

LA APROXIMACION DE LAS ORGANIZACIONES DE SEGURIDAD OCCIDENTALES AL MEDITERRANEO

CARLOS ECHEVERRIA JESUS

Instituto de Estudios de Seguridad
Unión de Europa Occidental (1)

ESTA es una contribución a la reflexión general sobre el futuro de las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo, región en la que las cuestiones de seguridad son de importancia vital a la hora de diseñar políticas viables de vecindad y de cooperación.

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA EN LAS RELACIONES EUROMEDITERRANEAS

La ausencia de un lenguaje estratégico común en esta región ha constituido tradicionalmente un problema importante a la hora de crear mecanismos de diálogo y de cooperación en materias de seguridad. Desde hace algunos años existen centros de estudios estratégicos en los países del sur del Mediterráneo, y las cuestiones de seguridad y de defensa comienzan a ser analizadas. Hoy dichos centros, tanto de la orilla norte como de la orilla sur, intentan realizar un análisis común y encontrar un lenguaje estratégico común.

El concepto de seguridad tal y como es percibido en el sur y en el este del Mediterráneo es el de la "seguridad ampliada" que agrupa diversos elementos:

- Los problemas de carácter económico, entre los que destacan la deuda externa, las relaciones económico-comerciales consideradas desiguales, o las migraciones.

- La seguridad nacional, que se confunde con la seguridad interior frente al islamismo radical, especialmente violento en Argelia, Egipto o Libia, pero también activo en los otros países norteafricanos (2). De hecho, constituye hoy el desafío central en materia de seguridad y un factor de perturbación en las relaciones regionales (tráfico de armas, desconfianza entre los países norteafricanos reflejada en el enfriamiento argelino-marroquí, etcétera).
- Los problemas de identidad, reflejados en el combate islamista contra la "occidentalización" de las sociedades del Norte de Africa o en el fortalecimiento de movimientos racistas y xenófobos en Europa (crecimiento del Frente Nacional en Francia).

En lo que respecta a las percepciones, ni los gobiernos ni las élites de los países del Norte de Africa perciben a Europa en términos de amenaza militar, aunque aquí Libia podría constituir una excepción. Para Europa no existe una amenaza claramente definida procedente del otro lado del Mediterráneo.

Problemas específicos de seguridad, por un lado, y problemas de desarrollo por otro afectan la estabilidad de la cuenca mediterránea en su conjunto. Desequilibrios económicos profundos; presión demográfica en dirección de la Unión Europea (UE), tanto sur-norte como norte-norte (Albania); la proliferación de armamentos de toda índole, en el este (Oriente Próximo), en el sur (Libia) y también en el norte (Chipre); o la persistencia de conflictos y litigios aún no resueltos (Argelia, Albania y los Balcanes en general, Chipre, Libia, Oriente Próximo en su conjunto, y el Sáhara Occidental) constituyen un botón de muestra. Es preciso subrayar que si bien los problemas del Mediterráneo afectan sobre todo a los países ribereños, las consecuencias políticas, económicas o militares de la evolución de la situación regional afectan y afectarán al conjunto de los países europeos.

LAS RESPUESTAS QUE SE DAN DESDE EUROPA A ESTOS PROBLEMAS

La celebración de la Conferencia euromediterránea de Barcelona en los días 27 y 28 de noviembre de 1995 puso de manifiesto el hecho de que el Mediterráneo necesita hoy políticas globales e integradoras que refuercen las aproximaciones bilaterales de antaño. La UE ha tomado buena nota de las insuficiencias del pasado e intenta hoy poner en marcha una auténtica política de vecindad. La reunión ministerial de Malta, en los días 15 y 16 de abril de 1997, que se ha visto negativamente afectada por el enfriamiento en el proceso de paz de Oriente Próximo, pone de manifiesto el interés de todas las partes –los Quince de la UE más los Doce mediterráneos asociados– por mantener vivo el proceso. La Unión de Europa Occidental (UEO) por su lado inició en 1992 un diálogo de seguridad con cuatro países de la Unión del Magreb Árabe (UMA) –Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez–, diálogo hoy ampliado a Egipto (desde 1994) y a Israel (desde 1995) (3). La OSCE en 1994 y la OTAN en 1995 han seguido también su ejemplo.

Aunque no nos vamos a detener en ellos si conviene hacer referencia a otros marcos de diálogo que reflejan la intensa actividad diplomática, con frecuencia desconocida, que el Mediterráneo provoca. El proceso de paz en Oriente Próximo (4), la Conferencia económica de desarrollo regional iniciada en Casablanca (1995) y continuada en Amman (1996) y El Cairo (1997) o el Foro Mediterráneo que agrupa a once países del Mediterráneo (idea lanzada por Egipto en 1991) (5), constituyen todos ellos marcos de contactos y de cooperación. En el terreno de la cooperación en materias de justicia e interior destacamos la iniciativa lanzada en Túnez en enero de 1995 por los Ministros del Interior de cinco países mediterráneos, un hito que ha permitido crear un ambiente de trabajo en común para hacer frente a desafíos como el terrorismo, los tráficos ilícitos o la criminalidad organizada que afectan, por igual, a todos los países de la región (6).

Antes de entrar en los detalles de la aproxi-

mación de la UE y de la UEO hemos de insistir en que, para que la cooperación consiga sus objetivos últimos, deberá realizarse en un ambiente de mutua confianza y de estabilidad. No olvidemos que una interesante experiencia de cooperación euromagrebí como fue el "Grupo 5 + 5" (7) está congelada desde 1992 a causa del embargo de la ONU contra Libia y de la situación en Argelia, o que la propuesta española primero y luego hispano-italiana de una Conferencia de Seguridad y de Cooperación para el Mediterráneo (CSCM) jamás vio la luz.

El proceso de Barcelona

Las razones del éxito de la Conferencia de Barcelona han sido fundamentalmente tres:

1. La adopción por unanimidad y sin reservas de una Declaración ambiciosa y de un Programa de Trabajo que la completa, y que establecen las bases de las relaciones euromediterráneas futuras. Ambos documentos garantizan la continuidad del proceso.
2. Ha reunido en el proceso a países que aún son formalmente enemigos como Siria, Israel o Líbano, ausentes de otros foros.
3. Los 27 participantes se han comprometido a respetar una serie de reglas de conducta que deberán garantizar la estabilidad tanto dentro como fuera de sus fronteras.

El Programa de Trabajo creó un Grupo de 27 Altos Funcionarios que, desde entonces, trabajan específicamente sobre las cuestiones políticas y de seguridad. El Grupo se ha visto afectado por la evolución del proceso de paz en Oriente Próximo —y buena prueba de ello ha sido el retroceso producido en Malta—, pero es importante destacar que el trabajo realizado durante año y medio, y el que está por venir, contribuye a crear un marco de discusión permanente sobre las cuestiones de seguridad. El Grupo ha elaborado documentos, ha redactado una lista de medidas específicas de seguridad y de confianza y ha dis-

tribuido entre sus miembros tres cuestionarios a rellenar en un ejercicio práctico de transparencia:

- uno sobre la firma/ratificación de acuerdos internacionales en materia de protección de derechos humanos;
- un segundo sobre la firma/ratificación de acuerdos de desarme o de control de armamentos;
- y un tercero sobre la firma/ratificación de acuerdos en materia de colaboración en la lucha contra el terrorismo.

Por otro lado, el proceso de Barcelona ha incentivado la creación de una red de institutos de estudios de política exterior y de seguridad, que ya funciona, y gestiona ahora la creación de una segunda red de institutos, esta vez de centros oficiales de estudios de defensa y de formación militar.

El diálogo de la UEO con algunos países del Mediterráneo

La UEO, que ya desde 1986 había creado en su seno un Subgrupo de Trabajo del Consejo Permanente sobre el Mediterráneo, inicia en 1992 contactos con Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez (8). En 1993 el Subgrupo se transforma en Grupo de Trabajo del Consejo Permanente de la UEO y se encargará de organizar el diálogo institucionalizado con los cuatro países del Magreb seleccionados.

Desde 1994, el Grupo deberá tener en cuenta dos nuevos factores: el papel de la UEO como componente defensivo de la UE, y las relaciones de la UEO con la OTAN. En 1994 el diálogo se ha ampliado a Egipto y en 1995 a Israel.

Hoy la UEO sigue atentamente la evolución de este diálogo teniendo en cuenta el proceso de Barcelona así como las otras iniciativas análogas, incluyendo el diálogo de la OTAN con los países mediterráneos. De hecho, el Grupo Mediterráneo de la UEO ha recibido del Consejo el Mandato de "aportar su experiencia al proceso de Barcelona en respuesta a las solicitudes de la UE" (9).

El diálogo de la OTAN con algunos países del Mediterráneo

Iniciado el 8 de febrero de 1995 el diálogo de la OTAN con seis países de la orilla sur del Mediterráneo se lanza en un principio como una simple iniciativa política, destinada a dar a conocer la nueva Alianza Atlántica a los vecinos meridionales más inmediatos (10). El ejercicio, de por sí ya importante en la medida en que contribuye a mejorar la transparencia y con ella la confianza, podría desembocar en una aproximación mucho más ambiciosa entre ambas orillas en el terreno de la seguridad. La posibilidad de ver participar a los seis socios mediterráneos en Cursos del Colegio de Defensa de la OTAN en Roma o en la Escuela de la Alianza en Oberammergau se dibuja en el horizonte (11), y las reuniones en Bruselas se multiplican. La iniciativa, potenciada por España, es más necesaria que nunca dada la desconfianza con la que aún se mira desde el sur a la OTAN (12).

La OSCE y el Mediterráneo

La cumbre de la OSCE en Budapest en diciembre de 1994 marca el inicio de un programa diversificado de intercambios de información entre la OSCE y cinco países de la otra orilla: Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez. En Budapest se creó un Grupo de Contacto encargado de llevar adelante el diálogo. Además, la OSCE ha celebrado ya dos seminarios con los socios del sur del Mediterráneo, uno en El Cairo (1995) y otro en Tel Aviv (1996), en los que se han estudiado diversas medidas de confianza y de seguridad que Europa ha experimentado, con vistas a analizar la posibilidad o no de aplicarlas a la región mediterránea.

CONCLUSIONES

Aunque el tortuoso proceso de paz en Oriente Próximo atraviese períodos graves como el actual, es necesario asumir que la región mediterránea necesita con urgencia políticas globales e integradoras.

El proceso de Barcelona intenta poner en

marcha un verdadero mecanismo de seguridad vinculando a 27 países. La UEO, la OTAN y la OSCE buscan por su lado desarrollar la confianza recíproca en la región. En un primer momento, estas organizaciones deberían cooperar entre sí, antes de proponer medidas de confianza y de seguridad concretas. La pluralidad de iniciativas mediterráneas es positivo, ya que muestra el interés por la región, pero éstas deben ser complementarias entre sí para evitar el desgaste de energías y la creación de confusión.

De hecho, un proceso de acercamiento y de coordinación entre las distintas organizaciones ha empezado ya hace algún tiempo, y comienza a dar sus resultados. Ahora es el momento de activar medidas de confianza y de seguridad concretas, algunas de las cuales citamos a continuación:

- En el ámbito de la transparencia, y aparte tanto de las iniciativas bilaterales (maniobras conjuntas, intercambio de oficiales en las academias militares, intercambio de información) como de los diálogos institucionalizados ya citados, hay que citar la experiencia de la transparencia con respecto a las fuerzas multinacionales que se están creando hoy en Europa, sobre todo de EUROFOR y de EUROMARFOR.
- La lucha contra los nuevos riesgos -terrorismo, tráfico ilícito y criminalidad organizada- constituye hoy un desafío para los gobiernos de los países mediterráneos, que deberán estrechar la cooperación entre ellos una vez asumido que el problema es común a todos (13).
- El mantenimiento de la paz, terreno en el que tanto los países del norte como los del sur del Mediterráneo tienen una bien ganada experiencia, se perfila como un área de cooperación: cursos, operaciones conjuntas sobre el terreno (fuerzas de Egipto, Jordania y Marruecos engrosan las filas de la SFOR en Bosnia), posibilidad de contribuir a reforzar el mecanismo africano de solución de controversias puesto en marcha por la OUA, etcétera, son algunos ejemplos de este área de cooperación potencial.

NOTAS

(1) Las opiniones expresadas en la presente ponencia corresponden al autor y en modo alguno vinculan a la UEO o a su Instituto.

(2) Esta percepción de la amenaza interior ha obligado a modificaciones en la doctrina, planificación y dotaciones de algunas Fuerzas Armadas de la región. Véase ECHEVERRÍA JESUS, Carlos: "Las Fuerzas Armadas Argelinas ante los Nuevos Desafíos", Ejército, junio 1997, pp. 34-38.

(3) Véase ECHEVERRÍA JESUS, Carlos: "La UEO y la seguridad en el Mediterráneo", Ejército núm. 668, diciembre 1995, pp. 69-71.

(4) El proceso de paz dio a luz a cinco grupos de trabajo establecidos en función de un criterio sectorial: Control de Armamentos, Cooperación Regional, Agua, Refugiados y Medio Ambiente.

(5) El Foro Mediterráneo ha dado un carácter informal a las reuniones de Ministros de Asuntos Exteriores. En 1994 tres grupos de trabajo fueron creados: sobre aspectos políticos, sobre cuestiones socioeconómicas y sobre el ámbito cultural.

(6) Véase Declaración de Túnez de 21 enero de 1995, firmada por los Ministros del Interior de Argelia, España, Francia, Italia, Portugal y Túnez (3 páginas).

(7) El "Grupo 5 + 5" agrupaba a los cinco miembros de la UMA y a cinco países europeos: España, Francia, Italia, Portugal y Malta.

(8) Tanto en el Subgrupo primero como en el Grupo de Trabajo después, los Estados están representados por funcionarios de los Ministerios de Asuntos Exteriores y de Defensa.

(9) Véase la Declaración Ministerial de Ostende de 19 de noviembre de 1996, punto 38.

(10) Este diálogo engloba a Egipto, Jordania (desde noviembre de 1995), Israel, Marruecos, Mauritania y Túnez.

(11) Véase SOLANA, Javier: "Hacia la Cumbre de Madrid", Revista Española de Defensa, marzo 1997, pp. 36-37.

(12) Véase el artículo del profesor marroquí MAALMI, Abdelouhab: "L'OTAN et le sud de la Méditerranée, les malentendus d'un dialogue", en L'Annuaire de la Méditerranée, Casablanca-Paris, GERM-Publisud, 1996 pp. 52-55.

(13) En este sentido es importante destacar el papel que un cuerpo como la Guardia Civil, y las Fuerzas Armadas en general, pueden desempeñar asistiendo a las autoridades civiles en tal esfuerzo. Véase NATO Defense College (ed.): Military Assistance to the Civil Authorities in Democracies: Case Studies and Perspectives Frankfurt am Main, Peter Lang, 1997.