

**REVISTA CIDOB d'AFERS  
INTERNACIONALS 37.**  
**Estabilidad y conflictos en el  
Mediterráneo.**

Seguridad y estabilidad política en el Mediterráneo.  
Antonio Marquina

# Seguridad y estabilidad política en el Mediterráneo

\*Antonio Marquina

## LOS PLANTEAMIENTOS DE LA DECLARACIÓN DE BARCELONA

El término seguridad aplicado al Mediterráneo es un término que viene resultando algo equívoco en función de la diversidad de concepciones y significados que se le han atribuido y se le siguen atribuyendo.

Si repasamos la Declaración de Barcelona, en el primer capítulo aparece la palabra seguridad considerada como un bien común, pero a continuación se establecen una serie de “objetivos comunes” meramente “en materia de estabilidad interior y exterior”.

Curiosamente a renglón seguido se produce un corte en la estructura de la Declaración que deja sin definir en qué consiste ésta ni qué resultado se espera conseguir.

Antes bien, partiendo de su existencia, se comprometen los 17 Estados a diversas actuaciones mediante una “declaración de principios”. Entre ellos aparece el “promover la seguridad regional”, que se da por supuesta que existe como tal; se destaca únicamente la actuación en pro de la no proliferación de armas de destrucción masiva, y la adhesión a los regímenes de no proliferación internacionales y regionales de control de armamentos y de desarme, así como los arreglos regionales relativos a zonas libres de armamentos, su verificación y el respeto a los compromisos en virtud de los convenios sobre control de armamentos, desarme y no proliferación.

Siguen a continuación los siguientes asuntos:

El esfuerzo por lograr una zona libre de armas de destrucción masiva en Oriente Medio; el estudio de medidas prácticas para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y la acumulación excesiva de armas convencionales; la afirmación del principio de suficiencia, el principio de igualdad de seguridad, y la confianza mutua (que incluye, de forma sorprendente, la adhesión a la convención de armas químicas); el fomento de las relaciones de buena vecindad con el apoyo *genérico* a los procesos dirigidos a lograr la estabilidad, la seguridad y la prosperidad así como la cooperación regional y subregional; y el estudio de medidas de confianza y seguridad para crear un “espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo”, incluida la posibilidad, a largo plazo, de instaurar un Pacto Euro-Mediterráneo con este fin.

Cabe afirmar que no existe una idea vertebradora de la concepción de seguridad que se quiere desarrollar en este capítulo. Existe un énfasis notable en la no proliferación de armas de destrucción masiva, haciendo con ello más oscuro el concepto de seguridad regional que se pretende desarrollar.

Todo el apartado sobre no proliferación y desarme hubiera tenido más sentido como consecuencia de la aceptación y desarrollo de los principios de suficiencia e igualdad de seguridad con el nivel más bajo de tropas y de armamento. Estos aparecen desligados de su contexto, y contribuyen a presentar una amalgama de principios y actuaciones inconexas en la primera parte de la Declaración.

Esto queda aún más palmariamente reflejado al aparecer las medidas de confianza ligadas de forma independiente al establecimiento de “un espacio de paz y estabilidad en el Mediterráneo”, como si no tuvieran nada que ver con los otros apartados, salvo que desde el principio hubiese quedado claro que todo el ejercicio consiste precisamente en eso, establecer un espacio de paz y estabilidad. Pero este no es el caso. El “bien común” que se propugna desde el principio es la paz, la estabilidad y la *...seguridad*.

Esta caprichosa amputación dice ya en exceso de los equilibrios, indefiniciones, lagunas e inconsistencia amalgamada que existe en la primera parte de la Declaración de Barcelona.

Hecha esta primera comprobación cabe afirmar que de la lectura de la Declaración se constata que existen todo un conjunto de problemas, evaluaciones y políticas, que se tratan de instaurar, que hubieran permitido una brillante aproximación al contenido de un concepto amplio de seguridad en el Mediterráneo y que debería haber impregnado desde el inicio la Declaración, permitiendo así establecer una notable coherencia vertebradora a todo el documento y un mejor planteamiento de los aspectos operativos.

Aparecen aspectos económicos de la seguridad y el adjetivo de crear una zona de *prosperidad compartida* (¿Por qué no aparece este objetivo en la parte referente a la capacidad militar?), la *interdependencia* en materia de medio ambiente, la comprensión y el respeto entre las culturas, respetando la *identidad cultural*, el desarrollo de la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fun-

damentales como *aspectos políticos* esenciales para la estabilidad, así como otros elementos a articular e integrar como el terrorismo, las migraciones, el tráfico de estupefacientes, o la delincuencia internacional<sup>1</sup>.

Inicialmente aparecía en los borradores de la Declaración la constitución de una “asociación de seguridad” que fue suprimida en el borrador del 6 de septiembre de 1995. Una “asociación de seguridad” tiene unas exigencias y unos atributos que no se correspondían con el magma de lo establecido en el apartado sobre colaboración política y de seguridad.

Posteriormente ha hecho fortuna en diversos foros, y entre personalidades y diplomáticos la consigna del establecimiento de un sistema de *seguridad cooperativa*. Como suena bien se utiliza a discreción. El concepto de “seguridad cooperativa” tal como se desarrolló en Brookings Institution, tras el fin de la Guerra Fría, es un concepto esencialmente militar, desarrollado para hacer frente a la nueva situación entre la OTAN y los antiguos países del Pacto de Varsovia<sup>2</sup>. No es aplicable sin más al Mediterráneo, salvo si se hace un nuevo desarrollo y se integran los diversos elementos de un concepto amplio de seguridad.

Si estos son algunos de los abultados problemas e incoherencias que aparecen en la Declaración de Barcelona, no lo son menos otras aproximaciones en otros foros europeos. Este es el caso de la recomendación adjunta al documento de la Asamblea de la Unión Europea Occidental (UEO) del 4 de noviembre de 1996 sobre *La sécurité dans la région méditerranéenne*. Tras felicitarse de las iniciativas tomadas por los Estados ribereños del Mediterráneo y por la Unión Europea, como la Conferencia de Barcelona, se lamenta que la UEO no haya tomado parte en ellas, al considerar que un diálogo sobre las medidas de orden económico, social y cultural no es suficiente para organizar un orden pacífico y duradero en esta región, sino que debe prolongarse en el ámbito de la política exterior y de “seguridad”. He aquí otro ejemplo de un planteamiento inadecuado e impropio del término *seguridad*.

## LOS TRABAJOS PARA EL DESARROLLO DEL DIÁLOGO POLÍTICO Y DE SEGURIDAD

Si repasamos el borrador del plan de acción para el desarrollo del capítulo sobre aspectos políticos y de seguridad llaman la atención también algunos otros aspectos de los diversos apartados: fomento de la estabilidad y refuerzo de las instituciones democráticas; diplomacia preventiva y relaciones de buena vecindad; Medidas de Confianza y Seguridad; formas y medios para llegar a arreglos sobre control de armamentos; prevención y lucha contra el terrorismo; lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas.

En primer término nos parece significativo que el plan comience con un intento para desarrollar los “objetivos comunes” acordados sobre estabilidad interna y externa, en orden a reforzar la democracia, el Estado de derecho, los Derechos Humanos y las libertades fundamentales que, a nuestro juicio, constituyen la base para el desarrollo de los demás apartados y, en concreto, el apartado sobre diplomacia preventiva. Con notable acierto en las revisiones posteriores del borrador se incluyó un párrafo que liga la estabilidad a la promoción del desarrollo socio-económico de la región.

El énfasis en los aspectos operativos corresponde al examen de los métodos para la puesta en práctica de los principios aceptados en la Declaración en este campo, y el intercambio de información sobre Derechos Humanos y libertades fundamentales, incluyéndose no sólo información sobre la adhesión de los distintos Estados a los acuerdos internacionales en este campo o la perspectiva del grupo árabe sobre la declaración islámica de Derechos Humanos, sino también, en el último borrador, las informaciones sobre las diversas organizaciones activas en el área sobre Derechos Humanos, y una explicitación de las regulaciones de las libertades de expresión, movimiento, asociación y pensamiento, que constituyen factores esenciales para el adecuado conocimiento de situaciones de inestabilidad que pueden generar conflictos y sobre las que parece prioritario actuar para su prevención.

Es precisamente el anejo segundo, sobre diplomacia preventiva y relaciones de buena vecindad el que merece una atención especial. Si existe un aspecto de importancia prioritaria a desarrollar en el Mediterráneo es precisamente la prevención de conflictos, más que el control de crisis, al implicar éstas la existencia de conflictos latentes que se encuentran enquistados sin solución. La cuestión es afrontar de forma realista los aspectos operativos. El borrador del plan de acción parte de unos supuestos conceptuales, a nuestro juicio, insuficientes. Estos aspectos se centran en el estudio de métodos de la recogida de información a través del intercambio de información, entre representantes diplomáticos, sobre base voluntaria, y la estructuración de un proceso de consultas políticas. El objeto de atención –se dice– es la situación en la región y los asuntos de seguridad.

Para ello, se establecen como aspectos operativos: el establecimiento de una red de comunicaciones entre puntos de contacto; el fortalecimiento del diálogo como procedimiento de alerta temprana (un “centro de situación” euromediterráneo) con un mecanismo de prevención de controversias; nombramiento de conciliadores; y arreglo pacífico de las controversias (instrumentos Euro-Mediterráneos).

En primer término, el objeto del ejercicio de la diplomacia preventiva es excesivo para los mecanismos que se establecen. La situación en la región y los asuntos de seguridad abarcan tal cantidad y tantas dimensiones de conflictos y crisis existentes, así como conflictos y crisis potenciales que es ilusorio e irreal.

En segundo término, la reflexión que se propugna es claramente insuficiente para la recogida de información que se intenta y que se limita a la información oficial, sobre la base de la voluntariedad. La recogida de información como aspecto central de la alerta temprana exige un planteamiento distinto y mucho más amplio. Conviene recordar que una condición previa para la existencia de una diplomacia preventiva es la existencia de una alerta temprana y ésta, a su vez, no puede existir sin una adecuada recogida de información<sup>3</sup>. Seamos claros, en el Mediterráneo la información oficial sobre numerosos asuntos que pueden constituir conflictos potenciales, o sobre posibles crisis no es plenamente fiable, al estar ampliamente condicionada por los intereses creados y la reserva propia de las informaciones en un foro multilateral oficial. Ni es admisible que pueda constituir la fuente de información para la alerta temprana. Se exigen otros actores y otras informaciones.

En función del énfasis de los últimos borradores en el intercambio de información sobre Derechos Humanos y libertades fundamentales, subrayando la libertad de expresión, la libertad de movimiento y la libertad de pensamiento, se podría haber enfatizado en este apartado la garantía del ejercicio efectivo de estas libertades, permitiendo así el funcionamiento libre de las ONG y los medios de comunicación que constituyen, por su cercanía a los problemas, fuentes fundamentales de información, claramente utilizables<sup>4</sup>.

Si esta condición previa para la diplomacia preventiva está lejos de cumplirse, algo lejos de la diplomacia preventiva están también los otros aspectos operativos. Seamos claros, una cosa es el arreglo pacífico de las controversias—aspecto en el que se centra el documento— y otra la diplomacia preventiva. La diplomacia preventiva que se propugna es, operativamente hablando, un mero arreglo pacífico de controversias. A lo que se añade un mecanismo de prevención del que sólo se conoce una primera y reducida parte, la recogida de información oficial, sin saber qué se hará después, cuáles son las categorías de análisis, las prioridades, cómo se establecerán los escenarios, qué aspectos institucionales son exigibles o cuál será el proceso decisorio.

Cierto que algunas de estas lagunas son comprensibles al tratarse de un plan de acción gradual y considerarse, dentro de las Confidence and Security Building Measures (CSBM) como una medida a largo plazo, pero lo gradual exige también partir de un armazón bien trabado en sus diversos componentes. No se puede aplicar un esquema bilateral a un ejercicio multilateral y común. Y mucho menos poner un título a un anejo: *Diplomacia preventiva y relaciones de buena vecindad*, y desmarcarse luego del título.

Si abordamos otro gran tema, las medidas de confianza y de seguridad nos encontramos también con algunas deficiencias y asimetrías llamativas.

Desde un punto de vista conceptual se establece en el borrador del plan de acción dos tipos de medidas, medidas generadoras de confianza y medidas generadoras de seguridad.

Aquellas medidas generadoras de confianza que, en principio son las más adecuadas a la situación del Mediterráneo, aparecen un tanto desdibujadas al introducirse un párrafo que desequilibra el contenido operacional, ¿qué sentido tiene hacer una referencia a la experiencia de control de armamentos, desarme y medidas generadoras de confianza militar en otros foros? Este desequilibrio es significativo porque lo que se propone a continuación es el desarrollo del entendimiento mutuo y la ampliación del espectro del común entendimiento en asuntos importantes, centrándose en la dimensión política del intercambio cultural para enfatizar los valores compartidos y las aspiraciones comunes.

Esta aproximación viene corroborada en la parte operacional donde se destacan varios aspectos como: intercambio de información sobre gestiones e iniciativas políticas sobre asuntos de interés común, así como declaraciones conjuntas o paralelas; intercambio de información, documentación, experiencias y regulaciones en asuntos tales como tolerancia, coexistencia, lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación; posibilidades de coordinación y ayuda mutua en asuntos como prevención, gestión y respuesta a desastres, operaciones de búsqueda y rescate aéreos y marítimos y limpieza de minas; creación de una red de institutos de política exterior (EuroMesco); mejora del entendimiento y la tolerancia entre religiones y civilizaciones.

Este apartado se nos antoja bastante insuficiente y la razón es simple: las medidas que han de desarrollarse para generar confianza son precisamente aquellas medidas que desarrollan los lazos de unión y fomentan la asociación, así como la tolerancia<sup>5</sup>. Lo mismo que se enfatizan los valores y aspiraciones comunes, habría que haber enfatizado todo un conjunto de medidas referentes al capítulo segundo, que son cruciales, y no sólo al tercero y al primero. Los tres primeros capítulos están interrelacionados. A esto se añade la timidez de las propuestas que en términos generales, se ciñen al intercambio de información, salvo la ayuda mutua en caso de desastres, operaciones de rescate y limpieza de minas. Más significativa, aunque sobre el papel, debiendo clarificarse ciertos intentos de dirigismo, es la propuesta de creación de una red de institutos de política exterior del norte y del sur del Mediterráneo. Se podrían haber resaltado y propuesto otras múltiples medidas, que son relativamente fáciles de poner en práctica, y que crean lazos de asociación y entendimiento muy sólidos<sup>6</sup>.

En el campo de las medidas generadoras de seguridad, que se ligan en los aspectos conceptuales al fomento de la seguridad al mínimo nivel de armamentos, diferenciando círculos de participación y secuenciales, los aspectos operativos se centran en el estudio de medidas que promuevan la transparencia, el intercambio de información, cooperación entre institutos de defensa y seguridad, cooperación en materia de operaciones de mantenimiento de la paz y hasta el estudio sobre la posibilidad de reunir una conferencia euro-mediterránea sobre seguridad nuclear. Esta última entra más dentro de la categoría de medidas generadoras de confianza que en este apartado.

En esta sección podría haberse contemplado el estudio de otras medidas de segunda y tercera generación, sobre todo teniendo en cuenta el énfasis puesto en la diplomacia preventiva y el intercambio de información. E incluso se podría haber pensado encontrar algo referente a las medidas de cuarta generación, si se tiene en cuenta que inicialmente se citaba, en este anejo tercero, el documento de Viena de 1994. Pero este no es el caso.

La cuestión de fondo es que, a nuestro juicio, este apartado de medidas de confianza tendría que haber estado también conexionado con el anejo cuarto correspondiente a formas y medios para llegar a arreglos sobre control de armamentos. Las medidas de confianza serían así las grandes pasarelas que permitirían el paso de una estructura militar a otra, teniendo como objetivo la consecución de la seguridad al mínimo nivel de armamentos, tal como aquí aparece, y la suficiencia defensiva tal como aparece en el siguiente apartado<sup>7</sup>. Es también este apartado sobre medios y formas para llegar a acuerdos de control de armamentos el que suscita importantes dudas y perplejidades. Se parte inicialmente de un planteamiento conceptual que no es otro que el estudio de las formas y medios de cooperación en el campo de la seguridad regional, control de armamentos y desarme, eliminando una consideración de los borradores iniciales que resultaba algo chocante y que hacía referencia a los acuerdos y entendimientos sobre control de armamentos en los foros adecuados. Todo ello con la salvedad de no interferir directamente en los esquemas de negociación existentes. Este añadido nos parece que desequilibra todo el contexto. Los esquemas de negociación de desarme en curso en el Mediterráneo no son otros que los del Próximo Oriente. Cualquier iniciativa de desarme en el Mediterráneo tiene su efecto sobre el Próximo Oriente y viceversa. La parálisis puede ser el resultado.

No obstante al analizar los criterios, nos encontramos con que se reiteran varios apartados de la Declaración de Barcelona: la adhesión y cumplimiento de los tratados sobre desarme, control de armamentos y no proliferación (en especial el Tratado de No Proliferación [TNP], la convención sobre armas químicas y el acuerdo sobre armas biológicas) no se menciona el Comprehensive Test Ban Treaty (CTBT); el fortalecimiento y puesta en práctica de salvaguardias plenas de la Agencia Internacional de Energía Atómica (entendido como un régimen de verificación); establecimiento en Próximo Oriente de una zona libre de armas de destrucción masiva nucleares, químicas y biológicas –sin citar los sistemas de vectores, y sin citar que sea recíproca y eficazmente verificable; el desarrollo del concepto de suficiencia defensiva en conexión con la legítima defensa.

A estos apartados se añade como novedad lo siguiente: cumplimiento con el registro de las Naciones Unidas sobre armas convencionales; intercambio de información sobre el estado de adhesión a los diferentes instrumentos de Derecho Internacional en el campo del desarme; presentación por los socios de las diversas perspectivas sobre control de armamentos, que incluye una presentación por el grupo árabe del trabajo de la Liga Árabe en este campo.



Si el centro de atención es precisamente la no proliferación de armas de destrucción masiva y el establecimiento en el Próximo Oriente de una zona libre de armas de destrucción masiva, dentro del objetivo conceptual a desarrollar de suficiencia defensiva (y de seguridad al mínimo nivel de armamentos), atendiendo a las exigencias de legítima defensa, las pasarelas para la consecución de esta nueva estructura son inadecuadas. Y el centro de atención no es otro que el Próximo Oriente en un primer momento, aunque el añadido de los últimos borradores sobre el fortalecimiento y puesta en práctica de las salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica tenga unos objetivos más amplios. Si el proceso de paz en esta zona no progresa, poco se podrá hacer para avanzar en el control de armamentos y desarme.

De hecho, esta posibilidad aparece remota en función de los anejos dos y tres sobre medidas de confianza y seguridad y del inventario de CSBM acordadas o en vías de acuerdo que se centran en aspectos bastante elementales de intercambios de información, seminarios, visitas, redes de institutos, anuarios y enciclopedias, un centro de prevención y gestión de desastres. Sólo a más largo plazo se contemplan preparativos sobre prevención de conflictos y gestión de crisis<sup>8</sup>.

Es claro qué medidas estructurales de desarme no están todavía en la agenda de prioridades, por más que se enfatice la no proliferación de armas de destrucción masiva.

Aparecen también en el plan de acción, la prevención y lucha contra el terrorismo, donde parece existir un notable acuerdo, y la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas<sup>9</sup>. Quedan excluidos los aspectos sociales de seguridad, en concreto la cuestión migratoria, como quedaron excluidos en la Declaración de Barcelona, e integrados en el tercer capítulo sobre colaboración en los ámbitos social, cultural y humano. De la misma forma quedan excluidos los aspectos medioambientales, cruciales en los próximos años en la seguridad mediterránea. Los aspectos económicos tienen un tratamiento independiente en el capítulo sobre asociación económica y financiera.

A este entramado de plan de actuación y medidas de confianza se añade la Carta para la paz y estabilidad en la región euro-mediterránea, inicialmente denominado Pacto de Estabilidad, y que curiosamente aparece definido en el documento de la Comisión, aprobado el 19 de febrero de 1997, como el “mecanismo institucional de diálogo y de prevención de crisis”, y como el “objetivo principal de la sección sobre política y seguridad de la asociación euro-mediterránea”.

En función de estas calificaciones tan solemnes y tan directas cabría pensar que el documento preparatorio incluyera una sesuda elaboración del capítulo sobre colaboración política y de seguridad de la Declaración de Barcelona. Este, sin embargo, no es el caso.

El primer borrador contenía una pequeña introducción y cinco breves capítulos: la introducción mantenía la separación entre paz y estabilidad, por un lado, y paz, estabilidad y seguridad, por otro. Curiosamente la paz y estabilidad, según el documento,

requería un progreso equilibrado y paralelo en los tres capítulos de las asociaciones establecidas en la Declaración de Barcelona. ¿Por qué no la seguridad en el Mediterráneo? La seguridad mediterránea también lo exige. Si bien habría que hacer la salvedad de que es el capítulo sobre colaboración económica y financiera el central en el avance de todo el proceso, en especial para el desarrollo de la confianza mutua, sin con ello minusvalorar el diálogo cultural y el fomento de la tolerancia, así como el desarrollo político. Los siguientes cinco capítulos establecían, respectivamente, los principios, la intención de la Carta, el diálogo y la cooperación, las estructuras de apoyo y la financiación. Posteriormente estos cinco capítulos quedaron reducidos a: principios, propósitos y finalidad, método, aspectos institucionales y naturaleza vinculante.

El capítulo de principios se remite a la Declaración de Barcelona, dejando abierta la posibilidad de introducción de principios adicionales de particular relevancia para la región. En el capítulo de propósitos y finalidad se reafirma la intención de trabajar para la creación de un área de paz y estabilidad<sup>10</sup>. Si en el primer borrador se pretendía conseguir esto de una forma gradual y creciente a través de las estructuras de diálogo y cooperación, que se establecían posteriormente, en el esquema no aprobado en la segunda Conferencia Euro-Mediterránea se centra la atención en la promoción de una percepción común de riesgos y desafíos a la seguridad en la región. Con ello se rebajaba la pretensión inicial de concentrarse en las medidas para la promoción del Estado de derecho, la democracia y el respeto de los Derechos Humanos, así como la creación de confianza, considerados como los cimientos que facilitarían los esfuerzos en el campo de la asociación política y de seguridad, especialmente en el control, reducción y eliminación de armamentos. Se empezaba por lo más elemental.

Además, en el esquema posterior, se establece una interconexión entre las actividades a realizar en el primer capítulo sobre aspectos políticos y de seguridad y los otros dos siguientes de la Declaración de Barcelona, dando así una visión más acorde con la filosofía de la declaración y los riesgos y desafíos a afrontar.

Desaparecía también el capítulo sobre diálogo y cooperación, y se centraba en el método para conseguir aquellos propósitos, si bien se sigue recalando el diálogo político y la cooperación en las cuestiones de interés mutuo, notablemente aquellas que tengan un impacto en la paz, estabilidad y seguridad de la región mediterránea y la puesta en práctica de la Carta/Pacto sobre paz y estabilidad. Pero en el nuevo esquema, se precisa que el diálogo debería facilitar diversos arreglos, entre ellos, prevención de conflictos, arreglo pacífico de las controversias y consultas en casos de tensión o crisis, a solicitud de uno o más de los socios. Con ello se producía un notable avance, teórico y operacional. Teórico, al centrar el ejercicio en la prevención, y al deslindar la prevención de conflictos del arreglo pacífico de las controversias. Y operacional, al ir más allá de la organización de reuniones especiales en casos de tensión o crisis, como únicamente se contemplaba en el borrador inicial.

En cuanto a la cooperación desaparece el apartado del borrador inicial sobre el compromiso con respecto a los acuerdos de Derechos Humanos y libertades democráticas fundamentales ratificados o firmados, y el estudio de la adhesión a los acuerdos a los que no se hubieran adherido formalmente. En su lugar se afirma genéricamente que se fomentarán formas de cooperación, pero dentro del diálogo político.

Dentro de la cooperación se hacía referencia también a las medidas de confianza y de seguridad que en el esquema posterior han seguido desligadas del diálogo político reforzado, y ha quedado establecida la creación de confianza como el objetivo primario en la fase inicial de la asociación política y de seguridad.

En cuanto a los aspectos institucionales se señala que el diálogo político tendrá lugar en el nivel político apropiado y en el grupo de altos funcionarios. Con ello se va más allá, aunque genéricamente, de lo contemplado inicialmente que se centraba en el grupo de altos funcionarios. Estos siguen teniendo el papel de hacer el seguimiento del día a día de la puesta en práctica de la Carta/Pacto, añadiéndose además como tarea la coordinación de la cooperación. La regla del consenso es explícitamente mencionada.

Se mantiene también la posibilidad de creación por los altos funcionarios de grupos ad hoc para el estudio de cuestiones particulares, pero desaparece el papel originalmente atribuido de facilitar y dinamizar el proceso de creación de confianza adoptado en la Carta, así como registrar nuevas medidas.

Finalmente la Carta/Pacto tendrá un carácter político, no legal, sobre la base de un compromiso voluntario<sup>11</sup>.

No obstante, en la segunda Conferencia euro-mediterránea celebrada en Malta, el 15 y 16 de abril de 1997, sólo se ha tomado nota del trabajo realizado por los altos funcionarios sobre la Carta para la paz y la estabilidad, y se les ha instado a continuar el trabajo preparatorio. No se ha aprobado el esquema preparado.

Lo que resulta sorprendente es que se califique la Carta, como indicamos, “el mecanismo institucional de diálogo y prevención de crisis”. En primer término porque el diálogo político, que es muy importante, deja de lado algo esencial en la Declaración de Barcelona, el papel de la sociedad civil y el diálogo cultural, elementos fundamentales para la prevención de conflictos y el desarrollo de una asociación euro-mediterránea.

Más llamativo es que la Carta se defina como mecanismo institucional de “prevención de crisis”. Es pretencioso e ilusorio, salvo que por crisis se entienda algo distinto de lo que por definición se entiende. O se piense en algunos tipos de conflictos latentes que todavía no se hayan explicitado<sup>12</sup>.

En conjunto, el avance con respecto a la Declaración de Barcelona no es muy brillante. Se está todavía en una fase de tanteo, cuando lo que habría que tener presente es que la dinámica de conflictividad potencial en el Mediterráneo exigiría avances mucho más decididos.

La cuestión de fondo es que los problemas a afrontar en el Mediterráneo son estructurales, la estructura militar Norte-Sur (dejando de lado la situación en el Próximo Oriente), la estructura económica Norte-Sur, la disparidad cultural Norte-Sur, la desertificación y escasez creciente de agua potable, el agotamiento de los modelos políticos en muchos Estados, o la creciente presión migratoria no son asuntos que se puedan afrontar meramente haciendo hincapié en la democracia, el Estado de derecho y los Derechos Humanos o la creación de confianza a través de una serie de medidas que de momento, en su mayor parte son declaratorias y que no tocan las estructuras existentes de desequilibrio en las relaciones Norte-Sur, aunque afronte una de las principales causas de inestabilidad, la falta de desarrollo político.

Con lo cual tenemos que se presentan dos líneas interrelacionadas, pero asimétricas. La primera tiene que ver con asuntos internos que son la base de conflictos que insuflan o pueden insuflar inseguridad regional, en algunos casos muy violenta, y que además constituyen una estructura a sanear en orden a afrontar otros desequilibrios estructurales, económicos, sociales y militares.

Por otra parte, una estructura militar interestatal que aparece como prioritaria, dentro de las "áreas" definidas en el capítulo de la Declaración de Barcelona sobre colaboración política y de seguridad.

En este área, dada la diversidad de percepciones e intereses entre el Norte y el Sur del Mediterráneo y la enorme diferencia en los medios y arsenales existentes, las mejores medidas de confianza para avanzar con decisión no son las que se proponen, sino medidas, que serían fácilmente asumibles, de desarme unilateral en los países europeos, que no desequilibrarían las relaciones militares de la Unión Europea con Rusia, siempre que existiese una cierta reciprocidad por parte de los Estados de la ribera sur del Mediterráneo.

No es este el lugar para hacer estas propuestas, que esperamos poder presentar en otros estudios, pero el aspecto de unilateralidad es esencial. En el ejercicio de la conferencia euro-mediterránea, ésta es la dirección adecuada para afrontar con decisión las profundas asimetrías Norte-Sur y generar confianza.

El ejercicio Este-Oeste que indujo la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa desde 1975 puede ser aleccionador en numerosas cuestiones a afrontar en el Mediterráneo, pero, al mismo tiempo, puede inducir a notables errores e ineficiencias en el Mediterráneo, donde no existe ni la misma simetría militar, ni las prioridades son extrapolables.

La propia experiencia en otras áreas regionales como Asia/Pacífico, nos ilustra cómo de la definición común de los problemas y prioridades, tales como el proceso de modernización en curso de las capacidades militares, los problemas navales o la proliferación de armas de destrucción masiva, pueden surgir un conjunto de propuestas y actuaciones para

afrontar las nuevas preocupaciones que han pasado en múltiples países de la seguridad interior a la seguridad exterior. El desarrollo de las medidas de confianza no meramente declaratorias ha permitido cambiar gradualmente la cultura de seguridad de la región.

Junto a ello el desarrollo de *instituciones* económicas como la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de la confianza mutua<sup>13</sup>.

Este sería otro de los ejemplos a tener en cuenta.

Como conclusión general cabe señalar los siguientes puntos que nos parecen esenciales:

Los principales problemas a afrontar en el Mediterráneo son estructurales, de tipo económico, militar, político, social y medioambiental.

En su conjunto, tanto el Plan de Acción como la Carta sobre Paz y Estabilidad y las medidas de confianza y seguridad acordadas, añaden pocos elementos realmente nuevos a lo acordado en Barcelona. Y, salvo en el campo político, en función del énfasis inicial, en el respeto a los Derechos Humanos, la democracia y las libertades fundamentales, que después desapareció en el esquema de la Carta, pocos aspectos operativos de importancia se han puesto sobre la mesa. De hecho el esquema preparado para la Conferencia Ministerial de Malta no ha podido ser aprobado.

Las principales medidas generadoras de confianza y realmente de importancia efectiva en las relaciones Norte-Sur son precisamente aquellas medidas que puedan contribuir a limitar las disparidades Norte-Sur. En este sentido, los Estados de la Unión Europea pueden llevar a cabo un conjunto de políticas unilaterales que limiten estas disparidades, especialmente en el campo económico y militar, siempre que por parte de los Estados de la ribera sur del Mediterráneo exista una cierta reciprocidad. Se impone ir más allá de medidas cosméticas y declaratorias. En este sentido, la experiencia de Europa con la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) –luego OSCE– y la experiencia actual en Asia/Pacífico pueden ser relativamente aleccionadoras, dado que las asimetrías existentes en el Mediterráneo no son equiparables a las que existían en Europa durante la Guerra Fría, ni las que existen en el área de Asia/Pacífico.

En cualquier caso, el avance en el capítulo de seguridad y estabilidad política está también condicionado por otros factores, como el avance en el proceso de Paz del Próximo Oriente, la situación y orientación de Turquía y también el avance en la cooperación Sur-Sur.

Documentos

Conferencia Euro-Mediterránea, Barcelona 27 y 28 de noviembre de 1995. OID, 1995.  
Segunda Conferencia Ministerial Euro-Mediterránea, Malta 15 y 16 de abril de 1997.  
Draft of the Action Plan for the development of the political/security chapter of the Barcelona process.  
Charter for Peace and Stability in the Euro-Mediterranean region.  
Outline for a Charter/Pact for Peace and Stability in the Euro-Mediterranean region.  
Report from the European Commission on the Euro-Mediterranean Partnership, Brussels 19 February 1997.  
"La sécurité dans la région méditerranéenne". Rapport présenté au nom de la Commission politique par M. de Lipkowski. Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale. Document 1543. 4 novembre 1996.

Notas

1. Véase a este respecto la exposición que se realiza en la Declaración de Barcelona sobre asociación política y de seguridad, asociación económica y financiera y asociación social y cultural.
2. Véase a este respecto Nolan, J.E. (1994) *Global engagement*: Washington: Brookings Institution.
3. Véase a este respecto Leatherman, J. y Vayrynen, R. (1995) *Structure, culture and territory: Three sets of early warning indicators*. Trabajo presentado en la 36 Convención Anual de la ISA, Chicago. El tema de la alerta temprana ha dado lugar a significativos trabajos de investigación desde hace tiempo. Véase, por ejemplo Singer, J. D y Wallace, M. D (eds) (1979) *To augur well. Early warning indicators in World Politics*. Beverly Hills: Sage.
4. Véase Lund, M. S. (1996) *Preventing violent conflicts. A strategy for preventive diplomacy*. Washington: U.S. Institute of Peace Press.
5. Véase en especial Marquina, A y Brauch, H.G. "Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean, Tasks for preventive diplomacy and conflict avoidance". Madrid: UNISCI *Paper* nº1, donde se exponen este tipo nuevo de medidas de confianza y Marquina, A. Confidence Building and Partnership in the Western Mediterranean. Issues and policies for the 1995 Conference. Madrid, UNISCI *Paper* nº4, donde se expone el modelo de seguridad aplicable al Mediterráneo.
6. Véase sobre este asunto Marquina, A y Brauch, H. G. Op. cit en nota 5. Este tipo de medidas es el que hubiera merecido un énfasis especial.
7. Véase a este respecto Biad, A y Marquina, A. "Confidence Building and Structural Changes in the Mediterranean". Trabajo presentado en el Instituto de la Unión Europea Occidental en el seminario sobre medidas de confianza, en vías de publicación. El asunto del estudio de un cambio estructural en términos militares, no es un asunto sobre el que se haya tenido un interés especial en desarrollar, sin embargo nos parece esencial de cara a realizar una política cons-

tructiva y creíble a medio plazo. Véase también Marquina, A (ed) (1997). *Elites and Change in the Mediterranean*. Madrid: UNISCI. Resultado de un seminario STRADEMED sobre el mismo título, en vías de publicación, donde existe un apartado sobre este tema.

8. Las medidas de confianza acordadas en la segunda Conferencia euro-mediterránea son meramente declaratorias, quedándose a medio camino de las doce inicialmente contempladas. Son las siguientes: Creación de una red de puntos de contacto para cuestiones de política y seguridad. Intercambio de informaciones sobre la adhesión a instrumentos internacionales relativos a los Derechos Humanos. Intercambio de informaciones sobre la adhesión a instrumentos jurídicos internacionales en el campo del desarme y del control de armamentos. Intercambio de informaciones sobre la adhesión a instrumentos jurídicos internacionales en el campo de la prevención del terrorismo y de su lucha. Seminarios de diplomáticos (Malta) (Egipto). Creación de la red EuroMesco de institutos de política exterior.
9. En la declaración final de la segunda Conferencia euro-mediterránea se señala, con respecto al plan de acción que “los altos funcionarios deberán actualizar regularmente para poder utilizarlo como guía que oriente los esfuerzos (...)”.
10. En el primer borrador “Charter for peace and stability in the Euro-Mediterranean region” se hablaba de la creación de un área de paz, estabilidad y *seguridad*. En el “Outline for a Charter...” no aprobado en la segunda Conferencia euro-mediterránea se suprimió esta palabra.
11. El grupo árabe preparó un documento de respuesta al borrador inicial donde señalaba que el objetivo de la Carta debía fundarse sobre una concepción común de la seguridad y la estabilidad. Establecía unos fundamentos, unos medios basados en medidas de confianza y de seguridad, y una finalidad meramente política. La filosofía era significativamente distinta en algunos apartados de lo que establecía el borrador inicial. Esto explicará en buena parte las correcciones y limitaciones ulteriores.
12. La utilización de la palabra crisis en diversos documentos no es afortunada. Véase en el caso de la OTAN, Marquina, A.(1993) *El Flanco Sur de la OTAN*. Madrid: Ed.Complutense, pp. 16-18.
13. Existe una notable actividad en este campo en el área de Asia y el Pacífico. Cabría citar como trabajos relevantes y útiles para la región mediterránea los siguientes: Mack, A y Ravenhill, J. (1995) *Pacific Cooperation*. Boulder: Westview. Chalmers, M. (1996) *Confidence-Building in South-East Asia*. Boulder: Westview. Ball,D.(1996) *The transformation of security in the Asia/Pacific region*. Londres: Frank Cass.