

# SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



SAAF, Abdallah (2005) “Las Medidas de Confianza en el espacio mediterráneo”, en SOLER i LECHA, Eduard y GARCIA, Irene, *IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos*.

Barcelona: CIDOB/Ministerio de Defensa, pp. 59-63

**SEDMED**  
Seguridad y Defensa  
en el Mediterráneo

[www.sedmed.org](http://www.sedmed.org)

*Este artículo es el resultado de la ponencia presentada en el IV Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. Diez años del Proceso de Barcelona: resultados y nuevos objetivos, organizado en Barcelona por CIDOB y el Ministerio de Defensa los días 19 y 20 de Septiembre de 2005.*

**Abdallah Saaf**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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