

# LA SEGURIDAD EN EL MEDITERRÁNEO. ¿HACÍA UNA OSCM?

Klaus Dieter Mehr

*Teniente coronel del Ejército de Tierra alemán  
Concurrente del I Curso de Estado Mayor de la ESFAS.*

## Introducción

El control de los riesgos procedentes de la región del Mediterráneo tiene una importancia significativa para Europa en este siglo. El establecimiento del Proceso de Barcelona de la Unión Europea marcó el encendido inicial de un proceso de cooperación y diálogo en desarrollo, extendiéndose también a las demás instituciones europeas importantes de seguridad y originando múltiples actividades de las distintas organizaciones, algunas veces mal coordinadas, con el fin de establecer estructuras de cooperación con países al sur del Mediterráneo. No obstante, el éxito hasta ahora resultó ser más bien modesto y no ha podido satisfacer las expectativas europeas.

Otro intento, antes del comienzo del Proceso de Barcelona, para establecer un foro de cooperación en el Mediterráneo era la idea de crear una Conferencia para la Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), que se basa originalmente en una idea de España e Italia del año 1990. Ciertamente, el detonante inicial para esa idea era el cambio radical en toda Europa. La idea de trasladar el proceso tridimensional de la Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) a los países del Mediterráneo, sin embargo, nunca ha alcanzado una fase operativa, pero sigue ahí como idea, y se ve apoyada sobre todo por los países limítrofes del norte del Mediterráneo. Teniendo en cuenta el reciente desarrollo positivo del Proceso de Paz en Oriente Próximo, esta idea vuelve a ganar importancia.

Ante esta situación, parece oportuno analizar la posibilidad de establecer un principio de resolución cooperativo, similar al modelo de la CSCE, que incluiría la zona del Mediterráneo en su conjunto.

## Condiciones básicas para la creación de una CSCM

Antes de responder a la pregunta, hasta qué punto se podrían trasladar las estructuras y los procedimientos de la CSCE y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) a la región del Mediterráneo, habría que examinar determinadas premisas, referente a la situación en el Mediterráneo, que fueron decisivas para el éxito de la CSCE.

La disposición al tratamiento no-militar de conflictos es una condición previa elemental para conseguir objetivos en materia de política de distensión. La formación de bloques,

unida a la capacidad de destrucción total mutua, llevó durante la guerra fría a ambas partes enfrentadas a la conclusión de reconocer finalmente el *statu quo* territorial y de política de sistemas y alianzas. El cambio no parecía posible ni por medio de presiones exteriores ni por una desintegración interna, sino únicamente a través de una «política de pequeños pasos», activando la comunicación y cooperación mutua, que desembocó finalmente en la creación de la CSCE. En el Mediterráneo no existe una estructura bipolar de conflictos, se trata más bien de una región de conflictos fragmentada, cuyos conflictos no se desarrollan paralelamente. Si bien se destacaron algunos países, que por su potencial demográfico, económico y militar reclamaban una posición privilegiada, como potencias regionales, tratando de dominar a la región o a los países limítrofes de la misma, pero no se produjo nunca un «equilibrio de fuerzas» comparable a la situación de bloques en la Europa de tiempos de la guerra fría.

El reconocimiento de la integridad territorial e inviolabilidad de las fronteras, basado en el principio de los Estados nacionales, ya es aceptado por los países al sur del Mediterráneo, si bien aún existen conflictos. El todavía gran número de conflictos fronterizos, internos y de secesión de algunos países del Mediterráneo demuestra que el proceso de consolidación regional y de integración a nivel de Estados nacionales todavía no ha avanzado lo suficiente como para hablar de una estabilidad interna de todos los países. La estructura y complejidad de los conflictos dificulta el desarrollo de principios de resoluciones. Aparte de los conflictos tradicionales (por ejemplo Israel y países árabes), existen tensiones entre las monarquías petrolíferas (por ejemplo Irán e Irak). A veces se forman también coaliciones espontáneas en esta región, dependiendo del conflicto (por ejemplo la guerra del Golfo II). Pero el hecho de que la totalidad de las guerras con pretensiones territoriales llevadas a cabo desde el año 1948 concluyeron sin éxito para los agresores, podría hacer pensar que la conclusión de los países europeos de que las guerras no sirven para cambiar el *statu quo*, también sea asumida en esta región. No hay que olvidar, sin embargo, que la CSCE/OSCE resultaba o bien resulta impotente, donde los adversarios de un conflicto no están dispuestos a colaborar. Su ventaja principal está en la prevención de conflictos.

Las estructuras de intereses complementarias y la variedad temática con la oportunidad de un equilibrio de intereses, tal como fueron establecidas en la CSCE con la integración de los tres cestos: «seguridad», «economía» y «derechos humanos», permitieron a los dos bloques antagónicos llegar a un equilibrio de intereses, sin disolver la estructura bipolar en sí. Por esa razón, un tratamiento de conflictos requiere la existencia y la integración de actores económicamente potentes en una CSCM para crear sistemas de estímulos, necesarios para que se puedan conseguir concesiones en los diversos campos de negociación.

No obstante, es problemático que la percepción de los riesgos de las organizaciones europeas y la percepción de las amenazas de los países al sur del Mediterráneo son de distinta naturaleza. Mientras que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la OSCE, la Unión Europea Occidental (UEO) y la Unión Europea se centran en problemas «blandos» de seguridad, por ejemplo migración, los países limítrofes al Sur consideran prioritarios problemas «duros» de seguridad, por ejemplo conflictos interestatales. Esta diferente manera de percepción dificulta un principio de resolución común, más que en

tiempos de la confrontación Oriente-Occidente, cuando estaban enfrentados dos bloques militares con la «misma» constelación de intereses.

La delimitación de una región de negociaciones a nivel geográfico y de política de seguridad debe tener en cuenta las interdependencias internacionales en política de seguridad. Es decir, todos los países involucrados en un conflicto regional deben sentarse en la mesa de negociaciones. Una delimitación estrictamente geográfica no parece conveniente en la región del Mediterráneo. Países, como por ejemplo Estados Unidos y Rusia, y organizaciones como la Unión Europea, que mantienen importantes intereses en la región, o bien están envueltos en constelaciones de conflictos a tener en cuenta en un proceso de conferencia, deberían estar dentro del conjunto de una CSCM para facilitar de entrada un tratamiento concreto de conflictos, y para dar a la realización de las negociaciones unas perspectivas reales de éxito.

La Unión Europea, con su potencial económico como sistema de estímulo, constituye la organización central para implantar con éxito una cooperación duradera con los países del Sur. La OSCE está en condiciones de prestar una ayuda esencial, sobre todo en materias de control de armamento y tratamiento preventivo de conflictos. Puede también profundizar los esfuerzos de la Unión Europea, siempre que sea posible unir los esfuerzos de ambas Organizaciones. La OTAN y la UEO deberían representar un papel más bien secundario, puesto que entre los países árabes aún existen demasiadas reservas frente a estas Organizaciones. Por otra parte, tampoco disponen de suficientes sistemas de incentivos financieros para estimular una cooperación eficaz de estos países. Una aportación cuidadosa para la creación de confianza a nivel militar parece, en estos momentos, suficiente.

La existencia de actores de peso con una función iniciativa o de puente (mediador) facilita la fase inicial, generalmente complicada, de una conferencia de estas características y permite un efecto estimulante en fases posteriores de estancamiento. Dentro del marco de la CSCE, los actores de peso en un principio eran la entonces Unión Soviética y la República Federal de Alemania; las cuales, haciendo importantes concesiones, se convirtieron en fuerzas impulsoras del proceso de CSCE. Los países entonces Neutrales y No Alineados (NNA) fomentaron una política de los «buenos oficios», y ejercieron así una «función de puente» entre ambos bloques.

Siendo el único actor «importante» de política mundial en la actualidad, Estados Unidos pueden asumir una importante «función iniciativa» en el marco de la CSCM, ya que disponen de considerables sistemas de estímulos financieros y militares, además de activar el proceso de la CSCM a través de concesiones propias, por ejemplo dentro del marco de temas de control de armamento. Por eso su integración en una CSCM es imprescindible. Podrían asumir una «función de puente», como los países NNA en tiempos de la CSCE, pero solamente en determinadas condiciones, ya que actúan siempre desde una posición de poder y no, como aquéllos, desde una posición de inferioridad. A pesar de eso, Estados Unidos ha ejercido en muchas ocasiones el papel de mediador entre las partes del conflicto, como por ejemplo en el Proceso de Paz en Oriente Próximo.

Realizar una «función iniciativa» será previsiblemente más difícil para la Unión Europea que para Estados Unidos, al no poder hacer concesiones militares para activar el proceso. A pesar de eso, la Unión Europea dispone de suficientes sistemas de estímulo financiero,

y en la región del Mediterráneo Sur no es contemplada con tanta desconfianza como Estados Unidos, lo cual le proporciona una ventaja al ejercer una «función de puente».

Rusia podría asumir al menos una «función de puente» dentro de una CSCM, ya que es capaz de ayudar a dismantelar conflictos, debido a su influencia sobre importantes países árabes como Irán e Irak.

A Turquía le corresponde una «función iniciativa» decisiva, puesto que al estar en condiciones de hacer compromisos, sobre todo en los temas de control de armamento, medidas militares de confianza y reparto del agua, puede provocar un considerable avance en el proceso.

Sobre todo Libia representa un factor perturbador político, ya que, al contrario de los otros países del norte de África, niega el derecho a existir de Israel. Por lo tanto, Libia tiene que ejercer una «función iniciativa».

Egipto, uno de los países árabes más poderosos, y Jordania representan una posición clave dentro de la región, debido a que realizan una política enfocada claramente hacia Occidente, y actúan como mediador en el conflicto de Oriente Próximo. No se puede renunciar a ambos países, para la creación de una estabilidad regional, ya que ejercen una «función de puente» entre el mundo mediterráneo, norteafricano y árabe.

Irán, Irak y Siria podrían ejercer una importante «función iniciativa», ya que sólo cuando se consigue por lo menos una reducción significativa de las reservas de estos países contra Israel y los países del Occidente, se puede crear una CSCM con cierta probabilidad de éxito.

Por lo tanto, le corresponde también a Israel una «función iniciativa» decisiva, porque únicamente a través de concesiones israelíes se puede «obligar» a los países árabes a hacer concesiones significativas en un proceso de cooperación.

Cuando se cumplan las condiciones previas anteriormente mencionadas, el éxito de una CSCM dependerá, principalmente, de lograr acordar reglas de conducta, que también incluyan la política interna del Estado, y crear mecanismos para la prevención de conflictos.

### **Voluntad de algunos actores en cuanto a la creación de una CSCM**

Contemplando, por un lado, los países ribereños del Mediterráneo y, por otro lado, otros países y organizaciones, que por sus intereses y influencia en la zona del Mediterráneo deberían participar en una CSCM se ve claramente que los intereses son muy diversificados y una postura común, o bien el apoyo al proyecto, se enfrenta a dificultades.

Por varias razones parece dudosa una posición favorable de Estados Unidos. Primero, ya vetaron en el año 1990 la propuesta de España e Italia para la creación de una CSCM, a causa de la inminente guerra del Golfo; segundo, tienen una postura más bien negativa frente a una amplia cooperación en el Mediterráneo, ya que consideran esta región más bien una amenaza; y tercero, se debilitaría su «papel de líder», sobre todo en el Mediterráneo Oriental, ya que en una CSCM estarían obligados a integrarse de igual a igual.

Dentro de la Unión Europea, el interés de los países del norte de Europa por la región del Mediterráneo no es demasiado marcado. Por lo menos a medio plazo no es fácil, que cambie el enfoque hacia el centro y el este de la Unión Europea, ya que predominan allí aquellos países del centro y norte de Europa que son primordialmente «pagadores netos».

El interés de los países norteafricanos en una cooperación en el Mediterráneo se puede considerar muy profundo, a excepción de Libia que actualmente no está integrada en ningún proceso mediterráneo, y, con algunas salvedades, también de Argelia. La cooperación de estos países con la Unión Europea dentro del marco del Proceso de Barcelona está desarrollándose con cierto éxito. La cooperación con la OSCE, la OTAN y la UEO resulta más bien endeble, aún cuando se aprecia una ligera intensificación desde el año 1995. El escaso interés en estas Organizaciones es comprensible, al no tener sistemas de estímulos financieros como en la Unión Europea. Puesto que el enfoque principal de los países norteafricanos se dirige, en primer lugar, a reducir su déficit económico, mostrándose cada vez más reacios, a medida que la Unión Europea reclamaba seriamente el cumplimiento de los estándares democráticos y de derechos humanos fijados en los acuerdos de asociación, será difícil estimular un cierto interés para una CSCM.

La cooperación de los países árabes de la región es de un carácter más bien bilateral, tanto a nivel de cooperación con Europa como entre ellos. Esto se debe, en primer lugar a los intereses, frecuentemente no complementarios, de estos países, y a las relaciones a menudo tensas y en parte hostiles entre ellos. El rechazo a Occidente en algunos de estos países (Irak, Irán y Libia) dificulta enormemente el establecimiento de una cooperación amplia e intensa. Además Israel, al igual que los países árabes, en principio rechaza categóricamente una función ordenadora de Europa en el Mediterráneo condicionada a ofertas económicas; ya que el cambio político exigido por la Unión Europea, desde el punto de vista de los países árabes, socavaría su propia base de poder.

Con independencia de que la disolución, o al menos muy importantes progresos en el conflicto de Oriente Medio, son imprescindiblemente necesarios para iniciar una CSCM con perspectivas de éxito, se ve que la creación de una CSCM se enfrenta a serias dificultades por la complejidad de los diferentes intereses que conducen a la falta de una voluntad común para crear un proceso de cooperación amplio y profundo.

## **¿OSCM o CSCM?**

La creación independiente de una Organización para la Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (OSCM) en la actualidad no se considera realizable. Sería imprescindible para ello la voluntad de cohesión de los posibles países miembros, sobre la base de un clima de confianza; lo cual es posible únicamente a través de un proceso de CSCM.

La ampliación de la OSCE a una Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa y el Mediterráneo (OSCEM), mediante la admisión de nuevos miembros, con estructuras de conflicto complicadas y poco claras, a una organización ya existente y en pleno funcionamiento aumentaría notablemente la complejidad de los problemas de la OSCE, y reduciría su capacidad de rendimiento hasta niveles de la guerra fría. Un número de miembros más alto que hasta ahora podría minar el principio de la organización regional

y, por añadido, favorecer la implantación de un dualismo de valores dentro de la OSCE. Además sería probable una paralización del proceso por parte de los países no interesados, especialmente de los noreuropeos. Hay que mencionar también, que casi todos los países socios del Mediterráneo, que cooperan con la OSCE, no tienen interés de convertirse en miembros de la OSCE. Por ello, la OSCE no debería ponerse en el camino hacia una OSCEM, sino continuar comprometiendo más a países acordes con la labor de la OSCE y forzar la creación de un foro independiente.

La creación independiente de una CSCM, que abarque la región del Mediterráneo en su conjunto, evitaría que los problemas de la OSCE pesaran sobre el proceso de la CSCM, y los países miembros de la OSCE no interesados en los problemas del Mediterráneo no estarían comprometidos.

Como cualquier otro sistema, la CSCM tendría que buscar su equilibrio interno. La dimensión de política económica debería tener preferencia; sin olvidar que los progresos vitales en esta área, principalmente, deberían ir acompañados por avances paralelos en materias humanitarias y en cuestiones de estabilidad y seguridad, según el principio de negociaciones por paquetes de acuerdos (*package deal*). Al mismo tiempo hay que tratar de disminuir el temor de aquellos países participantes que creen que el comienzo de un proceso de CSCM iniciaría su desintegración. La Unión Europea podría asumir aquí una función iniciativa decisiva, ya que, aportando y aprovechando los resultados del Proceso de Barcelona, se podría convertir en el principal motor para el éxito inicial de una CSCM.

Pero la creación independiente de una CSCM se enfrenta por ahora, y previsiblemente también en el futuro, a considerables dificultades. Las más importantes son: conflictos centrales no neutralizados como el conflicto de Oriente Próximo que pesan sobre toda la región; situación política inestable en muchos países, unida a fuertes corrientes antioccidentales que impida una negociación global; todavía no se den en la región del Mediterráneo las condiciones que concluyeron con la creación de la CSCE y además falta la voluntad común por parte de todos los países a considerar, para crearla.

### **¿Otras formas de cooperación?**

Por las dificultades existentes para crear una CSCM, se plantea la cuestión de si existen otras formas posibles de cooperación que podrían mejorar la estabilidad a nivel de política de seguridad. Una opción es diseñar un sistema de conferencia y seguridad diferenciada, integrada por varias subregiones, que tuviera en cuenta suficientemente las diferentes estructuras de conflictos en el Mediterráneo Occidental (punto esencial: conflictos internos del Estado) y en la región del Mediterráneo Oriental (punto esencial: conflictos interestatales). Además debe tener en consideración la mayor o menor voluntad de los diferentes países para unirse.

Todos los países que quieran participar podrían hacerlo, en principio, en forma de conferencia, como foro de diálogo principalmente, sin verse obligados a aliarse seriamente. No obstante, se puede intensificar su compromiso con el tiempo, a medida que vayan desapareciendo las barreras para la negociación aún existentes.

Otros países, dispuestos a someterse a reglas más amplias, pueden alcanzar, a un nivel distinto, acuerdos más extensos; llegando a medio plazo a uno o varios sistemas de seguridad subregionales. Este diálogo a diferentes niveles ofrece la posibilidad de una participación intensa de acuerdo con las ideas de cada uno, conduciendo a largo plazo a más coherencia; de manera que las interdependencias resultantes en dirección horizontal y vertical, en conjunto, llevarían a mayor estabilidad en la región del Mediterráneo.

La participación de la Unión Europea (integrada la UEO), así como de Estados Unidos y Rusia es imprescindible, ya que estos actores disponen del poder político, económico (sólo la Unión Europea y Estados Unidos) y militar para actuar como mediadores de paz, aunque esto no carezca de cierta problemática. La OSCE puede asumir un papel importante de consejero al comienzo de este proceso, para transmitir las experiencias de la CSCE y, en su caso, contribuir así al éxito del proceso.

Como posibles subregiones se prevén, al menos, las regiones del Mediterráneo Occidental y Oriental; considerando la conveniencia de una división de la parte oriental que separe el conflicto de Oriente Próximo de los restantes.

## **Conclusiones**

Europa ha emprendido el tratamiento de los riesgos en el Mediterráneo, en su mayoría no militares, a través de sus diferentes organizaciones; y también con numerosos procesos que a menudo no están bien coordinados. A pesar de eso, a esta región no se le concede la importancia que le corresponde.

Trasladar de manera eficaz el modelo de la CSCE, como CSCM, a la región del Mediterráneo depende, en primer lugar, de un desarrollo positivo en el conflicto de Oriente Próximo. No se podrán alcanzar éxitos a corto plazo. En estos momentos da la sensación de que las sociedades de los países limítrofes sureños del Mediterráneo todavía no están dispuestas a implantar un sistema de seguridad y cooperación. Ya que los países limítrofes del Sur conocen el desarrollo de la CSCE y han observado las consecuencias del derrumbamiento del poder de los regímenes autoritarios en Europa Oriental como consecuencia de los «éxitos de la CSCE», ellos saben que la implantación de una CSCM acarrea el «peligro» de la democratización persistente. Esto podría influir negativamente en sus regímenes igualmente autoritarios, hasta el punto de desintegrarse sus estructuras de poder.

Por lo tanto, para la política occidental es de especial importancia destacar que no eran en primer lugar los éxitos de la CSCE los que provocaron el derrumbamiento del mundo de los países comunistas en Europa Oriental, sino sobre todo la persistencia de un sistema desfasado, no sólo a nivel financiero, que ya no podía resistir la competencia internacional.

Desde el punto de vista de los países limítrofes del Norte, habría que seguir insistiendo en una política clásica de poder y equilibrio; actuando al mismo tiempo en dirección a la creación de otros elementos de seguridad y cooperación. Al disponer de sistemas de estímulos que no tienen las demás organizaciones europeas, le corresponde a la Unión Europea, en coordinación con la OSCE, el papel más significativo.

Un principio global, integrando a todos los países de la región ampliada del Mediterráneo en una estructura de cooperación, no parece alcanzable a medio plazo, por lo que habría que distinguir desde el principio, con claridad, a los países dispuestos a la cooperación. Sería preferible una cooperación subregional realizable a una estrategia global idealista fuera de alcance; de manera que se podría llegar, en su caso, a un sistema de seguridad y cooperación.