

LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN EL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL

Por JOSÉ LUIS RIPOLL GUTIÉRREZ

Para conseguir una perspectiva general sobre la influencia o efectos que han tenido o pueden tener en la relación Norte-Sur, los objetivos fijados en los tratados y acuerdos rubricados en las últimas décadas por países europeos o norteafricanos, parece oportuno el estudio de cada uno de estos tratados: de sus textos y de la interpretación de los mismos por parte de los países firmantes en búsqueda de referencias y condicionantes que afecten a las relaciones entre los países ribereños del Mediterráneo Occidental (MEDOC).

La Unión del Magreb Árabe (UMA)

Iniciamos nuestro estudio con el Tratado de Marrakech que estableció el día 7 de febrero de 1989 la UMA.

Este Tratado tiene unos antecedentes en la Conferencia de Tánger de abril de 1958 y en el Consejo para la Cooperación Magrebi (CPCM) del mes de octubre de 1964, que tenían una concepción básicamente distinta. La Conferencia de Tánger tenía un matiz esencialmente político y de hecho, ambos acuerdos tenían una estructura demasiado compleja y condicionada que no iba a permitirles alcanzar sus objetivos, por otra parte, carentes de una base realista.

El Tratado de Marrakech consta de un preámbulo y 19 artículos. El preámbulo se inicia con la citación de los firmantes: El rey de Marruecos y los presidentes de las Repúblicas de Argelia, Túnez, Libia y Mauritania.

Tras recordar sus lazos de unión basados en una historia, religión y lengua comunes, el preámbulo no limita los efectos del Tratado a la región donde se establece pues señala textualmente, ser conscientes que:

«... la UMA tendrá un peso cualitativo tal que le permitirá desempeñar un papel activo en el equilibrio mundial y, consolidando sus relaciones pacíficas, reforzará la seguridad y la estabilidad en el mundo».

Señala como sus objetivos principales:

«La solidaridad efectiva entre sus países miembros y realizar su desarrollo económico y social». Así mismo, se considera: «una primera etapa hacia una unión más amplia que agrupe a otros países árabes y africanos».

Entre los artículos del texto debemos destacar el artículo 2 que establece los objetivos de la Unión para sus comunidades: progreso y bienestar, defensa de sus derechos, mantenimiento de la paz, política común, establecimiento progresivo de la libre circulación de personas y transferencias de bienes, servicios y capitales entre sus países miembros. El artículo 3 define la política común, anteriormente citada y fija los compromisos de cooperación en el campo de la defensa, de la economía y de la cultura.

El Tratado establece una serie de instituciones; unas con poderes de consulta y decisión y otras para comprobar el seguimiento de su puesta en acción, de su cumplimiento.

Así, tiene poder decisorio:

- El Consejo Presidencial.
- La Asamblea Consultiva y la Corte de Justicia.

El Consejo Presidencial es el órgano supremo y el único capacitado para tomar decisiones que necesitan unanimidad. Su presidencia es rotativa, cada seis meses.

En el segundo grupo está:

- La Conferencia de los primeros ministros, con misiones poco definidas, y dependientes del Consejo Presidencial.
- El Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores.
- Las Comisiones Ministeriales Especializadas y el secretario general.

Las comisiones se dividen en 14 Consejos Ministeriales que constituyen grupos de trabajo para asuntos de alimentación, económicos y financieros, de infraestructura y de recursos humanos.

Debemos señalar que en enero del año 1990 se creó un Consejo de Defensa común para:

«Establecer las bases de una coordinación de una cooperación en el dominio de defensa».

Desde la firma del Tratado, existió el problema de acordar la sede permanente del Secretariado que se estimaba un tema difícil puesto que, como se decía entonces:

«Será siempre delicado escoger la sede del Secretariado ya que la ciudad donde resida será, se quiera o no, la capital del Magreb».

Finalmente, en la cuarta sesión del Consejo Presidencial de la UMA, en Casablanca, en el mes de septiembre del año 1991, se decidió que la sede se establecería en Marruecos y que el puesto de secretario general se adjudicaba a Túnez.

Si analizamos los compromisos de la UMA desde el punto de vista del interés de cada uno de los firmantes es evidente que Marruecos propugna una unión en la que un jefe de Estado concentrará toda autoridad. Libia tiene, en primer lugar, su principal interés en una unión política, que respalde su posición ante la Comunidad Europea (CE) y trasatlántica. Túnez busca una integración económica equilibrada según el modelo de la CE y, finalmente Argelia, en forma análoga quiere llegar a la unión política a través de una integración económica.

Por otra parte, la UMA fue una respuesta a la necesidad de resolver las rivalidades existentes entre Argelia y Marruecos por el tema del Sáhara y para alcanzar mayor influencia política en la región. También se trataba de controlar las acciones exteriores llevadas a cabo por Libia y que causaban dificultades a todos, y finalmente, para Túnez era una garantía para sus temores respecto de su seguridad nacional.

Asimismo trataba de ser una respuesta al crecimiento del poder e influencia económica de la CE en la zona mediante el tratamiento en forma cooperativa, de los problemas económicos, demográficos, sociales y políticos entre sus miembros. En el campo de sus relaciones económicas con los países de la ribera norte, su principal objetivo era aumentar su influencia para poder negociar con la CE a partir del año 1992. Aunque la CE ha respondido con mucha preocupación en sus propuestas de ayuda al Magreb para el período 1992 a 1996, todo indica que la UMA podría desempeñar un importante papel en la región en este campo de la ayuda económica.

Los ambiciosos objetivos de la UMA van tan lejos como la promoción de una integración regional económica desarrollando en el Magreb una zona de libre comercio, con posible especialización en sectores económicos claves en cada uno de los países y facilitando en sus Estados miembros, el paso

de los actuales planteamientos económicos centralizados a unas economías de mercado.

Estos objetivos, en su relación con la CE se sienten amenazados por el movimiento de los países de la CE en favor de la Europa del Este. Mientras hay un lento pero progresivo avance en el proceso de integración europea. El Magreb se preocupa por los derechos que se conceden a sus emigrantes.

La creación de la UMA, a pesar de su escasa operatividad hasta el presente, frenada principalmente por las actitudes libias, puede tener en el futuro un valor positivo y ser el marco de importantes cambios, principalmente reforzando la cooperación económica. Los países magrebíes necesitan una ayuda exterior para resolver sus grandes problemas de endeudamiento exterior, demográfico y paro laboral. Precisan que el mercado de la CE acepte sus productos y coopere en la creación de instrumentos de financiación.

En el campo de la seguridad, la UMA no ha mostrado capacidad alguna para resolver los problemas más importantes que bloquean las relaciones intermagrebíes y con sus países vecinos. Recordemos, a nivel regional, el problema antes citado, del Sáhara Occidental, la agresión libia contra Gafsa en enero del año 1980, los incidentes fronterizos entre Mauritania y Senegal en el año 1989, las diferencias entre Libia y Tchad sobre la zona de Aouzon, etc. Asimismo, a nivel internacional, existe la tensión entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Libia por la destrucción del vuelo 103 de la Panamerican sobre Lockerbie, los conflictos del Oriente Próximo, los atentados contra la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en Túnez, y además debemos considerar otros factores de riesgo e inestabilidad como el crecimiento del fundamentalismo islámico, las crisis económicas y sociales, la explosión demográfica y la escasa consistencia democrática de los regímenes políticos del Magreb. La UMA no ha podido evitar, ni lo ha intentado, lo que ha sido la primera consecuencia de esta situación que es, la proliferación de armamentos con un crecimiento desproporcionado de los gastos y efectivos militares que alcanza en los presupuestos nacionales del 2 al 12 % con una media próxima al 5 % que sobrepasa con mucho a la de los países europeos de la ribera norte y es una grave carga para la economía de estos países árabes.

El artículo 15 del Tratado de Marrakech establece el principio de no intervención y el respeto a la integridad territorial de cada uno de los Estados a quienes se les señala:

«... no permitan en sus territorios respectivos ninguna actividad ni organización que pueda atentar a la seguridad, integridad territorial o contra el sistema político de cualquiera de ellos».

Aquí detectamos más que una solidaridad magrebí, un interés en proteger la seguridad interna y crear mecanismos institucionales que les protejan de amenazas potenciales procedentes de los países vecinos —incluyendo en esta vecindad a los mismos miembros de la Unión—.

Las posibilidades de la UMA para conseguir un proceso que lleve a una seguridad común en la región tiene gran importancia puesto que el Magreb está cerca de una zona de tensión mundial, el Oriente Próximo, y al mismo tiempo, la actitud de los Estados magrebíes frente a los problemas internacionales no es uniforme sino bien diferenciada entre ellos.

El artículo 14 del Tratado establece un acuerdo de asistencia mutua en caso de agresión pero nada especifica sobre la naturaleza de esta posible agresión y su entidad ni se determina la extensión de aquella asistencia que puede, ante tal imprecisión, tener sólo el carácter de acciones unilaterales más que acciones colectivas.

En resumen, no es fácil que en un próximo futuro los cinco miembros del Tratado de Marraquech, adopten posiciones comunes en el campo de la defensa y seguridad.

La UMA, al menos en términos generales ha mostrado su voluntad de buscar un acercamiento con el norte del MEDOC según expuso en su comunicado final de la reunión en la Cumbre de Ras Lanoud, en Libia, en marzo del año 1991:

«... el Consejo reafirma la importancia del carácter de las relaciones entre la UMA y la CE en el cuadro del respeto mutuo. Ordena a la Comisión de Ministros de Asuntos Exteriores que intensifiquen sus esfuerzos para promocionar una cooperación eficaz entre las dos comunidades a fin de realizar proyectos comunes y de conseguir seguridad y estabilidad en el Mediterráneo».

El proyecto de Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM)

La idea de intentar conseguir una organización regional de cooperación para promover la estabilidad en la cuenca mediterránea occidental, tiene sus orígenes ya en los años ochenta, con alguna iniciativa italiana y francesa que no prosperaron.

Ya, como posteriormente trataremos, en la CSCE, en su Acta Final de 1975, en Helsinki, figura por vez primera una mención dedicada al Mediterráneo, en la que se señala que en sus esfuerzos para promover la distensión y el desarme, los Estados participantes tendrán en cuenta:

«... la interrelación entre la seguridad de cada Estado participante y la seguridad de Europa en su totalidad y la relación que existe en el contexto más amplio de la seguridad mundial entre la seguridad en Europa y la seguridad en la región del Mediterráneo».

El largo y difícil camino que la CSCE recorrió desde Helsinki en el año 1975 hasta Viena en el año 1990, durante los años de la confrontación Este-Oeste no permitió resultados positivos en la búsqueda de la estabilidad mediterránea. Finalmente, en la reunión de expertos cuyos objetivos trataban sobre la mejora de los ecosistemas mediterráneos, que se celebró en Palma de Mallorca en septiembre del año 1990, en el marco de la CSCE, se presentó la propuesta de creación de una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Mediterránea (CSCM).

Fueron España e Italia quienes habían preparado un proyecto de CSCM que inicialmente abarcará también el Mediterráneo Oriental y el Próximo Oriente. Este proyecto, madurado durante la presidencia de la Comunidad Europea de Italia y España en 1989, obtuvo el acuerdo no muy entusiasta de Francia y posteriormente Portugal. Su presentación en la reunión de Palma, obtuvo muy buena acogida por los representantes de los Estados miembros de la CSCE, así como de los países del norte africano que asistían a la reunión en calidad de invitados, no-miembros de la CSCE. Un mes después de esta presentación, se puede considerar su primera consecuencia, la reunión que en octubre tuvo lugar en Roma entre los representantes de diez países ribereños: España, Francia, Italia y Portugal, los cinco de la UMA y Malta como país asociado, inicialmente llamada Reunión 4+5, que posteriormente estudiaremos y que manifestó ya en aquella primera reunión, su acuerdo con la necesidad de alcanzar una CSCM.

Esta Conferencia deberá, según su proyecto inicial, constituir un foro autónomo fundamentado en los principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas y de conformidad con los principios del «espíritu de Helsinki», de la CSCE y tratará de conseguir, en forma análoga, un Acta del Mediterráneo. No se oculta a sus redactores que el carácter de los problemas que habrán de ser resueltos son de distinta naturaleza a los que se enfrentó la CSCE desde su creación.

No obstante, los alcances conseguidos por la CSCE serán una experiencia muy útil para la estructuración de una posible CSCM adaptada a las condiciones específicas de la región.

Su principal objetivo será conseguir un foro coordinador de todas las acciones de las distintas organizaciones internacionales —OTAN, UEO, CSCE,

CE, UMA, Liga Árabe, Consejo del Golfo, etc...— que inciden con diversos objetivos y en distintos campos de ayuda y colaboración en el Mediterráneo.

Los principios de una posible Acta del Mediterráneo deberán fijar las bases de la seguridad, la cooperación económica, cultural y de la dimensión humana de los problemas mediterráneos señalando las normas de comportamiento y coexistencia que deberán adoptar los países miembros.

La organización de los trabajos de la Conferencia, en forma análoga a la CSCE se efectuaría considerando tres capítulos o «cestos»: seguridad, cooperación y respeto a los derechos del hombre.

Esta Conferencia puede contribuir a la estabilidad en las relaciones entre sus miembros creando los necesarios órganos específicos para la solución de sus conflictos internos y externos. Recordemos el Centro de Prevención de Conflictos acordado por la CSCE en su reunión en París, en noviembre del año 1990.

La proposición presentada en Palma de Mallorca definía los objetivos de la CSCM siguientes:

- Mantener la seguridad de todos los países de la región y contribuir a darles un mayor grado de estabilidad global.
- Promover un desarrollo económico y social equilibrado en la región, reduciendo los desequilibrios económicos, sociales, demográficos, políticos y culturales.
- Definir un marco en el que puedan coexistir pacíficamente diversas civilizaciones y culturas.
- Establecer un orden regional más estable basado en la solidaridad y sustituyendo la cooperación al enfrentamiento.
- Establecer las bases de un sistema de buena vecindad, de corresponsabilidad y de interdependencia entre los Estados de la región y, finalmente,
- Asegurar a la región mediterránea un papel activo en el contexto del nuevo orden internacional que se quiere establecer.

En su planteamiento inicial, la propuesta de la CSCM era global en su extensión, composición y contenido; su extensión geográfica sería la región mediterránea total incluyendo los países del Oriente Próximo y golfo Pérsico, daba entrada a todos los países de la región y aquellos con intereses en la zona, estableciendo unos sistemas de equilibrio y compensación para conseguir la cooperación y estabilidad en la región, abarcando la defensa del medio ambiente y de los derechos de las minorías.

La guerra del Golfo con los traumas que los países árabes sufrieron y la iniciación de la Conferencia de Paz árabe-israelí, en Madrid, decidió a los origi-

nadores del proyecto, para evitar interferencias, y ante la gravedad de los problemas del oriente mediterráneo, a proponer una primera etapa que geográficamente consideraba solamente al MEDOC dando un carácter progresivo a la Conferencia en cuanto a los temas a tratar y a los países participantes.

El contexto de la Conferencia es político y por tanto sobrepasa los límites exclusivamente geográficos así, deberá incluir en su día a países que aún no perteneciendo a la región puedan contribuir a su estabilidad y desarrollo. En consecuencia podrán ser miembros, en su día, países de la CE, Estados Unidos, Rusia con inclusión de una representación palestina.

Los tres «cestos» que agrupan los objetivos de la CSCM son interdependientes y pueden ser definidos así:

- El «cesto de la seguridad» tiene como objetivo contribuir a un orden estable en la región. Para ello estudiará las causas profundas de la inseguridad y tratará de limitar los efectos desestabilizadores de la carrera de armamentos. Las causas principales de la inestabilidad son esencialmente los factores económicos, sociales y políticos. También es un importante factor la aparición en la zona de las armas de destrucción masiva.

Para asegurar la estabilidad en la región se dará prioridad a las relaciones Sur-Sur. En forma análoga al proceso que en la CSCE llevó a los Acuerdos sobre Medidas Militares de Confianza y Seguridad y al Control de los Armamentos Convencionales, la CSCM deberá obtener medidas para crear confianza y para controlar las actividades militares y los armamentos en la zona.

- El «cesto de la cooperación» es esencial para que la CSCM alcance sus objetivos. Será fundamental que se consigan acuerdos para tratar los desequilibrios económicos y problemas demográficos de la región. Este capítulo de la CSCM tiene como otro objetivo principal, la coordinación de todas las vías de cooperación Norte-Sur sin tratar de sustituir o anular otros acuerdos bilaterales o multilaterales. Tratará de desarrollar los instrumentos hoy existentes para la solidaridad económica y financiera de la CE. Finalmente este «cesto» se ocupará de reforzar los procesos de integración regional y dar respuestas a las necesidades de sus pueblos.
- El «cesto de la dimensión humana» se dedicará a integrar a los pueblos de la región. Para conseguir este objetivo, la CSCM deberá en primer lugar constituir un marco de coexistencia; por el diálogo, la tolerancia y la comprensión entre sociedades, civilizaciones y creencias distintas y después, conseguir un acuerdo común sobre los derechos del hombre desde un punto de vista realista y justo. No puede olvidarse el rechazo

que presentan una parte importante de las sociedades islámicas a los conceptos occidentales sobre los derechos humanos, sin olvidar el gran problema de la situación de la mujer en los países árabes. Es evidente que el esfuerzo que los países de la ribera sur del Mediterráneo han de realizar para admitir los principios sobre los que habría que fundamentar un nuevo orden mediterráneo es de mucha mayor entidad que el que realizarán los países europeos de la Conferencia que, por otra parte, ya se sometieron a los principios del Acta de Helsinki del año 1975 y de la Carta de París del año 1990.

Con el proyecto de la CSCM, los países europeos no se lanzan a una política nueva hacia el Sur sino que tratarán de conseguir una mayor coordinación en la política que ya fue iniciada por la CE y que permita obtener como contrapartida de una mayor cooperación económica de los países del Sur, una mejor aceptación de los principios sobre los que han de evolucionar hacia la democracia y conseguir una paz estable en la región. El proyecto CSCM ha sido, en general, muy bien acogido por países y organizaciones internacionales. En su reunión de abril del año 1991, el Consejo Europeo, sin llegar a adoptar formalmente el proyecto, lo citó específicamente en su comunicado final con términos elogiosos.

Hoy, todavía se vive en el mundo árabe los efectos de la crisis del Golfo y del eterno problema palestino con la nueva reacción islámica en el norte de África, que no plantea un marco fácil para que los países árabes se decidan a la preparación de una conferencia como la CSCM antes de que otros problemas nacionales encuentren soluciones más o menos totales, en particular, la suerte de los palestinos. Por estas razones, hoy, las aspiraciones de los países europeos de la ribera norte son, como hemos señalado, iniciar las primeras etapas de la CSCM reduciendo el ámbito geográfico y de participación a los países del MEDOC. Hasta el presente, la iniciación de la CSCM no ha tenido lugar entre otras razones, por la manifiesta dejación de responsabilidad por parte de las naciones de mayor implicación en el tema.

Sin embargo, ya se han alzado voces importantes que se han unido a la de España pidiendo su creación. En el «Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo», celebrado en Granada en febrero del año 1993, que fue organizado por la Asamblea del Atlántico Norte y al que asistieron 61 parlamentarios de países de la OTAN, más representantes de 11 naciones del antiguo Pacto de Varsovia y Unión Soviética con representantes de Universidades y Organizaciones de Túnez, Rabat, Argel y del IEEE del CESEDEN, se trató extensamente del proyecto CSCM, y a su fin, se redactó un documento denominado «Llamamiento de Granada» por iniciativa del

representante de Dinamarca para ser distribuido a todas las naciones interesadas a fin de que se constituya esta Conferencia.

Si todavía no se ha conseguido la iniciación de reuniones preparatorias para la CSCM, aún reducida a los países árabes del MEDOC, no es menos cierto que el clima de cooperación en la zona se ha iniciado a través del Grupo 5+5 que anteriormente citamos y a continuación estudiaremos.

Finalmente aquellos que mantienen la idea de establecer un nuevo orden mundial admiten que un sistema de seguridad puede ser acordado en el marco de una cooperación entre las dos orillas del Mediterráneo según un concepto global de seguridad sin olvidar que los riesgos para la estabilidad de la región no son principalmente de orden militar; son en primer lugar de orden económico y social. La CSCM podría llegar a ser el nuevo marco de cooperación en la región cuya necesidad se hace cada vez más patente debido a la notoria inestabilidad en África y al aumento de separación en el desarrollo de las dos riberas. La CSCM sería un foro de discusión que podría establecer unas reglas de solidaridad y convivencia reduciendo, inicialmente, su ámbito al MEDOC.

La CSCM se justifica, entre otras razones, porque los Estados del sur de Europa son conscientes del fallo que el proceso de la CSCE y de la Unión Europea han tenido en compaginar sus intereses mediterráneos con los de sus vecinos del Sur. El futuro desarrollo de una CSCM tendría un importante efecto no sólo en el conjunto de relaciones entre Europa y el resto del Mediterráneo sino también en las relaciones entre los miembros del norte y sur de la CE.

El Grupo 5+5

Desde el día 10 de octubre del año 1990 existe un grupo de naciones que se ha trazado unos objetivos políticos con el propósito de conseguir estabilidad en el MEDOC.

En aquella fecha, los ministros de Asuntos Exteriores de España, Francia, Italia y Portugal y los de los cinco Estados de la UMA: Argelia, Libia, Marruecos, Túnez y Mauritania se reunieron con el representante de Malta —a título de miembro asociado—, en Roma, para trazar aquellos objetivos. Acordaron reunirse anualmente para llevar a efecto un diálogo que permitiera acuerdos de cooperación que incluyeran parámetros políticos, económicos, culturales, humanos, ecológicos y de seguridad. Sin embargo es, por ahora, el aspecto económico el que prima sobre los otros campos de acción.

Los mismos factores que motivaron el proyecto CSCM han movido a este Grupo de países a su iniciativa y a la orientación que sus acciones puedan tener en un marco más amplio, en el contexto internacional. En esta iniciativa está presente la situación grave de crisis que sufren los países del Magreb; fracaso en su desarrollo, crecimiento de su deuda exterior, la presión demográfica, el aumento del paro y la emigración. Por otra parte, la UMA aunque intenta jugar un papel positivo en la promoción del desarrollo de los países del Magreb su debilidad es manifiesta para todo el mundo. Su fallo en conseguir soluciones para los problemas económicos y sociales de la región es debido, como anteriormente apuntamos, a la fricción entre sus Estados miembros y a la falta de colaboración en sus negociaciones con la CE. La necesidad de una actitud conjunta frente a los problemas económicos acorde con una interdependencia global con los países europeos del MEDOC justifica las Reuniones 5+5 y que este grupo dé prioridad al campo económico.

Esa falta de integración Sur-Sur que se estima condición previa para llegar a una cooperación efectiva Norte-Sur se aduce como la causa de los escasos avances conseguidos hasta ahora por el Grupo de los Diez. Desde el punto de vista árabe se considera que el Norte no debe contentarse con esperar las iniciativas del Magreb que, por las razones citadas, no llegan o están mediatizadas por las disensiones internas. Las naciones europeas del Grupo han de esforzarse en encontrar formas para materializar soluciones viables.

Se hace responsable a los gobiernos europeos de la acumulación de armamentos en el norte de África y se considera que aquellos países no han hecho un esfuerzo serio para que el programa que ha presentado los 5+5 consiga alguna organización financiera concreta que los respalde —tipo BIRD—.

Los países del Magreb han manifestado que se sienten castigados por la acción generalizada —sobre todo de la CE— en favor de la Europa del Este. Consideran que en el presente hay una gran distancia entre los propósitos que se manifiestan en las reuniones sobre una cooperación para el desarrollo del Sur y la realidad de la ayuda económica y financiera. Por otra parte a medida que el proceso de integración europea avanza hay que admitir que las fronteras de Europa se cierran para intereses y personas extranjeras. Y esto acontece incluso entre los mismos europeos como muestra la actitud de algunos países en relación con los Acuerdos de Maastrich.

En términos de generalidad, el Grupo de los 5+5 podrá ser el núcleo básico de una futura CSCM del MEDOC que ya puede tener una mayor capacidad

de acción en el campo de la seguridad. Los cambios en las relaciones Este-Oeste europeos y los efectos derivados de la crisis del Golfo han tenido consecuencias importantes en las relaciones entre las dos riberas del Mediterráneo. Recordemos que el apoyo de España y el resto de los cuatro, a Estados Unidos, en la guerra del Golfo provocaron un rechazo general, aunque matizado, del mundo árabe-magrebí entre los que también hubo posiciones diferenciadas.

La debilidad del enfrentamiento bipolar, aunque no totalmente desaparecido, ha hecho disminuir la solidaridad a que obligaba el objetivo común de defensa, entre los países europeos occidentales y ha renovado la importancia geopolítica del Mediterráneo hacia donde se vuelven algunos países europeos sino con viejas reivindicaciones imperialistas, si al menos, con estrategias para ganar peso e influencia en la zona. Estos impedimentos para la cooperación europea en el Mediterráneo obligan a reconocer como señala R. Aliboni que:

«La solidaridad mediterránea no es, en absoluto, condición previa, para la solidaridad europea y euro-atlántica al Norte ni las solidaridades árabes al Sur. Esta solidaridad debe ser más interregional que regional».

Se señala también que en Occidente la desaparición o disminución de la amenaza del Este, facilita la inclusión del norte africano entre las amenazas potenciales que representan los armamentos y el flujo de emigrantes y refugiados.

Los debates de la CE sobre política de defensa y seguridad alcanzan un fácil consenso para llegar a considerar la realidad de estos temas, pero no se consigue el mismo consenso a la hora de decidir qué instituciones u organizaciones deberán hacerse cargo de ellas. Sí parece que el proyecto CSCM podría ser idóneo para este proceso sobre la seguridad y estabilidad de la región.

No es menos cierto hoy que el Grupo de los Diez puede desempeñar un papel muy importante con relación al conjunto de todo el Mediterráneo. Por otra parte, deben evitar interferir en las solidaridades horizontales en el Sur (árabes y árabe-africana) y en las relaciones entre los países comunitarios del MEDOC y el resto de la CE.

En resumen, el Grupo deberá contribuir al paralelismo de las integraciones horizontales y especialmente de la UMA y actuar como un factor dinámico en el marco que pueda conseguirse para las relaciones entre la CE y los países del Magreb.

La Unión Europea Occidental (UEO)

Antecedentes

Hasta hace muy pocos años, la UEO ha tenido una larga historia con escaso contenido. Como veremos en una breve síntesis histórica la UEO nace con un tratado sobre colaboración económica, social, cultural y de autodefensa conjunta entre sus miembros, que se firmó en Bruselas en marzo del año 1948. Este Tratado fue modificado por los acuerdos firmados en París en octubre del año 1954 donde realmente se configura la actual UEO.

Durante más de 30 años la Unión ha sido prácticamente inoperativa, pero a partir del año 1985 se inició su reactivación. En su primera acción operativa que fue una acción naval, los países miembros llevaron a efecto una actuación concertada para limpiar las aguas del golfo Pérsico de minas que habían sido fondeadas por los beligerantes entre los años 1988 y 1989. Esta operación fue un éxito y, sobre todo, inició reuniones de cooperación entre los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa de los siete que más tarde con Portugal y España, y recientemente Grecia, son los diez miembros de la Unión.

Los países que firmaron en Bruselas fueron Francia, Reino Unido y los tres del Benelux: Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos. De hecho la firma de este Tratado de Bruselas respondía a la necesidad de contemplar con otras perspectivas los problemas de la seguridad europea al fin de la Segunda Guerra Mundial. Cuando se crea en el año 1952 la Comunidad del Carbón y del Acero, se intentó crear una Defensa Común Europea pero el proyecto no prosperó y, posteriormente, con independencia de los acuerdos comunitarios, retomaron aquellos países el Tratado de Bruselas modificándolo en París para permitir la entrada de Italia y la República Federal Alemana y estructurando la actual UEO. Los términos de los Acuerdos de París consideraban que la unidad de Europa estaba ligada a su seguridad, a su economía y a su defensa. El punto central del Tratado es su artículo V que expresa:

«Si alguna de las altas partes comprometidas fuera objeto de un ataque armado en Europa, las otras altas partes comprometidas prestarán, de conformidad con las previsiones del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, a la parte atacada toda la ayuda y asistencia militar con los medios que posean».

Es evidente que este artículo, define una alianza defensiva que va mucho más lejos que el compromiso que establece para sus miembros, el Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o cualquier otro tratado en vigor ya que obliga a

las fuerzas de todos los países miembros, sin condiciones, en el caso de ataque a uno de ellos.

Por otra parte, como es conocido, la OTAN autolimitó su campo de acción al continente europeo. No es así el caso de la UEO que no tiene ninguna limitación geográfica para la aplicación de sus acuerdos, lo que encierra gran interés si consideramos la orilla sur mediterránea.

Hasta hoy, no ha sido posible definir una política europea de defensa en el marco de la CE. La Unión económica y la cooperación política de los Doce países de la Comunidad, aún contando con el Acta Única Europea, excluye los temas relativos a la seguridad y la defensa. Es cierto que los Doce tratan de coordinar sus acciones en el campo de la seguridad pero sólo en aspectos políticos y económicos y carecen de un brazo armado como podría llegar a ser una UEO ampliada. Los problemas son evidentes si recordamos que en este mundo de alianzas y organismos internacionales se dan casos como Irlanda que pertenece a la Comunidad pero no a la Alianza Atlántica ni a la UEO, por ser un país no alineado, otro ejemplo es Noruega que si bien pertenece a la Alianza no pertenece a la Comunidad o Turquía, etc., lo que complica la coordinación en asuntos de la defensa. La necesidad pues, de conseguir en otras instituciones los medios para la seguridad europea, justifican y son el origen de la activación operativa de la UEO.

La reunión del Consejo de la UEO con participación de los ministros de Defensa de los entonces siete miembros, en Roma en octubre del año 1984, marcó la reactivación de la Unión. La Declaración de Roma fue terminante, los ministros subrayaron los objetivos principales del Tratado Modificado de Bruselas:

La UEO estaba dispuesta a fortalecer la paz y la seguridad entre los pueblos, fomentando la unidad y la progresiva integración en los sistemas occidentales de países europeos y cooperar estrechamente con las otras organizaciones internacionales.

Esta última afirmación era una manifiesta declaración de intenciones en relación con la OTAN.

Cuando los presidentes Reagan y Gorbachov se reunieron en octubre del año 1986 en Reykjavik, establecieron los términos en que habría de desarrollarse el diálogo entre los americanos y los soviéticos sobre la futura seguridad europea. En Reykjavik se acordó la iniciación de las negociaciones sobre desarme, en Viena, que culminaron con la firma del Tratado sobre Armamentos Convencionales que se firmó en París en noviembre del año 1990. Aquella reunión dio un gran empuje a la reactivación política del

Consejo de Ministros de la UEO. En octubre del año siguiente este Consejo definió, en su reunión en La Haya, las conclusiones y los criterios para la seguridad de Europa y las consiguientes responsabilidades para los miembros de la UEO con relación a la defensa occidental, el control de armamentos, el desarme y la cooperación y el diálogo con otros países.

Uno de los puntos del documento de La Haya decía textualmente:

«Estamos convencidos que la construcción de una Europa integrada permanecerá incompleta en tanto no incluya su seguridad y defensa», «intentaremos desarrollar una identidad de defensa europea más conjunta y que sea más efectiva en la práctica de las obligaciones de solidaridad según los compromisos acordados en el Tratado Modificado de Bruselas y en el Tratado del Atlántico Norte (OTAN)».

El documento es también muy claro acerca del significado de la presencia norteamericana en Europa, este párrafo sale al paso de muchas opiniones difundidas sobre el enfrentamiento, hoy prácticamente superado, entre la UEO y la Alianza Atlántica:

«... la seguridad de los países europeos occidentales sólo puede ser asegurada con una estrecha asociación con nuestros aliados de Norteamérica. La seguridad de la Alianza es indivisible». «La presencia sustancial de fuerzas convencionales y nucleares de Estados Unidos juega una parte irremplazable en la defensa de Europa. Su presencia compromete a los americanos en esta defensa y provee del indispensable lazo de unión con la disuasión estratégica de Estados Unidos».

Aunque podremos considerar que la situación en Europa ha sufrido importantes cambios en los años transcurridos no creemos que las circunstancias de hoy dejan desprovistos de sentido los párrafos que se han señalado.

La UEO y la defensa común

Inmediatamente después de la decisión de reactivar la UEO, tomada en Roma, fue planteado el interés de ciertos países europeos, miembros de la Alianza Atlántica, en ser miembros de la UEO, como era el caso de España y Portugal.

La Asamblea de la UEO aprobó desde el primer momento la petición de entrada de España y Portugal y aunque en el Consejo hubo algunas discusiones fue aprobada la admisión y se firmó el protocolo de acceso en noviembre del año 1988 y se finalizaron las respectivas ratificaciones en marzo del año 1990, desde cuya fecha somos miembros de pleno derecho.

La distensión entre el Este y el Oeste ha tenido como consecuencia lógica, la reducción de fuerzas militares en Europa. Ha habido una disminución de los presupuestos económicos de defensa en varios Estados. Pero aunque haya desaparecido o disminuido la antigua amenaza del Este, han aparecido nuevos focos de perturbación e inestabilidad en las regiones fronterizas de Europa, de forma que estas reducciones de fuerzas militares han de ser compensadas consiguiendo un aumento de sus posibilidades de desplazamiento y flexibilidad para operar en momentos de crisis en zonas alejadas.

El camino que se ha de recorrer para que la UEO llegue a constituir el pilar europeo de la defensa como complemento de la OTAN y su relación con la CE, es un camino largo y difícil. Es obvio que la organización de una defensa europea y mediterránea tiene la ventaja de hacernos, en cierto modo, más independientes de Estados Unidos en este campo de la seguridad. Esto no significa que sea ya inútil la presencia de tropas norteamericanas en Europa en el marco de la OTAN o, que su permanencia haya perdido importancia. No es así, las razones de su presencia, que están en el origen de la Alianza Atlántica, se mantiene. Estas fuerzas protegen Europa en muchos sentidos, incluso en posibles situaciones de crisis originadas por los mismos europeos por ejemplo por motivos de nacionalismos extremos que amenacen a otros Estados como el caso que estamos viviendo en la antigua Yugoslavia.

La posición de Estados Unidos es incierta, por una parte admiten e incluso desean que el coste y responsabilidad de la defensa sea en su totalidad compartida por los europeos pero, por otra parte, temen que una defensa europea en lugar de reforzar a la Alianza, la debilite. Este temor no tiene demasiado fundamento pues no es posible, incluso bajo consideraciones puramente económicas, constituir una defensa europea al margen de las sólidas estructuras atlánticas, ya experimentadas, de la OTAN.

Para conocer la actual planificación de la UEO para la constitución de una identidad europea de seguridad y defensa con objeto de asumir las responsabilidades necesarias en el tema de la defensa común, es necesario referirse a la reunión del Consejo de Europa en la ciudad holandesa de Maastrich en diciembre del año 1991. En el artículo D del Tratado de la Unión Política Europea que se negoció en Maastrich se dice que una política exterior y de seguridad común deberá incluir una política común de defensa que pueda, con el tiempo, transformarse en una defensa común.

El mismo artículo solicita de la UEO, cuyos miembros son también actores de la Unión Política Europea, que la UEO prepare y lleve a efecto decisiones y acciones en el campo de la defensa.

Más adelante señala el artículo que la política de la UEO deberá respetar las obligaciones que algunos Estados miembros tienen con el Tratado del Atlántico Norte, es decir con la OTAN, de forma que las decisiones de la UEO deberán ser compatibles con la política de seguridad y defensa común que existe en el marco de la Alianza.

En su declaración, señalaron que la constitución del pilar europeo de la defensa se realizará por fases o etapas y que desarrollará, en primer lugar, una política de defensa común para desarrollar más adelante su propio papel operativo. Es decir, ya se anunció la posibilidad de disponer, en su día de medios y fuerzas para operaciones militares.

Las relaciones que mantiene con la Alianza Atlántica tienen como objetivo desarrollar la UEO como un medio que refuerce el pilar europeo de la OTAN, es decir, los nueve países aumentarán sus responsabilidades y contribuciones en el seno de la OTAN, sobre una base de transparencia y complementariedad. Vemos pues que la intención es completar y no actuar en forma paralela a las disposiciones y estructuras adoptadas en el marco de la OTAN.

Finalmente, el papel operativo de la UEO se va a realizar a través de las siguientes medidas cuya acción pueden contribuir notablemente a la estabilidad del Mediterráneo y norte de África:

- Una oficina de planificación que va a cooperar estrechamente con la Alianza principalmente en el campo de la logística, del transporte y de la vigilancia estratégica con utilización de satélites, procesando su información.
- La creación de una Agencia europea de armamento para una cooperación estrecha de los países para el control de producción y venta de armamento. Esta Agencia tiene una importante labor en el control del suministro de armamentos a los países norteafricanos en el terreno de ayuda a la estabilidad de la zona.

La inquietud actual de la UEO por la seguridad y estabilidad del Mediterráneo se refleja en la creación de un Subgrupo de trabajo que el Consejo ministerial de la UEO constituyó en diciembre de 1990, exclusivamente para realizar estudios sobre el Mediterráneo.

El Subgrupo consideró las informaciones relativas al proyecto de la CSCM estimando la necesidad de un intercambio de pareceres entre los miembros de la Unión especialmente en relación con el tema de la seguridad en el Mediterráneo Occidental. Fue preparado para los ministros un proyecto de decisión cuyo texto final fue aprobado en diciembre de 1990, y señala lo siguiente:

«Reafirmando la importancia de llevar a efecto una reflexión común sobre la evolución de la situación en el Mediterráneo desde el punto de vista de la seguridad, los ministros han pedido al Subgrupo del Mediterráneo que intensifiquen sus trabajos. Han sido encargados de definir una serie de principios susceptibles de contribuir a la solución de los problemas de la seguridad mediterránea a fin de que sean sometidos a la sesión ministerial del primer semestre de 1991».

Durante el año 1991 el Subgrupo del Mediterráneo se reunió en dos ocasiones. De conformidad con el mandato anterior, el Subgrupo estableció una lista de los principios relativos a temas de seguridad en el Mediterráneo, susceptibles de ser completados en próximos informes.

El Subgrupo se mantuvo informado de la evolución y estado del proyecto de la CSCM.

Continuó sus intercambios de información sobre situaciones regionales que afectan a los intereses de seguridad de los Estados miembros en la cuenca mediterránea, en especial:

- La crisis en los Balcanes.
- La Unión del Magreb Árabe.
- El Sáhara.
- Chipre.

En relación con el tema que nos ocupa, es importante señalar que el Subgrupo ha iniciado un estudio específico sobre la situación militar en el Magreb.

Conclusión

Es evidente que tras las crisis del golfo Pérsico se ha establecido una nueva relación entre los países del norte y sur del Mediterráneo. La extensión de nacionalismos e integrismos puede abrir un período de inestabilidad y tensiones en el Mediterráneo sur que pueden alcanzar graves proporciones.

Sin embargo, la comunidad internacional mostró en aquella crisis que estaba lista para reaccionar y establecer un orden conforme a derecho y regulado por las Naciones Unidas. Los países europeos del Mediterráneo pueden desempeñar un papel principal en las negociaciones que se tienen que iniciar para encontrar soluciones a la mayor parte de los problemas que han alterado la paz en aquella zona en los últimos decenios. Estos países, con España, han mantenido, desde hace siglos relaciones con los países árabes de la ribera sur y son más sensibles para sus problemas, por ello, su intervención ha sido solicitada por muchos de estos países árabes.

Por otra parte la propuesta de organizar una Conferencia sobre la paz y seguridad en el Mediterráneo, permitiría una acción coordinada de los países miembros. En el caso de la acción militar, sólo la UEO, considerando las necesidades de los países no-miembros, estaría en situación de asegurar un orden estable entre ambas orillas mediterráneas.

Es urgente establecer de nuevo en la región una confianza recíproca para el intercambio y la cooperación económica y política. La UEO parece ser el instrumento más adecuado para una cooperación europea en el campo de la seguridad del MEDOC —recordemos que entre sus miembros figuran los países europeos más implicados en esta zona mediterránea—. La UEO puede aproximarse a los países norteafricanos para solucionar problemas específicos y coordinar las acciones de los países europeos para establecer medidas de confianza y de transparencia en las actividades militares y conseguir una convivencia y relación basadas en un orden necesario para que puedan prosperar los países de la región.

Es de interés recordar que el Consejo de Europa en su reunión de abril del año 1991, afirmó, en relación con la seguridad en el Mediterráneo y Oriente Próximo que aunque corresponde en primer lugar a los Estados de la región decidir sus propios acuerdos de seguridad, recomendó al Grupo de los Ocho, países árabes de la Coalición del Golfo que extendieran su Grupo a otros Estados árabes del Mediterráneo y anunció que la CE estaba preparada para tomar parte de estos acuerdos de seguridad si los Estados árabes lo aprobaban, lo que supondría la participación en estos acuerdos de una organización como la UEO que al fin, se pretende sea el brazo armado de la Comunidad.

La extensión de aquellos acuerdos podría y debería llegar a los Estados magrebíes y Egipto. La UEO podría ser un factor importante para la estabilidad de la zona.

Por otra parte el Consejo Europeo acordó una serie de medidas destinadas a detener la carrera de armamentos en la región del Golfo que habrá de extenderse a todo el Mediterráneo y que, en otras, fueron:

- Proponer, de conformidad con la experiencia adquirida por los Doce en el marco de la CSCE, el establecimiento de medidas de confianza y transparencia de las actividades militares que comprendieran:
 - La creación de un Centro de Prevención de Conflictos, la organización de una red de comunicaciones, la notificación de ejercicios y ciertas actividades militares.

- Proponer medidas para evitar la acumulación de armamentos convencionales teniendo en cuenta las necesidades adecuadas y razonables de defensa de los países de la región.
- Actuar con determinación para reforzar los acuerdos de no-prolifera-ción de armas de destrucción masiva, especialmente de armas químicas.
- Establecer un sistema de transparencia de ventas de armas, reforzando la acción del grupo de trabajo reunido por las Naciones Unidas en Nueva York con objeto de establecer un registro de armamentos por la ONU. Es evidente que el objeto de esta transparencia es una reducción y limitación de estas ventas lo que puede enfrentarse con los intereses de ciertos países occidentales que desafortunadamente, mantienen una política de ventas masivas a sus amigos o aliados. Esta política, compromete las propuestas europeas para establecer un orden de paz en el Mediterráneo.

La aplicación de estas medidas constituirá una etapa importante hacia el establecimiento de un orden suficiente para que una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo puede ser reunida.