

# INSTRUMENTOS POTENCIALES DEL MEDITERRÁNEO OCCIDENTAL PARA MANTENER VIVA E INCLUSO PARA REVITALIZAR LA COOPERACIÓN EN LA CUENCA MEDITERRÁNEA EN SU CONJUNTO

Carlos Echevarría Jesús

*Profesor de Relaciones Internacionales  
en la Universidad Nacional de Educación a Distancia*

## Introducción

Como se recordará el acercamiento producido desde fines de los años ochenta del siglo XX entre algunos países de la orilla norte del Mediterráneo Occidental a algunos países del Magreb sirvió en gran medida de embrión para construir sobre él una cooperación euromediterránea más amplia una vez que el Proceso de Paz para Oriente Medio, arrancaba en Madrid en el otoño de 1991, posibilitó un mayor acercamiento entre ambas orillas al iniciar el deshielo en Oriente Próximo. Por otro lado, el importante compromiso mediterráneo de la Comunidad Europea-Unión Europea, necesario tras las dos ampliaciones mediterráneas de la década de los años ochenta –a Grecia en el año 1981 y a España y Portugal en 1986– ayudó a poner en marcha el Proceso de Barcelona (1995), mientras que el diálogo de seguridad emprendido por la Unión Europea Occidental en el año 1992 con Argelia, Egipto, Marruecos, Mauritania y Túnez, ampliado después a Israel y Jordania, sirvió de estímulo para que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) pusiera en marcha, también en el año 1995, un Diálogo Mediterráneo que abarca hoy a esos siete países tras incorporar a Argelia en el año 1999.

Lo que pretendemos en esta conferencia es subrayar lo que de útil se ha generado en el Mediterráneo Occidental en 20 años de activismo político-diplomático, no sólo en términos de creación de confianza entre los 10 socios –los cinco del arco latino y los cinco Estados miembros de la Unión del Magreb Árabe (UMA)–, sino sobre todo en el de lecciones aprendidas en términos de pragmatismo para que ese espíritu de diálogo y de cooperación se extienda también a la parte oriental de la cuenca, en principio mucho más afectada por conflictos varios que alimentan percepciones negativas mutuas más intensas. Este esfuerzo lo haremos siguiendo como hilo conductor algunos puntos concretos, un listado subjetivo de los elementos definidores de la subregión del Mediterráneo Occidental en su interacción con el resto de la cuenca; con ello no haremos un inventario exhaustivo de «pros» y «contras» para el establecimiento de una cooperación sólida en el marco mediterráneo sino que destacaremos algunos aspectos para alimentar una reflexión que debe de ser abierta en cuanto a su forma y desdramatizada por lo sincera en su fondo.

Veamos a continuación los puntos que desde nuestra aproximación pueden ser de utilidad para reforzar el diálogo y la cooperación en el Mediterráneo a través del aprovechamiento de las experiencias adquiridas en el Mediterráneo Occidental.

### **Un Mediterráneo Occidental más estable frente a un Mediterráneo Oriental más conflictivo**

Este es el primer axioma a desmentir. Quienes esto destacan miran sobre todo a Oriente Próximo, con sus diversos conflictos entre árabes e israelíes, aunque sin olvidar a los de algunos árabes entre sí, y a la tensión endémica greco-turca.

Olvidan quienes miran de esta manera tan superficial que árabes e israelíes como Estados se venían sentando juntos desde 1975 en el marco de la puesta en pie del Plan de Acción Mediterránea (PAM) o Plan Azul, lanzado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), como también lo hacían Argelia y Marruecos en el Mediterráneo Occidental a pesar del estado de sus relaciones en la segunda mitad de los años setenta y a lo largo de los ochenta. Árabes e israelíes compartían mesa multilateral mediterránea en el PAM desde pocos años después, dos, de la victoria israelí en la guerra del Yom Kippur (1973), o incluso en los años ochenta con Israel como un actor más en la guerra civil del Líbano a partir de 1978. Varios países árabes trabajaban también juntos a pesar de sufrir en los años ochenta Egipto el ostracismo por su paz en solitario con Israel, o a pesar de la tensión argelino-marroquí en torno al conflicto del Sáhara Occidental.

Grecia y Turquía vivían en los años ochenta sus peores momentos tras la invasión turca del norte de Chipre (1974) y su deshielo no llegaría hasta 1999. En concreto una guerra greco-turca pudo haber estallado en, entre otros momentos, 1987, cuando cazas turcos penetraron en el espacio aéreo griego sobre la parte continental del país.

En el Mediterráneo Occidental hemos insistido en la tensión argelino-marroquí a la que también podría añadirse en la década de los años ochenta la vivida en torno a Libia, con un acercamiento libio-marroquí en el año 1984 que se rompía abruptamente en el año 1986 o con la profunda crisis vivida entre Libia y Túnez en 1985. Tampoco eran fáciles las relaciones norte-sur en aquellos años y sólo hay que recordar las hispano-marroquíes que se enderezarían a fines de esa década o las de los Estados europeos en general con Libia (enfrentamiento franco-libio en el Chad y tensión entre Libia y Occidente en torno al terrorismo). Pero a pesar de este pesado lastre, España, Francia e Italia hicieron de sus aproximaciones particulares a la orilla sur del Mediterráneo –que perduraron y aún perduran– embrión de un esbozo de cooperación multilateral con el concepto del Mediterráneo Occidental y los cinco Estados del Magreb, por su parte, fueron capaces de sellar el Tratado de la UMA, el 17 de febrero de 1989 en Marrakech, tras superar coyuntural o definitivamente importantes recelos.

Vemos pues que tensiones y conflictos tampoco han faltado en el Mediterráneo Occidental pero cuando se aúnan voluntad política, ideas constructivas y aprovechamiento de tendencias (fin de la guerra fría, introducción generalizada de las fórmulas de cooperación e integración regional, etc.) se puede avanzar y ésta es la lección más importante a transmitir a nuestros socios de la parte oriental de la cuenca.

## **En el Mediterráneo Occidental Europa es más influyente en términos positivos que en el Mediterráneo Oriental, donde falta un valedor o estimulador exterior**

También este axioma debe de ser relativizado. Las Comunidades Europeas tenían desde los años sesenta relaciones individualizadas con los países del Magreb Central: Argelia, Marruecos y Túnez luego transformadas en acuerdos de cooperación con cada uno de los tres en el año 1976, exactamente igual que lo que tenía con el Mashrek, con Israel y con Turquía en el Mediterráneo Oriental. En ambos casos se trataba de un abanico de acuerdos dispersos, firmados por separado con cada país, y sin facilitar la integración regional ni en uno ni en otro lado de la cuenca.

Sí es cierto que la especificidad marroquí, buscada históricamente por el rey Hassan II, viene de antiguo en su relación con Europa y la receptividad a tal mensaje entre algunos socios comunitarios, con Francia y España a la cabeza, se reflejaba en los primeros años noventa en la negociación de una Zona de Libre Cambio (ZLC) entre Marruecos y la Comunidad. La contribución de nuevo del Mediterráneo Occidental con sus especificidades al Mediterráneo en su conjunto sería una realidad cuando este embrión de ZLC pasó a servir de modelo para construir como iniciativa multilateral euromediterránea el Proceso de Barcelona, en noviembre de 1995.

Volviendo de nuevo a la desmitificación de la Unión Europea, es importante destacar que ésta es tan visible o más en el Mediterráneo Oriental que en el Occidental, y ello por varios motivos a añadir a los contenidos específicos de los acuerdos de asociación o de cooperación firmados con cada socio mediterráneo. Entre estos motivos destacamos, entre otros, los siguientes: aceptaba en el año 1999 a Turquía como Estado candidato a la adhesión; se había comprometido en el Proceso de Paz para Oriente Medio presidiendo su Grupo de Trabajo sobre Cooperación Regional desde mediados de esa década; había apoyado desde su nacimiento, financiera pero también políticamente, en 1994, a la Autoridad Nacional Palestina (ANP); conforma el Cuarteto junto con Estados Unidos, Federación Rusa y la Organización de Naciones Unidas; y ha integrado a Chipre como Estado miembro en el año 2004 y ello sin haberse resuelto previamente el conflicto interno en la Isla.

Resumiendo podemos comprobar también aquí que el Mediterráneo Occidental aporta raíces históricas de relaciones norte-sur y aporta pragmatismo, pero que también ambas virtudes podemos encontrarlas, a poco que las busquemos, en la cuenca oriental, y ese es un buen comienzo para tratar de trasladar experiencias positivas desde el lado occidental hacia el oriental.

## **La cooperación en torno a las cuestiones típicas de la «seguridad blanda» (*soft security*) es más fácil en el Mediterráneo Occidental que en el Oriental lo que se impone es la «seguridad dura» (*hard security*)**

Este axioma parece para muchos uno de los más evidentes, sobre todo al ver tanto la proliferación de riesgos y amenazas tradicionalmente consideradas como de «seguridad blanda» y competencia de los Ministerios del Interior –tráficos ilícitos, terrorismo transfronterizo y, más tardíamente, los riesgos medioambientales– en el Mediterráneo Occi-

dental y ver menos o simplemente no ver tales riesgos y amenazas en el Mediterráneo Oriental por quedar cubiertos por las amenazas percibidas en términos clásicos, entre Israel y algunos de sus vecinos, entre Grecia y Turquía, entre el liderazgo posibilista palestino y los elementos díscolos dentro y fuera de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), entre Egipto y Sudán hacia el sur, o entre Siria y Turquía o Siria e Irak hacia el este, entre otros ejemplos.

De nuevo aquí, los «apriorismos» han sido perniciosos y sólo cuando se superen, si es que se logra, se podrían aprovechar algunas lecciones aportadas desde el Mediterráneo Occidental. Aunque en el Mediterráneo Oriental han sido más visibles los escenarios de guerra –guerras convencionales árabe-israelíes (1948, 1956, 1967 y 1973), guerra civil libanesa con participación de múltiples actores foráneos, etc.–, o la perduración de la amenaza de la misma, también lo han sido y lo siguen siendo notables ejemplos de pragmatismo: el deshielo greco-turco del año 1999, debido en gran medida a procesos endógenos en Ankara y Atenas, es memorable, y podría verse ahora continuado por un segundo, también endógeno, tras la cumbre greco-turca de Atenas este mismo mes de mayo; pero también lo son los Tratados de Paz entre Egipto e Israel (1979), entre Jordania e Israel (1994) o los Acuerdos de Oslo (1993) entre la OLP e Israel que llevaron a la creación en 1994 de la ANP.

El que los tráficos ilícitos y el terrorismo transfronterizo tengan gran presencia desde antiguo en el Mediterráneo Occidental, y que hayan dinamizado incluso la cooperación tal y como se refleja tanto en marcos bilaterales como en la multilateral Conferencia de Ministros de Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO), hecho este destacable en términos de ejemplo a seguir, no desmerece en nada la envergadura de fenómenos similares en la cuenca oriental. Tráficos ilícitos de seres humanos, de drogas o de armas, entre otros, y terrorismo constituyen también aquí una realidad desde antiguo. La amenaza del terrorismo aquí es probablemente la más difícil de definir dado que se superponen realidades diversas en el marco de complejos problemas sin resolver. Aunque en el Mediterráneo Occidental podemos decir que hay un gran consenso en lo que a la amenaza del terrorismo yihadista-salafista respecta –consenso que sin embargo, no existía aún como tal hace algo más de una década– en el Mediterráneo Oriental hay profundas diferencias a la hora de referirse a diversos terrorismos. Dejando de lado al ya casi inexistente protagonizado por grupos armenios (ASALA y otros) los problemas empiezan a la hora de tratar el kurdo –tradicionalmente muy virulento en Turquía, activo también en Irán, con santuario en Irak y cierta presencia aunque inactiva en términos terroristas en Siria– y ante todo y sobre todo el islamista en sus diversas acepciones. A título de ejemplo, poco parece importar a muchos, incluso en Occidente, que el Movimiento de Resistencia Islámico Palestino, más conocido por su acrónimo Hamás, coadyuvara a dinamitar con su terrorismo el Proceso de Paz lanzado a principios de los años noventa en la región, porque muchos, sobre todo en el mundo árabo-musulmán, están más dispuestos a definirlo como grupo resistente frente al ocupante israelí que como terrorista.

En cualquier caso la ANP o la seguridad egipcia no han tenido problema alguno en definirlo en determinados momentos como terrorista por su activismo pero, insistimos, está aún muy lejano el día en que sobre esta cuestión se pueda llegar a un consenso

sólido, incluso entre los países árabo-musulmanes. En esta línea más difícil aún es el tratar la figura del Partido de Dios Libanés, Hizbollah, por idénticos motivos. En cualquier caso y volviendo a la cuestión de la creación de consensos y de avances hacia la creación de un marco de cooperación regional sí sería importante ir forjando tales marcos –centrados por ejemplo en la lucha contra alguno o algunos tráfico ilícitos– aunque sean limitados a un pequeño número de países, pero coadyuvando a fijar precedentes y con ello una cultura en la materia. Recuérdese que en el Mediterráneo Occidental la definición de la amenaza terrorista no fue ni temprana ni generalizada: a algunos países y por distintos motivos les costó tiempo incorporarse a marcos que recogían tal amenaza en sus agendas y en el embrión de la CIMO, surgido en Túnez en el año 1995, faltaban unos cuantos países que ahora sí están. Igual pasó con respecto a otros riesgos y amenazas pero finalmente se ha conseguido ir avanzando en términos de vertebración.

### **Los tendidos energéticos y su importancia como vínculos**

Aquí el Mediterráneo Occidental aparece como ejemplo a seguir en términos de creación de interconexiones eléctricas y de otras en el ámbito de los hidrocarburos, en particular en el del gas natural. Nuestra afirmación no se refiere evidentemente a ese recurso fácil que encuentran algunos a referirse a estos tendidos en términos de creación de confianza entre Estados y entre pueblos, porque en este sentido nada garantiza que construir un oleoducto, un gasoducto o una interconexión eléctrica vaya a lograr tan arduo objetivo. Pero para lo que sí es útil es para aquello para lo que es construido, es decir para transportar energía, cualquier energía, y en ello ya hay semilla de esperanza porque es un facilitador de la relación entre Estados. Ello es así porque, de partida, ha habido una voluntad política inicial para construir el tendido, se comparten intereses y el trato recíproco se hace obligado, aunque en un principio sea limitado. Es por ello que en el Grupo de Trabajo sobre Cooperación Regional del Proceso de Paz para Oriente Medio se estudiaban experiencias como la magrebí y la euromagrebí, y la Unión Europea, que entre sus objetivos declarados para sus relaciones exteriores siempre se ha referido al fomento de la integración regional, presidía aquel esperanzador marco. En lo que al Mediterráneo Occidental respecta, una ventaja añadida es que las relaciones entre los Estados interconectados por gasoductos o por conexiones eléctricas o de otro tipo pueden ser mejores o peores pero en ningún caso pueden correr el riesgo de que degeneren como lo han hecho en ocasiones recientes las bilaterales entre Federación Rusa y Ucrania con consecuencias muy negativas para diversos países europeos.

Aquí también lo deseable en lo que respecta al Mediterráneo Oriental sería que aquellos países que tienen sus relaciones normalizadas: Egipto, Israel y Jordania actuaran a modo de estimuladores regionales creando precedentes para ir preparando el terreno a marcos más amplios. Recuérdese, a título de ejemplo, que en el año 2003, aprovechando un momento de esfuerzo diplomático sobre el terreno pero con el telón de fondo de fuertes enfrentamientos entre israelíes y palestinos aún recientes (segunda Intifada) se especulaba sobre escenarios de interconexiones eléctricas en la zona incluyendo por supuesto a la ANP.

## **El funcionamiento del Mediterráneo Occidental como *lobby* o grupo de presión dentro del marco más amplio del Mediterráneo**

Aunque sin caer en la ingenuidad de pensar que un Estado, sea el que sea de la región, vaya a anteponer los intereses de la subregión o de la región a los suyos propios, sí podemos afirmar que en marcos como el Mediterráneo Occidental (con el Grupo 5+5 y también con la CIMO) o en uno transversal y por tanto más regional que subregional como es el Foro Mediterráneo, se han llegado a madurar consensos que luego se han presentado con solidez en marcos más amplios como ha sido el Proceso de Barcelona. Bueno sería que en el Mediterráneo Oriental, donde lo cierto es que no hay vertebración alguna, una selección de países pudiera, sobre fórmulas *ad hoc*, elaborar aproximaciones coordinadas con potencialidades estimuladoras. Es verdad que en nada ayudan los conflictos de todos conocidos, ni tampoco la huida hacia adelante de Turquía buscando mejorar su posición en las negociaciones de adhesión a la Unión Europea, pero no olvidemos que también en el Mediterráneo Occidental hay aspiraciones y prioridades muy diferentes entre los Estados que lo componen. Recuérdese a título de ejemplo que tanto Turquía como Marruecos solicitaron formalmente su adhesión a las Comunidades Europeas en el mismo año, en 1987.

Esta actuación en forma de *lobby* sería aún más deseable hoy que en el pasado pues desde nuestro punto de vista el lanzamiento en el año 2004 de la política europea de vecindad y la sustitución del Proceso de Barcelona por la Unión para el Mediterráneo desde el año 2008 no hacen, ambas, sino diluir el Mediterráneo como región. Aunque es legítimo que cada país siga buscando la consecución de sus intereses nada obstaculiza que determinadas cuestiones puedan ser tratadas mejor desde marcos de cooperación y de integración regional. Incluso aspectos de la seguridad y de la defensa, que son y seguirán siendo ámbitos de la política de los Estados que en clave de responsabilidad tienen que ser nacionales, hay espacio para la interacción, el consenso y el acuerdo. En el Mediterráneo Occidental sabemos mucho de esto y por ello sería bueno que nuestros socios del lado oriental de la cuenca también puedan disfrutarlo, máxime si sabemos que en términos de definir amenazas y riesgos el Mediterráneo es uno, que tras casi 20 años trabajando sobre la necesidad de mejorar las percepciones mutuas aún queda un enorme trabajo por hacer y que, en cualquier caso, la idea de encapsular la cuenca aparentemente más estable de la que lo es menos no es factible: ni lo fue en la segunda mitad del siglo XX ni mucho menos lo va a ser en el mundo interrelacionado y global de principios del siglo XXI.

# **COLABORACIONES**