan pour les consultations politiques dans ce contexte. Les initiatives de la Jordanie dans le cadre de ce dialogue et la nécessité d'élargir la notion de sécurité de l'OTAN en incluant des éléments relatifs au développement économique et culturel en tant que mécanismes de « soft security »,

furent également abordées par l'Ambassadeur de la Jordanie à Bruxelles. Masa'deh défendit dans son exposé une plus grande association entre le dialogue politique de l'UpM et cette notion de « soft security », celle-ci ouvrant un espace important pour la coopération entre l'OTAN et l'UpM. Les commentaires ultérieurs d'Adhmed Driss, professeur à l'Université de Tunis, se centrèrent sur la nécessité de renforcer le volet politique au même niveau que la dimension pratique dans le Dialogue méditerranéen de l'OTAN. Driss introduit la réflexion du rôle que l'OTAN pourrait jouer dans la résolution du conflit arabo-israélien. Il défendit l'idée que l'Alliance pourrait constituer un forum adéquat pour que l'UE et les Etats-Unis contribuent avec des propositions conjointes. Finalement, Driss suggéra que la notion de sécurité de l'OTAN devrait incorporer la dimension de sécurité humaine.

Slaheddine Ben M'barek, ancien ministre et ancien ambassadeur tunisien, présenta le bilan de la coopération en Méditerranée occidentale 5+5 qui a débuté en 1990, en soulignant l'originalité et la flexibilité du mécanisme comme des éléments nouveaux qui ont permis une importante effectivité et d'excellents résultats pratiques. Cependant, Ben M'barek affirma que le manque de volonté politique a eu, dans certaines occasions, un impact négatif sur ce dialogue. Dans ses commentaires ultérieurs, Carlos Echeverría, professeur à l'UNED, mit l'accent sur la nécessité de promouvoir la formation afin de doter de contenu les différents instruments de cette initiative.

Lors du débat qui a suivi, les interventions considèrent la coopération 5+5 comme une manière de travailler en groupes plus réduits mais aussi comme une façon d'identifier les futurs projets de l'UpM. L'impact en Méditerranée de la nouvelle administration des Etats-Unis fut aussi abordé, ainsi que le rôle possible de l'OTAN en tant qu'agent impliqué dans le conflit arabo-israélien ou l'inclusion de questions de droits de l'homme dans la définition des politiques de sécurité. Dans ce sens, Luis M. Cuesta, Secrétaire général de la Politique de défense du Ministère de la défense d'Espagne, signala que la coopération en matière de sécurité et de défense en Méditerranée dans les trois mécanismes analysés exige une vision conjointe de la notion de sécurité, incorporant non seulement des éléments militaires et de défense, mais également une dimension incorporant les droits de l'homme, les valeurs démocratiques et le développement humain.

La première partie du séminaire fut conclue par une analyse de la participation de l'Europe dans le processus de paix au Moyen-Orient. Cette séance a été présentée par Narcís Serra, Président de la Fondation CIDOB, qui a souligné que l'expérience de transformation espagnole met en relief la nécessité de renforcer les dynamiques endogènes préexistante au moyen de pressions externes. Après cette introduction, Colin Scicluna, conseiller au sein de l'Unité de politiques du Haut représentant pour la Politique extérieure et de sécurité commune (PESC), a adressé de manière monographique la situation au Moyen-Orient et le rôle que l'UE y joue ou pourrait y jouer. Scicluna cita l'exemple de l'UpM comme forum pour contribuer à la résolution du conflit, tout en remettant en question la viabilité du programme d'Annapolis. Dans ce sens, Scicluna révéla les espoirs qu'il plaçait dans la nouvelle administration des Etats-Unis et ainsi que dans les voies de coopération que celle-ci pourrait paver avec l'UE dans ce domaine. Scicluna

souligna l'importance d'améliorer la situation au Liban, en Syrie et en Irak, comme situations ayant un impact sur le progrès du conflit arabo-israélien, et pour terminer il fit appel à l'action conjointe de l'UE et des Etats-Unis pour résoudre le conflit.

Le débat qui suivit aborda la question de l'ambiguïté constructive de l'UE comme valeur pour adresser ce type de conflit, et soutint dans ce contexte, que la nouvelle définition de la figure du Haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité dans le Traité de Lisbonne peut renforcer la cohérence et la coordination de l'action extérieure de l'UE. Il reconnut également qu'il existait à l'heure actuelle une déconnexion entre le processus au niveau politique et sa perception par les citoyens de la région. En ce qui concerne le possible impact de la crise économique actuelle sur l'évolution du conflit, les participants déclarent qu'il était encore trop tôt pour pouvoir évaluer ses conséquences. Finalement, Scicluna admit que la situation humanitaire dans les territoires palestiniens était grave et qu'il était nécessaire d'explorer de nouvelles voies pour apaiser cette situation.

LA RÉOLUTION NÉCESSAIRE DES CONFLITS RÉGIONAUX

Le groupe qui aborda les relations gréco-turques commença avec les exposés d'Othon Anastasakis (Saint Anthony's, Oxford), Costas Carras (fondateur du forum gréco-turc) et Volkan Vural (ancien Secrétaire d'État et ambassadeur turc). Les trois principaux domaines de désaccord entre Grecs et Turcs adressés sont les suivants : (1) la perception de l'histoire par rapport à l'empire ottoman, les minorités et déplacements de la population ; (2) les différends territoriaux sur la délimitation de l'espace maritime et aérien et la plateforme continentale ; et (3) l'influence des deux pays au-delà de leurs frontières, notamment à Chypre et aux Balkans. Il fut signalé qu'à partir de 1999, des progrès significatifs dans les relations entre les deux pays avaient été réalisés. Cependant, des thèmes épineux non résolus peuvent et pourraient toujours envenimer les relations entre les deux pays et avoir un impact sur la stabilité en Méditerranée orientale.

Le thème de Chypre, ainsi que le pouvoir réel des Forces armées turques, sont deux domaines où les intervenants et les participants ont exprimés leurs différences. Néanmoins, il y'eut un large consensus sur la capacité de l'UE d'accélérer les dynamiques de distension entre Grecs et Turcs. Parmi ces dynamiques, il est important de signaler que, au-delà des relations établies entre acteurs étatiques dans le domaine diplomatique, politique et militaire, les relations entre représentants de la société civile constituent un des éléments clés qui a créé des conditions favorables à cette distension.

Le groupe qui traita des relations intra-maghrébines commença avec les exposés de Kristina Kausch (FRIDE), Mohamed Auajjar (ancien ministre marocain), Abdennour Benantar (Université de Batna / CREAD d'Alger) et Haizam Amirah Fernández (Real Instituto Elcano). Ce groupe signala que les conflits comme celui du Sahara, la frontière entre l'Algérie et le Maroc ou l'instabilité en Libye et en Mauritanie continuent à entraver une coopération multilatérale plus poussée

au Maghreb et font obstacle à une future intégration maghrébine. Certains participants de ce groupe soulignèrent que le Maghreb existe dans les discours plutôt que dans la réalité. Le diagnostic de cette région se caractérisa par une carence démocratique, une mobilité humaine réduite dans la zone et par le fait que l'incertitude politique et les problèmes de sécurité accentuaient le manque de confiance entre les différents acteurs. D'autre part, le groupe lamenta le manque de cohérence des politiques de l'UE envers le Sud, des politiques guidées par la crainte plutôt que par la confiance, structurées à court terme et plus réactives que productives.

Parmi les éléments cités pour l'amélioration de la coopération multilatérale au Maghreb: (1) l'ouverture des frontières, (2) la recherche de domaines présentant des intérêts communs, tels que l'énergie, (3) un changement nécessaire des mentalités, (4) la promotion de l'activisme pro-maghrébin et (5) le renforcement des mesures de confiance Sud-Sud.

15. En ce qui concerne les relations arabo-israéliennes, le groupe de travail commença avec les présentations initiales de Pascal Boniface (IRIS, Paris), Stephan Stetter (Université des Forces armées allemandes) et Emilio Cassinello (Centro Internacional Toledo para la Paz). Après l'analyse des différents versants d'un conflit ayant la capacité de spolier la sécurité de l'ensemble de la région, il y'eut un consensus considérable pour rejeter une interprétation culturaliste ou civilisationnelle de ce conflit. Ce conflit constitue une menace pour la sécurité et la survivance, non seulement des états mais aussi des citoyens. L'accès aux ressources basiques est un problème essentiel dans les territoires palestiniens et, par conséquent, cette question doit occuper une place prioritaire dans les réflexions sur la façon de générer un climat de négociation et de résolution du conflit arabo-israélien. Or, le conflit arabo-israélien est un conflit de nature territoriale et donc un conflit politique qui doit trouver une solution sur le plan politique.

Le grand paradoxe du conflit arabo-israélien est que cette solution politique existe et qu'elle est largement connue. Cependant, il y a d'énormes difficultés pour l'appliquer. Les participants signalèrent que, bien que la clé de la résolution devait être endogène, parmi les acteurs externes on constate l'absence d'un « honest broker ». Les États-Unis ne remplissent pas cette fonction et, malheureusement, l'UE n'intimide pas suffisamment. Le débat accentua de même que les négociations au plus haut niveau pouvaient bénéficier d'instruments de diplomatie de deuxième voie. Ainsi, ces exercices pourraient faciliter l'émergence de nouveaux acteurs et envisager des scénarios créatifs de résolution.

STRATÉGIES DE SÉCURITÉ

La table ronde consacrée au traitement de nouveaux acteurs et menaces au sein des stratégies de sécurité mit en exergue les phénomènes du terrorisme, les nouveaux acteurs non étatiques, les conflits résiduels ou la prolifération d'armes de destruction massive, entre autres. En effet, il s'agit d'un thème particulièrement pertinent au moment où l'UE et certains États membres sont en train de redéfinir leurs stratégies de sécurité et, tel que le directeur de l'IEMed, Senén Florensa a décrit, dans des circonstances de changement des relations euro-méditerranéennes.

Tel que Peter Burgess, chercheur du PRIO et éditeur de Security Dialogue, l'expliqua, la notion de sécurité est en train de changer et, notamment après le 11 septembre. Elle est de plus en plus soutenue par des menaces intérieures largement méconnues. D'après Burgess, la sécurité deviendrait progressivement un business et elle serait l'objet de dynamiques de professionnalisation et de différenciation (sécurité énergétique, alimentaire, etc.). L'insécurité serait, en outre, un produit de dynamiques transnationales et globalisées.

Aussi bien Burgess que Luis Peral, chercheur de l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UE, remarquèrent que la notion de « guerre contre le terrorisme » était révolue. Face à cette situation, Peral constata la nécessité de revenir aux sources du droit international et, plutôt qu'essayer de dresser des inventaires actualisés de menaces, nous devrions nous concentrer sur une meilleure compréhension des liens entre les différents facteurs conduisant à l'insécurité.

En ce qui concerne le Moyen-Orient, Nawaf Tell, directeur du Centre d'Etudes Stratégiques de Jordanie, signala une altération significative de l'équilibre de pouvoir entre les acteurs dans ce domaine. La situation en Irak est, d'après Tell, un des éléments centraux pour comprendre la problématique de sécurité dans la région et une preuve du pouvoir croissant et de l'ambition d'Iran au Moyen-Orient. Une ambition qui ne se limite pas au programme nucléaire iranien, mais qui est canalisée à travers d'autres instruments, tels que le soutien à Hamas ou à Hezbollah. Tell expliqua également l'importance croissante du secteur privé dans le domaine de la sécurité et il a mis l'accent sur la nécessité de considérer le conflit arabo-israélien comme la principale source d'insécurité dans cette région.

Jan-François Daguzan, de la Fondation d'Etudes Stratégiques de Paris, affirma que, plutôt que se centrer sur l'existence de nouvelles menaces et de nouveaux acteurs, il fallait comprendre les nouvelles stratégies d'anciens acteurs qui produisaient de nouvelles menaces. Il exemplifia cette situation en faisant référence au fait que la problématique des armes de destruction massive avait disparue des pays de la Méditerranée occidentale. Avec une logique propositive, Daguzan signala la nécessité d'investir dans des processus de réforme du secteur de la sécurité et d'améliorer les perceptions mutuelles entre les partenaires de l'espace euro-méditerranéen. Les mécanismes de la PESD et l'UpM ouvrant la voie pour avancer dans ce domaine.

CONCLUSIONS

Lors de la séance de clôture, les débats des groupes de travail furent rapportés et Jesús Núñez, directeur de l'Institut d'Etudes de Coopération et Aide Humanitaire (Madrid), présenta un rapport sur la coopération en matière de lutte contre le terrorisme dans l'espace euro-méditerranéen. D'après Núñez, malgré la centralité de ce phénomène et les nombreuses tentatives pour avancer, telle que le code de conduite euro-méditerranéen dans la lutte contre le terrorisme, les progrès étaient insuffisants dans ce domaine.

Félix Sanz, Haut représentant de la Présidence espagnole de l'UE en matière de défense, clôtura le séminaire, en détaillant les priorités de la Présidence espagnole pour le premier semestre 2010. D'après Sanz, une réflexion de fond, pour passer de la parole à l'action et de la théorie à la pratique, s'impose. La nouvelle UpM devrait incorporer les thèmes de sécurité plutôt que de faire des simples références à l'acquis de Barcelone. Pour ce faire, les réflexions et les idées de tous sont nécessaires, et celles-ci devraient continuer à s'exprimer dans des forums comme le Séminaire international de sécurité et défense en Méditerranée. Ainsi, la Présidence espagnole travaillera pour aboutir sur une plus grande efficacité dans le développement de la politique européenne de sécurité et défense, une plus grande visibilité et un exercice adéquat de responsabilités.

Eduard Soler, coordinateur du Programme méditerranéen et Moyen-Orient de la Fondation CIDOB, présenta également certaines des conclusions des travaux de ce séminaire : (1) La nécessité d'avancer dans la distribution des tâches entre les différentes initiatives de coopération ; (2) le fait que l'UE et ses États membres doivent récupérer la crédibilité et la légitimité dans la région ; (3) la constatation que les discours sur sécurité, risques ou menaces ont des implications pratiques importantes pour les citoyens de l'espace euro-méditerranéen et que, par conséquent, il convient de prêter une attention toute spéciale à l'utilisation du langage ; (4) la constatation d'un espoir partagé dans le sens que la nouvelle administration aux États-Unis peut avoir un impact positif dans la région, tout en constatant que l'UE et ses partenaires méditerranéens ne peuvent pas subordonner leurs politiques aux orientations établies par Washington ni créer des attentes exagérées pouvant conduire à des frustrations non voulues ; et (5) la nécessité de maintenir et de renforcer des espaces, tels que ce séminaire, pour promouvoir le dialogue et le débat entre différentes sensibilités en matière de sécurité méditerranéenne.



ANALYTICAL REPORT OF THE 7TH INTERNATIONAL SEMINAR ON SECURITY AND DEFENCE IN THE MEDITERRANEAN

Francesc Fàbregues

CIDOB International Yearbook Coordinator

Eduard Soler i Lecha

*Coordinator of the Mediterranean and Middle East Programme,
CIDOB Foundation*

With contributions from:

Laura Feliu, *Lecturer in International Relations at the Autonomous University of Barcelona*; **Umut Ozkirimli**, *lecturer at Bilgi Universtiy, Istanbul* and **Lurdes Vidal**, *responsible of the Arab World and the Mediterranean Department at European Institute of the Mediterranean (EMed), Barcelona*

INTRODUCTION

This document is a summary of the addresses and debates from the 7th International Seminar on Security and Defence in the Mediterranean, held in Barcelona on 1-2 December 2008. The aim of this seminar, which is organised annually by CIDOB Foundation and the Ministry of Defence, with the support of Barcelona's City Council, is to increase transparency and trust between governmental representatives and experts (both civilian and military) from both sides of the Mediterranean.

This year's seminar, held at the Pedralbes Palace, commenced with an analysis of the different cooperation initiatives in the Mediterranean, and of Europe's stance on the peace process in the Near East. Secondly, participants debated sub-regional dynamics, specifically Arab-Israeli, intra-Maghrebi and Greek-Turkish relations. Finally, the seminar dealt with reconsiderations of security and defence strategies and their implications for the Mediterranean. To this end, 150 people came together for the event in Barcelona; people of very different profiles and origins, but all with the shared objective of moving forward towards a scenario of peace and security in the Mediterranean.

The seminar was inaugurated by the President of CIDOB Foundation, Narcís Serra, who pointed out that the current challenges for the Mediterranean are linked not only to conflicts between states, but also to possible threats for their citizens. His introductory words were fol-

lowed by addresses by Jean Marie Bockel, France's Secretary of State for Defence and Veterans, and Carme Chacón, Spain's Minister of Defence. The French Secretary of State stressed the need to develop a common strategic objective in the Mediterranean based on the particularities of each Member State and strengthening multilateral cooperation. Bockel declared that terrorism and the current conflicts in the area were examples of threats that necessitated a joint strategic response on both sides of the Mediterranean; he also referred to the asymmetrical development of economies, environmental threats and access to energy resources and some of the priorities for France's presidency of the EU.

Meanwhile, Defence Minister Chacón confirmed Spain's commitment to the Mediterranean and the hope that the new phase which is beginning with the Union for the Mediterranean achieves significant success. The minister also stressed that one of Spain's priorities is to foster the development of all the multilateral initiatives in the area of security and defence that currently exist in the Mediterranean, within the sphere of the European Union, the 5+5 Forum and NATO. With respect to the latter area, Chacón underpinned that one of the objectives for this term of office was to ensure that the Atlantic Alliance views its initiative the Mediterranean Dialogue as one of the central pillars of security and stability in the Euro-Atlantic region. In her address, Chacón listed some of the proposals that Spain has presented to its alliance partners to strengthen NATO's Mediterranean Dialogue. These measures should help bring about a situation whereby the treatment given to the Mediterranean partners is more like that which the members of the Association for Peace receive.

ASSESSMENT OF COOPERATION INITIATIVES

The section dedicated to evaluating cooperation initiatives in the Mediterranean commenced with an analysis of the Union for the Mediterranean (UfM) and the European Neighbourhood Policy. The Spanish ambassador José Riera made a positive assessment of the Barcelona Process, which started in 1995, describing it as an initiative that generates a climate of trust between all the participating countries. Riera mentioned a few of the UfM's initial achievements, such as the inclusion of the Adriatic sub-region into the process, the dynamic of co-ownership and the new institutional structure. The following speaker, Dorothee Schmid, a researcher at IFRI, highlighted the impact of the discussions that took place in 2008 on three levels: (1) the way the EU functions, (2) Euro-Mediterranean cooperation and (3) the nature of North-South reactions. Schmid complained that civil society had been excluded from the UfM process, and concluded that the development of this Union is significantly revealing the dysfunctions that exist in cooperation in the Mediterranean.

NATO's Mediterranean Dialogue, created in 1994, was the second cooperation mechanism to be analysed, this time by the Jordanian ambassador Ahmad Masa'deh, who called for greater political consultation within this framework. Other issues discussed by the Jordanian ambassador to Brussels included Jordan's initiatives in this dialogue and the need to broaden the concept of NATO's security, to include elements linked with economic and cultural development as mechanisms of "soft

security". In his address, Masa'deh called for greater links between the UfM's political dialogue and the concept of "soft security", given that it can create a significant space for cooperation between NATO and the UfM. The subsequent comments by Ahmed Driss, Professor at the University of Tunis, focused on the need to raise the political aspect to the same level as the practical dimension in NATO's Mediterranean Dialogue. Driss examined the role NATO could play in the resolution of the Arab-Israeli conflict, claiming that it could at least represent a suitable forum through which the EU and the USA could contribute joint proposals. Finally, Driss suggested that NATO's concept of security should incorporate the dimension of human security.

Slaheddine Ben M'barek, former Tunisian Minister and former ambassador, presented his assessment of the 5+5 cooperation initiative for the Western Mediterranean, which began in 1990, by commenting that the mechanism's originality and flexibility are innovative elements that have led to greater effectiveness and excellent practical results. Nevertheless, Ben M'barek claimed that, at certain points, the lack of political will has negatively affected this dialogue. The next speaker, Carlos Echeverría, Professor at UNED, emphasised the need to promote training in order to provide the different instruments of this initiative with greater content.

During the debate that followed these addresses, it was observed that the 5+5 initiative offered a way of working in smaller groups, as well as an opportunity to identify future UfM projects. The participants also discussed the impact of the incoming US administration on the Mediterranean, NATO's possible role as an agent involved in the Arab-Israeli conflict, and the inclusion of human rights issues in the definition of security policies. In this respect, Luis M. Cuesta, Secretary General of Defence Policy at the Ministry of Defence of Spain, made the point that cooperation in the area of security and defence in the Mediterranean in the three mechanisms analysed requires a joint view of the concept of security, one which incorporates not only military and defence elements, but also a dimension of human rights, democratic values and human development.

The first part of the seminar concluded with an analysis of Europe's participation in the Middle East peace process. This session was introduced by Narcís Serra, President of CIDOB Foundation, who pointed out that Spain's experience of transformation highlighted the need for external pressures to strengthen pre-existing endogenous dynamics. Following this introduction, Colin Scicluna, advisor to the Policy Unit of the High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), presented a monographic view of the situation in the Middle East and the role that the EU is playing, or that it could play. Scicluna highlighted the example of the UfM as a forum for contributing to the resolution of the conflict, and expressed uncertainty as to the viability of the Annapolis Programme. Meanwhile, Scicluna expressed optimism with respect to the incoming US administration and the cooperation channels that could be opened with the EU in this area. The speaker stressed the importance of improving the situation in Lebanon, Syria and Iraq, the formers being scenarios that influence the progress of the Arab-Israeli conflict, and ended by calling for joint action by the EU and the US to resolve the conflict.

In the debate that followed, the participants tackled the issue of the EU's constructive ambiguity as an advantage in dealing with this kind of conflict; in this respect, it was pointed out that the new definition of the post of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy in the Lisbon Treaty may lend greater coherence and coordination to EU external action. It was also acknowledged that a lack of connection currently exists between the process on a political level and the way it is perceived by the citizens of the region. Regarding the possible impact of the current economic crisis on the evolution of the conflict, it was emphasised that it is still too early to be able to evaluate its consequences. Finally, Scicluna spoke of the seriousness of the humanitarian situation in the Palestinian territories and the need to explore new channels to alleviate the situation.

THE NEED TO RESOLVE REGIONAL CONFLICTS

The group that dealt with Greek-Turkish relations featured initial addresses by Othon Anastasakis (Saint Anthony's, Oxford), Costas Carras (founder of the Greek-Turkish Forum) and Volkan Vural (ex-Secretary of State and ambassador for Turkey). The speakers examined the three main areas of disagreement between Greeks and Turks: (1) historical perception of the Ottoman Empire, minorities and displaced populations; (2) the territorial conflicts over the delimitation of the maritime and air space and the continental shelf; and (3) the influence of the two countries beyond their borders, particularly in Cyprus and the Balkans. It was pointed out that since 1999, substantial progress has been made in relations between the two countries, but no solution has yet been found for the thorny problems that could poison relations between the two countries and affect the stability of the eastern Mediterranean.

The Cyprus question and the real power of Turkey's armed forces were areas in which speakers and participants disagreed. Nevertheless, there was a broad consensus regarding the EU's capacity to accelerate détente dynamics between Greeks and Turks. Within these dynamics it is important to stress that in addition to the relations established between state actors in the diplomatic, political and military fields, relations between representatives of civil society is one of the elements that have created the conditions for this détente.

The group that examined intra-Maghrebi relations commenced with addresses by Kristina Kausch (FRIDE), Mohamed Auajjar (ex-Minister in the Moroccan government) Abdennour Benantar (University of Batna / CREAD of Algiers) and Haizam Amirah Fernández (Royal Elcano Institute). This group pointed out that conflicts such as the Sahara, the border between Algeria and Morocco and the instability in Libya and Mauritania continue to hamper greater multilateral cooperation in the Maghreb region, and were jeopardising a future Maghrebi integration. Some participants in the group argued that the Maghreb region exists in speeches, but not in reality. The diagnosis for this region is characterised by a shortage of democracy, a lack of human mobility in the area and the fact that political uncertainty and security problems are exacerbating the distrust between different actors. Meanwhile, participants complained of the lack of coherence in EU policies toward the South, describing them as policies guided more by fear than by trust, structured for the short-term, and being more reactive than productive.

A number of possible areas for improving multilateral cooperation in the Maghreb region were mentioned, including (1) the opening-up of borders, (2) the search for spheres with common interests, such as energy, (3) the need for a change of mentality, (4) the promotion of pro-Maghrebi militancy and (5) boosting South-South measures of trust.

As for Arab-Israeli relations, this specific work group featured opening presentations by Pascal Boniface (IRIS, Paris), Stephan Stetter (University of the German Federal Armed Forces) and Emilio Cassinello (Toledo International Center for Peace). Following an initial analysis of the different facets of this conflict that has the capacity to contaminate security throughout the region, there was considerable consensus on rejecting any culturalist or civilisational interpretation of the conflict. This conflict is a threat to security and survival not only to States, but also to citizens. Access to basic resources is an essential problem in the Palestine territories and, as a consequence, it should occupy a pre-eminent position in reflections on how to generate a climate of negotiation and resolution in the Arab-Israeli conflict. Essentially, the conflict is territorial in its nature, and as such it is a political conflict that should be resolved politically.

The great paradox of the Arab-Israeli conflict is that such a political solution exists, and is widely known. However, enormous difficulties exist in applying it. The participants pointed out that even though the key to the resolution should be endogenous, there is a lack of an "honest broker" among the external actors. The United States is not fulfilling this function and, unfortunately, the EU is not a sufficiently intimidating presence. Furthermore, it was pointed out that negotiations at the highest level could benefit from second channel diplomacy instruments. These exercises could bring about the emergence of new actors and the development of creative resolution scenarios.

SECURITY STRATEGIES

The round table on how to deal with new actors and threats through security strategies discussed issues such as the phenomenon of terrorism, new non-state actors, residual conflicts and the proliferation of weapons of mass destruction. This is a particularly important issue at the moment, given that the EU and some Member States are redefining their security strategies, and in circumstances (as the Director of IEMed Senén Florensa puts it) of change in Euro-Mediterranean relations.

Peter Burgess, researcher at PRIO and editor of Security Dialogue, commented that the concept of security is changing and, particularly since the September 11th attacks, is increasingly based on domestic threats, about which very little is known. In Burgess' opinion, security is increasingly becoming a business and is the object of the dynamics of professionalisation and differentiation (energy security, food security, etc.). Furthermore, insecurity is a product of transnational, globalised dynamics.

Both Burgess and Luis Peral (researcher at the EU's Institute of Security Studies) stressed that the concept of the "war on terrorism" has reached its end. Given this situation, Peral claimed that there is a need to return to the sources of international law, and rather than try to produce updated inventories of threats, concentrate our efforts on increasing our understanding of the links between the different factors that cause insecurity.

With respect to the Middle East, Nawaf Tell, Director of the Center for Strategic Studies in Jordan, claimed that a significant change had taken place in this area in the balance of power between actors. The situation in Iraq is, Tell argued, one of the central elements for understanding the problem of security in the region, and represents further proof of Iran's growing power and ambitions in the Middle East. These ambitions do not merely include the Iranian nuclear programme. Indeed, there are also organised through other instruments, such as support for Hamas and Hezbollah. Likewise, Tell stressed the growing importance of the private sector in the area of security and, though it is a well-known fact, highlighted the need to view the Arab-Israeli conflict as the main source of insecurity in the region.

Jean-François Daguzan from the Foundation for Strategic Studies in Paris claimed that rather than concentrating on the existence of new threats and new actors, we should endeavor to understand the new strategies of old actors producing old threats. As an example, the speaker explained that the problem of weapons of mass destruction had disappeared in the countries of the western Mediterranean region. Using a propositional approach, Daguzan highlighted the need to invest in reform processes for the security sector and to improve mutual perceptions between partners in the Euro-Mediterranean space. ESDP mechanisms as well as those of the UfM can help pave the way for progress in this field.

CONCLUSIONS

In the closing session, the debates between the work groups were related and Jesús Núñez, Director of the Institute for Studies on Cooperation and Humanitarian Aid (Madrid), presented a report on cooperation in the fight against terrorism in the Euro-Mediterranean space. According to Núñez, in spite of the centrality of this phenomenon and the attempts at progress (such as the code of Euro-Mediterranean conduct in the fight against terrorism), not enough progress has been made in this field.

The closing of the seminar was carried out by Félix Sanz, High Representative of the Spanish Presidency of the EU in defence issues, who listed the Spanish presidency's priorities for the first semester of 2010. According to Sanz, a thorough reflection must be made in order to be able to go from words to actions and from theory to practice. The new UfM should incorporate security issues rather than mentioning the Barcelona acquis. To this end, everyone must carry out a reflection on the subject, and these reflections and ideas must be expressed (and continue to be expressed) in forums such as the International Seminar on Security and Defence in the Mediterranean. To this end, the Spanish Presidency will be working to ensure greater efficiency in the development of the European Security and Defence Policy, greater visibility and the suitable exercising of responsibilities.

Furthermore, Eduard Soler, Coordinator of the Mediterranean and Middle East Programme of CIDOB Foundation, presented during this final session a few conclusive remarks on the works carried out at this seminar. He claimed that (1) there is a need to move forward in sharing out tasks between the various cooperation initiatives; (2) the EU and its Member States must recover their credibility and legitimacy in the region;

(3) the discourses on security, risk and danger have important practical implications for citizens in the Euro-Mediterranean space, thus particular care must be taken in the use of language; (4) shared hopes existed that the new US administration may have a positive impact on the region, but also that neither the EU nor its Mediterranean partners should subordinate their policies to Washington's orientations, nor should they create exaggerated expectations that give rise to undesired frustrations; and (5) there is a need to maintain and potentiate spaces such as this seminar that are capable of fostering dialogue and debate between different viewpoints with respect to Mediterranean security.

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Anexo

La cooperación Euromediterránea contra la amenaza del terrorismo
internacional: Bases de partida

Jesús A. Núñez Villaverde

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA CONTRA LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL: BASES DE PARTIDA

Jesús A. Núñez Villaverde

Codirector del Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria, IECAH (Madrid)

Balder Hageraats

Investigador del IECAH

INTRODUCCIÓN

De los ya trece años transcurridos desde que se puso en marcha el Proceso de Barcelona –en el marco de la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada los días 27 y 28 de noviembre de 1995, que instauró la Asociación Euromediterránea (AEM)– la mitad ese tiempo corresponde a la época posterior al 11 de septiembre de 2001 (11-S). Una etapa, todavía inconclusa, que continúa en gran medida dominada obsesivamente por la mal llamada “guerra global contra el terror” (GGCT). Estos últimos ocho años, por lo que respecta a la identificación de las amenazas a la seguridad mundial, han estado marcados por la omnipresencia del terrorismo internacional y por los intentos de hacerle frente, todo ello de un modo que ha producido un impacto radical tanto en la política de seguridad doméstica de los países afectados directamente por esa amenaza como en el tono global de las relaciones regionales.

El espacio euromediterráneo, en el que confluyen conflictos abiertos con problemas de inestabilidad aguda y de inseguridad derivados todos ellos de una amalgama de factores sociales, políticos y económicos mal resueltos, es uno de los escenarios principales en el que dicha amenaza ya se ha materializado en diversas ocasiones (una cronología de los hechos más relevantes en este ámbito puede verse en el Anexo 1). Las fracturas internas en algunos de los países de la región, la emergencia de opciones que añaden la violencia a sus discursos de crítica y confrontación contra los poderes constituidos y la percepción de la Unión Europea (UE) como un terreno más para el ejercicio de esa violencia han hecho del Mediterráneo –entendido en su sentido geoestratégico y geoeconómico como el conjunto de la UE, el Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio– un área de considerable preocupación. Ante la inquietud que esta situación, y su previsible evolución, plantea se han acumulado esfuerzos variados por parte de diferentes instancias nacionales y regionales.

En unos casos, y este ha sido el enfoque dominante a grandes rasgos, se ha tendido a identificar el terrorismo como si fuese la amenaza más importante, o casi la única, a la seguridad nacional y regional. En esa línea, la

Desde la época posterior al 11-S, se ha tendido a identificar el terrorismo como si fuese la amenaza más importante, o casi la única, a la seguridad nacional y regional

Asumiendo que el terrorismo es una amenaza real, la lucha para contrarrestarla debe centrarse no sólo en los síntomas más visibles sino en las causas subyacentes que la hacen posible

respuesta principal –liderada por Estados Unidos y algunos de sus aliados en la región– ha consistido en aplicar los presupuestos de la GGCT, con énfasis en el protagonismo militar y con una visión que tiende a calificar la amenaza como “terrorismo islámico”. A la luz de los resultados cosechados, no parece este un camino acertado, por cuanto: a) la obsesión en esa amenaza ha provocado una reasignación de prioridades que ha llevado al olvido a otros desafíos y riesgos bien evidentes en la zona; b) ha servido en muchos casos para intentar ocultar derivas autoritarias contra adversarios internos y para justificar actuaciones de dudoso encaje democrático; c) no parece que los medios militares sean los más adecuados para hacer frente a los síntomas y a las causas que explican el terrorismo; y d) resulta contraproducente incentivar la confrontación entre vecinos, empleando conceptos que puedan transmitir la idea de que estamos inmersos en algún tipo de “choque de civilizaciones” entre Islam y Occidente.

Frente a esa orientación se ha ido desarrollando otra que implica una visión más holística, asumiendo que el terrorismo es una amenaza real, pero no la única ni la más importante de las que conforman la agenda euromediterránea, y que la lucha para contrarrestarla debe centrarse no sólo en los síntomas más visibles sino en las causas subyacentes que la hacen posible. En su esencia entiende que los medios militares sólo pueden tener un papel complementario y que, por el contrario, son los sociales, diplomáticos, políticos y económicos los que resultan más adecuados. Además, en lugar de plantear la respuesta como una guerra opta por entenderla como una lucha, en un esfuerzo multidimensional y multilateral consciente de que se trata de un empeño a largo plazo.

Ambas orientaciones están, con distintas modulaciones, presentes en la región euromediterránea. La dificultad de encajarlas –cuando los medios son limitados y no existen mecanismos de decisión y coordinación suficientemente rodados y aceptados por todos los socios euromediterráneos– lastra con frecuencia la potencialidad de algunas iniciativas que se han impulsado hasta ahora.

Entre las variadas referencias sobre la materia que se han ido desarrollando hasta la fecha destaca, por su condición de pieza fundamental del grado de consenso alcanzado, el Código de Conducta contra el Terrorismo (véase Anexo 2)¹. Su existencia supone un paso en la dirección correcta para hacer frente a la amenaza del terrorismo internacional en la región, aunque es obligado reconocer que todavía no ha logrado imprimir una huella definitiva en las dinámicas lideradas por otros actores internos y externos en la zona.

Este primer informe sobre la lucha contra el terrorismo internacional en el espacio euromediterráneo se complementa con el que ya se viene presentado anualmente, desde su cuarta edición (2005), en este mismo Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Se pretende así añadir el análisis de la amenaza terrorista y las respuestas para contrarrestarla al estudio de la proliferación de armas de destrucción masiva en el área euromediterránea y de los intentos por frenarla. De ese modo, y con una secuencia bienal para ambos informes, se pretende hacer un seguimiento de las dos amenazas que se identifican como las más importantes del área, al margen de las derivadas de los distintos focos de conflicto abiertos a día de hoy. Se podrá así establecer una base de partida actualizada, tanto descriptiva como

analítica, para alimentar los debates de los citados seminarios y para impulsar posteriores proyectos de estudio sobre unas cuestiones que, en modo alguno, quedarán agotadas en estas páginas.

El tema en sí mismo es, cuando menos, delicado. En primer lugar se enfrenta a la considerable dificultad que supone no contar con conceptos consensuados ni a nivel internacional ni tampoco en el ámbito euromediterráneo. Aunque el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo² tiene unas características y herramientas altamente útiles para la lucha contra el terrorismo, no ha conseguido aún vencer las notables reticencias y diferencias entre todos los socios, y no solamente en términos Norte-Sur, sino también en el seno de la UE y entre los países mediterráneos no comunitarios. La calificación de los distintos actores presentes en el área, como terroristas o no, suscita igualmente problemas prácticamente insolubles, en la medida en que su tipificación depende de criterios que varían enormemente de unos países a otros. Hay que contar, en definitiva, con que existe un alto componente de subjetividad a la hora de enfocar este tema y que no siempre hay que interpretar como positivo un acuerdo multilateral sobre la manera de hacerle frente, porque puede estar incluso fundamentado en consideraciones antagónicas.

La puesta en marcha de este informe asume, en consecuencia, que aborda un tema no exento de polémica y en el que no está garantizado el consenso final. Promover una línea de trabajo que aspira a colaborar en la implementación de una política euromediterránea de lucha contra la amenaza común del terrorismo internacional abre la puerta hacia un gran número de posibles trampas y peligros. Todo ello exige avanzar con cautela, partiendo de lo que ya hay acordado –con especial atención al ya citado Código de 2005–, aprovechando esa base para intentar mejorar los mecanismos que permitan derrotar esa amenaza.

Este no puede ser, y menos aún en su primera edición, un informe que permita despejar todas las dudas e incertidumbres en el terreno del terrorismo en la zona. Se echará, por tanto, en falta más y mejor información sobre algunos países y sobre algunos proyectos; pero eso, más allá de reflejar las propias incapacidades de sus redactores, sólo debe ser interpretado como una llamada adicional a la colaboración de otros para mejorar un producto final que es, o debe ser, del interés de todos. Su ambición principal es establecer un punto de arranque para esta línea de investigación y analizar algunos de los temas más sobresalientes a día de hoy, contando con que los sucesivos informes permitan ir completando el panorama global de esta materia.

Desde esa perspectiva, las páginas que siguen constituyen una aportación que se suma a otras ya existentes y que sólo adquirirá pleno sentido en la medida en que pueda ser proseguida en años posteriores, contando con la colaboración de quienes puedan contribuir a iluminar las zonas oscuras de un terreno tan controvertido como este. En el camino para hacerla factible parece necesario poner en marcha un ejercicio que implique tanto a actores gubernamentales, como a organismos internacionales y a actores civiles de todo tipo, estableciendo con la mayor precisión y objetividad posible dónde estamos actualmente (sin olvidar de dónde venimos) y cuáles son las variables en juego para ir configurando ese futuro que debe servir de estímulo a aquellos que apuestan por un Mediterráneo más seguro, más justo y más sostenible.

Aunque el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo tiene unas características y herramientas altamente útiles para la lucha contra el terrorismo, no ha conseguido aún vencer las notables reticencias y diferencias entre todos los socios

No existe una definición consensuada a nivel mundial sobre lo que debemos entender por terrorismo. Esa carencia se traduce en una indudable debilidad no sólo para poder analizar el problema sino para articular medidas que le hagan frente

En primer lugar, se analizan algunos conceptos y temas básicos en relación con el terrorismo en la zona. Seguidamente, se ofrece una breve introducción sobre la seguridad en términos generales en el Mediterráneo. En tercer lugar, por su parte, dedica algunas páginas a la manera en la que Estados Unidos enfoca la respuesta al terrorismo internacional, tomando este ejemplo como el más característico del modelo de "guerra global contra el terror". El informe continúa, en cuarto lugar, con el resumen y el análisis de los procesos y logros alcanzados hasta ahora en la lucha contra el terrorismo en el ámbito euromediterráneo, incluyendo las políticas de los actores más destacados en este tema. Por último, se destacan los temas pendientes en el área, considera las perspectivas futuras y plantea una serie de temas de interés para informes futuros. Se incluyen unos anexos compuestos por una cronología de los hechos más relevantes del periodo analizado en estas páginas sobre terrorismo, y el texto del Código de Conducta contra el Terrorismo, firmado en el marco de la Cumbre Euromediterránea de 2005.

CONCEPTOS BÁSICOS

Tanto en el ámbito político como en el conceptual, los términos relacionados con el terrorismo o la seguridad presentan una complejidad especial, hasta el punto de que llegan a limitar la utilidad de muchos análisis sobre esos temas. En un marco altamente sensible como por ejemplo el de la GGCT, la aparentemente simple tarea de identificar o definir un determinado lenguaje puede causar por sí sola una ruptura inmediata entre los distintos actores implicados en una hipotética iniciativa de exploración de trabajo en común. En un informe como este es necesario, por tanto, dedicar un cierto espacio a intentar determinar sus bases de partida, con la intención de explicitar lo mejor posible la visión de sus autores y evitar que se pueda perder el contacto con los posibles lectores. Si esto no se logra, será de todo punto imposible alcanzar el objetivo deseado de contribuir a un mayor conocimiento sobre un tema tan delicado como es el terrorismo y, aún más, a avanzar en su erradicación. Por tanto, resulta imperativo realizar un mínimo ejercicio de clarificación de algunos de los términos básicos que se utilizan a lo largo de este texto.

Terrorismo

Es bien sabido que no existe una definición consensuada a nivel mundial sobre lo que debemos entender por terrorismo. Y esto es así a pesar de que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) cuenta, tras los atentados del 11-S, con un Comité contra el Terrorismo³ y de que hoy existen trece instrumentos jurídicos internacionales que la propia ONU cataloga como normas para luchar contra esa amenaza.

Esa carencia se traduce en una indudable debilidad no sólo para poder analizar el problema sino, sobre todo, para articular medidas que le hagan frente. Es este un hecho con el que necesariamente tenemos que contar y, en todo caso, queda lógicamente fuera del alcance de estas páginas tratar de poner fin a tal dilema. Para lo que sigue, la opción elegida es la de apostar por la definición que da la ONU⁴, que entiende el terrorismo como "cualquier acto –además de los ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la Resolución 1566 del Consejo de Seguridad de

Naciones Unidas (2004)– destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar una acción o abstenerse de hacerla”. Es interesante observar que esta definición prefiere fijar la atención en la naturaleza de los actos cometidos –entendiendo, al menos implícitamente, que actores muy distintos pueden llevarlos a cabo– en lugar de dedicarse a poner etiquetas que retraten con precisión a grupos o personas. De aquí se deriva, como se verá más adelante, que el terrorismo es sólo una modalidad de acción violenta que actores muy distintos pueden contemplar en sus estrategias de oposición, sin que eso quiera decir que todo lo que hacen sea, por definición, terrorismo.

Tampoco es objetivo de este informe identificar necesariamente cuáles son los grupos o personas específicas que deben ser considerados como terroristas. Es igualmente conocido el hecho de que existen diferentes listas, elaboradas por distintos gobiernos nacionales y organismos internacionales, en las que se detectan notorias diferencias a la hora de incluir o excluir a determinados grupos de esta categoría. Una vez más, la subjetividad y la intencionalidad última de cada listado deriva de planteamientos que, al menos de momento, hacen imposible el acuerdo. En el ámbito euromediterráneo la dificultad es extrema cuando lo que para unos es defensa del Estado para otros se debe calificar como terrorismo de Estado. Y lo mismo ocurre al contrario, cuando lo que unos interpretan como lucha por la libertad o la independencia para otros es simple y llanamente terrorismo.

Un componente adicional de la controversia que rodea a esta cuestión deriva también del adjetivo que acompaña al sustantivo. El hecho de que la amenaza sea global, con capacidad para afectar a intereses y personas de muchos países distintos, prácticamente en cualquier momento y en cualquier lugar del planeta, hace aconsejable hablar de terrorismo internacional. Y así se hace a lo largo de estas páginas. Sin embargo, cabe recordar que en determinados círculos políticos y de opinión se tiende a utilizar la expresión terrorismo islámico o islamista como sinónimos de la anterior. Salvo para quienes están interesados en promover un choque de civilizaciones –o por ignorancia o comodidad optan por este concepto–, debería quedar claro que al igual que no existe el terrorismo vasco, sino el de ETA, tampoco se debe manejar la idea del terrorismo islámico. Hacerlo así conlleva el riesgo de equiparar a una cultura (con la que se identifican unos 1.500 millones de personas en todo el mundo) con una actividad terrorista, y nada indica que sea este el camino idóneo para tratar de acabar con la amenaza.

Parece suficiente, en resumen, mantener esa referencia genérica de terrorismo internacional, para encajar en su seno cualquier otro modo de calificar a quienes en el espacio euromediterráneo cometan actos terroristas. Y en ese marco caben, junto a otras, denominaciones como las de terrorismo yihadista y/o salafista e incluso, mucho mejor, las que identifican con precisión a los grupos que hayan realizado actos de ese tipo.

Aunque estos inconvenientes limitan seriamente los avances en la lucha contra la amenaza afortunadamente no la paralizan por completo. Por lo que respecta a este informe, se ha intentado soslayar el problema tomando posición sobre determinados conceptos, como se hace en este apartado, y centrando la atención en el análisis de las iniciativas ya en marcha para prevenir y afrontarla.

En el ámbito euromediterráneo la dificultad es extrema. Cuando lo que para unos es defensa del Estado, para otros se debe calificar como terrorismo de Estado

Los instrumentos principales en la lucha no pueden ser los militares. La tarea principal, incluso contra esos síntomas y efectos más visibles, debe recaer en los medios de inteligencia, así como en los policiales, judiciales y monetarios

En realidad no es tan difícil identificar un acto como terrorista (sea este provocado por la omnipresente Al Qaeda o por cualquier otro grupo de menor renombre). La verdadera dificultad –y el reto al afrontar el estudio de este tipo de violencia– se encuentra en distinguir entre, por un lado, actos terroristas realizados por ciertos grupos o individuos y, por otro, grupos, partidos o movimientos políticos y/o sociales asociados con terroristas. Aunque para este primer informe no tenga cabida analizar casos como los del Partido de Dios libanés (Hezbollah) o el palestino Movimiento de Resistencia Islámica (Hamás), por ejemplo, parece claro que esos dos movimientos presentan una variedad de perfiles que impide calificarlos con un solo rasgo, en la medida en que su agenda incluye, junto al uso de la fuerza, amplias actividades de asistencia social y de carácter político, lo que les proporciona un notable apoyo popular en los territorios en los que se mueven. Por consiguiente, incluso si se aceptara que algunas de sus acciones son inequívocamente terroristas, resultaría poco útil, tanto para el análisis como la búsqueda de soluciones, definir a ambos movimientos con esa única señal de identidad.

Contraterrorismo y antiterrorismo

En esa misma línea, se deben entender y analizar las actuaciones que forman parte de la GGCT –y de cualquier otra modalidad de lucha contra el terrorismo– como una mezcla compleja de actividades centradas en los efectos más visibles de la amenaza y de otras más preocupadas por atender a las raíces que alimentan esa violencia. Resulta elemental entender que es preciso actuar simultáneamente en ambos niveles, sobre todo cuando se es consciente de que los terroristas cuentan con un cierto nivel de apoyo popular. En esos casos, que suelen ser los más frecuentes, resulta imposible el éxito si el esfuerzo sólo se vuelca en la persecución, captura y enjuiciamiento de los terroristas. En consecuencia, y al contrario de lo que ha ocurrido en el marco de la GGCT, los instrumentos principales en la lucha no pueden ser los militares. La tarea principal, incluso contra esos síntomas y efectos más visibles, debe recaer en los medios de inteligencia, así como en los policiales, judiciales y monetarios (para intentar cortocircuitar los canales financieros de los que se alimentan las personas integradas en esos grupos terroristas). Y todo ello desde plataformas multilaterales de cooperación internacional, puesto que nos enfrentamos a una amenaza que supera las capacidades individuales de cualquier Estado del planeta.

Si además, como ya se ha mencionado, el esfuerzo debe dirigirse a las causas profundas que activan la violencia terrorista, aquí aún es más evidente que el protagonismo le corresponde a los actores y a los instrumentos sociales, diplomáticos, políticos y económicos, con los militares en un menor, pero no irrelevante, segundo plano.

Por desgracia quienes han seguido los dictados de la GGCT se han volcado mucho más en desarrollar actividades directamente dirigidas a la derrota militar del enemigo. Han apostado por el antiterrorismo, descansando primordialmente en los medios militares, para eliminar a los violentos. Pero no han otorgado la misma prioridad a las estrategias pensadas para atender objetivos mucho más amplios, que se dirijan a la eliminación de las causas que impulsan a unos a las armas y a otros a simpatizar con ellos (sirviéndoles de apoyo logístico y financiero, así

como de caladero de reclutamiento de nuevos terroristas). Como ocurre en cualquier otro escenario, en el espacio euromediterráneo esta última debería ser la opción elegida para aunar esfuerzos que permitan poner fin a esa amenaza. A día de hoy estamos, en cualquier caso, bastante lejos de que este sea el enfoque compartido por todos los estados implicados en la región.

Esto nos lleva a otra distinción fundamental dentro de este marco. Las actuaciones contraterroristas no pueden confundirse con las antiterroristas, aunque desafortunadamente los dos términos se utilizan a menudo como si significaran lo mismo. Interesa recordar que en términos estrictos el terrorismo es sólo una táctica, una más de las modalidades de acción violenta, y que, por lo tanto, es una herramienta en principio a disposición de cualquier actor involucrado en cualquier tipo de conflicto violento. El contraterrorismo es, en síntesis, el conjunto de actividades para prevenir el surgimiento de esa táctica o, para decirlo de otra manera, para eliminar el terrorismo como una de las opciones al alcance de los actores del conflicto. Por su parte, el antiterrorismo comprende las acciones diseñadas y aplicadas para minimizar el daño de un terrorismo ya existente, por ejemplo a través de una mayor capacidad de inteligencia y policial para abortar atentados terroristas o para detener a sus ejecutores. En otras palabras, el contraterrorismo es un tipo de actividad preventiva y ofensiva, pensada para evitar o erradicar una amenaza potencial, mientras que el antiterrorismo tiene un carácter más reaccionario y defensivo, pensando en neutralizar una amenaza ya existente.

Ambos son necesarios. La clave está, por un lado, en que los esfuerzos realizados en ambos niveles estén inspirados por una misma estrategia de respuesta al fenómeno y a sus responsables. Por otro, interesa emprender esta lucha con una visión de largo plazo, que no se contente con puntuales acciones directas contra los terroristas, sino que abarque asimismo las de carácter estructural para eliminar las condiciones en las que esa amenaza pueda enraizar y florecer.

Seguridad

Por último, cabe matizar el término de seguridad en la década actual, dado que la existencia de amenazas globales, como la que representa el terrorismo internacional, ha dejado claro que el énfasis tradicional en la seguridad nacional ya no encaja en el nuevo marco globalizado en el que nos movemos. En el siglo XXI hablar de seguridad significa algo más que referirse a ejércitos, fronteras nacionales e intereses del Estado. La seguridad, tanto en el Mediterráneo como en cualquier otra región, ya no puede basarse en la disuasión tradicional (que, por otra parte, no arredra a los grupos terroristas como sí puede hacerlo con otros estados). Tampoco puede construirse a costa de la inseguridad de que quienes nos rodean, acumulando más armas que nuestros vecinos, sin entender que ese comportamiento les provoca una directa sensación de amenaza. La seguridad propia, al igual que el bienestar y el desarrollo, descansan fundamentalmente en la seguridad de los demás, así como en su bienestar y en su desarrollo. Como dos caras de la misma moneda, la seguridad y el desarrollo deben perseguirse de modo simultáneo para construir escenarios en los que las opciones violentas queden fuera de la agenda de cualquier individuo o grupo.

El contraterrorismo es un tipo de actividad preventiva y ofensiva, pensada para evitar o erradicar una amenaza potencial, mientras que el antiterrorismo tiene un carácter más reaccionario y defensivo, pensando en neutralizar una amenaza ya existente

Cualquier análisis actual de la seguridad euromediterránea debe tomar como principal punto de referencia el 11-S

La soberanía política no significa automáticamente seguridad, ni viceversa. En muchos sentidos, el terrorismo internacional ni busca la soberanía nacional ni se interesa por la seguridad nacional (no tiene un Estado que debe defender). Es por eso por lo que no deja de resultar chocante que, como respuesta a la actual amenaza terrorista, Estados Unidos haya optado por establecer el Departamento de Seguridad de la Patria (Department of Homeland Security), utilizando un lenguaje poco ajustado a la nueva realidad. El terrorismo no es sólo un ataque a los estados sino, sobre todo, a los seres humanos que los habitan. Es, por lo tanto, una amenaza a la Seguridad Humana⁵, y así debe ser entendido por todos los actores implicados en esta tarea de lucha contra la violencia terrorista.

LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO

Sin olvidar el negativo efecto contaminante del conflicto árabe-israelí, cualquier análisis actual de la seguridad euromediterránea debe tomar como principal punto de referencia el 11-S. Fue a partir de ese momento cuando se produjo un giro sustancial en la región, cerrando abruptamente las esperanzas que se habían ido tejiendo en la década anterior, cuando todavía se creía que el Proceso de Paz en Oriente Próximo podría llegar a buen fin. El nuevo marco de la GGCT ha pasado desde entonces a dominar el discurso así como las acciones de actores tan significativos como Estados Unidos, en un proceso al que se han apuntado interesadamente otros estados mediterráneos. Con el arranque de esas nuevas dinámicas, que han acentuado los perfiles de una supuesta confrontación entre Occidente y el Islam, se han abierto nuevos frentes y han emergido nuevos desafíos a los que la región no ha encontrado todavía una respuesta adecuada.

La invasión de Iraq, el aumento de las tensiones en torno a Irán, la ambigua posición de Siria, la guerra entre Israel y Hezbolá, la permanencia de la confrontación entre israelíes y palestinos y, también, la preocupación creciente sobre el terrorismo desde el África Subsahariana son sólo algunos de los puntos calientes de un balance regional escasamente positivo. Al subdesarrollo –no sólo económico sino también social y político– y a la inseguridad de la orilla sur y este del Mediterráneo se unía a partir de esa fecha una nueva fuente de inquietud derivada de la obsesión por la amenaza terrorista. Una amenaza que, con demasiada frecuencia, ha sido magnificada más allá de lo recomendable. Bajo el mantra de una supuesta amenaza terrorista global se han colado medidas difícilmente justificables en otro contexto –así ha pasado con el notorio recorte del marco de derechos y libertades que debe definir a todo Estado de derecho, con el rearme militar de algunos estados o con los intentos por erradicar por la fuerza a adversarios políticos internos.

Y todo esto dentro de un escenario global en el que Estados Unidos y sus aliados en la GGCT han ido perdiendo el control de sus distintos campos de batalla. Por lo que afecta al Mediterráneo, y añadida a la inquietud que genera la propia situación regional, nos encontramos ahora con una periferia geográfica todavía más preocupante. Así se deduce de la simple mención de los conflictos que asolan a Sudán y a la región del Sahel, junto a episodios como el nuevo golpe de Estado en Mauritania o la recurrente violencia local en Níger y el Chad. Los problemas estructurales que afectan a la práctica totalidad de los países del área se ven

acentuados también por las señales que emiten vecinos como Somalia, un paradigmático Estado fallido en el que la piratería no es más que una de sus consecuencias más llamativas. Lo mismo cabe decir más al este, con casos como los de Afganistán y Paquistán, que terminan por completar un panorama en tonos de angustiosa oscuridad. Visto en su conjunto, es difícil justificar el optimismo en relación con las señales que emite el propio espacio euromediterráneo y sus periferias meridional y oriental, en un proceso que afecta de manera muy directa a la seguridad y al desarrollo de quienes habitan esta región y de los estados conformados en su seno.

Aunque los diferentes conflictos en la región y sus alrededores presentan una amplia variedad de causas y consecuencias, la preocupación por el terrorismo internacional se ha convertido en el elemento recurrente de todos los planteamientos de seguridad en la zona. Tanto en lo que se refiere al Magreb, Oriente Próximo, Oriente Medio como al Sahel, es inmediato toparse con referencias a la amenaza terrorista. La GGCT, que no es un mero ejercicio de combate directo contra grupos terroristas, sino que incluye muchos aspectos políticos, económicos, culturales e incluso religiosos, acentúa extremadamente esa lectura, hasta el punto de haber modificado las políticas nacionales e internacionales de seguridad de la práctica totalidad de los actores presentes en la región.

El caso es que ese modelo de actuación –la GGCT– no puede vanagloriarse de haber acumulado un balance muy exitoso. A día de hoy, cuando los ataques terroristas de Bombay insisten en recordarnos que la amenaza no ha desaparecido, parece claro que esa “guerra global contra el terror” ha mostrado sobradamente sus limitaciones. El cúmulo de errores y efectos contraproducentes que ha cosechado en estos años plantea la necesidad, y la urgencia, de modificar el rumbo (como así lo han entendido algunos países de la Unión Europea desde el inicio de esta desventura iniciada en Afganistán e Iraq). A partir de esa constatación cabría esperar un replanteamiento de la estrategia de lucha contra el terrorismo, aplicando enfoques más globales (contra síntomas y causas, como ya se ha reiterado anteriormente) y menos contaminados por componentes ideológicos en los que las religiones han representado un papel no siempre menor.

En línea con el camino trazado por quienes, desde el principio, se alejaron de la deriva estadounidense, cabe imaginar que el cambio de la administración de la Casa Blanca, en 2009, permita reorientar su acción exterior para atender al conjunto de las amenazas globales (incluyendo la terrorista) que nos desafían a todos. No obstante, también cabe recordar que la política estadounidense es el resultado de la interrelación de un gran número de factores, muchos de ellos fuera del control del propio presidente.

Nos equivocaremos si nos seguimos dejando llevar por la ofuscación del terrorismo como guía para construir un Mediterráneo más seguro. Se trata de una amenaza real y, por tanto, debe realizarse un serio y sostenido esfuerzo por hacerle frente. Pero no podemos dejarnos dominar por su influjo, olvidando todas las demás que conforman el catálogo de las que caracterizan el espacio euromediterráneo. El terrorismo no se logrará derrotar eliminando a quienes militan en esos grupos, si no se actúa simultáneamente en el terreno social, político y económico para facilitar unas expectativas de vida digna al conjunto de la población de la zona. Las

Nos equivocaremos si nos seguimos dejando llevar por la ofuscación del terrorismo como guía para construir un Mediterráneo más seguro

El objetivo proclamado por el Proceso de Barcelona de crear un espacio euromediterráneo de paz y prosperidad compartida está hoy tan lejos como cuando la Política Global Mediterránea se puso en marcha en 1972

enormes brechas de desigualdad existentes entre la orilla norte, por un lado, y la sur y este, por otro, además del serio problema de discriminación y marginación que sufren amplias capas de la población en muchos de estos países, son en sí mismos factores beligeros que no pueden ser descuidados por más tiempo. Igualmente importante es eliminar las dobles varas de medida para enjuiciar los comportamientos de unos gobiernos u otros, sin dejarse llevar por su mayor o menor sometimiento a los dictados de los actores más poderosos en la región.

La seguridad en el Mediterráneo es mucho más que lo que comporta el peligro terrorista. Ni todo está ligado con ese tema ni todo puede resolverse mediante instrumentos antiterroristas. El Mediterráneo sigue, desde hace demasiado tiempo, caracterizado por su alto nivel de inestabilidad. El objetivo proclamado por el Proceso de Barcelona, de crear un espacio euromediterráneo de paz y prosperidad compartida, está hoy tan lejos como cuando la Política Global Mediterránea se puso en marcha (1972). Alcanzar ese horizonte exige un esfuerzo amplio y una visión alejada de la GGCT.

Aunque todas las subregiones mediterráneas –Magreb, Oriente Próximo y Oriente Medio– están expuestas a la amenaza terrorista, ni esta es la principal amenaza ni se puede pretender resolver todos sus problemas tomando como enfoque prioritario el de su eliminación. Antes que eso, es preciso hacer frente a los conflictos ya abiertos en distintos puntos de su geografía –desde el que afecta al Sáhara Occidental hasta el de Iraq y Afganistán, pasando por el árabe-israelí– y aliviar las tensiones internas producidas por unos modelos de gestión sociopolítica y económica con amplio margen de mejora.

Las instancias de diálogo y creación de confianza creadas hace ya años –tanto las impulsadas hace más de una década por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco del Diálogo OTAN-Mediterráneo, y por la Unión Europea, a través del Proceso de Barcelona, como las de orden subregional, con el Grupo 5+5– no han conseguido modificar las negativas tendencias de la región. Ni ninguna de ellas por separado ni en su conjunto han llegado a eliminar o suavizar suficientemente las enormes brechas de desigualdad y el alto grado de inestabilidad que afectan al conjunto de la región. Tampoco han servido para eliminar la desconfianza recíproca que en amplios círculos de opinión de ambos lados se ha ido instalando con el tiempo. Ni han posibilitado, aunque en ningún caso quepa achacarle la responsabilidad principal a ellas, la necesaria reforma de unos sistemas que se resisten a promover en sus respectivos territorios la emergencia de sociedades abiertas y plenamente desarrolladas.

Si en el pasado pudieron servir otros esquemas para garantizar la defensa de nuestros (de los países de la ribera norte) intereses en la región, basados en el dominio y en el apoyo a regímenes políticos pocos entusiastas por los valores democráticos, mantener hoy ese mismo rumbo sólo conduce a un desastre que nos afecta a todos. El Mediterráneo no es el escenario de ningún choque de civilización y no todo lo que sucede en su seno lleva el sello terrorista. Entenderlo así es una regla básica para escapar de la deriva securitaria que algunos pretenden imponer a toda costa.

LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO EN EL MEDITERRÁNEO: MÁS ALLÁ DE LA GGCT

Dada su relevancia fáctica en la década actual, y aunque sea a modo de ejemplo desaconsejable, es obligado tomar en consideración a la GGCT, sea cual sea el rincón del planeta que se analice desde la perspectiva de la seguridad. Tras el 11-S se ha convertido en la herramienta más poderosa (y ambigua) en manos de la Administración de George W. Bush en su intento por afianzar el liderazgo mundial de la única superpotencia existente. Ha servido tanto en el ámbito interno –forzando considerablemente los límites del Estado de derecho en materias como el *habeas corpus* o el tratamiento a detenidos a los que no se quiere conceder la protección que les otorgan las leyes internacionales– como en el exterior –para justificar invasiones militares o para delimitar con la máxima nitidez al grupo de los aliados (en el marco de insostenibles “coaliciones de voluntad”) frente al de los enemigos (“conmigo o contra mí”). Tanto es así, que en ocasiones parecería que la derrota de Al Qaeda y sus grupos anexos, así como la captura de Osama Bin Laden o del mulá Mohamed Omar han pasado directamente a un segundo plano. El balance de estos ocho últimos años es, en todo caso, muy flojo, por cuanto ni el mundo está más seguro frente a la amenaza terrorista ni Estados Unidos ha logrado derrotar a sus enemigos.

En el Mediterráneo, el impacto de esta equivocada “guerra” ha sido radical y negativo. Tanto en el terreno diplomático como en el militar y de seguridad local, la GGCT ha sido un rotundo fracaso. Los actos terroristas han seguido produciéndose con pasmosa cadencia en varios países, mientras se ha incrementado la aparente fuerza de grupos ayer de alcance local y hoy ya regional (como el argelino Grupo Salafista para la Predicación y el Combate, que ha pasado a convertirse en Al Qaeda del Magreb Islámico). La GGCT es un camino agotado y urge que Washington y otras capitales que han seguido esta vía modifiquen sustancialmente la orientación de sus esfuerzos.

La reacción de Estados Unidos a los ataques recibidos el 11-S y la decisión de lanzar la GGCT cambió la dinámica de las relaciones internacionales y el tratamiento de muchos focos de conflicto violento. Por su propia naturaleza, el carácter permanente e integral de la GGCT –al definir al enemigo a batir en esa “guerra” como el difuso e invencible “terrorismo” o, más intangible aún, como el “terror”– ha hecho que haya devenido en un ejercicio sin límites e incontrolable. Su propia pretensión omnipresente y omnicompreensiva –que trata de abarcar desde las guerras en Iraq y Afganistán hasta la legislación doméstica, con leyes tan controvertidas como la Ley Patriota USA (USA Patriot Act)⁶– pone en evidencia su falta de objetivos bien definidos y la peligrosa mezcla de intereses en juego –ideológicos, económicos, políticos y geoestratégicos– en su diseño y aplicación.

Durante los años posteriores a esa fecha, la GGCT ha ido cambiando y expandiendo su ámbito de validez y su alcance. Así se deduce del análisis de la Estrategia Nacional de la Casa Blanca para Combatir el Terrorismo –dada a conocer en febrero de 2003, apenas un mes antes de la invasión de Iraq–, donde se esbozaron sus objetivos principales:

- Derrotar a los terroristas y sus organizaciones.
- Identificar, localizar y destruir a los terroristas así como a sus organizaciones.

En el Mediterráneo, el impacto de esta equivocada “guerra” ha sido radical y negativo. Los actos terroristas han seguido produciéndose con pasmosa cadencia en varios países, mientras se ha incrementado la aparente fuerza de grupos ayer de alcance local y hoy ya regional

El énfasis sobre el primer pilar de la "guerra" se ha traducido en la elección de aliados y socios que a menudo carecen de mínimos credenciales democráticos, pero que se han mostrado dispuestos a aceptar las reglas de juego impuestas por Washington

- Denegar el patrocinio, apoyo y refugio a terroristas.
- Disminuir las condiciones subyacentes que los terroristas pretenden explotar.
- Defender a los ciudadanos y los intereses de Estados Unidos en su país y en el extranjero.

El extenso campo que abarcan estos objetivos, propio de la naturaleza integral de la GGCT, deja la puerta abierta a todo tipo de actividades tanto en el extranjero como internamente. Es cierto que, junto a demandas que podríamos calificar de antiterroristas (derrotar y destruir a los terroristas), también se menciona la necesidad de establecer regímenes democráticos, crear sociedades abiertas y cambiar la dinámica general de sociedades consideradas como origen de actividades terroristas. Sin embargo, en la práctica, el énfasis ha estado siempre en el primer pilar de la "guerra", mientras que el segundo ha quedado normalmente mediatizado por consideraciones ideológicas, culturales o, más directamente, geoeconómicas y geoestratégicas. Esto se ha traducido en la elección de aliados y socios que a menudo carecen de mínimas credenciales democráticas, pero que se han mostrado dispuestos a aceptar las reglas de juego impuestas por Washington, en la medida en que creían ver aumentado su peso internacional y obtenían un mayor respaldo en su intento de domeñar a sus enemigos internos (con excesiva frecuencia nominados como terroristas). La reconversión del régimen libio, de promotor del terrorismo internacional y proliferador de armas de destrucción masiva a cuasi aliado en la GGCT, es un buen ejemplo de ello.

Incluso desde una óptica tan cercana a los postulados de Samuel P. Huntington, las opciones militares y otros enfoques tradicionales de seguridad no eran las únicas herramientas indispensables para hacer frente al supuesto choque inevitable entre Islam y Occidente y a sus manifestaciones terroristas. Y así pareció entenderse en términos generales. En la práctica, sin embargo, la aplastante confianza dogmática en la fuerza de conceptos como libertad y democracia, vistos como movimientos naturales de validez universal, hicieron retroceder a un segundo plano de la política de Washington cualquier tipo de intervención no tradicional (unilateralista y militarista). Aunque algunos han resistido hasta el final, muchos otros de los que inicialmente defendían a ultranza esta opción fundamentalista fueron cambiando sus posturas a la luz de los fracasos cosechados en estos últimos años.

Lo que con más claridad ha caracterizado hasta ahora la GGCT ha sido su creencia en que sería posible perforar el núcleo duro del enemigo terrorista, provocando su explosión y fragmentación hasta hacerlo irrelevante. Para ello se ha desarrollado una campaña de miedo y amenazas, combinada con una impresionante fuerza militar que, como resulta palpable cuando 2008 llega a su fin, ni siquiera ha sido capaz de acercarse a la eliminación de la actividad terrorista. El alistamiento de aliados en esa aventura no ha sido tarea sencilla, y eso que no se exigía un immaculado currículum de respeto a los derechos humanos y a la ley internacional (bastaba con demostrar una plena aceptación del liderazgo del más fuerte y una voluntad inequívoca de aplicar los mismos métodos de fuerza contra todo lo que se identificara en común como terrorista). De ese modo no solamente se reforzaron regímenes autoritarios, sino que la imagen de Estados Unidos resultó dañada a los ojos de muchas sociedades. Los que finalmente se incorporaron a la GGCT pronto pudieron comprobar que esta "guerra" ni lograba definir con precisión al enemigo que se tenía que eliminar ni permitía vislumbrar un final al esfuerzo realizado.

Así, por ejemplo, si con la invasión de Afganistán se obtuvo a corto plazo un neto resultado positivo –la derrota de los talibanes– lo que ha venido después muestra hasta qué punto estamos lejos de convertir a ese país en un territorio estable y desarrollado, cuando se asiste a un innegable auge de la insurgencia y el terrorismo en gran parte del país. Por su parte, la guerra en Iraq creó, donde no existía, un campo de batalla al que los terroristas se sienten llamados en su afán de combatir al líder mundial y a sus aliados (sin descartar, los ataques en suelo nacional de esos mismos países). La declaración de guerra contra el terrorismo y el modo de desarrollar ha puesto automáticamente en movimiento un ciclo de violencia para el que no se adivina el final. Así lo atestigua la creciente presencia de individuos que, habiendo adquirido experiencia en acciones terroristas durante su estancia en Iraq o Afganistán, pretenden ahora aplicar sus conocimientos en sus países de origen o en nuevos frentes de batalla (sea en países occidentales o en otros como Paquistán o Indonesia).

Aun siendo cierto que no ha habido más ataques terroristas en territorio de Estados Unidos desde el 11-S, es difícil defender que la GGCT ha hecho del mundo un lugar más seguro. Incluso cuando miramos al campo de batalla más explícito de nuestros días, Afganistán, los talibanes han regresado y los fracasos de la estrategia ensayada allí desde octubre de 2001 son evidentes.

Sin embargo, el mayor daño causado desde la perspectiva de seguridad de Estados Unidos parece estar relacionado con las dinámicas a largo plazo. Los países y los actores identificados por Washington como enemigos no han sido apaciguados ni controlados en modo alguno. A los ya citados habría que agregar otros actores gubernamentales, como Teherán y Damasco, y otros no gubernamentales, como los que siguen activos en regiones de la frontera entre Paquistán y Afganistán y, más recientemente, el norte de África y la región del Sahel (además de las células que puedan estar preparadas en países occidentales). En ese empeño Washington ha apurado hasta el límite su capacidad de maniobra, una parte sustancial de sus recursos financieros y hasta su imagen (hoy muy dañada no sólo en la órbita musulmana sino también en muchas otras latitudes). Quizás en el futuro inmediato se llegue a concluir que el anunciado deterioro del poderío estadounidense en el mundo⁷ tiene su origen en los errores cometidos durante estos últimos ocho años. Obviamente la GGCT no se ha saldado con la victoria, aunque hay que reconocer que se desconoce cuáles son los parámetros para poder establecer en algún momento cuáles serían las condiciones de dicha victoria. La amenaza del terrorismo internacional sigue, en definitiva, viva y presente.

Este juicio parece haber conducido a un reconocimiento –quizás tardío– de la necesidad de apostar por otro tipo de estrategia y de intervenciones. Y esto no es sólo debido a la incuestionable impresión sobre la inutilidad de los enfoques más tradicionales, bien visibles en los crecientes costes políticos y económicos de las guerras de Afganistán e Iraq, sino también provocados por la inquietud de los responsables políticos de Estados Unidos sobre su desgastada legitimidad y la pérdida de prestigio e imagen de su país en buena parte del planeta. Por si esto fuera poco, el impacto de la crisis financiera y económica, que ha entrado ya en pleno desarrollo, ha terminado por aclarar la vista a quienes ciegamente se habían atado al destino de la GGCT.

Sin embargo, el mayor daño causado desde la perspectiva de seguridad de Estados Unidos parece estar relacionado con las dinámicas a largo plazo

El auge del terrorismo en el Mediterráneo es objeto de interés no sólo para Estados Unidos sino para quienes lo circundan físicamente o se ubican en sus inmediaciones

Consecuentemente, Estados Unidos se encuentra hoy en una encrucijada decisiva. En el momento en que se cierra este informe, Barack Obama se prepara para convertirse en el 44 presidente de Estados Unidos, imbuido de una voluntad de cambio que todavía tiene que demostrarse en la práctica. Por lo que respecta a la batalla contra el terrorismo internacional se le presentan dos opciones. La primera consistiría en adaptar la GGCT a los nuevos retos geoestratégicos, utilizando, por ejemplo, un discurso contrterrorista que busque justificar el control de los recursos naturales en determinadas partes del mundo ante la paulatina competencia de China y Rusia. La segunda opción sería terminar con la GGCT en su actual forma, siguiendo un proceso de reformas que permita reemplazarla por otra estrategia (multilateral y no militarista) que le permita recuperar un mayor margen de maniobra para atender a otros desafíos al liderazgo estadounidense. No le será fácil obviar la primera alternativa –sobre todo por resistencias internas– y debe ser consciente de que sus antecesores han dilapidado gran parte del capital con el que Estados Unidos cuenta en el mundo para poder sumar a otros gobiernos a su hipotético cambio de rumbo. Sin embargo, debe saber también que su victoria electoral ha sido recibida con la generalizada esperanza de que se inaugure una etapa distinta en la manera de ejercer ese liderazgo que actualmente ostenta.

PROCESOS, INICIATIVAS Y POLÍTICAS CONTRATERRORISTAS EN EL MEDITERRÁNEO

Como es obvio, el auge del terrorismo en el Mediterráneo –tal como la región se define en estas páginas– es objeto de interés no sólo para Estados Unidos sino, con más fundamento aún, para quienes lo circundan físicamente o se ubican en sus inmediaciones. Una vez apuntado lo más destacado del enfoque estadounidense, conviene volver la vista a las agendas de quienes están geográficamente más próximos al área, tratando de evaluar si la importancia que inicialmente se le asigna a una de las amenazas más relevantes de la región se corresponde en la práctica con una voluntad política por aunar fuerzas en su erradicación.

No cabe duda de que el Mediterráneo está cada vez más asociado con el terrorismo internacional, tanto por su proximidad a lo que la GGCT identifica como campos de batalla principales –Iraq o Afganistán, pero también Oriente Próximo o incluso el Sahel[®]– como por el hecho de que los países de la UE y sus vecinos del sur se ven directamente afectados por esta amenaza, identificada por células domésticas o por Al Qaeda y otros grupos asociados (como Al Qaeda del Magreb Islámico).

Con el Mediterráneo como centro, es en este marco geográfico en el que los ideólogos de Al Qaeda plantean la constitución de un nuevo califato islámico, que se extendería desde el extremo occidental de la cuenca mediterránea hasta el Sureste Asiático, abarcando el Magreb, Oriente Próximo, Oriente Medio así como a otros países de Asia Central y del Sur. En su ensoñación apocalíptica dicho califato incluiría no sólo a los países ribereños con una población mayoritariamente musulmana, sino también a otros territorios donde en el pasado hubo un predominio del islam, como fue el Al Andalus (que llegan a identificar con la totalidad de la península Ibérica). Además de este objetivo último compartido, los distintos grupos y organizaciones adheridos a esa urdimbre del terrorismo internacional

que operan en el escenario euromediterráneo tienen su propia agenda nacional o regional, a menudo reorientada hacia lo que se conoce como la yihad global, tras haber fracasado, en los confines de sus respectivos países árabes de la ribera sur y este, otras tentativas de subvertir el orden existente⁹.

Es elemental concluir que lo realizado hasta ahora –tanto en el plano multilateral como en el bilateral (y menos aún en solitario)– no ha logrado neutralizar la amenaza hasta unos niveles socialmente aceptables. Esto último implica, de hecho, que no resulta imaginable la eliminación total de lo que, no lo olvidemos, no es más que una modalidad de violencia y una táctica por la que pueden apostar actores muy diferentes. Al mismo tiempo, hablar de niveles socialmente aceptables supone entrar en un terreno resbaladizo, inasible, sujeto a condiciones muy cambiantes en el tiempo y en el espacio. Todo esto lleva a asumir de partida un porcentaje de fracaso y de frustración en todo lo que se haga para enfrentarse al problema. Pero esto no justifica ni la pasividad –que sería directamente suicida–, ni la guerra –tal como la plantea la GGCT.

Si se asume, como ya se ha argumentado, que la respuesta al terrorismo tiene que ser multilateral, multidimensional y sostenida en el tiempo, resulta inmediato confirmar que el Mediterráneo no es el mejor lugar para que se den esas condiciones. Y esto es así por varios motivos. En primer lugar, hay que contar con la inexistencia de una plataforma permanente que englobe a todos los países afectados. Ni la UE, ni la AEM, ni la Política Europea de Vecindad, por una parte, ni la OTAN, por otra, cubren adecuadamente esta función, en la medida en que no todos los países implicados en esta historia están integrados en ellas. En segundo lugar, no ha sido posible todavía acordar una definición del terrorismo válida para todos los países de la zona. En tercer lugar, la fragmentación que caracteriza a la región dificulta enormemente el diálogo, y mucho más la cooperación, en materias que exigen un alto grado de confianza mutua, inexistente de momento en el área. Si en el Magreb debemos reseñar que las fronteras entre Marruecos y Argelia permanecen cerradas desde 1994, en Oriente Próximo es imposible imaginar hoy que entre árabes e israelíes se den las condiciones para una colaboración en lo que ambas partes entienden de modo tan distinto. En cuarto lugar, y por lo que respecta a Oriente Medio y otros lugares con conflictos abiertos, es palmario que no puede esperarse nada en este terreno entre actores que están directamente enfrentados o que apoyan a alguna de las partes en litigio. Por último, el hecho de que determinados regímenes sean calificados como permisivos, cuando no cómplices, con actividades y grupos que otros entienden como terroristas, impide igualmente cualquier atisbo de trabajo en común. Son muchos, por tanto, los obstáculos que se deben superar para que pueda hablarse de una verdadera cooperación multilateral euromediterránea contra el terrorismo.

A pesar de todo ello, hay ciertas iniciativas y procesos que conviene resaltar. Por insuficientes que sean, suponen pasos en la dirección correcta que interesa conocer y analizar, para determinar sus fortalezas y sus debilidades. A eso dedicamos los siguientes párrafos, conscientes de que se trata únicamente de un primer muestreo que debe ir acompañado, en posteriores informes, por una recopilación más exhaustiva de lo que ahora simplemente se enuncia y por un análisis más detallado de cada uno de ellos.

Si se asume que la respuesta al terrorismo tiene que ser multilateral, multidimensional y sostenida en el tiempo, resulta inmediato confirmar que el Mediterráneo no es el mejor lugar para que se den esas condiciones

Con el 11-S se insiste en la necesidad de incorporar el terrorismo en la agenda euromediterránea.

Así es como en 2005 se llegó a aprobar el Código Euromediterráneo de Conducta contra el Terrorismo

Proceso de Barcelona, Foro Mediterráneo y Grupo 5+5

Ya hace tiempo que, dado el carácter transfronterizo del terrorismo internacional, los actores euromediterráneos se han convencido de la necesidad de buscar soluciones comunes para afrontarlo. En primera instancia parece incontestable que el marco definido por el Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo, que plantea como objetivo la creación de un espacio de paz y prosperidad compartida, es el más prometedor para lograr plasmar en hechos esa declaración de voluntad y esa necesidad. En la práctica, sin embargo, las numerosas reticencias existentes entre quienes se integran en su seno ha frenado en gran medida esa intención.

Así, en el capítulo primero de la AEM –cooperación política y de seguridad– no ha sido posible avanzar lo más mínimo en términos de operatividad¹⁰. Es en el tercero –la cooperación en el terreno social, cultural y humano– donde se han producido ciertos desarrollos. No deja de ser chocante que sea en este capítulo, que parece dirigido a crear confianza y un mayor conocimiento mutuo entre todos los socios, derribando de paso los estereotipos negativos que se han ido asentando en la región, en el que se ha decidido incluir temas como la respuesta al terrorismo. En todo caso, es una realidad sin posibilidad de retorno y habrá que partir de ella para valorar lo que se ha realizado.

Cuando, en 1995, se inició el Proceso de Barcelona con la creación de la Asociación Euromediterránea, la lucha contra el terrorismo no tenía la trascendencia que tiene hoy en día, aunque ya había entonces conciencia sobre el reto que planteaba este tema en países como Argelia; fue justo en ese mismo año cuando el Grupo Islámico Armado (GIA) perpetró una serie de atentados terroristas en París. Desde entonces –y con el 11-S como aldabonazo más sobresaliente– se fue haciendo ostensible su gravedad y la necesidad de incorporarlo a la agenda euromediterránea. Así fue cómo se llegó, en 2005, a la aprobación del Código Euromediterráneo de Conducta contra el Terrorismo (véase Anexo 2), punto máximo de encuentro hasta el momento entre los 38 países integrados en la AEM¹¹.

Este código fue el producto, en gran parte, de las labores desarrolladas por el Foro Mediterráneo¹² y, particularmente, por el grupo *ad hoc* sobre terrorismo que llegó a acordar en la Reunión Ministerial de Delos (junio de 2002) un primer código de conducta en este campo. Este código, por tanto, ha sido una referencia central para el aprobado en la Cumbre Euro-mediterránea de Barcelona de 2005. El hecho de que entre los integrantes del Foro no figuren países como Israel, Líbano o Siria es, al mismo tiempo, una ventaja y un inconveniente. Por un lado, ha permitido el desarrollo de un debate positivo que ha alumbrado el citado Código de Delos. Pero, por otro, le ha restado fuerza en la medida en que estos países no han estado implicados en el proceso.

La principal fortaleza del Código de 2005 es su mera existencia, por cuanto visibiliza formalmente el compromiso común por hacer frente a una amenaza que se percibe como colectiva. Más allá de ese simple hecho, no puede decirse que haya habido una mayor operatividad en luchar contra lo que, en definitiva, sigue pendiente de definición y acuerdo. Si ya antes de su aprobación se habían conseguido establecer mecanismos y foros –formales e informales– de contacto entre los responsables de Interior y de los servicios de inteligencia y policiales en el espacio euromediterráneo,

nada sustancialmente novedoso ha surgido a partir de ese momento. Por lo tanto, siguen presentes las mismas carencias ya señaladas con anterioridad y continúan pendientes decisiones que realmente permitan una lucha contra el terrorismo dentro del marco que define todo Estado de derecho (límite con el que no todos los socios de la AEM se sienten igual de cómodos).

Más allá de las declaraciones formales, y al menos en lo que se refiere al documento que se ha hecho público, destaca el carácter voluntario que se reserva para cualquier tipo de cooperación entre los firmantes y el mayor detalle en el capítulo de medidas dirigidas contra los síntomas y los efectos más visibles de la amenaza, frente a genéricas referencias a la lucha contra las causas que puedan generarla. De hecho este ha sido, en la totalidad de los marcos de diálogo y cooperación que se han concretado a diferentes escalas, el campo de mayor concreción, sin que hayan variado significativamente los parámetros que regulan unas relaciones euromediterráneas que hacen que, hoy como ayer, la región sea cualquier cosa menos un espacio de paz y prosperidad compartida.

Todo esto lleva a entender el Código de Conducta de 2005 como un hito generalista, que trata de servir de marco global para otras plataformas de menor rango geográfico en las que sea posible lograr un mayor nivel de detalle¹³. En el documento se manifiesta la voluntad de los socios de la AEM de reconocer la amenaza en todas sus dimensiones y de crear un frente común para afrontarla. El tono del texto –condenando todas sus manifestaciones, dejando claro que nunca se puede justificar el uso del terrorismo y mencionando a la ONU como referencia última– es positivo aunque también, inevitablemente, poco preciso o práctico. La omisión de una definición consensuada del terrorismo (tema controvertido durante toda la Conferencia de 2005) es grave porque sigue bloqueando la operatividad del documento. En ese mismo sentido, la falta de obligaciones específicas por parte de los signatarios ha derivado en que, en la práctica, la cooperación siga anclada en los niveles que ya se venían concretando anteriormente –fundamentalmente en el bilateral o en el puramente nacional– sin reconocer, por tanto, la dimensión regional o internacional del problema.

Un factor adicional que cabe reseñar, aunque de carácter más simbólico que operativo, es el que presenta al Código como una iniciativa que trata de desarrollar una aproximación alternativa a la de la GGCT. Si esta última resulta, como ya se ha señalado, contraproducente desde sus propios presupuestos de partida, la que se deriva del Código euromediterráneo apuesta por el multilateralismo y por el protagonismo de los medios no militares en la respuesta. En principio, y a diferencia del enfoque liderado hasta ahora por Washington, facilita la incorporación y cooperación entre actores de características muy diversas, al tiempo que pone el énfasis en la diplomacia más que en los aspectos militares dirigidos contra la amenaza terrorista.

Todavía dentro de la órbita de la AEM interesa traer a colación una red euromediterránea de carácter académico, conocida como EuroMesCo¹⁴. Es parte integral del Proceso de Barcelona y está ligada básicamente a su primer capítulo de cooperación. Por su composición –con centros públicos y privados de todos los rincones del área– y estructura de funcionamiento está en condiciones no sólo de poder analizar en su globalidad la temática

En principio dicho código facilita la incorporación y cooperación entre actores de características muy diversas, al tiempo que pone el énfasis en la diplomacia más que en los aspectos militares dirigidos contra la amenaza terrorista

Euromesco es una parte integral del Proceso de Barcelona y constituye una plataforma útil para tratar de aunar criterios, incorporar opiniones de la sociedad civil y preparar documentos para la toma de decisiones en cooperación

terrorista, sino también de aportar recomendaciones que puedan recoger las diferentes sensibilidades sobre la materia. Constituye, por tanto, una plataforma útil para tratar de aunar criterios, incorporar opiniones de la sociedad civil y preparar documentos que sirvan para la toma de decisiones en este terreno.

En un plano más restringido, asociado únicamente al Mediterráneo Occidental, hay que hacer mención a las actividades del Grupo 5+5, como un ejemplo más de las distintas plataformas regionales que coadyuvan, complementariamente, al mismo fin. Desde su arranque en Roma (octubre de 1990) hasta su sexta reunión ministerial en Rabat (enero de 2008), ha seguido un camino no siempre lineal (estuvo prácticamente congelado desde su reunión de Argel, en 1991, hasta la de Lisboa, en 2001, por el impacto que produjo la segunda Guerra del Golfo). En su reunión de Túnez (2004) logró alcanzar un compromiso entre sus diez miembros¹⁵ para: a) intercambiar información sobre personas y grupos asociados con actividades terroristas; b) intercambiar experiencias y lecciones aprendidas en este terreno; y c) llevar a cabo actividades de formación del personal encargado de hacer frente a esa amenaza.

Se trata básicamente de un foro de diálogo específicamente centrado en los problemas de la subregión occidental del Mediterráneo, con una agenda que incluye, entre otras materias, la lucha contra el crimen organizado y contra los flujos migratorios irregulares, la protección civil y la respuesta a las catástrofes naturales. Muy asociado a este marco se encuentra, como última referencia en este subapartado, la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), de la que forman parte los mismos países que están en el Grupo 5+5. En su más reciente encuentro en Mauritania (mayo de 2008), la 13ª Conferencia ministerial confirmó su decisión de elaborar una estrategia común para luchar conjuntamente contra el terrorismo. Entre los puntos principales de su comunicado final destaca la decisión de: a) poner en marcha un mecanismo propio para valorar la amenaza, identificar las causas fundamentales que propician el fanatismo y el extremismo y formular medidas de respuesta; b) intercambiar regularmente información sobre personas y grupos conectados con actividades terroristas, así como las experiencias acumuladas por las partes; c) negar el refugio a toda persona responsable de esas actividades; y d) crear un grupo de expertos para estudiar la conveniencia de organizar un sistema de alerta temprana ante el robo de explosivos, armas o materiales susceptibles de ser empleados en actos terroristas y tras la evasión y fuga de terroristas. Resulta notable, asimismo, que en su anterior reunión en París (2006) se acordó convertir ese foro de discusión y consulta en otro de decisión.

OSCE y OTAN

Más allá de lo que los actores estrictamente mediterráneos entiendan como prioritario, hay otros que se sienten llamados a involucrarse asimismo en la búsqueda de soluciones para los problemas de la región. No puede sorprender que entre ellos cobre cierta importancia la implicación de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE)¹⁶ o de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En ambos casos, y contando de antemano con su diferente perfil y capacidades, su vocación mediterránea es históricamente reciente y secundaria. En su origen

y en sus prioridades siempre ha estado claro que su principal escenario de actuación quedaba ceñido al ámbito de la confrontación Este-Oeste, especialmente en lo que afectaba al continente europeo, principal teatro de operaciones terrestres de la Guerra Fría.

Por lo que se refiere a la OSCE, el Mediterráneo no sólo ha sido siempre un ámbito secundario, sino incluso (especialmente en lo que atañe a la etapa de la CSCE) un área indeseada¹⁷. Esto no ha impedido que ya en el documento principal de aquella Conferencia –el Acta Final de Helsinki (1975)– se estableciera una dimensión mediterránea de la seguridad europea. En todo caso, en la práctica nunca ha habido una dedicación muy volcada hacia los asuntos euromediterráneos, aunque a día de hoy la Organización mantiene relaciones especiales con seis países de la ribera sur –Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez– conocidos en la jerga de la OSCE como los “Socios Mediterráneos para la Cooperación”.

Dado que en su lista de competencias la lucha contra el terrorismo no destaca como prioridad principal, no extraña que en su aproximación al Mediterráneo este tema sólo aparezca como una mención añadida a otras, sin apenas desarrollo detallado alguno. La OSCE es una buena herramienta de diálogo y cooperación en el mundo después del 11-S y aporta un valor añadido en la prevención de conflictos violentos, la defensa de los derechos de las minorías y la consolidación de valores y principios que permitan el florecimiento de sociedades abiertas, preocupadas por el bienestar y la seguridad de sus ciudadanos. Desde esta perspectiva, es fácil entender que su aportación principal está en la lucha contra las causas subyacentes que pueden alimentar la violencia.

De manera más específica, cuenta con una Unidad de Acción contra el Terrorismo (UAT)¹⁸, creada en 2002, y pensada para: a) prestar apoyo para el proceso político de lucha contra el terrorismo; b) contribuir a la mejora de las capacidades estatales en la lucha contra esa amenaza; y c) fomentar la coordinación y el intercambio de información entre los estados miembros y los asociados.

Su enfoque, como se deduce directamente de estas características, contrasta con el que inspira a la GGCT, y ofrece una aproximación contraterrorista de largo alcance que puede ser positiva, en combinación con otros esfuerzos. Su reto primordial es aprovechar sus potencialidades, armonizando sus herramientas con otras iniciativas, sin caer en el error de querer reinventar procesos ya existentes o de chocar con otras organizaciones implicadas en la misma región. De cualquier modo, no es previsible que a corto plazo el espacio euromediterráneo adquiera más relevancia en su agenda.

En sus casi sesenta años de historia, la OTAN ha entendido el Mediterráneo –el Flanco Sur, como era conocido en el periodo de la Guerra Fría– como un espacio secundario en su estrategia de oposición al Pacto de Varsovia. De manera más o menos explícita, se entendía que la VI Flota estadounidense ya garantizaba los intereses aliados, junto a los esfuerzos que cada país miembro asumía en su área de responsabilidad nacional. Aunque ya desde abril de 1992 reorientó parte de sus capacidades hacia la zona con el despliegue naval de la STANAVFORMED¹⁹ –lo que aceleró entre las sociedades de la ribera sur la negativa visión sobre las intenciones de Alianza Atlántica en su acercamiento a los países islámicos–, sigue siendo aún hoy

Por lo que se refiere a la OSCE, el Mediterráneo no sólo ha sido siempre un ámbito secundario, sino incluso (especialmente en lo que atañe a la etapa de la CSCE) un área indeseada

Si bien es cierto que hasta ahora la OTAN y el resto de las iniciativas de diálogo y cooperación activas en el Mediterráneo han procurado no estorbarse entre sí como el hecho es que no hay canales estructurados de coordinación entre todas ellas

un teatro secundario. De hecho, hasta que en 1999 adoptó su aún hoy vigente Concepto Estratégico –que dio por superado el marco geográfico original que le da nombre– los países del sur y este del Mediterráneo eran, a todos los efectos, territorio “fuera de área”.

Posteriormente, como un paso más en ese proceso de reorientación hacia la zona (pero tratando de compensar ahora lo que había provocado anteriormente una generalizada reacción negativa), puso en marcha el Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Iniciado en 1994, ha ido incorporando a Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez en un proceso en el que paulatinamente se han ido estableciendo marcos de diálogo y cooperación que van desde la defensa civil a los seminarios de formación en respuesta a catástrofes, pasando por actividades de gestión de crisis, visitas de buques a puertos de esos países y reuniones políticas a diferentes niveles. Desde junio de 2004 se ha dado un salto notable hacia una asociación entre los países mencionados y la OTAN, con la puesta en marcha de la Iniciativa de Cooperación de Estambul.

Entre los asuntos de la agenda de esta iniciativa, la lucha contra el terrorismo –recogida explícitamente ya en el citado Concepto Estratégico y priorizada con más fuerza a partir del 11-S– ha ido tomando forma, aunque todo ello en un tono menor, y siempre en un plano estrictamente bilateral, que no llega a incorporar las cuestiones más sensibles, limitándose en la práctica a desarrollar canales de intercambio de información y de detección y neutralización de posibles actividades terroristas.

En el terreno operativo, la herramienta militar más importante en la que han participado algunos de los países del Diálogo –Argelia, Marruecos e Israel– es la Operación “Active Endeavour”. Se trata, en realidad, de una operación estrictamente OTAN, en el marco de la GGCT, activada a partir del 26 de octubre de 2001, y dedicada explícitamente a la lucha contra el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, así como a la mejora de la seguridad en aguas mediterráneas. Para ello mantiene un despliegue permanente de buques de guerra de diferentes países (incluyendo, por ejemplo, a Rusia y Ucrania), en tareas de escolta y vigilancia de posible tráfico de armas de destrucción masiva y actividades terroristas.

Es precisamente esta implicación de la OTAN en la GGCT (con el incontestable protagonismo que Estados Unidos tiene en este campo) la que, inevitablemente, provoca ciertas fricciones cuando aspira a mejorar su imagen en unas sociedades (mayoritariamente musulmanas) que no han logrado superar la idea de que la Alianza se inclina cada vez más hacia una visión del islam como un adversario de creciente importancia. Para algunos de los países europeos que pertenecen a la OTAN esa imagen y esa contaminación de agendas limita, en buena medida, su propio margen de maniobra para fomentar canales de colaboración que permitan una respuesta global, junto a sus vecinos del sur, a la amenaza terrorista.

Si bien es cierto que hasta ahora la OTAN y el resto de las iniciativas de diálogo y cooperación activas en el Mediterráneo han procurado no estorbarse entre sí, ofreciendo lo que cada una aporta como valor añadido a un esfuerzo común, el hecho es que no hay canales estructurados de coordinación entre todas ellas y, por tanto, el riesgo de que se produzcan desencuentros aumentan con el tiempo. Por otra parte, es difícil imaginar cómo podrá la OTAN seguir expandiendo su radio de acción en el área y

sus cometidos en ella, sin que esto termine chocando con otros procesos orientados por caminos diferentes (como el que la UE promueve en el Proceso de Barcelona), y todo ello contando con que hay países que están integrados en ambas organizaciones. Baste recordar que la OTAN tiene un enfoque más antiterrorista, por emplear términos ya analizados, mientras que la UE se inclina por un enfoque contraterrorista. Sólo a partir de esquemas permanentes de diálogo interinstitucional será posible evitar resquemores mutuos y, sobre todo, efectos contraproducentes en el terreno que terminen arruinando los esfuerzos realizados.

Otras iniciativas

Sin ningún ánimo de exhaustividad, se recogen en este subapartado algunas iniciativas y plataformas que se suman a las ya mencionadas. En ese primer informe, y a la espera de poder ampliar el tema en posteriores ocasiones, interesa mencionar al menos otras dos, que sirven como ejemplos de las posibilidades que ofrece la cooperación euromediterránea en este campo.

La Unión Africana (UA), y particularmente el Centre Africain d'Études et de Recherche sur le Terrorisme (CAERT), es la primera de ellas. Después de los atentados de 1998 contra las embajadas estadounidenses de Nairobi (Kenya) y Dar es Salaam (Tanzania), añadidos a los problemas domésticos con el terrorismo en países como Egipto, Argelia y Uganda, la entonces moribunda Organización para la Unidad Africana (OUA) aceleró la cooperación sobre estos temas. Este renovado impulso permitió la aprobación de la Convención sobre la Prevención y el Combate contra el Terrorismo (Argel, 13 de julio de 1999), que desembocó en un plan de acción, que debería ser implementado en 2002, y en el consiguiente establecimiento de protocolos *ad hoc*, a partir de 2004. Además, ya en el marco de la UA, se estableció el CAERT²⁰ –en gran parte financiado por Estados Unidos– para contribuir a fortalecer las capacidades africanas en el combate contra el terrorismo.

La creciente preocupación por el terrorismo en el norte de África e incluso en el Sahel va a requerir un claro aumento de la cooperación con los propios actores e instituciones africanas. El CAERT está llamado a representar un importante papel intermediario en este campo y, por ello, debe ser no solamente tomado en consideración por parte de los actores euromediterráneos, sino también reforzado en sus capacidades sobre el terreno.

La Unión del Magreb Árabe (UMA) es la última de las referencias regionales recogidas en este informe. Desde su creación en febrero de 1989 ha sufrido innumerables contratiempos que han derivado en su práctica hibernación desde hace ya muchos años. Por tanto, no se hace mención a ella por la labor desempeñada hasta ahora (nula en su conjunto), sino más bien por sus potencialidades futuras. Si se lograra en algún momento, y ese es el reto principal, desbloquear su parálisis, podríamos contar con una plataforma que mejoraría considerablemente la cooperación entre unos países magrebíes que hasta hoy se han distinguido más por sus diferencias que por sus acuerdos. Si se entiende que la amenaza terrorista ya es una desgraciada realidad en el Magreb y que la falta de cooperación intramagrebí es una clara ventaja para los terroristas, se puede comprender de inmediato la importancia de impulsar una instancia regional que pueda colaborar en su erradicación.

Si se lograra desbloquear la parálisis de la UMA, podríamos contar con una plataforma que mejoraría considerablemente la cooperación entre unos países magrebíes que hasta hoy se han distinguido más por sus diferencias que por sus acuerdos

Los actores euromediterráneos están bien situados para incrementar su protagonismo y liderazgo dentro de esta lucha global contra el terrorismo. Para ello es perentorio que logren superar sus propios fantasmas, tanto en el plano analítico como en el político

Los obstáculos son aún considerables y los puntos de acuerdo todavía muy débiles²¹. Pero la imperiosa necesidad –sentida tanto por los magrebíes como por sus vecinos del norte– y el convencimiento de que sólo con estructuras multilaterales se puede luchar eficazmente contra esta amenaza, deberían ser motores suficientes para superarlos. Dada la gravedad del desencuentro magrebí (con el conflicto del Sáhara Occidental como uno de los asuntos más difíciles de resolver), es preciso reclamar un esfuerzo añadido a los países europeos para que terminen por convencer a sus vecinos de la conveniencia de entenderse.

A modo de cierre provisional

Este primer análisis de los diferentes procesos e iniciativas en marcha en el área euromediterránea para luchar contra el terrorismo permite extraer ya algunas conclusiones provisionales que, telegráficamente, se resumen en que:

- La colaboración euromediterránea en la lucha contra el terrorismo no es, dada la fragmentación de este espacio, su conflictividad interna y la seriedad de los desencuentros entre vecinos, un proceso natural. Antes bien, existen más factores que orientan hacia la negación de tal posibilidad. Esto lleva a considerar la necesidad de realizar un esfuerzo adicional que logre vencer las intransigencias y los obstáculos que aún hoy frenan en gran medida la cooperación en este campo.
- La GGCT no es el camino adecuado para hacer frente a esta amenaza común. La respuesta contra el terrorismo no tiene atajos, y mucho menos si eso supone quebrantar la ley y el Estado de derecho. El enfoque que hay que adoptar necesita atender de forma igualmente prioritaria a los síntomas más visibles y a las causas que alimentan su existencia. La respuesta a una amenaza de este tipo exige un esfuerzo coherente, coordinado y multidimensional, decidido a poner en común las capacidades policiales, judiciales y de inteligencia, pero también a eliminar las dobles varas de medida, a mejorar el bienestar de las personas y a ofrecerles expectativas de una vida digna en el marco de sociedades abiertas.
- En todo caso, dado el peso que todavía tiene la GGCT en el ámbito euromediterráneo, resulta vital conocer cuál va a ser la orientación de la nueva administración estadounidense a partir del 20 de enero de 2009. Obama, tal como se mencionaba en el tercer apartado de este informe, tendrá que elegir un camino que marcará, para bien o para mal, las actuaciones del resto de los actores en esta zona. Sin embargo, los actores euromediterráneos –aunque obviamente condicionados por las decisiones emanadas de Washington– tendrán que buscar su propio camino, ofreciendo alternativas reales que no sean simples variantes de la estrategia estadounidense.
- Establecer alternativas a un esquema tan dominante puede parecer demasiado ambicioso, cuando además muchas de las dinámicas analizadas en este informe dependen a su vez de otros procesos (sean los internos de Bruselas, los que se dan en cada capital nacional o los propios de la Unión Africana). Sin embargo, los actores euromediterráneos están bien situados para incrementar su protagonismo y liderazgo dentro de esta lucha global. Para ello es perentorio que logren superar sus propios fantasmas, tanto en el plano analítico como en el político.

- En esa lucha es necesario contar con todos los actores presentes en el terreno, con la única excepción de quienes optan por la violencia como vía para lograr sus objetivos. Esta no es una tarea en la que se basten los gobiernos, sino que debe promoverse asimismo la participación de la sociedad civil en todas sus formas.
- La diversidad de iniciativas existentes en este ámbito muestra, por un lado, la preocupación general sobre la amenaza y, por otro, la percepción de que todavía no se ha logrado encontrar la fórmula ni la plataforma idónea para hacerle frente. En realidad, todo indica que seguramente no existe una fórmula mágica, ni un actor único, que puedan resolver el problema por sí solos.
- Es necesario, por tanto, contar con todos los esfuerzos que puedan movilizarse, pero procurando que el enfoque general contemple tanto medidas antiterroristas como contraterroristas. Poco se avanzará en esencia si únicamente se acumulan éxitos puntuales en la eliminación de los terroristas, olvidando la importancia de modificar los desiguales sistemas sociales, políticos y económicos que les sirven de palanca, cuando menos discursiva, para ganarse las simpatías de amplias capas de población.
- Para hacer frente de forma adecuada al terrorismo internacional se requieren enfoques centrados en la seguridad humana, pensando más en la situación personal de quienes constituyen las sociedades euromediterráneas, que en la seguridad nacional (que casi automáticamente lleva a respuesta militares con efectos, a menudo, contraproducentes). La GGCT muestra de modo muy claro que tratar el tema en términos de guerra no lleva a soluciones verdaderas; por ello, tanto las necesarias actividades antiterroristas como los enfoques militares deben formar parte de una estrategia más volcada al largo plazo, a la prevención y a la creación de una zona de confianza entre los distintos actores involucrados en esta lucha.
- Es preciso mejorar asimismo la coordinación de esfuerzos para evitar solapamientos contraproducentes. En un escenario en el que lo habitual es la divergencia en lugar de la convergencia, no será fácil lograr el consenso sobre cuáles deben ser las organizaciones o instancias que deben liderar esa responsabilidad. De entre todas las citadas en estas páginas no hay otra con más representatividad euromediterránea que el Proceso de Barcelona. Esto parece convertirla en la referencia central del trabajo que se debe desarrollar, aunque hoy sigamos muy lejos de vencer las intolerancias de unos y de otros a conferirle el liderazgo en una tarea en la que se tiende a actuar en términos estrictamente nacionales o, como máximo, bilaterales.
- El Proceso de Barcelona aún, como ningún otro, características únicas y muy útiles en este empeño: su carácter multilateral; su combinación de actores occidentales y otros más o menos ambiguos en cuanto a su aceptación de la agenda occidental; su condición de punto de encuentro entre el mundo islámico y el europeo; sus fuertes intereses económicos comunes; y, partiendo del hecho de que comparten un mismo espacio físico, su interdependencia en términos de seguridad. Sobre esos pilares se puede construir una agenda de seguridad y, por consiguiente, antiterrorista y contraterrorista eficaz e innovadora.
- No se trata, en consecuencia, de crear nuevas plataformas multilaterales sino de construir a partir de lo que ya hay. La tarea es titánica, pero el camino no pasa por constituir algo distinto sino por vencer las inercias y reticencias mutuas, entendiendo que la amenaza nos afecta a todos y que ninguno por separado seremos capaces de vencerla. La clave principal, a día de hoy, no es tanto la activación de nuevos instrumentos como la reno-

El Proceso de Barcelona aún, como ningún otro, características únicas y muy útiles sobre las que se puede construir una agenda de seguridad y, por consiguiente, antiterrorista y contraterrorista eficaz e innovadora

Falta mejorar, fortalecer y homogeneizar las actividades que conforman la base en la que se entremezclan procesos e iniciativas

vacación de una voluntad política decidida a utilizar los existentes de manera coordinada hacia un mismo fin.

- Mientras no se resuelva el problema conceptual de definición del terrorismo, y esto no parece factible a corto plazo, seguirá faltando una base sólida sobre la que se pueda construir una respuesta común al problema.
- Una vez más hay que insistir en que mientras no se resuelvan los conflictos violentos que asolan el área –especialmente el que afecta a árabes e israelíes, pero lo mismo cabe decir de los conflictos en el Sáhara Occidental, Iraq y Afganistán– será muy difícil avanzar en este largo proceso de búsqueda de respuestas a una amenaza que, desgraciadamente, nos acompañará por mucho tiempo. Dicho esto, la permanencia de esos conflictos no puede ser una excusa definitiva para justificar la falta de avances en el resto de la región.

En estas páginas se ha analizado un escenario altamente volátil por la naturaleza y las implicaciones políticas del terrorismo internacional, pero también con una base prometedora en la que se entremezclan variados procesos e iniciativas. Lo que falta, y no es poco, es mejorar, fortalecer y homogeneizar las actividades que conforman esa base. Hacia ese objetivo deberán ir dirigidas futuras investigaciones, debates y esfuerzos políticos. Pero esa es ya una tarea tanto para posteriores informes de esta misma serie como para otros esfuerzos paralelos.

ANEXOS

Anexo 1 – Cronología²²

19.04.1995. España: ETA intenta asesinar al líder del Partido Popular, José María Aznar. Muere una mujer.

25.07.1995. Francia: El GIA mata a ocho personas en el metro de París. 80 heridos.

28.11.1995. España: Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Barcelona. Arranque del Proceso de Barcelona (Asociación Euromediterránea).

11.12.1995. España: ETA mata a ocho civiles en un atentado contra un camión militar en Madrid.

18.04.1996. Egipto: Atentado terrorista contra un hotel en El Cairo. Mueren 18 personas.

17.10.1996. Francia: Bombas del GIA causan 28 heridos en el metro de París.

15.04.1997. Malta: Segunda Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores. Se acuerda “fomentar una cooperación activa en materia de prevención y lucha antiterrorista, de conformidad con la Declaración de Barcelona y el programa de trabajo”.

17.11.1997. Egipto: Atentado terrorista contra turistas en Deir el-Bahri (Luxor). 62 muertos y 24 heridos, en su mayoría europeos y japoneses.

11.01.1998. Argelia: Entre 120 y 400 personas mueren por ataques del GIA en Haouche Sahraoui y en Sidi Ahmen.

13.03.1999. Turquía: Una bomba mata a 13 personas.

15.03.1999 - Alemania: Tercera Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Stuttgart. Se acuerda reforzar el diálogo político en el marco del capítulo de cooperación política y de seguridad, con referencia explícita al terrorismo.

10.01.2000. Argelia: Una bomba mata a un trabajador de Sonelgaz en El Omaria. Dos heridos.

21.01.2000. España: ETA asesina a un militar en Madrid. Cuatro heridos.

22.02.2000. España: ETA asesina a un miembro del Partido Socialista Obrero Español y a su guardaespaldas en Vitoria. Dos heridos.

12.03.2000 - Argelia: Dos muertos y trece heridos en dos atentados por coche bomba en Chlef.

04.04.2000. Argelia: Una bomba mata a dos personas en un mercado. Siete heridos.

19.04.2000. Francia: Una explosión terrorista mata a una empleada de un McDonald s en Dinan. Un herido.

16.06.2000. Argelia: Atentado del GIA en un mercado. 13 muertos y 42 heridos.

19.06.2000. Portugal: Adopción de la Estrategia Común de la Unión Europea para la Región Mediterránea (Santa Maria da Feira). Refuerza la cooperación regional en temas de seguridad como el terrorismo.

12.07.2000. España: Un coche-bomba de ETA causa 10 heridos en Madrid.

15.07.2000. España: ETA asesina a un concejal del Partido Popular en Málaga.

29.07.2000. España: ETA asesina a un miembro del Partido Socialista Obrero español en Tolosa.

29.08.2000. España: ETA asesina a Manuel Indiano Azaustere, del PP, en Madrid.

20.10.2000. España: Un coche-bomba mata a tres personas. 66 heridos.

15.11.2000. Francia: Cuarta Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Marsella. Se acuerda profundizar los procesos contraterroristas ya en marcha.

19.12.2000. Turquía: Unos pistoleros matan a un miembro de un grupo nacionalista en Zeytinburnu. Tres heridos.

11.09.2001. Estados Unidos: Al Qaeda comete unos atentados en Nueva York y Washington. 2.997 muertos. Otro avión secuestrado no llega a Washington.

28.09.2001. Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU. Pone en marcha nuevas líneas anti y contraterroristas, específicamente en contra de la estructura y organización de grupos terroristas.

05.11.2001. Bélgica: Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Bruselas, y centrada en la lucha contraterrorista después de los atentados del 11-S.

11.04.2002. Túnez: Al Qaeda provoca la explosión de una sinagoga en Ghriba. 21 muertos y 30 heridos.

22.04.2002. España: Quinta Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Valencia. Documento marco sobre un programa de cooperación regional en materia de justicia, lucha contra el narcotráfico, la delincuencia organizada y el terrorismo

20.01.2003. Resolución 1456 del Consejo de Seguridad de la ONU. Declaración de Ministros de Asuntos Exteriores sobre la lucha contra el terrorismo.

11.03.2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo "Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del este y del sur de Europa". Intensifica la cooperación mediterránea en temas de seguridad y de lucha contra el terrorismo.

16.05.2003. Marruecos: Doce miembros de un grupo asociado con Al Qaeda asesinan a 41 personas. Más de 100 heridos.

15.11.2003. Turquía: Al Qaeda hace explotar varios camiones-bomba en Estambul contra una sinagoga, el Consulado Británico y oficinas del banco HSBC. 57 muertos y 700 heridos.

02.12.2003. Italia: Sexta Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Nápoles. Se reafirma la lucha común contra del terrorismo y el apoyo de la Resolución 1373 de la ONU.

16.01.2004. Turquía: Unos pistoleros asesinan a dos personas en un café en Akkoy. Seis heridos.

09.03.2004 - Turquía: Dos terroristas suicidas matan a una persona en Estambul. Cinco heridos.

11.03.2004. España: Atentado múltiple en diversos trenes en Madrid. 191 muertos y más de 600 heridos.

26.03.2004. Resolución 1535 del Consejo de Seguridad de la ONU. Se crea la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.

08.06.2004. Italia: Explosivos en Bolonia causan seis heridos durante una conferencia política.

24.06.2004. Turquía: Explosivos matan a cuatro personas en un autobús. 15 heridos.

07.10.2004. Egipto: Durante tres atentados (probablemente de un grupo asociado con Al Qaeda) en Ras al-Shitan mueren 36 personas. 171 heridos.

08.10.2004. Resolución 1566 del Consejo de Seguridad de la ONU. Creación de un grupo de trabajo para continuar y reforzar las actividades impulsadas tras la Resolución 1373.

08.10.2004. Francia: Un explosivo (probablemente de un grupo asociado con el GIA) en la Embajada de Indonesia causa 10 heridos.

02.12.2004. Publicación del informe "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos" por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas.

14.02.2005. Líbano: Un coche-bomba mata al ex primer ministro Rafiq Hariri y a otras 20 personas en Beirut.

07.04.2005. Egipto: Un terrorista suicida mata a tres turistas extranjeras en El Cairo. 17 heridos.

30.05.2005. Luxemburgo: Séptima Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores.

23.07.2005. Egipto: Varios coches-bomba matan a 88 personas en Sharm el-Sheikh. Más de 100 heridos.

09.11.2005 - Jordania: Tres explosiones en hoteles en Amman matan a 60 personas y causan 120 heridos.

27.11.2005. España: Cumbre Euromediterránea celebrada en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 2005. Aprobación del Código de Conducta contra el Terrorismo.

24.04.2006. Egipto: Bombas en tres sitios en Dahab matan a 23 personas, incluyendo a tres extranjeros. 62 heridos.

15.07.2006. Libia: Terroristas suicidas asesinan a 12 personas en una iglesia católica en Trípoli.

21.11.2006. Líbano: Asesinato del líder político Pierre Amine Gemayel.

27.11.2006. Finlandia: Octava Conferencia Euromediterránea de Ministros de Asuntos Exteriores, celebrada en Tampere.

30.12.2006. España: Un coche-bomba de ETA en el Aeropuerto de Barajas de Madrid mata a dos personas. 26 heridos.

10.04.2007. Marruecos: Tres terroristas suicidas asesinan a un policía en Casablanca. 23 heridos.

11.04.2007. Argelia: Dos coches-bomba de Al Qaeda matan a 33 personas en Argel. 222 heridos.

12.05.2007. Turquía: Una explosión terrorista mata una persona en un mercado en Izmir. 14 heridos.

22.05.2007. Turquía: Un terrorista suicida mata a 9 personas en Ankara. 121 heridos.

14.06.2007. Líbano: Un coche-bomba mata a diez personas en Beirut. Una de las víctimas es el parlamentario Walid Eido.

24.06.2007. Líbano: Un terrorista suicida mata a seis miembros españoles y colombianos de UNIFIL cerca de la frontera con Israel. Dos heridos.

11.12.2007 - Argelia: Atentado con bombas en Argel. 37 muertos y 177 heridos.

12.12.2007. Líbano: Un coche-bomba mata al General Francois al-Haijj y a su conductor en Beirut. Más de 20 heridos.

24.12.2007. Mauritania: Al Qaeda del Magreb Islámico asesina a tres turistas franceses en Aleg. Un herido.

15.01.2008. Líbano: Una bomba cerca de la Embajada estadounidense mata a tres personas. 22 heridos.

26.01.2008. Líbano: Un coche-bomba mata a cuatro personas (una de ellas experto antiterrorista) en Beirut. 36 heridos.

12.02.2008. Siria: Un líder de Hezbolá asesinado en Damasco. Más de 10 heridos.

07.03.2008. España: ETA asesina a un miembro del Partido Socialista Obrero Español en Mondragón.

14.05.2008. España: Una bomba de ETA en Álava mata a una persona.

09.07.2008. Turquía: Cuatro hombres atacan el consulado estadounidense en Estambul. 3 policías muertos y dos heridos.

13.07.2008 - Francia: Cumbre Mediterránea de París. Puesta en marcha del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo.

27.07.2008. Turquía: Dos bombas matan a 17 personas en Estambul. 150 heridos.

03.08.2008. Argelia: Atentado suicida contra la policía local en Tizi Ouzou. 25 heridos, 3 de ellos policías.

13.08.2008. Líbano: Una bomba en Trípoli mata a 18 personas. 45 heridos.

19.08.2008. Turquía: Un explosivo mata a un terrorista en Mersin durante un control por parte de la policía local. 19 heridos.

20.08.2008. Argelia: Dos coches-bomba matan a 11 personas en Bouria. 31 heridos.

21.09.2008. España: Tres coches-bomba de ETA matan a un militar en el País Vasco. 12 heridos.

27.09.2008. Siria: 17 personas mueren por un coche-bomba en Damasco. 14 heridos.

28.09.2008. Líbano: Un coche-bomba mata a 7 soldados en Trípoli. 30 heridos.

28.09.2008. Argelia: Un terrorista suicida asesina a tres personas en De-llys. 6 heridos.

23.10.2008. Croacia: Una bomba mata a dos periodistas en Zagreb. Tres heridos.

30.10.2008. España: Un coche-bomba causa 21 heridos en la Universidad de Navarra, (Pamplona).

Anexo 2 – Código de Conducta contra el Terrorismo (Cumbre Euro-Mediterránea, Barcelona, 2005)

The countries of the Euro-Mediterranean Partnership, guided by the principles and objectives of the Barcelona Declaration, are united in the struggle against terrorism. The threat that terrorism poses to the lives of our citizens remains serious and terrorist attacks seriously impair the enjoyment of human rights. We remain determined to strengthen co-operation and coordination to respond to this global challenge. Today, we reiterate our total condemnation of terrorism in all its forms and manifestations and our determination to eradicate it and to combat its sponsors.

We have exerted considerable effort and had significant success in combating terrorism. We must continue to prevent terrorists accessing money and weapons, to disrupt their plans and disrupt their networks and to bring them to justice, by strengthening international co-operation. Our response must remain proportionate and solidly anchored within international and domestic legal frameworks that ensure respect for human rights and fundamental freedoms. We must not imperil the democratic values to which we are committed.

We confirm that we will:

- implement in full all Security Council resolutions addressing the issue of terrorism,
- ensuring respect for the Charter of the United Nations, international law and international humanitarian law.
- strive to achieve the ratification and implementation of all 13 UN Counter-Terrorism Conventions;
- welcome the work on the development of the UNSG's strategy in the fight against terrorism and co-operate with UN anti terrorism bodies;
- encourage the full implementation of the standards established by the Financial Action Task Force;

- exchange information on a voluntary basis on terrorists and their support networks, in accordance with international and national law;
- work bilaterally and in accordance with national legislation to develop our effective and operational co-operation to disrupt networks and bring individuals involved in terrorist acts to justice;
- refuse asylum to terrorists and deny them safe haven in accordance with international law;
- share expertise and best practices on countering terrorism on a voluntary basis, including through technical assistance;
- ensure respect for human rights in the fight against terrorism in accordance with international law;
- consider convening a high level conference under the auspices of the UN to formulate an international response to terrorism in all its aspects and manifestations, following agreement on a comprehensive convention on international terrorism.

Terrorism can never be justified. If we are to succeed in the long term in enabling international institutions, governments to stop terrorism we need to address all its causes. We recognise the links between peace, security, social and economic development and human rights. We will continue to do all we can to resolve conflict, end occupation, confront oppression, reduce poverty, promote good governance and human right, improve intercultural understanding and ensure respect for all religions. Such actions serve directly the interests of the people of the Euromed region and work against the interests of the terrorists and their networks.

We confirm that we will:

- condemn terrorism in all its manifestations without qualification.
- reject any attempts to associate terrorism with any nation, culture or religion;
- prohibit and prevent the incitement of terrorist acts through the adoption of appropriate
- measures and in accordance with international law and the national legislation of each country;
- implement the commitments we have made on security and development in our Work Programme;
- work together to conclude the Comprehensive Convention on International Terrorism,
- including a legal definition of terrorist acts, before the end of the 60th session of the United Nations General Assembly;
- encourage moderation, tolerance, dialogue and understanding amongst our societies;
- co-ordinate our work to identify the factors which contribute to the terrorist threat and share experiences and expertise on how to address them.

As well as reducing the terrorist threat, we must lessen our vulnerability to attack by protecting our citizens. We have taken huge steps in improving security over recent years, notably in protecting aviation. We will also develop further efforts in the field of maritime security. We must also be prepared to minimise the consequences of attacks. We have conducted exercises and anticipated such a moment. We will share the lessons of past attacks and provide technical and other assistance where appropriate.

We confirm that we will:

- strengthen our national and collective mechanisms to deal with the aftermath of terrorist attacks;
- share experience on managing the consequences of terrorist attacks and build contacts as appropriate;
- consider inviting one another to participate in or observe our emergency exercises;
- help victims of terrorism and provide assistance to the competent authorities in dealing with the consequences of a major attack.

NOTAS

1. Aprobado en la Cumbre Euromediterránea celebrada en Barcelona los días 27 y 28 de noviembre de 2005.
2. En su nueva acepción, adoptada en la cumbre de París de 13 de julio de 2008.
3. Creado en virtud de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU, de 28 de septiembre de 2001. Posteriormente, por la Resolución 1535, de 26 de marzo de 2004, se creó la Dirección Ejecutiva del citado Comité con intención de revitalizar su trabajo.
4. A partir del informe "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos", publicado el 2 de diciembre de 2004 por el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, nombrado por el Secretario General de Naciones Unidas.
5. Un análisis actualizado de la seguridad humana puede verse en: Núñez, J. A.; Hageraats, B. y Rey, F.: "Seguridad humana: recuperando un concepto necesario". *Cuaderno IECAH*. No. 7 (2007).
6. Aprobada en octubre de 2001, responde al acrónimo de "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism" (Unir y Fortalecer América al Proporcionar las Herramientas Necesarias para Interceptar y Obstruir el Terrorismo).
7. Así se apunta ya, para 2025, en el informe sobre "Tendencias Globales en 2025", difundido en noviembre de 2008 por el Consejo Nacional de Inteligencia estadounidense.
8. Un análisis detallado de la hipotética amenaza terrorista en el Sahel puede verse en: Núñez, J. A.; Hageraats, B. y Kotomska, M. (2009): *Terrorismo en el Sahel, la construcción de una amenaza*. Editorial Catarata (en prensa).
9. Así lo resume con precisión Fernando Reinares en "Mediterráneo y terrorismo internacional: ¿un nuevo marco para la cooperación?". *ARI*. No. 149 (diciembre 2005). Real Instituto Elcano.
10. Interesa recordar que en este terreno la AEM no se plantea la solución de los conflictos que ya salpican la región –entendiendo que cada uno tiene ya su propio canal de resolución–, sino la creación de mecanismos que impidan la aparición de otros nuevos. En esa línea, la Carta de Paz y Estabilidad en el Mediterráneo debería ser el primer paso efectivo; pero la realidad se empeña en demostrar, 13 años después del arranque del Proceso de Barcelona, que las condiciones políticas de la zona no permiten aún su aprobación.
11. La declaración final de la Cumbre Mediterránea de París (13 de julio de 2008) no indica ningún avance posterior, y se limita únicamente a reiterar la vigencia del Código y la necesidad de continuar trabajando en las mismas líneas establecidas tres años antes en Barcelona.
12. Constituido en Alejandría en julio de 1994, está integrado por Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Marruecos, Portugal, Túnez, Turquía y (posteriormente) Malta. Es, en la práctica, un laboratorio de ideas y un promotor de iniciativas que trata de alimentar el debate y las decisiones en el marco del Proceso de Barcelona.
13. Como, por ejemplo, ha ocurrido con la iniciativa que viene impulsando la Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO).
14. Responde al nombre de la Euro-Mediterranean Study Commission. Dispone de un Secretariado permanente en Lisboa e integra a 84 institutos, entre miembros de pleno derecho, observadores y asociados. Sus tareas principales, concretadas en proyectos de investigación, encuentros y difusión de documentos, se resumen en la aportación a un mejor conocimiento de la realidad euromediterránea en el área política y de seguridad y en la creación de medidas de confianza en la región.
15. Agrupa a cinco países de la ribera norte del Mediterráneo Occidental –España, Francia, Italia, Malta y Portugal– y a los cinco miembros de la Unión del Magreb árabe –Argelia, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez.
16. Conocida como CSCE hasta 1995, cuando eliminó el término Conferencia para sustituirlo por el de Organización.
17. Había una intención clara por evitar la integración del conflicto árabe-israelí a su listado de competencias, al entender que complicaría sobremanera una agenda que prefería concentrarse en el manejo de la confrontación bipolar entre los dos grandes bloques liderados por Washington y Moscú.
18. www.osce.atu

19. Con su cuartel general en Nápoles, la Fuerza Naval Permanente para el Mediterráneo (Standing Naval Force Mediterranean, en sus siglas inglesas) fue activada el 30 de abril de 1992, como parte de las Fuerzas de Reacción Inmediata de la OTAN.
20. Creado el 13 de octubre de 2004, con sede central en Argel.
21. Los ejemplos de colaboración antiterrorista no han ido más allá de la entrega de una persona reclamada por Argelia a Túnez (en 2001) y otra reclamada igualmente por Argelia a Libia (en 2004).
22. No se incluyen hechos relacionados con el conflicto árabe-israelí y los conflictos en Iraq y Afganistán debido a la dificultad actual para determinar su naturaleza (dada la diversidad de criterios sobre su exacta calificación).

VII Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo.

Conflictos regionales y estrategias de seguridad

Programa del seminario
Programme du séminaire
Seminar Programme

www.cidob.org

Elisabets, 12
08001 Barcelona
España
Tel. (+34) 93 302 6495
Fax. (+34) 93 302 6495
info@cidob.org

PROGRAMA DEL SEMINARIO

La iniciativa de organizar conjuntamente este seminario internacional se remonta al año 2002. Desde entonces y, con periodicidad anual, el Ministerio de Defensa y la Fundación CIDOB han reunido en Barcelona a los principales expertos, académicos y gubernamentales, civiles y militares, involucrados en el estudio y la práctica de la seguridad y la defensa en el Mediterráneo.

Los principales objetivos de este encuentro son, en primer lugar, aumentar la transparencia y el conocimiento en el desarrollo e implementación de las distintas iniciativas en el campo de la seguridad. En segundo lugar, fomentar espacios de relación y conocimiento mutuo entre personalidades de procedencias y disciplinas diversas. En tercer lugar, contribuir al debate político y académico sobre la seguridad y la defensa en el Mediterráneo.

En esta edición el Seminario dedica una especial atención a las dinámicas subregionales (relaciones árabe-israelíes, intra-magrebíes y greco-turcas) y a los replanteamientos estratégicos en materia de seguridad y defensa.

LUNES, 1 DE DICIEMBRE DE 2008

17:00 INAUGURACIÓN

Palabras de bienvenida a cargo de:

Narcís Serra, Presidente de la Fundación CIDOB

Intervenciones inaugurales de:

Jean Marie Bockel, Secretario de Estado de Defensa y Excombatientes, Francia

Carme Chacón, Ministra de Defensa de España

PAUSA CAFÉ

18:00 BALANCE DE INICIATIVAS DE COOPERACIÓN

EL PROCESO DE BARCELONA: UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO Y LA POLÍTICA EUROPEA DE VECINDAD

José Riera, Embajador en Misión Especial para Asuntos del Mediterráneo, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Comentario a cargo de:

Dorothee Schmid, investigadora, IFRI, París

DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN

Ahmad Masa'deh, embajador de Jordania en Bruselas

Comentario a cargo de:

Ahmed Driss, profesor, Universidad de Túnez

LA COOPERACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL:

EL 5 + 5

Slaheddine Ben M'barek, diplomático y antiguo ministro tunecino

Comentario a cargo de:

Carlos Echeverría, Profesor en la UNED, Madrid

DEBATE

Moderador:

Luis M. Cuesta Civís, Secretario General de Política de Defensa, Ministerio de Defensa de España

MARTES, 2 DE DICIEMBRE DE 2008

10:00 EUROPA Y LA PAZ EN ORIENTE MEDIO

Preside:

Narcís Serra, Presidente de la Fundación CIDOB

Ponente:

Colin Scicluna, consejero, Unidad de Políticas del Alto Representante, Consejo de la Unión Europea, Bruselas

PAUSA CAFÉ

11:00 **GRUPOS DE TRABAJO: LA NECESARIA RESOLUCIÓN DE LOS CONTENCIOSOS REGIONALES**

GRUPO A: RELACIONES GRECO-TURCAS

Preside:

Fernando Nogales, Subdirector General de países de la Unión Europea, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España

Ponentes:

Othon Anastasakis, profesor, Saint Anthony's College, Oxford

Costa Carras, fundador del foro greco-turco

Volkán Vural, antiguo embajador de Turquía en España y miembro del foro greco-turco

Relator:

Umut Ozkirimli, profesor, Universidad de Bilgi, Estambul

GRUPO B: RELACIONES INTRA-MAGREBÍES

Preside:

Ignacio Cembrero, periodista, *El País*, Madrid

Ponentes:

Kristina Kausch, investigadora, FRIDE, Madrid

Abdenour Benantar, profesor, Universidad de Batna, investigador en el CREAD (Argel)

Mohamed Auajjar, ex ministro de Derechos Humanos de Marruecos

Haizam Amirah Fernández, investigador principal del Área de Mediterráneo y Mundo Árabe, Real Instituto Elcano, Madrid

Relatora:

Laura Feliu, profesora, Universitat Autònoma de Barcelona

GRUPO C: RELACIONES ÁRABE-ISRAELÍES

Preside:

Pere Vilanova, Director de la División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad, Ministerio de Defensa de España

Ponentes:

Pascal Boniface, director, IRIS, París

Stephan Stetter, German Armed Forces University, Múnich

Emilio Cassinello, Director del Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid

Relatora:

Lurdes Vidal, responsable Programa Mundo Árabe e Islámico, IEMed, Barcelona

15:00 **MESA REDONDA**

REPENSAR LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD ¿NUEVAS AMENAZAS Y NUEVOS ACTORES?

Preside:

Senén Florensa, director, Instituto Europeo del Mediterráneo, Barcelona

Ponentes:

Peter Burgess, profesor e investigador, Peace Research Institute, Oslo

Luis Peral, investigador, Instituto Europeo de Estudios de la Seguridad, París

Nawaf Tell, director del Center for Strategic Studies, Ammán

Jean François Daguzan, Investigador principal, Fondation de la Recherche Stratégique, París

PAUSA CAFÉ

17:15 **CONCLUSIONES Y CLAUSURA**

Preside:

Josep Ribera, director, Fundación CIDOB

RELATORÍA DE LOS GRUPOS DE TRABAJO Y BALANCE DEL SEMINARIO

Umut Ozkirimli, Profesor, Universidad de Bilgi, Estambul

Fadela Hilali, Asistente del Programa Mediterráneo, Fundación CIDOB

Lurdes Vidal, Responsable Programa Mundo Árabe e Islámico, IEMed, Barcelona

Eduard Soler, Coordinador del Programa Mediterráneo, Fundación CIDOB

PRESENTACIÓN INFORME SOBRE LA COOPERACIÓN EUROMEDITERRÁNEA CONTRA LA AMENAZA DEL TERRORISMO INTERNACIONAL

Jesús Núñez, director, Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria

CONFERENCIA DE CLAUSURA

General Félix Sanz, Alto Representante para la Presidencia Española de la Unión Europea en asuntos propios relacionados con la Defensa.

PROGRAMME DU SÉMINAIRE

L'initiative d'organiser ce séminaire de façon conjointe date de l'année 2002. Depuis, et avec une périodicité annuelle, le Ministère de la Défense et la Fondation CIDOB ont réuni à Barcelone les principaux experts, du domaine académique et gouvernemental, civiles et militaires, impliqués dans l'étude et la pratique de la sécurité et la défense en Méditerranée.

Cette rencontre vise, tout d'abord, à renforcer la transparence et la connaissance en relation avec le développement et la mise en oeuvre des différentes initiatives dans le domaine de la sécurité. Deuxièmement, il s'agit d'encourager des espaces de relation et de connaissance mutuelle entre des personnalités d'origines et de disciplines différentes. Troisièmement, nous visons à contribuer au débat politique et académique sur la sécurité et la défense en Méditerranée.

Dans cette édition, le séminaire mettra en exergue les dynamiques sub-régionales (relations arabo-israéliennes, intra-maghrébines et greco-turques) et les réévaluation stratégique en matière de sécurité et de défense.

LUNDI 1 DÉCEMBRE

17:00 INAUGURATION

Paroles de bienvenue:

Narcís Serra, Président de la Fondation CIDOB

Conférences inaugurales:

Jean Marie Bockel, Secrétaire d'État à la Défense et aux Anciens Combattants, France

Carme Chacón, Ministre de la Défense, Espagne

PAUSE CAFÉ

18:00 BALANCE DES INITIATIVES DE COOPÉRATION

LE PROCESSUS DE BARCELONE: UNION POUR LA MÉDITERRANÉE ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

José Riera, Ambassadeur Espagnol en Mission Spéciale pour la Méditerranée

Commentaires:

Dorothee Schmid, Chercheuse, IFRI, Paris

Le dialogue méditerranéen de l'OTAN

Ahmad Masa'deh, ambassadeur de la Jordanie à Bruxelles

Commentaires:

Ahmed Driss, professeur, Université de Tunis

COOPÉRATION EN MÉDITERRANÉE OCCIDENTALE: 5 + 5

Slaheddine Ben M'barek, diplomate et ancien ministre de la Tunisie

Commentaires:

Carlos Echeverría, professeur, UNED, Madrid

DÈBAT

Modère:

Luis M. Cuesta Civís, Secrétaire Général de la Politique de Défense, Ministère espagnol de la Défense

MARDI 2 DÉCEMBRE

10:00 EUROPE ET LA PAIX AU MOYEN ORIENT

Préside:

Narcís Serra, Président de la Fondation CIDOB

Orateur:

Colin Scicluna, Unité Politique du Haut Représentant, Conseil de l'Union Européenne, Bruxelles

PAUSE CAFÉ

10:00 **COMITÉS DE TRAVAIL SUR LA NÉCESSAIRE RÉOLUTION DES CONFLITS RÉGIONAUX**

COMITE A: RELATIONS GRECO-TURQUES

Préside:

Fernando Nogales, Sub-Directeur Général des pays de l'Union Européenne, Ministère des Affaires Étrangères

Orateurs:

Othon Anastasakis, professeur, Saint Anthony College,

Oxford **Costa Carras**, fondateur du Forum Gréco-Turc

Volkan Vural, ex ambassadeur turc en Espagne et membre du forum gréco-turc

Reporteur:

Umut Ozkirimli, professeur, Université de Bilgi, Istanbul

COMITE B: RELATIONS INTRA-MAGHRÉBINES

Préside:

Ignacio Cembrero, journaliste, El País, Madrid

Orateurs:

Kristina Kausch, chercheuse, FRIDE, Madrid **Abdenour**

Benantar, professeur, Université de Batna, chercheur au CREAD (Alger) **Mohamed Auajjar**, ex Ministre des Droits de l'Hommes du Maroc

Haizam Amirah Fernández, analyste principal, Méditerranée et Monde Arabe, Real Instituto Elcano, Madrid

Reporter:

Laura Feliu, professeur, Université Autonome de Barcelone

COMITE C: RELATIONS ARAB-ISRAÉLIENNES

Préside:

Pere Vilanova, Directeur de la division des affaires stratégiques et de sécurité, Ministère de la Défense, Madrid

Orateurs:

Pascal Boniface, directeur, IRIS, Paris **Stephan Stetter**, professeur, German Armed Forces University, Múnich

Emilio Cassinello, directeur du Centre International de Toledo pour la Paix, Madrid

Reporteur:

Lurdes Vidal, responsable, Programme Monde Arabe et Islamique, IEMed, Barcelone

15:00 **TABLE RONDE:**

REPENSER LES STRATÉGIES DE SÉCURITÉ : NOUVELLES MENACES ET NOUVEAUX ACTEURS ?

Préside:

Senén Florensa, directeur de l'Institut Européen de la Méditerranée, Barcelone

Orateurs:

Peter Burgess, professeur et chercheur, Peace Research institute, Oslo

Luis Peral, chercheur, Institute of Security Studies of the EU, Paris

Nawaf Tell, directeur du Center for Strategic Studies, Amman

Jean François Daguzan, Maître de conférences, Fondation de la Recherche Stratégique, Paris

PAUSE CAFÉ

17:15 **CLÔTURE**

Préside:

Josep Ribera, directeur, Fondation CIDOB

RAPPORTS DES COMITÉS DE TRAVAIL ET BILAN DU
SÉMINAIRE

Umut Ozkirimli, professeur, Université de Bilgi, Istanbul

Fadela Hilali, collaborateur, programme Méditerranée,
CIDOB

Lurdes Vidal, responsable, programme Monde Arabe et
Islamique, IEMed, Barcelone

Eduard Soler, coordinateur, programme Méditerranée,
CIDOB

PRÉSENTATION DU RAPPORT SUR LA COOPÉRATION EURO
MÉDITERRANÉE CONTRE LA MENACE DU TERRORISME
INTERNATIONAL

Jesús Núñez, directeur de l'Institut d'Études sur Conflits et
Action Humanitaire, Madrid

CONFÉRENCE DE CLÔTURE:

General Félix Sanz, Haut représentant de la Présidence
Espagnole de l'UE pour les affaires de la défense.

SEMINAR PROGRAMME

The initiative of jointly organising this international seminar goes back to the year 2002. Since then, and on a yearly basis, the Ministry of Defence and the CIDOB Foundation have brought together, in Barcelona, the principal experts, both academic and governmental and both civil and military, who are involved in the study and practice of security and defence in the Mediterranean.

The main objectives of this encounter are, in the first place, to increase transparency and knowledge in the development and implementation of different initiatives in the field of security; secondly, to promote spaces of relationship and mutual knowledge among figures from different backgrounds and disciplines; and thirdly, to contribute to the political and academic debate on security and defence in the Mediterranean.

In this edition, the Seminar puts a special emphasis on sub-regional dynamics (Arab-Israeli, intra-Magreb and Greek-Turkish relations) and to strategic reassessments in terms of security and defence.

MONDAY, DECEMBER 1ST

17:00 INAUGURATION

Welcome speech by:

Narcís Serra, President of CIDOB Foundation

Inaugural conferences:

Jean Marie Bockel, Minister of State with responsibility for Defence and Ex-Servicemen, France

Carme Chacón, Spain's Defence Minister

COFFEE-BREAK

18:00 BALANCE OF COOPERATION INITIATIVES

THE BARCELONA PROCESS: UNION FOR THE MEDITERRANEAN AND THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

José Riera, Spanish Ambassador on Special Mission for Mediterranean Affairs

Commentaries by:

Dorothee Schmid, Researcher, IFRI, Paris

NATO's Mediterranean Dialogue

Ahmad Masa'deh, Jordanian ambassador in Brussels

Commentaries by:

Ahmed Driss, lecturer, University of Tunis

COOPERATION IN WESTERN MEDITERRANEAN: 5 + 5

Slaheddine Ben M'barek, diplomat and former Tunisian minister

Commentaries by:

Carlos Echeverría, lecturer at the UNED, Madrid

DEBATE

Moderator:

Luis M. Cuesta Civís, Secretary General for Defence Policy, Spanish Ministry of Defence

TUESDAY, DECEMBER 2ND

10:00 EUROPE AND PEACE IN THE MIDDLE EAST

Chairman:

Narcís Serra, President of CIDOB Foundation

Lecturer:

Colin Scicluna, advisor, Policy Unit of the High Representative, Council of the EU, Brussels

COFFEE-BREAK

10:00 **WORKING COMMITTEES: THE NECESSARY RESOLUTION OF REGIONAL CONFLICTS**

COMMITTEE A: GREEK-TURKISH RELATIONS

Chairman:

Fernando Nogales, Deputy Director of the European Union countries, Ministry of Foreign Affairs, Madrid

Panellists:

Othon Anastasakis, lecturer, Saint Anthony's College, Oxford

Costa Carras, founder of Greek-Turkish forum

Volkan Vural, former Turkish ambassador to Spain and member of Greek-Turkish forum

Reporter:

Umut Ozkirimli, lecturer, University of Bilgi, Istanbul

COMMITTEE B: INTRA-MAGHREBEAN RELATIONS

Chairman:

Ignacio Cembrero, journalist, El País, Madrid

Panellists:

Kristina Kausch, researcher, FRIDE, Madrid

Abdenmour Benantar, lecturer, University of Batna, researcher at CREAD (Algiers)

Mohamed Auajjar, former Human Rights' Minister of Morocco

Haizam Amirah Fernández, senior analyst, Mediterranean and the Arab World, Real Instituto Elcano, Madrid

Reporter:

Laura Feliu, lecturer, Universitat Autònoma de Barcelona

COMMITTEE C: ARABE-ISRAELI RELATIONS

Chairman:

Pere Vilanova, Director of Strategic and Security Affairs Division, Ministry of Defence, Madrid

Panellists:

Pascal Boniface, director, IRIS, Paris

Stephan Stetter, lecturer, German Armed Forces University, München

Emilio Cassinello, director of Toledo International Centre for Peace, Madrid

Reporter:

Lurdes Vidal, coordinator, Arab and Islamic Programme, IEMed, Barcelona

15:00 ROUND TABLE:

RETHINKING SECURITY STRATEGIES; NEW THREATS AND NEW ACTORS?

Chairman:

Senén Florensa, director, European Institute for the Mediterranean, Barcelona

Speakers:

Peter Burgess, lecturer and researcher, Peace Research Institute, Oslo

Luis Peral, senior researcher, Institute of Security Studies of the EU, Paris

Nawaf Tell, director of the Center for Strategic Studies, Amman

Jean François Daguzan, senior researcher, Fondation de la Recherche Stratégique, Paris

COFFEE-BREAK

17:15 CLOSING SESSION

Chairman:

Josep Ribera, director, CIDOB Foundation

REPORT OF WORKING COMMITTEES AND ASSESSMENT OF
THE SEMINAR

Umut Ozkirimli, lecturer, University of Bilgi, Istanbul

Fadela Hilali, assistant, Mediterranean Programme, CIDOB

Lurdes Vidal, coordinator, Arab and Islamic Programme,
IEMed, Barcelona

Eduard Soler, coordinator, Mediterranean Programme,
CIDOB

PRESENTATION OF THE REPORT ON EUROMEDITERRANEAN
COOPERATION AGAINST THE THREAT OF INTERNATIONAL
TERRORISM

Jesús Núñez, director, Institute of Conflicts and
Humanitarian Actions, Madrid

CLOSING CONFERENCE

General Félix Sanz, High representative for the Spanish
EU's Presidency on Defence issues.