

REALIDADES Y PROBLEMAS DE UNA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN PARA EUROPA

Por MARISA RODRÍGUEZ MOJÓN

En marzo de 1991, Jacques Delors, entonces presidente de la Comisión Europea, decía en una conferencia, en el Instituto de Estudios Estratégicos de Londres:

«La guerra del Golfo nos ha dado una lección objetiva sobre las limitaciones de la Comunidad Europea (CE) deberíamos interpretarlo como una razón más para movernos hacia una unión política que incluya una política exterior y de seguridad común» (J. Delors 1991, p. 99).

Era la reivindicación del momento. En opinión de Delors, que además de presidir la Comisión es francés, todo el esfuerzo realizado hasta la fecha en los procesos de integración económica y cooperación política irían perdiendo sentido a menos que se lograra transmitir a la opinión pública la idea de que lo que se estaba realizando era un proyecto de grandeza histórica, mediante el cual se lograría la creación de una «Europa europea». Una Europa capaz de contribuir a la reestructuración del nuevo orden internacional en curso, incluso participando eficazmente en la tarea de imponer respeto a las leyes internacionales, como acababa de hacer Estados Unidos en el Golfo.

Esta idea era compartida por muchos miembros de la CE, pero no por todos. Especialmente Gran Bretaña, que siempre ha mantenido serias reticencias respecto a la posibilidad de ceder su soberanía en materia de política exterior y defensa para delegarla en una entidad supranacional.

Tampoco el Gobierno de Estados Unidos estaba seguro de que esta fuera una buena solución. Desde 1990 se estaba buscando cómo sustituir la fun-

ción que había desempeñado la OTAN durante las cuatro décadas de guerra fría, de manera que esta Organización continuara cumpliendo un papel importante en el escenario noroccidental. La Administración republicana veía con desconfianza la posibilidad de que los europeos constituyeran su propia identidad defensiva al margen de esta Organización.

La necesidad de una unidad de decisión europea en materia de política exterior

Los proyectos europeos de conseguir consolidar algún foro que permitiese a los países miembros de la CE alcanzar una unidad de acción en política exterior y de seguridad eran, sin duda, resultado de una dinámica interna a la Comunidad, en la medida en que las transformaciones derivadas de la progresiva integración económica y social de los países miembros iba propulsando la creación de una entidad colectiva con significación propia dentro del sistema mundial. A lo que habría que añadir el lógico interés por consolidar una CE sin fisuras, evitando escisiones y disensiones internas que renueven los enfrentamientos de épocas pasadas.

Los intentos europeos de conjuntar sus opiniones al abordar decisiones relativas a su seguridad se iniciaron hace décadas. Desde 1968 funciona dentro de la OTAN el llamado Eurogrupo, que intenta coordinar la política europea celebrando una reunión de los ministros de Defensa europeos la víspera de los encuentros ministeriales del Comité de Planes de Defensa de la OTAN. Francia no pertenece, debido a que en este Eurogrupo se reúnen los países que participan en la estructura militar integrada.

La actividad más importante que han conseguido coordinar los miembros europeos de la OTAN, a través de diversas plataformas, es la de armamento. Europa siempre ha tenido un déficit en la balanza comercial con Estados Unidos en el área de armamento. Para Estados Unidos esto se compensa con el superávit de la balanza comercial general. En 1976 se creó el Grupo Europeo Independiente de Programas (GEIP), en el que sí participa Francia, y cuyo objetivo es conseguir que haya una mayor cooperación europea en materia de investigación, desarrollo, producción y adquisición de armas. Este Grupo cobró mayor vitalidad a partir de 1983, bajo la Presidencia holandesa. En los últimos años, sus proyectos han tenido altibajos, pues los acordados en los últimos años de la década de 1980 perdieron gran parte de su valor después del colapso de los soviéticos en Rusia y la desaparición del Pacto de Varsovia. Sobre todo teniendo

en cuenta que Alemania ha heredado material militar de la Unión Soviética como parte de los pactos para la retirada de las tropas rusas de su territorio, entre otro, un número de aviones *Mig*, que anteriormente habían constituido una fuente de preocupación para Europa.

Los cambios en los equilibrios mundiales que empezaron a sentirse en la década de 1970, con la emergencia de Alemania y Japón como importantes potencias económicas y financieras, y que se precipitaron a partir de 1989, con el derrumbe del bloque soviético, son acontecimientos trascendentales que muchos gobiernos europeos consideran que deben de impulsar a las naciones europeo-occidentales a esforzarse por conseguir una concertación eficaz en cuestiones de política exterior.

Ciertamente, las palabras de Delors respecto a la guerra del Golfo reflejaban los sentimientos de más de un gobierno europeo. Otras crisis posteriores han ayudado a los miembros de la CE a reconocer las ventajas que podrían derivarse de una acción más concertada en materia de seguridad, y definitivamente, de política exterior. Probablemente, la guerra en el territorio de la antigua Yugoslavia sea la más importante. Algunos políticos estadounidenses se han permitido palabras muy duras respecto a la «impotencia de Europa Occidental» para controlar la evolución de los acontecimientos en ese territorio (M. J. Hillenbrand 1994, p. 171). Sin embargo, es evidente que la Comunidad difícilmente puede enfrentarse a problemas que no están previstos en sus objetivos. Si la Comunidad ha centrado su interés, y su arquitectura institucional, en una política principalmente económica, es sólo natural que tenga dificultad para enfrentar de manera colectiva, y acertadamente, problemas de política exterior y de seguridad.

Otro asunto político es el planteado por la solicitud de varios países del área ex soviética de integrarse en la UE. Evidentemente, sus economías todavía no han desarrollado una dinámica similar a la de los países europeo-occidentales, pero casi todos los dirigentes reconocen que Hungría, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca tienen justas razones para preocuparse por su futuro político, y es natural que anhelan pertenecer a una organización ya consolidada, como es la UE, que garantice de alguna manera el no-retorno a dependencias anteriores. Es legítimo que estos países se planteen quien garantiza su seguridad.

Finalmente, existen nuevos riesgos de seguridad que, aunque no directamente ligados a la defensa en su concepto tradicional, sí deben solucionarse a través de decisiones concertadas de política exterior. La protec-

ción del medio ambiente y el terrorismo serían algunos de ellos. En la actual situación europea, merecen especial atención los nuevos flujos migratorios que, en estos momentos, son muy fuertes. Flujos que vienen tanto desde el norte de África como desde el este de Europa, y que afectan a todas las naciones de la UE, ya que entrando en una se abre el camino para pasar a las demás. Es una labor conjunta el hallar el modo de integrar a los inmigrantes dentro de un modelo de relaciones comunitarias armoniosas.

Las dudas del aliado norteamericano

A pesar de todas las razones anteriores, durante mucho tiempo en Estados Unidos se ha desconfiado de la posible constitución de una política de seguridad común en Europa.

Un factor que no hay que olvidar es el hecho de que, en su momento, hubo también una reacción desconfiada de muchos europeos —a nivel de gobiernos y a nivel de ciudadanos— ante las zozobras que en la década de los años ochenta había promovido la evolución de la carrera de armamentos entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y las preocupaciones económicas planteadas en la Alianza.

Desde principios de la década de 1980, en medios políticos de Estados Unidos viene reiterándose que Europa Occidental debería de asumir una parte mayor de los gastos de defensa de la OTAN. El llamado *burden sharing* está en el *Mansfield Amendment*; Henry Kissinger se ha referido a ello explícitamente en varias ocasiones; y se ha planteado en las discusiones del Congreso de Estados Unidos

Como recuerda Andrés Ortega (1986, pp. 200-208), en junio de 1984, el senador Sam Nunn propuso en el Congreso que se retirasen 30.000 soldados norteamericanos de Europa entre 1987 y 1989 si los aliados no aumentaban su contribución económica a la defensa común. Esta enmienda fue derrotada, pero preocupó seriamente a los gobiernos europeos. En 1985, el mismo senador Nunn, «ante las mejoras que había apreciado en la OTAN y en el esfuerzo de los aliados» propuso que, de los fondos de defensa del presupuesto de Estados Unidos para 1986-1987, se apartaran 200.000.000 de dólares para dedicarlos a programas de cooperación cofinanciada, en nuevas tecnologías en el campo de los armamentos, entre Estados Unidos y Europa. Los europeos, a través del GEIP, aceptaron la oferta de cooperación, aportando los otros 200.000.000. La enmienda, esta vez, sí fue aprobada.

En 1988 se organizó un panel de discusión sobre el reparto de los gastos de la defensa con los aliados europeos, dentro del Comité de las Fuerzas Armadas de la Cámara de representantes del Congreso de Estados Unidos. El contenido de sus discusiones está recogido en el documento: *Report of the Defence Burden-Sharing Panel of the Committee on Armed Services*. (US House of Representatives, 1988). El panel se había convocado a raíz de la polémica suscitada por la aparición, en enero de 1988, del Informe *Discriminate Deterrence*, resultado de los trabajos de la Comisión para una Estrategia Elaborada a Largo Plazo, más conocido como Informe Ikle, por ser uno de sus presidentes Fred F. Ikle, entonces subsecretario de Defensa para Asuntos Políticos. Otro de los miembros de la Comisión era Henry Kissinger. Este Informe analizaba las principales líneas de acción que deberían seguirse en los planes de seguridad estadounidense para los próximos 20 años, y en él se incluían análisis y recomendaciones que provocaron gran controversia, entre otros una valoración negativa de España y Portugal, que «han demostrado poca preocupación por su papel de reforzamiento de Turquía u otras fuerzas aliadas en el Golfo». (F. Ikle y otros 1988, p. 66).

En su análisis de las transformaciones previsibles dentro del sistema mundial, el Informe señalaba (pp. 6-7) que el equilibrio entonces imperante se estaba alterando, para pasar de un sistema bipolar a un sistema multipolar. Se concedía gran importancia a la consolidación de Japón como la segunda potencia económica del mundo, y al innegable ascenso de China, que ellos estimaban que para el año 2010 podría ocupar el tercer lugar en la economía mundial. Como consecuencia de ello, decía, las alianzas podrían cambiar, y era necesario diversificar la concentración de los emplazamientos de fuerzas norteamericanas, aliviando el escenario europeo, y reforzando otros, como el de Asia.

En el año 1984 el volumen de los intercambios comerciales de Estados Unidos con los países del Pacífico superó, por primera vez, el volumen de los intercambios con Europa.

A pesar de todo ello, la dinámica de las relaciones entre Estados Unidos y la UE ha permitido a ambas partes encontrar la forma de superar las suspicacias mutuas.

En la Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación, emitida por los jefes de Estado y de Gobierno participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte, celebrada en Roma los días 7 y 8 de noviembre de 1991, el

párrafo tercero se titula «Una Nueva Arquitectura de Seguridad». (Documentación OTAN 1991, p. 19). Dice textualmente:

«Los desafíos con que nos enfrentamos en esta nueva Europa no pueden abordarse de manera global a través de una institución única, sino en el marco de instituciones relacionadas entre sí que sirvan para unir a los países de Europa y América del Norte. Por consiguiente, estamos trabajando en una nueva arquitectura de seguridad europea donde la OTAN, la CSCE, la CE, la UEO, y el Consejo de Europa, se complementen.»

La introducción de la UEO entre las instituciones citadas fue un avance respecto al comunicado emitido por el Consejo del Atlántico Norte, de 18 de diciembre de 1990, en el que se decía que:

«La mejor manera de garantizar la seguridad y cooperación en la Europa del mañana es a través de un marco de instituciones interrelacionadas. Los tres elementos clave de la arquitectura europea son: la Alianza, el Proceso de Integración Europea, y la CSCE». (Comunicado OTAN 1990. p. 3).

Poco después de la Declaración de Roma sobre Paz y Seguridad, de la OTAN, los representantes de los países miembros de la CE firmaron el Tratado de la Unión Europea en Maastricht, y en este documento, por primera vez en la historia del proceso de integración europea, se dedica un apartado a «Disposiciones relativas a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)». (Red. Maastricht, 1991).

Las dudas quedaron disipadas en enero de 1994, cuando el presidente estadounidense Bill Clinton reafirmó la intención de Estados Unidos de continuar participando en la defensa de Europa Occidental, y al mismo tiempo aseguró que esta participación se vería reforzada con el desarrollo de la PESC, durante la Cumbre de la OTAN (*Financial Times*, 1994).

Las diplomacias europea y norteamericana habían logrado encontrar un consenso.

Análisis de las previsiones relativas a política exterior y de seguridad común del Tratado de la UE

El título V del acuerdo conocido como Tratado de Maastricht, en el que se desarrollan las previsiones del Acta Única para la creación de una Europa unida, está dedicado a establecer las disposiciones por las que se regirá

una política exterior y de seguridad común. Supone una revisión importante de la legislación comunitaria inicial. El artículo 223 del Tratado de Roma excluía, de forma expresa, de la competencia de la CEE «la producción y el comercio del material de defensa», dejando a cada Estado miembro la decisión de «adoptar las medidas que estime necesarias para la protección de sus intereses esenciales de seguridad, y de lo referido a la producción o comercio de armas, municiones y material de guerra». El Acta Única contiene ya una alteración de esto. El artículo 30 del Acta Única dice que «las altas partes contratantes están dispuestas a una mayor coordinación de sus posiciones sobre los aspectos políticos y económicos de la seguridad», reconociendo que una cooperación más estable en materia de seguridad contribuiría de manera esencial al desarrollo de la entidad europea en materia de política exterior. El Acta Única, además, estableció una nueva dinámica de cooperación en política exterior a través de la Cooperación Política Europea, cuyo éxito sirvió para animar hacia una mayor integración en este campo.

El título V del Tratado de la UE es concreto, estableciendo que «La Unión y sus Estados miembros definirán y realizarán una política exterior y de seguridad común» que «abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad», incluida la formulación, en su momento, «de una política común de defensa, que pudiera conducir»... «a una defensa común». Se prevé «una cooperación sistemática entre los Estados miembros» para la realización de esa política, y establece que esos Estados «velarán por la conformidad de sus políticas nacionales con las posiciones comunes». Para garantizar el cumplimiento de este acuerdo, se designa al Consejo como la institución europea capacitada para controlar este ámbito de la política comunitaria, velando por su cumplimiento y tomando decisiones varias, como es la posibilidad de una acción común, su alcance preciso, los objetivos generales y específicos, las condiciones, e incluso el límite temporal (artículos J. 3 y J. 8). El papel del Parlamento está contemplado en el artículo J. 7, por el que se establece que la Presidencia «consultará con el Parlamento Europeo, los aspectos principales y las opciones básicas»... y «velará por que se tengan debidamente en cuenta las opiniones del Parlamento». También da entrada en este ámbito a la Comisión, al establecer que este organismo podrá plantear preguntas y presentar propuestas al Consejo (artículo J. 8) y se establece que «estará plenamente asociada a los trabajos en el ámbito de la política exterior y de seguridad común» (artículo J. 9).

Es de destacar que en este título se constituye a la UEO como el organismo que debe ocuparse de llevar adelante una política de defensa comunitaria. En su artículo J. 4 se «pide a la UE Occidental»... «que elabore y ponga en práctica las decisiones de acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. El Consejo, de común acuerdo con las instituciones de la UEO, adoptará las modalidades prácticas necesarias». Después se aclara que ello no interferirá con las obligaciones de los Estados miembros de la OTAN, sino que «respetará las obligaciones que impone a determinados Estados miembros el Tratado del Atlántico Norte, y la política de la UE será compatible con la política común de seguridad y de defensa establecida en ese marco».

Las disposiciones son muy precisas en cuanto a los órganos que deberán tomar las decisiones de defensa, tanto dentro de la Comunidad como de la UEO, estableciendo las relaciones entre una y otra institución. Las cuestiones de defensa serán decididas por común acuerdo entre el Consejo y las instituciones de la UEO (artículo J. 4).

Hay una referencia expresa a las obligaciones de los países que sean miembros, al mismo tiempo, del Consejo de Seguridad de la ONU, estableciéndose que «se concertarán entre sí», y los que sean miembros permanentes «se esforzarán por defender los intereses de la Unión» (artículo J. 5).

Simultáneamente, se produce, también en Maastricht, una declaración de los miembros de la UEO, y otra del Consejo Europeo.

En la primera, los Estados miembros de la UEO se felicitan por la decisión de la CE de desarrollar una identidad de seguridad y defensa, invitando a los Estados miembros de la UE a que se adhieran a la UEO, y a los demás Estados europeos miembros de la OTAN a que se hagan miembros asociados de la UEO, de forma que puedan participar plenamente en sus actividades. Se establece, asimismo, que la UEO es un medio «para reforzar el pilar europeo de la Alianza Atlántica».

El Consejo Europeo, por su parte, declara que puede contribuir a las cuestiones relativas a política exterior y de seguridad común, de la UE, de varias formas, entre ellas, en el control de la transferencia de tecnología militar a terceros países, y el control de las exportaciones de armas: como vemos, la «nueva arquitectura» anunciada por el Consejo del Atlántico Norte se va articulando en Europa.

La UEO tradicionalmente ha tenido una interesante función política como instrumento útil para afrontar la inevitabilidad de transformaciones impues-

tas por la dinámica de la historia. El Tratado Modificado, o Acuerdo de París de 1954, permitió el ingreso de la República Federal de Alemania en la OTAN, al proporcionar a los gobiernos del resto de los países europeos miembros de la Unión una plataforma para controlar el desarrollo bélico de Alemania, a través de las limitaciones que establecían los Protocolos, y muy especialmente, de la Agencia de Control de Armamentos. Para Europa Occidental, puede llegar a ser una buena plataforma de entendimiento en cuestiones de defensa, y muy especialmente en proyectos de cooperación en armamentos y desarrollo de tecnologías avanzadas, que sería difícil afrontar por cada país individualmente.

Desde las decisiones tomadas en Maastricht, completadas por la Declaración de Petesberg de la UEO, en junio de 1992, este organismo ha progresado en la tarea de ir adquiriendo capacidades que le permitan afrontar sus nuevas responsabilidades.

- Ha definido sus misiones. Estas son: la defensa del territorio de los Estados miembros de la EU, en virtud del artículo V del Tratado de Bruselas modificado, y del Tratado de Washington. Y las operaciones de gestión de crisis, de mantenimiento de la paz y humanitarias.
- Ha trasladado su sede a Bruselas, para facilitar sus relaciones con la OTAN y con la UE, y ha establecido una Célula de Planeamiento en esta ciudad.
- Los jefes de Estado Mayor han comenzado a reunirse periódicamente.
- Se ha decidido reformar la Agencia de Control de Armamentos, que será absorbida por una nueva Agencia Europea de Armamentos.
- Los países miembros están decidiendo la asignación de fuerzas que pueden poner a disposición de este organismo en el cumplimiento de sus tareas. A este efecto, tiene especial relevancia el Cuerpo de Ejército europeo (integrado por Francia, Alemania, Bélgica, España y Luxemburgo), y una posible fuerza aeronaval europea, por iniciativa italo-franco-española.
- Se han hecho grandes progresos en la articulación de una colaboración UEO-OTAN, especialmente a través de la propuesta denominada *Combined Joint Task Force*, por la que la UEO utilizaría las facilidades de la OTAN en control, comunicaciones e inteligencia.

El socio norteamericano es bien recibido como árbitro de disensiones históricas, que la crisis en la ex Yugoslavia ha demostrado que todavía no están zanjadas. La única organización capaz de coordinar fuerzas de diferentes países, debido a las maniobras conjuntas que periódicamente se realizan desde hace décadas, sigue siendo la Alianza Atlántica. En junio de

1993, la OTAN y la UEO constituyeron un comando unificado para las operaciones de control del embargo impuesto por la ONU sobre Serbia y Montenegro, en el mar Adriático. La histórica *Combined Task Force 440* quedó bajo el mando del almirante italiano Carlo Alberto Vandini. (*Le Monde*, 17 de junio de 1993).

Ahora bien, no todos los países miembros de la UE son miembros de la OTAN, ni todos los que pertenecen a la OTAN son miembros de la UE. Éste es un problema que está siendo solucionado. La incorporación de nuevos países a la UE habrá de ser resuelta según se presente. Es posible que la mayor complicación provenga de la incorporación de países neutrales, como Suecia. Por el momento, está procediéndose a resolver la situación existente. Primeramente, en Maastricht se invitó a todos los miembros de la UE a adherirse plenamente a la UEO. Grecia lo ha hecho ya, mientras que Irlanda y Dinamarca han preferido limitarse a tener el estatuto de «observador». Islandia, Noruega y Turquía son miembros de la OTAN, pero no de la UE ni la UEO. Han sido invitados a convertirse en «miembros asociados», lo que les permitirá participar plenamente en las actividades de la UEO. De esta manera se posibilita la realización completa del proyecto de que la UEO sea el «pilar europeo de la Alianza» (Francisco Villar 1993, pp. 12-14). En opinión de este diplomático, «el sistema del Tratado de la UE de Maastricht... supone un compromiso razonable entre la europeización de la defensa y las necesidades de la defensa aliada en el seno de la OTAN» (Francisco Villar 1993, p. 10).

La realización de los proyectos políticos

Desde el 1 de noviembre de 1993, fecha en la que entró en vigor el Tratado de la UE, ha habido varias reuniones y se han tomado decisiones de indudable interés.

Respecto a Rusia, en un Consejo extraordinario celebrado el 29 de octubre de 1993, se decidió efectuar una acción común de observación durante la celebración de las elecciones legislativas de diciembre de 1993, conjuntamente con el Consejo de Europa y la CSCE. Con el objeto de coordinar adecuadamente la labor de todos los observadores propios, más los provenientes de otras organizaciones, más la relación de estos con las autoridades rusas competentes, la Unión decidió crear en Moscú una «unidad especial de recepción y coordinación», bajo la autoridad de la Presidencia, a la que se asociaría plenamente la Comisión. Aunque no se expli-

citaba en la resolución, el Comité procedió también a la creación de equipos multinacionales de observadores para enviarlos a todas las regiones de Rusia que fuera posible. Se seleccionaron 39 regiones de los 225 distritos electorales. En esta ocasión, en la que se procedió a una labor «sobre el terreno» se pudo comprobar cuales pueden ser los fallos de tal tipo de actuaciones conjuntas. Concretamente, en este caso hubo reticencias de algunos parlamentarios (de Parlamentos de los países miembros) a someterse a las decisiones y planificación hechas por funcionarios de la Comisión, por considerar que ellos no tenían que someterse a las decisiones de la rama ejecutiva de la UE. A pesar de esto, el resultado final fue satisfactorio por significar una acción conjunta de política exterior que involucraba a representantes de todos los países de la Unión.

En el mismo Consejo, de octubre de 1993, se decidió realizar una acción común de apoyo al proceso de transición democrática, y no racista, en África del Sur. El apoyo consistía en un programa coordinado de asistencia a la preparación de las elecciones que se celebrarían en ese país el 27 de abril de 1994.

La aportación de la UE consistió en proporcionar consejeros, asistencia técnica y de formación. También se proporcionó una asistencia para la educación «no partidista» de los electores. Asimismo, se decidió enviar un número importante de observadores, dentro del esfuerzo mundial coordinado por la ONU. Aunque los gastos derivados del envío de técnicos y consejeros corrió por cuenta del presupuesto comunitario, los salarios y gastos de los observadores fueron a cargo de los países que les enviaron.

Relación con los países de la Europa Central y Oriental (PECOS)

Los días 10 y 11 de diciembre de 1993 tuvo lugar la primera reunión del Consejo Europeo de Bruselas después de la entrada en vigor del Tratado de la UE. Los jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos expresaron su voluntad «de utilizar plena e inmediatamente las nuevas posibilidades que ofrece el Tratado para afrontar los problemas actuales y dar un nuevo impulso a la Unión». Se decidió iniciar una primera acción de diplomacia preventiva convocando, para la primavera de 1994, una conferencia inaugural para un pacto de estabilidad con los países de Europa Central y Oriental.

Dicho pacto de estabilidad quedaba desarrollado en un anexo. Su objeto era iniciar acciones de «diplomacia preventiva», suscitando relaciones de buena vecindad e incitando a los países a consolidar sus fronteras y a

resolver los posibles problemas derivados de la existencia de minorías nacionales.

Celebrada la Conferencia en París, en el mes de abril de 1994, se invitó a asistir a los PECOS, a los «vecinos» de los PECOS, a los países que tuvieran estatus de asociación con la Unión, y a representantes de las organizaciones internacionales interesadas por la iniciativa (CSCE, OTAN y ONU), siempre que estuvieran dispuestos a aceptar el concepto y las modalidades de la conferencia aprobados por la Unión. También podían asistir, en calidad de observadores, los demás Estados miembros de la CSCE que aceptaron dicho concepto y dichas modalidades. A raíz de esta conferencia, los PECOS pueden asociarse en algunas iniciativas de los países de la UE en materias propias de la PESC: acciones y posiciones comunes, gestiones y declaraciones. Se pretende con ello facilitar un mejor conocimiento mutuo, y la progresiva armonización de posturas en materias de política exterior, así como crear un hábito de relación permanente.

Este acercamiento a los PECOS se reiteró en las reuniones del Consejo de Copenhague y Corfú, en los que se reiteró que dichos Estados podrían llegar a ser miembros de la UE. En la reunión del Consejo celebrada en Essen, en diciembre de 1994, se decidió dar un mayor dinamismo y calidad al proceso, adoptando una amplia estrategia que implica la creación de «relaciones estructuradas» para fomentar la confianza recíproca y establecer un marco en el que abordar temas de interés común. También se solicita de la Comisión en este documento que, antes de la próxima reunión del Consejo, prepare un *Libro Blanco* sobre la aplicación de la estrategia de aproximación, y en particular, las formas de facilitar para los PECOS la adopción progresiva de la legislación sobre el mercado interior, y el desarrollo de las relaciones en el ámbito agrícola. Como novedad, se especifica que existe un interés por parte de la UE de que esta relación se extienda a los países del Báltico. Otro aspecto digno de subrayarse es la mención a que el Consejo ve «la aproximación de los países de la Europa Central y Oriental a la UE y a la UEO como una contribución a la seguridad y a la estabilidad de Europa».

El proceso de paz en Oriente Medio: La UE ha reiterado que seguirá siendo apoyado mediante la movilización de medios políticos, económicos y financieros, a través de acciones comunes y del examen de las propuestas de la Comisión. Entre estos medios, se contempla la cooperación regional y la limitación de armamentos encaminada a incrementar la segu-

ridad regional. También se contempla apoyar al gobierno autónomo provisional palestino que se establezca. Asimismo, se ha proyectado establecer un nuevo acuerdo con Israel.

Respecto al territorio de la antigua Yugoslavia, el Consejo ha demostrado una permanente preocupación. En todas las reuniones del Consejo se ha hecho una declaración por separado sobre el tema. La de 1993 plantea un plan de acción para garantizar el envío de la ayuda humanitaria, y la reanudación de las negociaciones entre las partes. Aunque se enumeran todos los acuerdos y recomendaciones que las partes en guerra no han respetado, y se exige de todas las partes que actúen con ánimo constructivo, confirman que la UE está dispuesta a asumir la parte que le corresponda en la aplicación del plan de paz. Asimismo «actuará para que se establezca el dispositivo necesario, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de la ONU recurriendo, entre otros, a los medios de la OTAN.

El Comité Político ha elaborado un informe, dirigido al Comité de Representantes Permanentes del Consejo, en el que se establecen las modalidades que deberían aplicarse para las relaciones políticas con los demás Estados del mundo, especificados todos ellos, por orden alfabético, de acuerdo con la experiencia anterior, obtenida durante el período de vigencia de la Cooperación Política Europea.

Relaciones entre la UE y los países del Magreb

Si la relación con los países del este y centro de Europa es un factor importante a considerar cuando se elaboran políticas comunes de acción exterior, y especialmente desde la perspectiva alemana, tampoco se olvida la importancia del resto de los vecinos. España, Francia e Italia, han insistido en los últimos años sobre la necesidad de concederle un rango especial a las relaciones con los países del norte de África, y más aún a los que integran el Magreb.

Desde 1992, la Comisión viene elaborando informes y proyectos referidos a las relaciones con los países mediterráneos, y muy especialmente con el Magreb. El documento titulado «Del Acta Única a pos-Maastricht» dice en uno de sus párrafos: ...«La CE está expuesta a las consecuencias demográficas, económicas y sociales de un desarrollo inadecuado de sus vecinos, tanto del Este como del Sur»... «La mayor parte de los países mediterráneos se enfrentan a una situación de inestabilidad política, un rápido crecimiento demográfico, importantes movimientos migratorios, y altas tasas de desempleo. Estos problemas, y en particular los del Magreb, son

también nuestros. Tal es la importancia de su influencia en la seguridad de la región, y de las presiones migratorias que ejercen sobre la Comunidad» (Comisión Europea, Com. (92) 2000 p. 15).

En el tiempo transcurrido desde la elaboración de ese informe, la CE primero, y después la UE, han incorporado esta preocupación a su política exterior común, buscando fórmulas para evitar problemas en sus relaciones con los países de esta zona. Una de las preocupaciones prioritarias ha sido la de contribuir a la creación de empleo en los países del Magreb. Algo importantísimo si se tiene en cuenta la estimación de que la población de estos países va a doblarse durante los próximos 35 años.

Se ha diseñado un tipo de relación, denominada de *partenariado*, que incluye una cooperación integral: política, económica y social; y que obliga a ambas partes a responsabilizarse de tomar las medidas adecuadas para posibilitar la creación de un ambiente político y psicológico capaz de evitar posibles obstrucciones a la resolución de crisis. Desde la UE hay un compromiso para estimular la recuperación económica del Magreb. Los países africanos, por su parte, deben acometer una serie de reformas que permitan su integración en este proyecto. Éstas incluyen la adaptación de sus estructuras económicas a los nuevos requerimientos de la economía mundial: reformas económicas, inversiones y creación de empleo, apertura de los mercados domésticos al mercado internacional, control del crecimiento demográfico, y liberalización política.

La UE, por su parte, también ha de reajustar su relación, incluyendo asistencia técnica, y consejos sobre la preservación del medio ambiente, en los proyectos de cooperación económica. Para que el *partenariado* funcione bien, los países del Magreb deberán hacer un esfuerzo por superar su tradición de considerar al Estado como un ente paternalista y proteccionista, al mismo tiempo que superar sus desconfianzas mutuas, debido a las ventajas que podría ofrecer el reforzamiento de organizaciones regionales como la Unión del Magreb Árabe. Si estos escollos se superasen, la UE ha estimado la posibilidad de crear, a medio plazo, una «zona de libre comercio regional» entre los 15 (UE) y los tres (Marruecos, Argelia y Túnez). Se ampliaría la cooperación a áreas como zonas rurales pobres, zonas urbanas marginales, e incluso miembros de la elite más preparada del Magreb, con objeto de evitar la fuga de cerebros desde estos países hacia Europa. También se ha considerado la dimensión de los derechos humanos. (Comisión Europea, Sec. (92) 401. pp. 11-19). Ya se han puesto en marcha varios proyectos de cooperación que implican la aceptación de

los compromisos arriba descritos. Los países más favorecidos son, por el momento, Marruecos y Argelia, después Túnez, y desde hace ya varios meses también Egipto, país con el que se ha empezado a negociar un acuerdo de asociación similar al de los otros tres, con el objeto de incluirle en la zona de libre comercio para el año 2000.

La reunión del Consejo Europeo celebrada en Essen, los días 9 y 10 de diciembre de 1994, concedió una especial mención a las relaciones de la UE con los países de la cuenca mediterránea, asunto que se cita en primer lugar dentro del párrafo referido a las «Relaciones exteriores de la CE» de su documento final, y se desarrolla en segundo lugar, sólo después de las relaciones con Europa Central y Oriental. Se califica a la zona como «territorio prioritario de importancia estratégica», y se reitera la voluntad de la UE de apoyarles para «convertir progresivamente su región en una zona de paz, estabilidad, bienestar y cooperación y para establecer, con dicho fin, una cooperación euro-mediterránea». También se establece en este documento «la intención de la futura Presidencia española de convocar en el segundo semestre de 1995 una conferencia ministerial euromediterránea» con el objeto de debatir en profundidad las futuras relaciones entre la UE y los países mediterráneos, abordando cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales. (ICE 1995, pp. 40-41).

Esta conferencia es una inciativa española, apoyada por Francia, que probablemente resultará muy beneficiosa para todos. La preocupación de España, Francia e Italia, por llamar la atención de sus socios europeos sobre la importancia de extender su zona de seguridad hacia el Sur, tanto como hacia el Este, parece natural dada la situación geoestratégica de estos países, pero no debería de ser menor en el resto de Europa, ya que las consecuencias de los riesgos planteados en el área mediterránea afectarán a todos los países de la UE.

Reflexión final

Evidentemente, el número de actividades relacionadas con la política exterior común desde la entrada en vigor del Tratado de la UE no son muchas. Pero sí son acertadas y oportunas, y demuestran la firme voluntad europea de ir desarrollando este campo de acción colectiva cuanto antes. En varias de ellas se puede observar como se ha contado con la ONU, la OTAN, o la CSCE, o incluso con todos estos organismos conjuntamente. Ello nos lleva a reflexionar sobre la frase que los representantes de la

Unión, y de la OTAN, gustan de utilizar cuando se refieren al proceso: la construcción de una nueva arquitectura de política exterior y de seguridad común de la Unión. Lo que implica la utilización de varios soportes arquitectónicos.

Durante las últimas décadas se ha acelerado el proceso de transnacionalización de las relaciones internacionales. En estas condiciones, los gobiernos europeos han comprendido que si quieren poder controlar los procesos político-económicos internos, tienen que reforzar su capacidad de acción internacional. Si los intereses de Alemania incluyen abrirse hacia el Este europeo, todos los miembros de la Unión tienen un interés en estudiar las implicaciones de la apertura hacia el Este. Y si España, Francia e Italia necesitan reforzar sus conexiones mediterráneas, toda la Unión ha de considerar el Mediterráneo como un espacio propio. Todo ello, respetando al mismo tiempo la diversidad de los países miembros. Además, la estabilidad del continente europeo y una verdadera reconciliación entre el Este y el Oeste, son elementos fundamentales para la continuación del proyecto de la UE. Los intereses objetivos impuestos por el entorno internacional y la absoluta necesidad de mantener la cohesión entre los miembros de la Unión, son factores fortísimos para empujar hacia el éxito los esfuerzos conjuntos en política exterior y de seguridad.

Bibliografía

— DELORS, J. «European Integration and Security», *Survival*, volumen XXXIII, número 2. Marzo-abril, 1991. Pp. 99-109.

Documentación de la OTAN:

— Comunicado Ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Servicio de Prensa de la OTAN. Bruselas, 18 de diciembre de 1990.

— Comunicado Ministerial del Consejo del Atlántico Norte. Servicio de Prensa de la OTAN. Bruselas, 1991.

— Declaración de Roma sobre Paz y Cooperación. Bruselas, 1981.

Documentación de la UE:

— Comisión Europea. Com (92) 2000. Bruselas, 1992.

— Comisión Europea. Sec (92) 401. Bruselas, 1992.

— Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Bruselas (10 y 11 de diciembre de 1993). SN 373/93. Bruselas, 1993.

— Comunicado del Consejo de la UE. 11524/93. Bruselas, 21 de diciembre, 1993.

— Comunicado final de la Reunión del Consejo Europeo de Essen, publicado por *Información Comercial Española*, 16-22 de enero de 1995. Pp. 35-45.

— Coreu. Objet. Action Commune: Le Soutien au Processus de Transition Democratique et Non-Raciale en Afrique de Sud. Fin de 4/6 NNNN. Elemento 256. Brusela, 1994.

- HILLENBRAND, M. *European Defence*. 27 de enero de 1994. «An Assesment of the EC Future», *Annals, AAPSS*, 531. Enero, 1994.
- IKLE, F. y otros. *Discriminate Deterrence*. U.S. Government Printing Office. Washington D.C. 1988.
- Joint Action: Observer Mision for the Parliamentary Elections in Russia. EU Oberver Unit. Bruselas, 1994.
- Le Conseil de L'Union Europeene. Objet: Acquis Dans le Domain de la PESC. Ch. F. Bruselas, 1994.
- ORTEGA A. «El purgatorio de la OTAN» Ediciones *El País*. Madrid, 1986.
- SOLANA J. Comparecencia ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados (19 de octubre de 1994). Asunto: *Para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento*. Oficina de Información Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 20 de octubre de 1994.
- VILLAR, F. *La nueva arquitectura europea de seguridad*. Oficina de Información Diplomática. Nota informativa número 1588/1993. Ministerio de Asuntos Exteriores. Madrid, 1993.