

# SEDMED

Seguridad y Defensa en el Mediterráneo



URGELL, Jaume (2005) “Medidas de confianza y de construcción de seguridad en el Mediterráneo: una propuesta práctica para el décimo aniversario del Proceso de Barcelona”, 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. 185-198

**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.*

## MEDIDAS DE CONFIANZA Y DE CONSTRUCCIÓN DE SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO: UNA PROPUESTA PRÁCTICA PARA EL DÉCIMO ANIVERSARIO DEL PROCESO DE BARCELONA

---

Jaume Urgell

Colaborador del Programa de Seguridad de la Fundación CIDOB

*“El 12 de junio [de 1812] los ejércitos de la Europa occidental cruzaron las fronteras de Rusia y la guerra comenzó; es decir, se produjo un acontecimiento contrario a la razón y a toda la naturaleza humana. Millones de hombres de uno y otro bando cometieron una cantidad enorme de crímenes, engaños, traiciones, robos, falsificaciones de billetes y su puesta en práctica, saqueos, incendios y matanzas que la historia de todos los tribunales del mundo no reuniría en el transcurso de varios siglos; y, sin embargo, la gente que los cometía no llegaba a considerarlos delitos.” (Guerra y paz, Liev Tolstói)*

**E**l objetivo de este trabajo es repasar brevemente la teoría y práctica de los regímenes de las medidas de construcción de confianza y seguridad (CSBM, en su sigla en inglés) en Europa durante las últimas tres décadas –desde la aprobación del Acta Final de Helsinki en 1975 y la creación de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), luego la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)– y evaluar las posibilidades de construcción de regímenes similares para toda la región mediterránea. Asimismo, se abordan cuestiones más amplias sobre confianza y seguridad, junto con los arreglos institucionales y diplomáticos destinados a hacer frente a las nuevas y emergentes amenazas, especialmente en relación a las estrategias e instrumentos de la UE y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). El trabajo concluye con un resumen de los tres posibles escenarios para los regímenes de las CSBM en la región mediterránea dentro de diferentes marcos, en un intento por contribuir a la discusión sobre estrategias alternativas y sus implicaciones.

### I. Algunas observaciones preliminares sobre la guerra, la seguridad y la confianza

“La guerra es la continuación de la política por otros medios”, escribió Von Clausewitz. De acuerdo con la cita inicial de Tolstói, podríamos decir que la guerra es la intensificación de los crímenes e injusticias

cometidos en un período corto de tiempo, de manera tal que la intensidad del daño y las injusticias –tanto las sufridas como las perpetradas– es enormemente mayor que en tiempos normales. ¿Estas definiciones u otras definiciones clásicas de la guerra nos ayudan a entender los desafíos que el mundo debe afrontar en lo que hace a la seguridad de los individuos y los estados?

Desde que la ONU forjara el término “seguridad humana” en 1994, este concepto ha sido crecientemente utilizado en la comunidad internacional. Actualmente, los actores internacionales utilizan el término seguridad humana en referencia a la libertad de temor y la libertad de necesidad, sin las cuales no puede asegurarse un entorno seguro para una vida saludable. La seguridad humana se relaciona también con la seguridad de los individuos como opuesta a la seguridad de los estados. No es que los estados ya no importen, sino más bien que los estados tienen una nueva responsabilidad a fin de asegurar que cada uno de sus ciudadanos puedan vivir libres de temor y libres de necesidad –probablemente una tarea mucho más dura que antes.

Por otra parte, las organizaciones internacionales y regionales comienzan a analizar lo que se consideran como las más importantes amenazas a la seguridad en el Siglo XXI. En este sentido, la UE publicó su Estrategia Europea de Seguridad (EES) en diciembre de 2003, la cual identifica las siguientes cuestiones como las nuevas amenazas: el terrorismo, los estados fallidos, el crimen organizado y las armas de destrucción masiva (ADM). La OSCE también emitió un documento sobre “Amenazas a la Seguridad y la Estabilidad en el Siglo XXI” en diciembre de ese mismo año. Siguiendo a la OSCE, estas nuevas amenazas incluyen los conflictos inter e intraestatales, el terrorismo, el crimen organizado, la discriminación e intolerancia, las amenazas de naturaleza económica (las desigualdades económicas y sociales, la ausencia de estado de derecho, una débil gobernanza, la corrupción, la pobreza generalizada y el alto desempleo), las amenazas medioambientales (el uso no sostenible de los recursos, la mala gestión de los residuos, la contaminación y los desastres ecológicos) y las amenazas de naturaleza político-militar (la acumulación de armamentos convencionales, la transferencia ilícita de armas y la proliferación de ADM).

Distintas comisiones y paneles de alto nivel, trabajando tanto para gobiernos nacionales como para organizaciones internacionales, han creado nuevas visiones y estrategias que buscan adaptar el uso de la fuerza a las realidades y necesidades de hoy. Notablemente, el gobierno de Canadá encargó un documento en 2001 sobre la “responsabilidad de proteger”, el cual aborda los deberes de los gobiernos para proteger a los individuos e identifica una serie de criterios para la intervención en terceros países cuando sus gobiernos no cumplan con sus responsabilidades. Más recientemente, la ONU ha presentado el resultado del *Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambios*, un documento sobre la “responsabilidad que compartimos para un mundo más seguro”. Estos documentos enfatizan la necesidad de que la comunidad internacional se comprometa para contrarrestar las amenazas a la seguridad que afectan, no sólo a los ciudadanos en tanto que individuos de un país en particular, sino también en tanto que seres humanos a lo largo y ancho del mundo.

Si utilizamos la estrategia de la seguridad humana, debemos concluir que la confianza referida a la seguridad en la arena internacional no se relaciona tanto con la percepción que tienen los estados acerca de la conducta de otros estados, sino más bien con la confianza de los ciudadanos como individuos en un futuro seguro, donde sean libres de temor y de necesidad. De manera similar y siguiendo la EES, la confianza se relacionaría con las nuevas amenazas ya identificadas y, en particular, con la confianza de los ciudadanos europeos en tanto individuos, de que el terrorismo, los estados fallidos, el crimen organizado y las ADM son temas de los cuales los gobiernos europeos se están ocupando y que son también una preocupación prioritaria para éstos. Lo mismo podría decirse por lo que se refiere a las amenazas identificadas por la OSCE.

## II. La construcción de confianza y seguridad y las nuevas amenazas a la seguridad

La construcción de confianza y seguridad a fin de establecer las condiciones para la paz y evitar la guerra y la violencia (que ponen en peligro la libertad y la seguridad de los individuos) ha sido uno de los objetivos de instituciones multilaterales como la UE, la OTAN y la OSCE, entre otras, así como el fundamento y la piedra angular de diversos tratados multilaterales y documentos políticamente vinculantes. Al hablar de la construcción de confianza y seguridad, debemos hacer especial referencia a los regímenes desarrollados por la CSCE/OSCE, tanto en el área de las CSBM como la de control y reducción de armamentos. Tradicionalmente se ha aceptado que las medidas de construcción de confianza y seguridad son aquéllas destinadas a reducir el peligro de un conflicto armado, a evitar los malos entendidos y el cálculo erróneo de las actividades militares, para contribuir así a la estabilidad. Las CSBM relacionadas con las fuerzas convencionales en Europa han sido adoptadas principalmente en el contexto de la CSCE/OSCE, mientras que las medidas vinculadas a las fuerzas nucleares (tanto estratégicas como subestratégicas) han sido abordadas a través de tratados internacionales (como por ejemplo, el Tratado de no Proliferación Nuclear; NPT, en su sigla en inglés) o bien a través de acuerdos bilaterales (éste ha sido especialmente el caso de la reducción de las armas nucleares).

Algunas de las nuevas amenazas identificadas han llevado a las organizaciones a reformular o rediseñar sus estrategias a fin de combatir estas amenazas a la seguridad. Se esperaba que la UE, siguiendo la EES, consagrara la nueva visión europea de la seguridad en el tratado constitucional. Dicho tratado es –o en realidad, hubiera sido– un texto a partir del cual se habría podido impulsar el desarrollo de una política exterior y de defensa común, es decir, que las provisiones contenidas en la Constitución no impidían el desarrollo de esta política (a diferencia de los tratados aprobados después del Tratado de Maastricht). Una de las decisiones tomadas por la UE era la de crear un “zar del terrorismo” y un departamento especial para dar respuesta a esta nueva amenaza.

La OTAN, un foro esencialmente consultivo para sus miembros en todos los aspectos que se refieren a su defensa y seguridad, aprobó en 1999 el Concepto Estratégico, “comprometido con contribuir activamente al desarrollo de acuerdos de control de armamentos, desarme, y no proli-

feración junto con medidas de construcción de confianza y seguridad". Asimismo, la OTAN desarrolla nuevos programas para luchar contra las nuevas amenazas a la seguridad. Las actividades de la OSCE contra el terrorismo "se centran, *inter alia*, en la seguridad en las fronteras y el control, la vigilancia y el combate del tráfico y la supresión de la financiación al terrorismo", siguiendo la estrategia de la OSCE para abordar las "Amenazas a la Seguridad y la Estabilidad en el Siglo XXI". Lo mismo se evidencia en una mirada de otras áreas ahora más directamente relacionadas con la seguridad, como por ejemplo, las políticas inmigratorias y, las políticas de tolerancia y no discriminación, entre otras.

### III. Las CSBM y la OSCE

Las medidas de construcción de confianza y seguridad es el término que se ha usado durante los últimos 30 años para referirse a un conjunto de principios y prácticas acordado por un determinado grupo de actores estatales con el fin de mejorar la seguridad y la cooperación entre ellos y entre sus poblaciones. Generalmente, el término se asocia al Acta Final de Helsinki firmada el 1 de agosto de 1975, adoptada por la entonces CSCE. Los signatarios del Acta, un documento políticamente vinculante, fueron los estados miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

El Acta Final de Helsinki se produjo en un momento en el que el mundo estaba aún dividido por la Cortina de Hierro y el riesgo de ataques nucleares entre las superpotencias era una amenaza. Su contenido estaba destinado en parte a crear las condiciones para un entorno internacional más seguro, en el que los actores reconocieran su responsabilidad para la promoción del entendimiento y la cooperación entre naciones y, al mismo tiempo, buscaba respetar la soberanía estatal. En la práctica, estaba previsto que redujera las tensiones entre los dos bloques al promover el intercambio de información sobre sus planes, capacidades y actividades militares. El conjunto de CSBM, negociado y consensuado en 1975, ha sido revisado y ampliado en varios documentos, siendo el último el documento de Viena de 1999, actualmente en vigor. Este documento y las anteriores versiones de las CSBM deben ser entendidos como el nivel máximo de cooperación militar que todos los estados miembros de la OSCE están dispuestos a aceptar. Debemos tener en cuenta que la OSCE no se construyó alrededor de un acuerdo político común y que todas las decisiones requieren del consenso de los 55 estados, entre los cuales se encuentran países que mantienen tensiones y conflictos entre sí, como por ejemplo Rusia con Georgia o Armenia con Azerbaiyán.

Durante la década de 1990, tras la caída del Muro de Berlín, se lograron varios importantes acuerdos en el marco de la OSCE, si bien siempre se ha elogiado y renovado el espíritu del Acta Final de Helsinki. La Carta de París para una Nueva Europa confirmó la necesidad de mantener la entonces CSCE después la caída del Muro de Berlín, así como los regímenes ya establecidos, a fin de garantizar la seguridad en Europa. Otras importantes innovaciones de esa década incluyen: (i) la firma y ratificación del Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE, en su sigla en inglés) en 1990, el cual establece limitaciones a las armas convencionales en los países de la

OTAN y del Pacto de Varsovia, con una definición de cuotas según los distintos grupos de países, siempre bajo una lógica de dos bloques, y que aún se encuentran vigentes y a la espera de la ratificación de la versión corregida del tratado por parte de los estados de la OSCE, donde se redibujan los límites asociados a las cuotas según las fronteras estatales a lo largo de las líneas de cada Estado; (ii) la actualización del régimen de las CSBM (siendo la última, el Documento de Viena de 1999), incluyendo la creciente apertura y reducción de los límites a causa del menor nivel de actividad militar en Europa y los cambios en la tecnología militar y de defensa; (iii) la firma en 1992 y la posterior ratificación del Tratado de Cielos Abiertos, el cual establece el régimen para la conducta de los vuelos de observación por parte de países miembros de la OSCE sobre otros países miembros, donde se incluye también la tecnología a utilizar y el sistema de cuotas pasivas y activas; (iv) la creación del Foro para la Cooperación en Seguridad en 1992 y el establecimiento de Reuniones Anuales para la Evaluación de la Implementación, con el objetivo de tener una visión general de la aplicación del Documento de Viena de 1999; (v) la aprobación de un Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad en 1994, el cual exige el control civil sobre las fuerzas armadas, el respeto al derecho internacional humanitario y al uso proporcionado y adecuado de la fuerza; (vi) la creación de una Red de Comunicaciones a fin de que los países participantes compartan, en tiempo real, la información requerida por el régimen de las CSBM; y (vii) la regionalización de las CSBM promovida por el Documento de Viena de 1999, que ha producido un incremento en los acuerdos subregionales y bilaterales entre estados que mantienen tensiones entre sí, como por ejemplo, el acuerdo del Mar Negro.

La cuestión de las CSMB subregionales y bilaterales y otros acuerdos similares no es nueva. Francia y Alemania firmaron el Tratado del Elíseo en 1963, el cual cubría un amplio abanico de áreas, incluyendo un fuerte componente de cooperación en seguridad. Turquía y Grecia también han firmado acuerdos en varias áreas con el fin de promover la confianza entre ambos países. El Acuerdo 5+5 también puede ser considerado como un convenio subregional destinado a promover la seguridad y el intercambio de información, así como las visitas entre cinco países europeos y cinco países del Mediterráneo Sur.

Con la creciente transparencia y confianza en el área de la OSCE, junto con los cambios en las amenazas a la seguridad, nuevas herramientas adquieren un primer plano. De este modo, el control de armas pequeñas y ligeras (causa de la mayoría de las muertes en conflictos violentos, y muy usadas en el marco del crimen organizado) constituye una prioridad para los países de la OSCE. Esto implica regular, producir, señalar y mantener un registro (a fin de estar en condiciones de hacer un seguimiento de estas armas), y establecer criterios y controles de exportación comunes, gestionar los arsenales y eliminar los excedentes, así como promover la reducción de estas armas en las áreas de conflicto. Asimismo, se están desarrollando CSBM en los ámbitos donde no se incluyen las CSBM según su definición tradicional y el concepto comienza a extenderse ahora a las relaciones intraestatales. Tal es el caso, por ejemplo, de las medidas de construcción de confianza entre las fuerzas policiales y la población en ciertos países de la OSCE.

Un aspecto importante en el trabajo de la OSCE es la colaboración con otras organizaciones regionales de seguridad. La Carta de Estambul para la Seguridad Europea (1999) creó, entre otros elementos, la Plataforma para la Seguridad Cooperativa a fin de alentar este objetivo. En este sentido, la OSCE y la OTAN mantienen una cooperación fluida, incluyendo el intercambio de notas, invitaciones mutuas y otros mecanismos. Las Revisiones Anuales sobre Seguridad son reuniones a las que asisten los estados miembros de la OSCE junto con socios de la OTAN y de la OSCE. Las relaciones con la UE y, particularmente, con su administración de defensa y seguridad, no se encuentran tan desarrolladas como con la OTAN. La voluntad política en la UE no ha permitido, hasta ahora, profundizar esta relación. A modo de ejemplo cabe mencionar el fracaso de la reciente iniciativa de la OSCE, dirigida a promover un diálogo conjunto entre la OSCE, la UE y la OTAN con los socios mediterráneos.

#### **IV. La seguridad y la confianza en la región mediterránea**

Este apartado aborda el pilar de la seguridad de los tres principales diálogos mediterráneos o partenariados actualmente vigentes: el Partenariado Euromediterráneo (PEM) de la UE (también conocido como el Proceso de Barcelona), el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y el Diálogo Mediterráneo de la OSCE.

##### **El Partenariado Euromediterráneo**

Los socios mediterráneos de la UE suman 10 en total: Israel, Turquía, Líbano, Jordania, la Autoridad Palestina, Egipto, Argelia, Túnez, Marruecos y Siria. El año 2005 se caracterizó por la celebración del décimo aniversario del Proceso de Barcelona, lo que significó, una vez más, una oportunidad perdida para reexaminar el pilar político y de seguridad dentro del PEM de la UE, el cual no ha producido los resultados esperados. La Comunicación de la Comisión en ocasión del décimo aniversario del PEM, al referirse al pilar político y de seguridad del Proceso de Barcelona, identifica las siguientes medidas de construcción del partenariado, las cuales ya se encuentran en funcionamiento: la Asamblea Parlamentaria Mediterránea, los Seminarios Diplomáticos de Malta, la cooperación en Protección Civil y Gestión de Desastres, y la red EuroMeSCo de institutos de política exterior. La fundación Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures es también considerada como una medida de construcción del partenariado, si bien se la suele ubicar bajo el pilar social.

Las negociaciones para desarrollar y adoptar una Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad comenzaron con el Proceso de Barcelona, si bien, de acuerdo con un trabajo de la Secretaría del Euromed, "desde 2001, debido a la tensión árabe-israelí, el ritmo de las negociaciones [de la Carta] ha decrecido, pero los Ministros han reafirmado su compromiso con el objetivo de adoptar la Carta en cuanto la situación política lo permita".

Las relaciones entre la UE y sus socios mediterráneos han sido institucionalizadas y gestionadas a través de los acuerdos de asociación que la UE ha firmado con cada uno de ellos (el acuerdo con Siria aún debe ser firmado). Hasta hoy, los instrumentos financieros se han gestionado a través de los programas MEDA. El primer objetivo de los acuerdos de asociación es “proveer un marco adecuado para el diálogo político”. Las provisiones políticas contenidas en estos acuerdos (con excepción del acuerdo con Palestina, el cual no incluye un capítulo político) establecen que los acuerdos “se basan en el respeto a los principios democráticos y derechos fundamentales”, junto con un diálogo habitual en temas de política y seguridad entre la UE y los países socios a fin de facilitar el acercamiento o desarrollar una mutua comprensión y una mayor convergencia en las posiciones sobre temas internacionales, y contribuir a la consolidación de la seguridad y la estabilidad en la región, entre otras. En el caso del Acuerdo de Asociación con Israel, el artículo 5.1. establece que el diálogo político tendrá lugar a través de la provisión de información regular a Israel sobre temas relacionados con la política exterior y de seguridad común, lo cual será correspondido. Asimismo, los acuerdos contienen provisiones en relación al diálogo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en los países socios. Además, incluyen artículos sobre la cooperación para prevenir y combatir el crimen organizado (una de las nuevas amenazas identificadas por la EES) y prevenir y controlar la inmigración ilegal y la readmisión después de la extradición. Finalmente, los acuerdos firmados con Argelia y Egipto incluyen un artículo donde se establece que las partes cooperarán en la lucha contra el terrorismo, para lo cual se centran especialmente en el intercambio de información sobre los medios y métodos utilizados para contrarrestar el terrorismo, el intercambio de experiencias en relación a la prevención de terrorismo, así como la investigación conjunta y la realización de estudios relacionados con la prevención del terrorismo.

Generalmente se acepta que la cooperación entre los países del Mediterráneo Sur (cooperación “Sur-Sur”) se encuentra rezagada respecto del nivel de cooperación alcanzado por la UE con cada país individual. Esto es verdad por lo que refiere a la integración económica en la región y también a la cooperación en seguridad.

### **El Diálogo Mediterráneo de la OTAN**

Son siete los países socios del Diálogo Mediterráneo de la OTAN: Egipto, Israel, Marruecos, Túnez, Jordania, Argelia y Mauritania. La Iniciativa de Cooperación de Estambul de 2004 fue adoptada para “emprender una nueva iniciativa en la región más amplia de Oriente Medio a fin de contribuir aún más a la seguridad y estabilidad global y regional a largo plazo, mientras se complementan otros esfuerzos internacionales”. En el área de construcción de confianza, el artículo 7b plantea la promoción de la cooperación militar-militar.

La OTAN coopera de manera regular con la OSCE en cuestiones relacionadas con la región mediterránea, a través de reuniones, del intercambio de información, verificaciones y otros instrumentos.

Respecto a las medidas de construcción de confianza y seguridad, el Acta Fundacional OTAN-Rusia firmada en 1997 incluye un régimen de CSBM.



## El Diálogo Mediterráneo de la OSCE

Existen varios instrumentos dentro de la OSCE que abordan cuestiones de seguridad en el Mediterráneo. El Grupo de Contacto Mediterráneo es el principal foro para estas cuestiones: sus miembros son los estados participantes en la OSCE junto con los Socios Mediterráneos para la Cooperación, es decir, Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez.

Por otra parte, estos socios participan en las reuniones del Consejo Permanente de la OSCE, así como en el Foro para la Cooperación en Seguridad. La decisión del Consejo Ministerial de Sofía incluye la promoción del diálogo y la cooperación con los Socios Mediterráneos para la Cooperación y la exploración del alcance de un mayor intercambio de normas, principios y compromisos de la OSCE con los demás. Asimismo, deberíamos tomar nota de las consideraciones realizadas por las delegaciones de los Socios Mediterráneos para la Cooperación hacia los miembros del Panel de Personas Eminentes encargado de fortalecer la eficiencia de la OSCE, las cuales destacan la necesidad de profundizar la cooperación y de que los países asociados adopten la cooperación y promuevan la implementación voluntaria de las normas, principios, compromisos y valores de la OSCE. Finalmente, las guías de mejores prácticas en la implementación del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares han sido traducidas al árabe, y varios socios, e incluso otros países árabes como por ejemplo Arabia Saudita, han mostrado interés en estos estudios de caso.

Algunos actores y algunas declaraciones señalan que ya es hora de alcanzar una colaboración mucho más estrecha entre la OSCE y sus socios mediterráneos, incluyendo la implementación de las CSBM. Asimismo, resulta razonable extender esta asociación, teniendo en cuenta especialmente que el Proceso de Barcelona incluye casi el doble de socios. Sin embargo, la estrategia de la OSCE no es nunca agresiva y las decisiones se toman siempre por consenso. Esto significa que lo mejor para la región es adoptar una estrategia gradual. Si bien los socios ya son invitados a distintos foros y reuniones como observadores y algunos estados participantes en la OSCE han sido invitados a formar parte de las visitas y ejercicios militares, no todos ellos pueden aprovechar estas oportunidades y tampoco han ratificado todas las convenciones internacionales donde se abordan las nuevas amenazas.

Un Seminario para la Región del Mediterráneo sobre el tema "Respuesta a dar a las Amenazas para la Seguridad en el Siglo XXI: Interacción entre la OSCE y sus Socios Mediterráneos para la Cooperación" tuvo lugar en noviembre de 2004 en Sharm El-Sheikh, Egipto y sirvió como foro para el intercambio de ideas en esta materia entre la OSCE y sus socios mediterráneos. En dicho seminario se elaboraron distintas propuestas en el área de la seguridad regional e incluso se propuso la creación de un centro para la prevención del conflicto en el Mediterráneo, un código de conducta regional y un foro permanente de seguridad en la región.

## V. Las CSBM: ¿en la encrucijada?

Algunas de las cuestiones más apremiantes en relación a los regímenes de las CSBM en general y respecto de los países del Mediterráneo Sur en particular, son: si el concepto de seguridad está en proceso de cambio, asumiendo lo que ahora se denomina seguridad humana, con especial énfasis en la seguridad individual, ¿las CSBM siguen siendo de utilidad? ¿Es posible la confianza entre dos países cuando uno de ellos actúa en contra de los derechos humanos o de los derechos de las minorías? A la luz de las declaraciones políticas, donde se apela a un mayor gasto en defensa en Europa, ¿las CSBM y los tratados que limitan el armamento constituyen un obstáculo para la adaptación de las capacidades europeas a las nuevas amenazas? Algunas voces ya han expresado su deseo de contar con un nuevo tipo de CSBM en el Siglo XXI, donde se incluyan medidas relacionadas con la información sobre la protección de los derechos humanos en cada país. Sea como sea, tal y como se conciben actualmente las CSBM, éstas parecen ser de gran importancia para el mantenimiento del largo y complicado proceso de construcción de confianza entre países con diferentes preocupaciones y prioridades en temas de seguridad.

Las CSBM y la versión revisada del CFE representan una disminución en el nivel de armamentos de distintos tipos. Sin embargo, los límites establecidos son aún compatibles con un aumento en los presupuestos de defensa en Europa y especialmente, con el desarrollo y adquisición de tecnología y conocimientos mucho más modernos en defensa y seguridad. De todas maneras, es cierto que la transformación de ciertos documentos políticamente vinculantes en tratados legalmente vinculantes (por ejemplo, el acuerdo de armas pequeñas dentro de la OSCE) es una difícil tarea, muchas veces vetada por distintos países.

## VI. El desarrollo de un modelo de régimen de las CSBM para el Mediterráneo

Al adaptar la doctrina de las CSBM al área mediterránea y desarrollar un sistema realista y efectivo de medidas para aumentar la confianza y la seguridad, resulta necesario considerar distintas cuestiones estratégicas, algunas de las cuales se encuentran interconectadas. Asumimos que si se modelasen (lo cual no es el objetivo de este trabajo), seguramente se demostraría que estas variables tienen un impacto sobre el resultado. Dichas variables son:

**Tipo de conflicto.** Las CSBM se pueden diseñar en un contexto de guerra abierta (por ejemplo, en el caso del conflicto árabe-israelí) o en uno de conflicto latente que representa una amenaza real (como fue el caso de la CSCE durante la Guerra Fría).

**Equilibrio de fuerzas y peso político.** Las partes contrincantes en un régimen de CSBM pueden tener una importancia y un poder equivalente en la esfera internacional, como pasó con la CSCE, o –por lo que se refiere a poderío militar– con India y Paquistán. Pero en otros casos los actores están desequilibrados, y esto puede explicar un menor nivel de eficiencia de los acuerdos de CSBM, porque es más difícil conseguir confianza.

**Número de actores.** Deberían identificarse los principales actores deseosos de aumentar la confianza y la seguridad entre ellos mismos. En el caso de la CSCE y luego, la OSCE, los actores eran, originariamente, los países miembros de la OTAN y del Pacto de Varsovia. Después de la caída del Muro de Berlín, las antiguas repúblicas de la Unión Soviética que lograron la independencia, también se sumaron al cuerpo institucional y ratificaron sus normas. En el caso del Proceso de Barcelona, los actores son los Estados Miembros de la UE y sus 10 socios mediterráneos. En otros sistemas de CSBM hay menos actores, como es el caso de una serie de acuerdos bilaterales: Turquía y Grecia, India y Paquistán, Israel y Palestina, entre otros. Es plausible, sin embargo, que los acuerdos de CSBM bilaterales sean menos efectivos que los multilaterales, puesto que hay menos presión colectiva para cumplir con los compromisos. Esto ha ocurrido en el pasado entre India y Paquistán.

**Tipo de actores.** Asumimos que los actores deberían ser instituciones públicas dentro de los estados deseosos de establecer un esquema de CSBM, pero no deberíamos dar por sentado que estos actores serán necesariamente gobiernos nacionales. Los actores legítimos también pueden ser instituciones supraestatales (por ejemplo, instituciones dentro del sistema de la ONU o cuerpos de la UE como Europol) o instituciones distintas de los gobiernos, como pueden ser los parlamentos. Esta última posibilidad sería particularmente apropiada desde el punto de vista de la estrategia de la seguridad humana, la cual destaca la seguridad de los individuos.

**Grado de integración entre los participantes.** El grado de integración y la existencia de distintos “grupos” o de fuertes lazos entre dos o más actores puede dar lugar a distintas “geografías” o “velocidades” en las CSBM. Así, por ejemplo, dentro de la OSCE, los miembros de la OTAN no realizan visitas de inspección entre ellos, si bien tienen el derecho de hacerlo. En el caso del Proceso de Barcelona, uno de los grupos está formado por estados que comparten sistemas y principios comunes en los ámbitos político, económico, social y cultural, mientras que los estados en el otro grupo comparten una lengua y una cultura pero en general no mantienen esquemas útiles de cooperación entre ellos.

**Marco institucional.** Las CSBM deben ser parte de un marco institucional, ya sea éste un documento de tipo contractual o una organización. Aquí caben distintas posibilidades: el esquema de las CSBM se establece en el marco de un nuevo cuerpo institucional (como fue el caso de la CSCE, creada en 1975 a través del Acta Final de Helsinki); el esquema de las CSBM se establece dentro de una organización ya existente (por ejemplo, dentro del PEM de la UE), o bien el esquema de las CSBM se establece en el marco de varias organizaciones ya existentes (por ejemplo, la UE, la OTAN y la OSCE, o una combinación de éstas).

**El por qué y las expectativas relacionadas.** No resulta una cuestión menor el identificar el principal objetivo de un esquema de CSBM, en otras palabras, su “por qué”. La gama de posibles objetivos y expectati-

vas se consideran y comprenden mejor bajo el formato de pregunta: ¿se supone que estas medidas ayudarán a preparar el camino para una solución permanente del conflicto de larga duración entre los actores? O, por el contrario, ¿están destinadas a profundizar la confianza entre los actores que ya tienen una historia de cooperación? ¿El resultado de un esquema de CSBM de este tipo, alcanzará directamente sus objetivos? ¿Cuán importantes son los resultados esperados respecto del conjunto de necesidades de seguridad de los actores y sus electorados?

## VII. Opciones para la región mediterránea

En este apartado consideramos tres escenarios alternativos que nos ayudarán a visualizar cómo sería un régimen viable de CSBM en la región mediterránea, junto con alguna de sus implicaciones. Cabe señalar que estos escenarios son *hipotéticos* y sólo buscan ayudarnos a visualizar posibles desarrollos sobre la base de consideraciones realistas.

### Escenario 1

La UE y sus 10 socios mediterráneos han tomado la iniciativa de la implementación de un régimen de CSBM. Inicialmente la participación en este régimen no es obligatoria, pero aquellos socios que optan por participar cuentan con condiciones más favorables bajo el *European Neighbourhood and Partnership Instrument* (ENPI), Instrumento de Vecindad Europea y Partenariado y otros proyectos de financiación de la UE. Este régimen es parte del Proceso de Barcelona de la UE, y las negociaciones fueron lanzadas durante la Cumbre Especial sobre Seguridad en el Mediterráneo que tuvo lugar en Chipre en 2006.

El régimen de las CSBM no forma parte del Acuerdo de Asociación, sino que constituye un documento multilateral aparte: la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad. De todas maneras, el régimen potencia las provisiones contenidas en los Acuerdos de Asociación firmados entre la UE y los países socios, donde se menciona el diálogo político, la cooperación en seguridad y el diálogo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

Las negociaciones para la Carta, que comenzaron en 1997 pero que quedaron rehenes del proceso de paz de Oriente Medio, han proseguido gracias a una disminución de las tensiones tras el retiro de Gaza y otros desarrollos. Además, la responsabilidad en las negociaciones ha sido asumida por diplomáticos plenamente plenipotenciarios y por los formuladores de decisiones de los países del PEM, y así, la Carta ha sido finalmente aprobada por los países involucrados.

La Carta incluye:

1. Una definición de las amenazas comunes a la seguridad.
2. Un código de conducta sobre los aspectos policiales, de inteligencia y militares de la seguridad, donde se exponen los principios que deben guiar el rol de estas comunidades en las sociedades democráticas.

3. Un conjunto de CSBM en las áreas de policía, inteligencia y fuerzas armadas basadas en el intercambio de información y el acceso a los planes del gobierno y de la policía respectivos, encargados de las principales amenazas a la seguridad (terrorismo, crimen organizado, estados fallidos y AMD). Esto incluye: el intercambio anual de información sobre recursos, planes, gastos y previsiones en las áreas de gobierno relacionadas con las principales amenazas a la seguridad; información sobre movimientos de las fuerzas militares; el intercambio de inteligencia que resulta relevante para las preocupaciones de seguridad de otros países; el acceso a las instalaciones policiales y militares; el intercambio de oficiales de policía, inteligencia y militares, así como la realización de talleres y de "seminarios diplomáticos".

El detalle de las CSBM relacionadas con los servicios policiales, de inteligencia y fuerzas armadas será decidido a través de Reuniones Ministeriales entre las cuales participarán los ministros de Interior, Justicia, Defensa y Asuntos Exteriores de los países involucrados.

El mecanismo de seguimiento para la implementación de este régimen sería competencia de la Asamblea Parlamentaria Euromediterránea. Una comisión especial de este cuerpo sería la encargada de aprobar cada año el Informe Anual sobre el Progreso en las provisiones contenidas en la Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad. Por otra parte, y dentro del marco del diálogo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, una comisión especial formada por miembros de ambos cuerpos debe emitir su opinión sobre dicho progreso. La financiación debería provenir del ENPI, Instrumento de Vecindad Europea y Partenariado.

## Escenario 2

Las CSMB para la región han sido establecidas como parte del Diálogo Mediterráneo de la OSCE. La cooperación de los participantes en la OSCE con sus socios mediterráneos comenzó en 1975, pero durante la última década se produjeron importantes avances. En 1994 se creó un Grupo de Contacto Mediterráneo y actualmente los socios pueden participar de las reuniones del Consejo Permanente y del Foro de Cooperación en Materia de Seguridad (FSC, en su sigla en inglés). De acuerdo con la Carta de París (1990), el Documento de Helsinki (1992) y el Documento de Budapest (1994), la cooperación con esta región es una cuestión esencial para la OSCE. La Decisión 571 del FSC promovía la extensión del *acquis* de la OSCE a otros países, y algunos socios mediterráneos han adoptado algunas de las medidas incluidas en el "menú" del cual disponen. Por lo tanto, se ha dado un paso más a fin de establecer un régimen de CSBM entre los países europeos y del Mediterráneo Sur.

El conjunto de las CSBM contenido en este régimen será adoptado por los países de la OSCE y sus socios mediterráneos en El Cairo en 2007, e incluye medidas en las mismas áreas del Documento de Viena de 1999 (si bien algunas medidas son menos ambiciosas). La Autoridad Palestina, la cual no ha participado en la OSCE, goza de estatus como observadora en el marco de este acuerdo de cooperación. Por otra parte, se están adoptando medidas en las siguientes áreas:

1. Intercambio anual de información militar: información sobre las fuerzas militares, datos relacionados con los sistemas de grandes armamentos y equipos, información sobre los planes para el despliegue-desarrollo de sistemas de grandes armamentos y equipos.
2. Planificación defensiva: intercambio de información, clarificación, revisión y diálogo.
3. Reducción de riesgos: mecanismos para la consulta y cooperación en términos de actividades militares excepcionales y la aceptación voluntaria de visitas para disipar temores sobre actividades militares.
4. Contactos: visitas a bases aéreas, cooperación militar (ejercicios conjuntos), demostración de nuevos tipos de sistemas de grandes armamentos y equipos.
5. Previa notificación de ciertas actividades militares.
6. Observación de ciertas actividades militares.
7. Calendarios anuales.
8. Medidas de prevención.
9. Cumplimiento y verificación: inspección y evaluación.

El régimen de las CSBM también establece un calendario donde se incluyen revisiones y ampliaciones periódicas y otras medidas relacionadas con las estrategias policiales y otras políticas de vigilancia en los países participantes, aprovechando la experiencia de las medidas policiales de la OSCE recogidas en la Carta de Estambul para la Seguridad Europea de 1999 (medidas de control para asegurar procedimientos no discriminatorios y la formación de las fuerzas policiales para los controles, con el objetivo de mejorar las capacidades, las habilidades y el respeto por los derechos humanos, así como el desarrollo de fuerzas policiales multiculturales).

En Túnez, se abrirá un Centro para la Prevención de Conflictos con el objetivo de abordar la construcción de confianza y seguridad y la evaluación de las medidas contenidas en el Documento de El Cairo (2007).

El documento que contiene las CSBM exige el inicio de un proceso, el cual, eventualmente, llevará a un tratado formal firmado entre los estados participantes y sus socios.

### **Escenario 3**

Una Conferencia sobre la Seguridad en la Región Euromediterránea (CSEMR, en su sigla en inglés) ha sido convocada, bajo el auspicio de la ONU así como de la UE, la OSCE, la OTAN y sus socios mediterráneos, para abordar las cuestiones de seguridad más urgentes en la región. Esta Conferencia ha sido posible a través de la oportunidad que la retirada de Israel de Gaza en 2005 ha abierto en el conflicto de Oriente

Medio. Asimismo, se inspira en la Conferencia para la Interacción y la Construcción de Medidas de Confianza en Asia (CICA, en su sigla en inglés), una iniciativa negociada por los países asiáticos (entre los que se incluyen Turquía, Rusia, Irán y China, entre otros) y promovida por Kazajstán, la cual ha llevado a la elaboración de un catálogo de medidas adoptadas por los ministros de Asuntos Exteriores de la CICA en Octubre de 1994 en Almaty<sup>1</sup>.

La CSEMR ha sido creada en Barcelona en 2006, bajo el liderazgo de Egipto y Marruecos. A partir de ahí se ha decidido la adopción de un acuerdo por parte de los países participantes en el marco de una reunión que tendrá lugar en Barcelona en 2009, donde se dará origen al Acta Final de Barcelona, la cual será firmada por los 25 Estados Miembros de la UE, Estados Unidos, Canadá, la Federación Rusa, Ucrania y los 10 socios del Mediterráneo Sur del Proceso de Barcelona.

Las negociaciones que llevarán a la adopción por consenso del Acta han sido difíciles en algunos momentos, pero el progreso que se ha dado en términos de la democratización de la región junto con los acuerdos bilaterales firmados por algunos de los países involucrados (Marruecos y Argelia, así como Egipto e Israel) han permitido la elaboración de un catálogo de medidas más ambiciosas que aquéllas acordadas por la CICA –la cual no menciona los derechos humanos– al incluirse, por ejemplo, el seguimiento de las elecciones.

## VII. Fuentes

Este trabajo se basa en los documentos, declaraciones y tratados que pueden encontrarse en los siguientes sitios:

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

[www.nato.int](http://www.nato.int)

[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/euromed/](http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/)

El autor ha incorporado también contribuciones de diversas obras publicadas. Además, ha realizado entrevistas con oficiales del Secretariado de la OSCE, del Centro de Prevención de Conflictos, y con miembros de las delegaciones de Francia, Grecia, Marruecos, España, Turquía y Estados Unidos, ante la OSCE.

1. Esta Conferencia sobre la Interacción y la Construcción de las Medidas de Confianza (CICA) se encuentra actualmente en funcionamiento