

VICISITUDES DE LA COOPERACIÓN EURO-MEDITERRÁNEA HOY

Carlos Echeverría Jesús*

I. INTRODUCCIÓN

El retraso hasta la tercera semana de noviembre de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo (UpM), prevista para este 7 de junio en Barcelona, es consecuencia de toda una serie de dificultades que podemos inventariar hoy en la cuenca y que llevan a algunos a pensar, como de hecho se ha venido haciendo cíclicamente en los últimos veinte años, que cuando los conflictos se avivan en el Mediterráneo Oriental como ocurre en el momento actual, hay que refugiarse en un Mediterráneo Occidental que es, en principio, más vertebrado y estable.

Nuestro análisis pretende rebatir este axioma y seguir apostando por la búsqueda de una cooperación euro-mediterránea de carácter integrador considerando que, aunque las dificultades sean importantes en el Mediterráneo Oriental y aunque podamos alcanzar niveles destacables de diálogo y de cooperación en el Mediterráneo Occidental, el seguir considerando al Mare Nostrum como un eje vertebrador es no sólo atractivo pues ha mostrado sus potencialidades desde antiguo en áreas como la protección medioambiental, con el Plan Azul del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) lanzado a mediados de los setenta, sino que está plenamente justificado por una evidencia: ambas subregiones de la cuenca están profundamente interrelacionadas y cuando se ha intentado encapsular a la occidental aislándola de la oriental no se ha hecho sino constatar más pronto que tarde que la cooperación no se profundiza sino que se estanca.

II. EL CONTEXTO HISTÓRICO

El acercamiento producido desde fines de los años ochenta entre algunos países de la orilla norte del Mediterráneo Occidental y algunos países del Magreb sirvió en gran medida de embrión para construir sobre él una cooperación euro-mediterránea más amplia una vez el Proceso de Paz para Oriente Medio, que 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 CE/UE, necesario tras las dos ampliaciones mediterráneas de la década de los ochenta – a Grecia en 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 (UEO) en 1992 con Argelia, Egipto, Marruecos, Mauritania y Túnez, ampliado después a Israel y Jordania, sirvió de estímulo para que la OTAN

* Profesor Contratado Doctor de Relaciones Internacionales de la UNED

pusiera en marcha, también en 1995, un Diálogo Mediterráneo que abarca hoy a esos siete países tras incorporar a Argelia en 1999.

El trabajo político-diplomático generado en las dos últimas décadas en el Mediterráneo Occidental ha dado notables resultados en términos de creación de confianza entre diez socios – Portugal, España, Francia, Italia, Malta, Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, los primeros cinco constituyendo el llamado “arco latino del Mediterráneo Occidental” y los otros cinco la Unión del Magreb Árabe (UMA) creada en Marrakech en febrero de 1989 -, y ha generado algunas lecciones en términos de pragmatismo para que ese espíritu de diálogo y de cooperación se extienda también a la parte oriental de la cuenca. Esta última subregión se presenta siempre como mucho más afectada por conflictos varios que alimentan percepciones negativas mutuas más intensas. No obstante, la observación de algunas realidades nos permitirá comprobar que aunque hay diferencias entre ambas subregiones también hay notables similitudes, tanto en lo positivo como en lo negativo, y que el objetivo último de buscar una normalización del Mediterráneo en términos de espacio geopolítico y geoestratégico único nos invita a trabajar con ahínco, a países tanto ribereños como foráneos, rompiendo previamente algunos tabúes que hoy por hoy no hacen sino debilitar ese esfuerzo tan necesario. Sirva pues la descripción de estas realidades para alimentar una reflexión sobre el Mediterráneo que debería de ser abierta en cuanto a su forma y desdramatizada en su fondo.

III. IDEAS PRECONCEBIDAS Y TABÚES QUE DEBILITAN EL NECESARIO ESFUERZO INTEGRADOR EN LA REGIÓN EURO-MEDITERRÁNEA

Con el Tratado de Lisboa en vigor una UE revitalizada debería de hacer balance, por un lado, de todo lo hecho hasta ahora en el Mediterráneo en cada uno de sus tres pilares y, por otro lado, de aprender algunas lecciones de cara al futuro, particularmente en lo que a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) - hoy ya transformada en Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD) – respecta.

1. La distinción tradicional entre un Mediterráneo Occidental más estable y un Mediterráneo Oriental más conflictivo debe de dejar de ser un obstáculo para acometer una aproximación regional euro-mediterránea más ambiciosa.

Quienes destacan esa diferencia 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. Con esta aproximación tan superficial se olvida 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 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 setenta y a lo largo de los ochenta. Árabes e israelíes compartían mesa multilateral mediterránea en el PAM tan sólo dos años después de la victoria israelí en la Guerra del Yom Kippur (1973), o

incluso en los 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 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. Por otro lado, Grecia y Turquía vivían en los ochenta sus peores momentos tras la invasión turca del norte de Chipre (1974), estuvieron a punto de entrar en guerra en 1987 por un grave incidente en el Egeo y el deshielo en sus relaciones no llegaría hasta 1999. En diciembre de ese año el Consejo Europeo de Helsinki aceptaba finalmente a Turquía como candidato a la adhesión comenzándose en 2005 las negociaciones UE-Ankara.

En el Mediterráneo Occidental a una tensión argelino-marroquí que viene de antiguo y que perdura hasta hoy podíamos añadir en los ochenta la vivida en torno a Libia, con un acercamiento libio-marroquí en 1984 que se rompía abruptamente en 1986 o con una profunda crisis 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 sólo se enderezarían a fines de esa década o las de los Estados europeos en general con Libia (enfrentamiento militar franco-libio en Chad y tensión entre Libia y Occidente en torno al terrorismo). Pero a pesar de este pesado lastre, España, Francia e Italia, junto con Portugal, 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 añan voluntad política, ideas constructivas y aprovechamiento de tendencias (fin de la Guerra Fría, papel estimulador de la UE, introducción generalizada de las fórmulas de cooperación e integración regional, etc) se puede avanzar y esta es la lección más importante a transmitir a nuestros socios de la parte oriental de la cuenca.

2. En el Mediterráneo Occidental la UE es más influyente en términos positivos que en el Mediterráneo Oriental, donde falta un valedor o estimulador exterior si bien los EEUU han venido jugando cíclicamente un papel.

En términos históricos las Comunidades Europeas tuvieron 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 1976, exactamente igual que lo que tuvo con el Mashrek (Egipto, Jordania, Líbano e Israel así como su relación especial con los Territorios Ocupados palestinos y desde 1994 con la Autoridad Nacional Palestina), con Israel y con Turquía en el Mediterráneo Oriental. En ambos casos se trataba de un abanico de acuerdos dispersos, firmados por separado, 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 la CE/UE y la receptividad a tal mensaje entre

algunos socios comunitarios, con Francia y España a la cabeza, se reflejaba en los primeros 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 euro-mediterránea el Proceso de Barcelona, en noviembre de 1995.

Volviendo de nuevo al papel de la UE, es importante destacar que esta 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 tales motivos destacamos, entre otros, los siguientes: aceptaba en 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 ANP; conforma el Cuarteto junto con los EEUU, la Federación Rusa y la ONU desde 2003; y ha integrado a Chipre como Estado miembro en 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 por parte de una UE más imaginativa y ambiciosa en la región.

3. 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 donde 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 – tráfico ilícito, terrorismo transfronterizo y, más tardíamente, los riesgos medio ambientales – en el Mediterráneo Occidental 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 tanto para actores estatales como para la propia UE 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 de 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 de mayo de 2010; 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 tráfico 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. Tráfico 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. La UE ha logrado clarificar en la presente década su aproximación a terrorismos como los del Partido de los Trabajadores del Kurdistán (PKK), en Turquía, o del Movimiento de Resistencia Islámico palestino (más conocido por su acrónimo HAMAS), pero ello le ha planteado y le plantea aún enormes dificultades. A título de ejemplo, poco parece importar a muchos, incluso en Europa, que HAMAS coadyudara a dinamitar con su terrorismo el Proceso de Paz lanzado a principios de los 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. 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 definición de un marco de cooperación regional en el que la UE jugara un papel más dinámico, sí sería importante ir forjando en el Mediterráneo Oriental 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 1995, faltaban unos cuantos países que ahora sí están y la UE brillaba aún por su ausencia. Igual pasó con respecto a otros riesgos y amenazas pero finalmente se ha conseguido ir avanzando en términos de vertebración y la Unión ha ido penetrando

progresivamente conforme avanzaba su actualización jurídica y política en estos ámbitos de actuación.

4. Los tendidos energéticos y su importancia como vínculos.

Considerado por la UE como prioritario el ámbito de la energía, tanto en términos de abastecimiento propio como de vertebración con el mundo circundante, aquí los tendidos ya trazados o en proyecto en el Mediterráneo han creado expectativas, con frecuencia exageradas pues no olvidemos que siempre deben de estar acompañadas de generosas dosis de voluntad política para que aporten los beneficios en términos de acercamiento e incluso integración entre Estados que algunos posibilistas les adjudican.

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 un tendido 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 pueda ser 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 euro-magrebí, y la UE, que entre sus objetivos declarados para sus relaciones exteriores siempre se ha referido al fomento de la integración regional, presidía aquel esperanzador marco.

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 y es aquí donde la UE tendría que jugar un papel más activo. Recuérdese, a título de ejemplo, que en 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 en el marco del Proceso de Barcelona sobre escenarios de interconexiones eléctricas en la zona incluyendo por supuesto a la ANP.

5. El funcionamiento del Mediterráneo Occidental como “lobby” o grupo de presión dentro del marco más amplio euro-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 el Proceso de Barcelona. Bueno sería que en el Mediterráneo Oriental, donde lo cierto es que no hay vertebración alguna en términos de organizaciones subregionales, una selección de países pudiera, sobre fórmulas “ad hoc”, elaborar aproximaciones coordinadas que encerraran potencialidades estimuladoras. Es verdad que en nada ayudan los conflictos de todos conocidos, ni tampoco la huída hacia adelante de Turquía buscando mejorar su posición en las negociaciones de adhesión a la UE, 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, y que Marruecos con su Estatuto Avanzado obtenido de la UE en 2008 sigue y seguirá apostando por su especificidad.

Esta actuación en forma de “lobby” sería aún más deseable hoy que en el pasado pues desde nuestro punto de vista el lanzamiento en 2004 de la Política Europea de Vecindad (PEV) y la sustitución del Proceso de Barcelona por la UpM desde 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 pudieran disfrutarlo, máxime si sabemos que en términos de definir amenazas y riesgos el Mediterráneo es uno, que tras casi veinte 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.