

SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



TANNER, Fred (2005) “Sugerencias para las Medidas de Confianza”, 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. 65-71

SEDMED
Seguridad y Defensa
en el Mediterráneo

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.

SUGERENCIAS PARA LAS MEDIDAS DE CONFIANZA

Fred Tanner

*Subdirector (Asuntos académicos y de formación),
Geneva Centre for Security Policy (GCSP). Ginebra*

Introducción

Las medidas de confianza (MDC) pueden ser definidas como acciones de los estados, colectivas o unilaterales, cuyo objetivo es promover la transparencia y predictibilidad de la conducta de otros estados en el ámbito militar y en otras áreas vinculadas a la seguridad. Las MDC han jugado un importante papel en todo lo relacionado con el relajamiento de las tensiones Este-Oeste durante la Guerra Fría y luego, han contribuido a la profundización de la cooperación entre los antiguos adversarios en distintas áreas. En este sentido, el proceso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)/Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) y los documentos de Viena firmados en 1990 y 1993 han sido de gran importancia. Ambos documentos, basándose en medidas anteriormente consensuadas, establecen instrumentos tales como el intercambio de información sobre el despliegue de fuerzas, los principales programas de armas y presupuestos militares. Asimismo, incluyen disposiciones detalladas respecto de la magnitud y frecuencia de los ejercicios militares.

En un área como la del Mediterráneo, caracterizada por la fragmentación, el subdesarrollo, la inseguridad y la hostilidad constante, la creación de MDC y de asociaciones de seguridad es un ejercicio difícil. De ahí que en la región mediterránea, con algunas excepciones, no existan proyectos de colaboración cuyo objetivo sea promover la confianza y la transparencia. Al mismo tiempo, se trata de una región donde, precisamente por su inestabilidad, las MDC resultan extremadamente necesarias. Las estructuras formales de las MDC se desarrollan de manera más acabada en marcos multilaterales, como el Partenariado Euromediterráneo (PEM) o el Diálogo Mediterráneo de la OTAN. El PEM identifica proyectos como la Red EuroMeSCo y la formación diplomática en Malta como MDC o "Medidas de Partenariado". Otro ejemplo podría ser la cooperación en actividades de ayuda en desastres, que también han sido desarrolladas con el auspicio del PEM.

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN ha desarrollado a su vez, a lo largo de los últimos años, un marco a través del cual las MDC pueden ser implementadas. Éstas incluyen la cooperación en educación para la defensa, visitas a puertos, ejercicios conjuntos, proyectos sobre seguridad limítrofe,

así como algunos tímidos esfuerzos en el ámbito de la revisión conjunta de la defensa. Si bien estas medidas son importantes y pueden promover a largo plazo una mejor seguridad, aún no suponen unas MDC completamente desarrolladas, dado su carácter básicamente ad hoc y bilateral. Fuera del PEM y del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, la cooperación en seguridad se ha desarrollado bajo la forma de colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y ejercicios militares conjuntos.

Son muchas las razones que explican el débil historial de las MDC en la región. Primero, algunos estados árabes socios se oponen a la idea –incluso durante el apogeo de Oslo– de comprometerse en proyectos de colaboración en seguridad, donde también se encuentre involucrado Israel. Segundo, durante los últimos 10 años, las relaciones Sur-Sur no han mejorado: persiste la falta de integración económica y de alineamiento político entre los países del Mediterráneo Sur, mientras que la frontera entre Argelia y Marruecos aún permanece cerrada. En tercer lugar, el derrocamiento del régimen encabezado por Saddam Hussein a cargo de la coalición liderada por Estados Unidos y la prolongada violencia mortal en Irak tienen un gran potencial desestabilizador en la región de Oriente Medio y del Golfo.

Sin embargo, resulta necesario revisar el débil historial de las MDC en el Mediterráneo a la luz del cambiante entorno de seguridad en la región. La emergencia del terrorismo islamista a partir del 11-S como una amenaza fundamental a la seguridad, tanto en los países del Mediterráneo del Norte como en los del Sur, ha generado una evaluación de la amenaza en común a nivel euromediterráneo. Esto ha dado lugar a un discurso cooperativo de seguridad panmediterránea, el cual tiene una serie de implicaciones. En primer lugar, las prioridades en temas de cooperación en seguridad se han trasladado, de cuestiones relacionadas con la defensa, hacia asuntos de seguridad interna o justicia. De hecho, las amenazas del terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y de personas reflejan el desdibujamiento de las diferencias entre cuestiones de seguridad internas y externas. Segundo, existe en la región una creciente voluntad de asumir compromisos de cooperación en cuestiones de seguridad, especialmente en el ámbito del cumplimiento de la ley. El avance hacia una cooperación más intensiva en temas de seguridad se ha visto acompañado por un acuerdo general en que la cooperación debe ser más flexible e ir más allá del principio de la “indivisibilidad de la seguridad”, el cual le asegura a cada Estado socio un poder de veto sobre los proyectos cooperativos propuestos. Por ejemplo, el marco político e institucional del PEM ha evolucionado, siendo hoy más flexible, pero posiblemente menos relevante también. Los instrumentos de política del PEM han sido complementados desde la UE con nuevos instrumentos como los planes de acción de la Política de Vecindad y el diálogo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El principio de autodiferenciación expresado en estos nuevos instrumentos permite a la UE seguir una política de velocidades múltiples en la región mediterránea y formular paquetes de reforma a medida.

A fin de que la promoción de la confianza resulte exitosa, ésta debe ser constante para así crear entre los socios, expectativas mutuas respecto de conductas futuras. El logro de este objetivo requiere medidas y relaciones institucionalizadas. Al lanzarse el Partenariado de Barcelona, la

Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad estaba supuestamente destinada a crear un marco dentro del cual se establecerían dichos mecanismos. Sin embargo, la Carta ha perdido intensidad desde su diseño inicial concebido como un “Pacto de Estabilidad” global (*comprehensive*), para pasar a ser un acuerdo que no avanza más allá de los compromisos contenidos en el capítulo político y de seguridad de la Declaración de Barcelona. Además, durante la reunión ministerial de Marsella de noviembre de 2000, la Carta fue eliminada de la agenda de cooperación. A la luz del fracaso de esta Carta, la base formal para la construcción de MDC entre los estados socios aún es débil. En el Mediterráneo, las MDC, sin el marco de una política de seguridad, también tienen un efecto multiplicador menor sobre el PEM. Sin embargo, esto no significa que las MDC no sean útiles fuera del marco del PEM. Ante esta situación, sería necesario en realidad, lanzar nuevamente la Carta (ahora, revisada) en ocasión del décimo aniversario del PEM o bien, crear un acuerdo de cooperación en seguridad menos ambicioso. Un acuerdo de este tipo podría tomar la forma, por ejemplo, de un código de conducta en varias áreas de cooperación en seguridad.

Sugerencias para las MDC

Intercambio de información

Suele existir una fuerte y urgente necesidad de intercambio de información sobre temas de seguridad relevantes en la región. Allí donde existen algunos acuerdos de intercambio de información, éstos se limitan a sectores específicos, como por ejemplo el Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM) dentro del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) (Convención de Barcelona y sus protocolos), el cual tiene como objetivo la protección del medio ambiente marino y costero en el Mediterráneo. En el ámbito de la seguridad, sería importante acordar el intercambio de información sobre los gastos militares, los programas de adquisición de armas y los esfuerzos de reforma en los sectores de defensa y seguridad. A un nivel político menos sensible, los estados socios del Mediterráneo podrían crear un sistema de información en red, similar al establecido en el marco de la Asociación para la Paz (ApP), el cual también está abierto al público.

Medidas de transparencia

La transparencia constituye un prerequisite esencial de las MDC. Una respuesta a la constante desconfianza entre los estados socios de la región podría ser la facilitación de los flujos de información entre los estados socios dentro del área de paz y seguridad. Algunos ejemplos de tales medidas podrían ser el intercambio de información e informes. Por el momento, el único sistema confiable en la región son los informes de países de la UE, si bien éstos no son elaborados de manera conjunta. Otras contribuciones a la transparencia incluyen las publicaciones e informes de EuroMesco y los *think tanks* de la región como el Al-Ahram Center for Political & Strategic Studies de El Cairo, o Jaffee Center for Strategic Studies en Israel.

Dentro del marco del PEM o del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, los estados socios deberían ser animados a mejorar sus índices de información en términos del Registro de Naciones Unidas sobre Armas Convencionales (UNCAR) y el Instrumento Estandarizado Internacional de la ONU sobre Gastos Militares. Asimismo, se podría ofrecer asistencia a los estados del Mediterráneo Sur en el desarrollo de los libros blancos de defensa nacional, los cuales, al menos conceptualmente, sentarían las bases para una separación más clara entre las cuestiones de seguridad interna y externa, y también promoverían una mayor transparencia y un creciente nivel de responsabilidad (*accountability*) en el sector de la seguridad.

Las MDC en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior (JAI)

Los sucesos del 11-S han creado una gran urgencia en todo lo relacionado con la cooperación en el ámbito del cumplimiento de la ley, así como en lo referente a la reforma judicial y de la policía y al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las fronteras¹. Recientemente la UE ha establecido un fondo de 250 millones de euros para ayudar a terceros países en la prevención de la inmigración ilegal hacia la UE, y en 2004 se desarrolló un proyecto a cargo del Colegio Europeo de Policía con el objetivo de entrenar a fuerzas policiales de los países del Mediterráneo Sur en el combate del terrorismo y el tráfico de personas².

A nivel de la implementación, los planes de acción de los acuerdos de asociación y la Política Europea de Vecindad han promovido la creación de diálogos institucionales (bilaterales) entre la UE y los estados socios, particularmente en el marco del subcomité de “justicia y seguridad” y en el grupo de trabajo sobre “inmigración y asuntos sociales”³. Si bien aún está por verse en qué medida estos proyectos de colaboración constituyen MDC, resulta claro que el foco de la cooperación en seguridad en el Mediterráneo avanza, de manera creciente, hacia la seguridad interna, la justicia y los asuntos de interior.

Diálogos de seguridad

Al haber quedado diferida la Carta Euromediterránea de Paz y Estabilidad, ya no existe un marco formal para un diálogo de seguridad dentro del PEM. Es en este contexto que la UE ha propuesto un diálogo sobre la PESD una vez que empezó a ser operativa. El Plan de Acción de Valencia, aprobado en 2002, establece el diálogo en la gestión de crisis dentro del marco del PEM.

1. Lo dicho se constata en los grandes proyectos de reforma judicial que se han iniciado durante los últimos años en Argelia (15 millones de euros), Marruecos (28 millones de euros) y Túnez (30 millones de euros).
2. Véase Youngs, R. “Ten Years of the Barcelona Process: A Model for Supporting Arab Reform”, *FRIDE Working Paper*, N°2 (Enero 2005) p.8
3. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, “Tenth Anniversary of the Euro-Mediterranean Partnership: A Work Programme to Meet the Challenges of the Next Five Years”, 2005.

Consecuentemente, el diálogo de la PESD ha devenido, *faute de mieux*, el foro de la cooperación en seguridad entre los socios del PEM. Los objetivos de este diálogo son el intercambio de información y la búsqueda de una posible cooperación en el área de prevención de conflictos y de gestión de crisis. El Comité Político y de Seguridad (COPS) realizó una reunión con sus socios mediterráneos en 2004, y en noviembre de ese mismo año, funcionarios de alto rango y expertos en la PESD mantuvieron un encuentro en el marco del Proceso de Barcelona. Sería interesante promover un aumento de la frecuencia de las reuniones de ministros de Defensa, de los jefes de Estado Mayor y, tal como se ha dado en el contexto del 5+5, de los ministros de Interior.

Contribución de las misiones de paz en tanto MDC

Ciertamente la participación de unidades militares y de la policía en operaciones de paz multilaterales repercute en la construcción de confianza. Comandantes, oficiales y tropas aprenden a trabajar en un entorno de defensa internacional y quedan expuestos a las culturas militares de otros estados. En el contexto mediterráneo, al no existir ninguna plataforma relacionada con el PEM, la PESD y la OTAN establecen los marcos para la cooperación en las misiones de mantenimiento y restauración de la paz.

Hasta ahora, el involucramiento de los socios mediterráneos en las misiones de paz es ad hoc y refleja una aproximación *bottom-up*; se trata de una cooperación en seguridad no en base al diseño, sino a la oportunidad. Marruecos, por ejemplo, actualmente contribuye a la misión de la PESD en Bosnia-Herzegovina (Operación *Althea*). Para que este tipo de operación se extienda, es necesario desarrollar programas de entrenamiento conjunto e involucrar a potenciales países proveedores de tropas del PEM en programas de predespliegue, de ejercicios comunes, de puesta en común de tropas y de entrenamiento legal. La cooperación en operaciones de mantenimiento de la paz constituye una prometedora vía para la cooperación en seguridad. Algunos socios mediterráneos cuentan con una larga experiencia en misiones de paz de la ONU. Entre los socios del Mediterráneo Sur, Jordania ha liderado las contribuciones a las misiones de la ONU, seguida luego por Marruecos.

La cooperación en la ayuda en desastres y emergencias civiles

Otra área de cooperación con los países del Mediterráneo Sur que podría ser fortalecida, también con el objetivo de promover la construcción de confianza entre los países del Sur y del Norte del Mediterráneo, es la gestión de emergencias civiles. Las dramáticas imágenes del desastre en Nueva Orleans subrayan la necesidad de la alerta temprana y de la respuesta rápida ante desastres naturales o aquéllos producto de la acción del hombre. A lo largo de los últimos años, ha habido un aumento en los esfuerzos de colaboración en esta área. En el marco del PEM, se ha establecido una iniciativa conjunta de Egipto e Italia, la cual tiene como objetivo la cooperación en la prevención y gestión de desastres naturales y de aquéllos producto de la acción del hombre. A su vez, y dentro del marco de la asociación de la OTAN, los estados mediterráneos han sido invitados a participar en cursos de planificación de emergencias civiles en

la Escuela de la OTAN en Oberammergau (Alemania), y se han llevado a cabo varios seminarios sobre la planificación de emergencias civiles, especialmente diseñados para los países del Diálogo Mediterráneo. Por primera vez, en 2002, un seminario patrocinado por la OTAN fue organizado por un país socio del Diálogo Mediterráneo: Jordania. En términos generales, en el marco del Diálogo Mediterráneo, se ha dado una intensificación en el intercambio de información en todo lo relacionado con la planificación de emergencias civiles.

Ejercicios conjuntos

Asimismo se han realizado numerosos ejercicios militares conjuntos entre países del Norte y del Sur del Mediterráneo, los cuales probablemente impactan sobre la construcción de la confianza. Sin embargo, hasta ahora, estos ejercicios han sido principalmente de naturaleza bilateral, centrándose, por ejemplo, en operaciones de búsqueda y rescate o de control de actividades ilícitas en el mar, incluyendo la inmigración irregular.

Desde el 11-S, estas actividades también se han centrado, de manera creciente, en el combate del terrorismo internacional en la región mediterránea. Para que estas acciones tengan un impacto mayor sobre la construcción de la confianza en la región, deberían ir más allá de su naturaleza predominantemente bilateral. Además, deberían incluir “no sólo” sus aspectos operativos, sino que también deberían promover la creación de una “cultura de seguridad” común entre los países de la región mediterránea.

Formación y educación

Finalmente, un área donde las MDC podrían ser implementadas en el futuro es en todo lo relacionado con la formación conjunta en temas de política de seguridad. Por ejemplo, debería considerarse la posibilidad de crear un centro de formación conjunta en temas de paz y seguridad que funcionara de manera similar al Centro George C. Marshall de Estudios de Seguridad Europeos, el cual fue establecido para asistir a los países en transición de Europa Central y del Este. Dicho centro podría, por ejemplo, estar ligado a la Biblioteca de Alejandría, tal como se da con Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures.

Por otra parte, el European Security and Defence College (ESDC), y particularmente sus cursos orientados hacia la PESD, podría abrirse a participantes provenientes de los socios del PEM⁴. A medio plazo también debería examinarse la posibilidad de desarrollar, tanto los cursos dirigidos a la PESD como, posiblemente, otros cursos sobre determinadas regiones, en asociación con otras instituciones de los países socios del PEM. La dimensión formativa y educativa de la PESD debería además ayudar en la creación de redes entre el personal civil y militar de los países

4. Los primeros borradores de esta institución establecen: “*también debería ser posible participar para el personal civil y militar de los países candidatos y, si corresponde, de terceros países*”.

del PEM para la gestión de crisis y el mantenimiento de la paz. Finalmente, deberían preverse programas de formación conjuntos para funcionarios civiles de los ministerios de Asuntos Exteriores y de defensa.

Conclusiones

Si bien no existe un marco formal y comprensivo de la cooperación en seguridad en la región, ante la evaluación de una amenaza compartida y creciente, queda claro que resulta fundamental fortalecer la cooperación en seguridad entre los países del Mediterráneo Norte y Sur. Este tipo de cooperación, particularmente si se plantea a largo plazo y de manera multilateral, y va más allá de los aspectos estrictamente operativos, puede ayudar en la promoción de la confianza mutua entre los países de la región. Además, urge aumentar la colaboración entre la UE y la OTAN respecto del Mediterráneo. La UE a través del PEM y la OTAN por medio del Diálogo Mediterráneo, buscan objetivos similares en la región, especialmente en las áreas de la seguridad blanda (*soft security*), la interoperabilidad de las misiones de paz, las relaciones militar-militar y civil-militar, así como la seguridad en las fronteras.

Por el momento, la cooperación y la construcción de confianza en la región del Mediterráneo, una vez más, dada la ausencia de un marco general, deberá avanzar *à la carte*. De todas maneras, deberían realizarse grandes esfuerzos con el fin de incorporar la evolución de un entorno general normativo, el cual abarca a los países en ambas márgenes de la cuenca mediterránea.