

La CSCM a la luz del acuerdo entre la OLP e Israel

Gabriel Munuera

El acuerdo de paz del 13 de septiembre de 1993 entre la OLP e Israel constituye un punto de inflexión inegable en el panorama de seguridad de Oriente Próximo y plantea unas consecuencias potenciales de fundamental importancia para la región mediterránea en general. Este acuerdo, si finalmente se pone en práctica en toda su extensión y desemboca en un acuerdo general de paz árabe-israelí (como la declaración de fin de hostilidades firmada en Washington por Isaac Rabin y el Rey Hussein de Jordania, el 25 de julio pasado parece vaticinar), eliminará uno de los mayores obstáculos para la creación de un marco institucional de diálogo y cooperación de cobertura regional, permitiendo de esta manera cubrir un vacío institucional que durante mucho tiempo ha impedido el tratamiento a nivel regional de problemas comunes relacionados con el área de la seguridad.

En particular, el acuerdo palestino-israelí (y por ende el árabe-israelí, cuando llegue a concretarse) debería tener un efecto positivo sobre algunas cuestiones que durante largos años han proyectado una influencia desestabilizadora sobre la región, como es el caso de la proliferación de armamentos, ya que una de las principales razones por las que los países de esta zona incrementaron sus arsenales fue el ambiente de hostilidad creado por el

conflicto árabe-israelí. Este conflicto es un factor de crucial importancia en la carrera de armamentos en Oriente Próximo, al cual se han añadido posteriormente otras fuentes de inseguridad, como el Irán revolucionario (y el factor del fundamentalismo islámico en general) o un Irak expansionista.

Este acuerdo de paz debería asimismo mejorar las perspectivas de comercio y cooperación económica regional, pues el boicoteo que los países árabes han mantenido sobre Israel ha dificultado en gran medida los intercambios en el Mediterráneo oriental, limitando drásticamente la valiosa contribución potencial israelí al desarrollo regional. Por último, este acuerdo podría también contribuir de manera positiva a los procesos internos en los países de Oriente Próximo, ya que la lucha contra el sionismo perdería su efectivo potencial legitimador de la inacción respecto a problemas acuciantes como el crecimiento económico y la necesaria liberalización socio-política.

El proceso de paz y sus consecuencias pueden, por tanto, mejorar las perspectivas de cooperación regional respecto a problemas que afectan a todos los países ribereños del Mediterráneo: crecientes desigualdades de niveles de desarrollo, migraciones, proliferación de armamentos y, sobre todo, una profunda desconfianza y desconocimiento mutuo entre diferentes civilizaciones.

Gabriel Munuera, antiguo investigador del Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO (París), acaba de incorporarse al departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas en Nueva York.

La Unión Europea ya ha ofrecido asistencia económica para facilitar la puesta en práctica del acuerdo de paz palestino-israelí. Este artículo intenta analizar la posibilidad de una iniciativa más amplia en el área de seguridad que podría adquirir visos de realidad una vez que el proceso de paz haya concluido con éxito. Se trata, en particular, de valorar la oportunidad de organizar una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) de acuerdo con la propuesta hispano-italiana, como un intento de acometer las cuestiones de seguridad en el Mediterráneo de manera similar a la CSCE (Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa).

De hecho, la idea de crear una CSCM ha sido una cuestión recurrente en el debate sobre seguridad y estabilidad en el Mediterráneo. Ya en el Acta Final de Helsinki se hace referencia a una iniciativa regional, y de manera más clara en diversas reuniones dedicadas a cuestiones mediterráneas en el marco de la CSCE; el informe de la que tuvo lugar en Mallorca en 1992 afirmaba que "cuando las circunstancias lo permitan, una reunión será organizada fuera del marco de la CSCE para tratar los temas de seguridad y cooperación en el Mediterráneo, la cual discutirá, a la luz de las experiencias de la CSCE, un conjunto de reglas y principios de aceptación general en las áreas de estabilidad, cooperación y dimensión humana".

¿Por qué una CSCM?

Las hipótesis que subyacen bajo la propuesta hispano-italiana de 1990 de crear una CSCM son en estos momentos más pertinentes que nunca: la seguridad es indivisible y multidimensional, y el entendimien-

to y confianza mutuos se cuentan entre las maneras más apropiadas de reforzarla. Las fuentes básicas de inestabilidad e inseguridad en el Mediterráneo sur, aparte del caso especial de Israel, están relacionadas con toda una gama de problemas de orden socio-político y económico, y con la cuestión asociada del fundamentalismo islámico.

En particular, el fenómeno del fundamentalismo o integrismo islámico puede ser considerado como factor unificador que afecta a la vertiente sur del Mediterráneo y que por lo tanto requiere un enfoque común, ya que "todas las subregiones mediterráneas, el mar Negro, Oriente Próximo y el Magreb, se ven afectadas en mayor o menor grado por la influencia ideológica ejercida por la radicalización islámica"¹.

El problema integrista, que plantea actualmente un serio desafío a ciertos gobiernos en la costa sur mediterránea, especialmente en Argelia y Egipto, y que constituye una dificultad añadida a las ya complicadas relaciones norte-sur en la región, tiene sus raíces en el fracaso de los regímenes poscoloniales en ofrecer mejores condiciones de vida a sus crecientes y jóvenes poblaciones, en compartir el poder con las nuevas generaciones y en ofrecerles una identidad nacional de la que se puedan sentir orgullosos. La monopolización del poder por las élites surgidas de la lucha por la independencia (una tendencia especialmente evidente en Argelia) y la mala gestión de modelos importados y frustrados de desarrollo socio-económico han empañado considerablemente el modelo de sociedad secular que predomina a lo largo de la costa norte del Mediterráneo. De ahí el rechazo de conceptos "occidentales"

1. Alvaro Vasconcelos, "Disintegration and integration in the Mediterranean", *The International Spectator*, Vol. XXVII, núm. 3, julio-septiembre, 1993, pág. 70.

como "derechos humanos", "democracia" y "Estado laico" por parte de movimientos islámicos que hoy en día reciben en muchos países árabes el apoyo creciente de ingentes masas de ciudadanos marginados.

En última instancia, los flujos migratorios, presentes y potenciales, y las amenazas planteadas por la proliferación armamentista por parte de regímenes antioccidentales (ya sean o no fundamentalistas), el terrorismo integrista y la posibilidad de una radicalización inducida de las numerosas comunidades de emigrantes norteafricanos que soportan unas condiciones en buena medida también marginales, constituyen las manifestaciones de la inestabilidad en la cuenca sur mediterránea más preocupantes para Europa occidental. Este artículo plantea que una CSCM podría ser un instrumento que aportara una contribución positiva respecto a estas "fuentes de inseguridad" y sus manifestaciones potenciales, y esto por varias razones.

En primer lugar, algunos de estos problemas pueden ser abordados de manera más efectiva a nivel regional. La lista incluiría la amenaza terrorista, las cuestiones de proliferación de armamentos, los problemas medioambientales, las desigualdades crecientes en los niveles económicos y de desarrollo, así como los inseparables flujos migratorios. Estas cuestiones afectan a toda el área mediterránea y requieren una cooperación multilateral que se traduzca en medidas adoptadas como fruto de una concertación regional, tales como una asistencia técnica y financiera o una mayor apertura a los flujos comerciales y al movimiento de personas, también a lo largo del Mediterráneo sur (y no sólo hacia Europa occidental, ya que la tradicional polarización de corrientes migratorias en dirección sur-norte está causando tensiones sociales crecientes). Medidas de control de armamentos y de "cons-

trucción" de la confianza y la seguridad *confidence and security-building measures*, o CSBMs) deberían asimismo ser contempladas en el marco de una iniciativa regional, incluyendo medidas voluntarias de confianza, la prevención de conflictos a través de mecanismos de conciliación y la ratificación y supervisión de la puesta en práctica de convenciones y tratados internacionales actualmente en vigor (Tratado de No-Proliferación Nuclear, de prohibición de armas químicas y biológicas, etcétera). Estas medidas de orden general se podrían complementar con otras iniciativas regionales más específicas, como la discusión de los presupuestos de defensa e incluso la participación futura de países del Mediterráneo sur en ejercicios militares organizados por la OTAN o la UEO. Esto sería obviamente concebido como un proceso gradual, en el que la estabilidad y la confianza mutua reforzadas por una práctica de diálogo y cooperación en cuestiones sociales y económicas facilitaría la reasignación, por parte de los Estados de la región, de recursos desde los presupuestos de defensa hacia los "civiles", pudiendo finalmente conducir hacia verdaderas medidas de control de armamentos y a las CSBMs del estilo de aquellas aplicadas con éxito en el ámbito europeo. Una CSCM ofrecería la ventaja de combinar todas estas cuestiones en un marco único, de manera que las innegables interrelaciones y refuerzos mutuos positivos (lo que en terminología funcionalista del proceso de integración europeo se denomina *positive spill-over*) pudieran ser aprovechadas en su máxima potencialidad.

Por otro lado, la CSCM, en su condición de foro de diálogo flexible, podría también ofrecer una valiosa oportunidad para promover reformas socio-políticas de crucial importancia para la superación, por parte de los países del Mediterráneo sur, de la

situación actual de confrontación y de radicalización de posiciones entre los diferentes protagonistas sociales. El impulso diplomático y político que recibirían unos regímenes débiles por su participación en el proceso de la CSCM, junto a la mejor asistencia técnica y económica que ofrecería el marco de la conferencia –la propuesta hispano-italiana ya afirmaba que la CSCM debería asegurar una coordinación adecuada de las diferentes iniciativas de cooperación bilateral y multilateral en la región– podrían contribuir a suavizar la aplicación de importantes reformas socio-económicas. En este sentido, es necesario tener en cuenta que en las raíces de los problemas políticos y económicos actuales, en el origen de la amenaza islamista, subyace un agudo problema de renovación de las élites socio-políticas; en muchos casos, estas élites están aferradas al poder desde la consecución de la independencia. Otro aspecto importante es la falta de canales de expresión para las crecientes y empobrecidas poblaciones jóvenes. En opinión de Abderrahim Lamchichi, "para superar la demagogia islámica, la democratización de la sociedad, la secularización del Estado, la promulgación de la justicia social y la aparición de instituciones susceptibles de regular conflictos sociales de manera pacífica se convierten en una necesidad urgente"². Si bien este objetivo parece en cierto modo desprovisto de visos de realidad a la luz de los recientes acontecimientos en Argelia y Egipto, donde una tendencia hacia una mayor islamización de la sociedad se nos antoja inevitable, la aspiración de Lamchichi retiene todo su valor como fin último a largo plazo. En este terreno, la llamada "dimensión humana" de una CSCM podría constituir un mecanismo indirecto para la

promoción de un mejor entendimiento mutuo y de la necesaria liberalización de estos regímenes más o menos autocráticos, del mismo modo que la CSCE ofreció en su momento un apoyo sustancial a los movimientos proderechos humanos, en especial en el antiguo bloque comunista.

En tercer lugar vendrían las consecuencias positivas derivadas de la amplia participación en una CSCM. Toda iniciativa dirigida a reforzar la seguridad en la cuenca mediterránea debe inexcusablemente incluir a todos los países ribereños, así como también a aquellos que tienen intereses importantes en juego o pueden influir en los acontecimientos de la región. De este modo, una CSCM estaría abierta a la participación de los miembros no mediterráneos de la Unión Europea, los Estados ribereños del mar Negro (en particular Rusia), Estados Unidos (ya que desempeña un papel fundamental en Oriente Próximo), las monarquías del Golfo e incluso Irán e Irak. Una cuestión diferente y más compleja es la de cómo articular su participación en la conferencia; en este caso, como será explicado más adelante, un enfoque basado en los conceptos de flexibilidad y gradualismo podrían ser de gran ayuda a fin de superar las mencionadas dificultades.

El cuarto factor positivo se refiere al carácter jurídicamente no vinculante de la conferencia, la cual se basaría en compromisos políticos de naturaleza voluntaria (aunque esto pudiera dar lugar a convenciones jurídicamente vinculantes en una fase posterior). La experiencia de la CSCE muestra que la seguridad es en buena parte una cuestión de percepción, y que la mejor manera de cambiar la percepción de los países respecto a sus vecinos es potenciando

2. Abderrahim Lamchichi, *Confluences Méditerranée*, núm. 6, primavera 1993.

el diálogo y profundizando el conocimiento mutuo.

El quinto elemento de importancia, como ya ha sido mencionado anteriormente, se refiere al hecho de que una CSCM supondría un proceso gradual y progresivo en el tratamiento de los problemas de seguridad en el Mediterráneo. La idea sería comenzar por aquellas cuestiones sobre las cuales es más fácil alcanzar un cierto consenso (problemas de medio ambiente o la asistencia técnica al desarrollo, por ejemplo), o al menos aquellos asuntos que suscitan una menor oposición. A partir de aquí, la CSCM podría ir tratando problemas de creciente complejidad a medida que las circunstancias y la voluntad de los participantes lo fueran permitiendo.

En sexto lugar, conviene no olvidar que la seguridad no es unidimensional, de ahí la pertinencia de un marco concebido para englobar sus diferentes aspectos. De acuerdo con el ejemplo de la CSCE, una CSCM podría incluir un conjunto de reglas comunes de convivencia, equilibrando derechos tradicionalmente considerados de difícil compatibilidad como el de la no interferencia en los asuntos internos y el de la inviolabilidad de fronteras. No obstante, mientras los principios de la CSCE retienen un grado importante de validez, en el caso de la CSCM éstos deberían ser probablemente adaptados a la circunstancias de la región. La propuesta hispano-italiana reconoce implícitamente la necesidad de esta adaptación cuando afirma que en el Mediterráneo, y en Oriente Próximo en general, la confrontación entre bloques ha dado paso a una pluralidad de factores, cuya naturaleza es estructural y cuya dimensión es regional, y que trascienden la divisoria "norte-sur" así como la "este-oeste" (todavía presente en 1990) en el ámbito de las relaciones internacionales; esta propuesta consideraba que la CSCM de-

bería en primer lugar reconocer estas peculiaridades regionales. Esta conferencia debería por tanto incluir elementos relacionados con el derecho al desarrollo o cuestiones medioambientales, por citar dos aspectos de gran relevancia en la actualidad en la cuenca mediterránea.

Por otro lado, el ejemplo de la CSCE podría también resultar pertinente respecto a la división en "cestas" de contenido temático (derechos humanos, cooperación económica y seguridad en sentido estricto –control de armamentos, medidas de confianza y seguridad/CSBMs– en la CSCE), aunque en el caso de la CSCM se debería poner el acento sobre la "cesta" de cooperación económica en vez de la que trata las cuestiones de seguridad, que por obvias razones históricas acaparó el protagonismo en la CSCE durante las décadas de los setenta y ochenta. De nuevo es la propuesta hispano-italiana la que apunta una razón fundamental para este enfoque, pues la CSCE fue concebida en un contexto geopolítico caracterizado por una confrontación entre bloques, en el cual el énfasis puesto sobre las cuestiones de seguridad en sentido estricto venía justificado en función de esta situación, en la que la cooperación tenía que articularse a través de una garantía concebida esencialmente en términos político-militares; sin embargo, en el Mediterráneo, los desequilibrios económicos, junto con conflictos de orden social y cultural, forman la raíz de una inestabilidad que puede engendrar asimismo confrontaciones militares.

A pesar de la diferencia de énfasis, las "cestas" de una CSCM responderían fielmente al patrón fijado por la CSCE, ya que la tercera "cesta" en el caso mediterráneo estaría también dedicada a la "dimensión humana". La idea sería promover, en un primer momento, el intercambio de información y el conocimiento mutuo, la profundización del diálogo

entre diferentes civilizaciones. El objetivo último de la conferencia, no obstante, continuaría siendo el de promover la liberalización de los regímenes; el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; y el comportamiento democrático, pues la difusión de los valores democráticos, siempre de acuerdo a la propuesta originaria de la CSCM, proveerá en última instancia el marco para el desarrollo de sociedades más libres y justas, y a su vez más aptas para la convivencia.

Muchos consideran, sin embargo, que la civilización y los valores occidentales (incluyendo las nociones de derechos humanos y de democracia parlamentaria) han alcanzado un nivel de desprecio demasiado pronunciado a los ojos de las poblaciones árabes como para que puedan constituir las bases comunes de una convivencia pacífica, y que la situación de polarización y resentimiento está ya demasiado enraizada como para ofrecer otro resultado que no sea, como apunta Gilles Kepel, "un periodo en el que la violencia se convertirá en un componente natural de la vida política, y en el que la función de mediación de las autoridades religiosas y del movimiento islámico conservador (por oposición a los radicales) seguirá potenciándose"³. No obstante, y el mismo autor así lo admite, "en Argelia, como en Egipto, el futuro depende en gran medida de la actitud de las masas urbanas atrapadas entre la espiral de violencia islámica y las mediocres perspectivas de desarrollo, de acceso a viviendas, de empleo y bienestar. Varias señales indican que esta violencia (...) no suscita ningún sentimiento relevante de solidaridad o simpatía por parte de una población que teme convertirse

en víctima en el autobús, la calle o el café. Sin embargo, para que los actuales regímenes recuperaran una legitimidad popular sólida, deberían comprometerse a aplicar políticas de reforma social"⁴. Una iniciativa regional, del tipo de la CSCM, podría contribuir en ese sentido.

La séptima razón favorable a una CSCM se refiere a la influencia positiva que este proceso podría ejercer sobre la solución de conflictos y crisis, antiguos algunos y otros de mayor actualidad, en diferentes áreas del Mediterráneo, como es el caso de Chipre, Libia, Líbano o el Sáhara occidental, que de una u otra forma continúan obstaculizando la estabilidad de la región. Incluso el proceso de paz árabe-israelí podría ser facilitado por el impulso creado por la CSCM; ambos procesos podrían reforzarse mutuamente, ya que la consecución de un progreso efectivo en la cuestión árabe-israelí puede ser considerado como la precondition fundamental para el lanzamiento de la conferencia.

Finalmente, el concepto de una CSCM propone un enfoque preventivo en el área de gestión de conflictos, generalmente menos costoso y más satisfactorio que un enfoque basado exclusivamente en la intervención a posteriori. Tanto el aspecto preventivo como la dimensión de gradualismo de la CSCE han demostrado ser mecanismos válidos para reforzar la seguridad en el ámbito europeo, al menos en cuanto se refiere a la anterior confrontación este-oeste; incluso en la actualidad, cuando determinadas instituciones de la CSCE como la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (generalmente conocida por sus siglas en inglés, ODIHR), o el Alto Comisario para las

3. Gilles Kepel, "La flambée islamiste", *Politique Internationale*, núm. 61, otoño 1993, pág. 106.
 4. Ibíd, pág. 106.

Minorías Nacionales están desempeñando un papel de gran importancia en pos del objetivo común de prevenir conflictos. En este sentido, unas instituciones similares a éstas, junto con mecanismos para la detección temprana (*early warning*) de conflictos potenciales o para la resolución pacífica de disputas (desde el Centro de Prevención de Conflictos en Viena al mecanismo de emergencia denominado "Valletta mechanism" o el Tribunal de Arbitraje y Conciliación) podrían resultar útiles también en la región mediterránea.

Problemas y soluciones

Que la confrontación árabe-israelí pueda haber entrado en su fase terminal no significa necesariamente que todos los obstáculos que han dificultado la celebración de una CSCM hayan desaparecido. Resulta fácil identificar ciertas barreras que todavía bloquean el camino hacia esta conferencia; algunas quizás traduzcan problemas de procedimiento, pero otras afectan más en profundidad a las probabilidades de convocar esta conferencia.

En primer lugar, mientras en el caso de la CSCE casi todos los conflictos presentaban una polarización este-oeste, la CSCM tendría que afrontar una situación netamente más compleja. El Mediterráneo, en términos de seguridad, se caracteriza por ser una región donde toda una serie de conflictos, ya sean actuales o potenciales, presentan una dimensión multidireccional: la línea de fractura quizás más evidente, la "norte-sur", viene ejemplificada por el presente aislamiento internacional de Libia, Irak y en menor medida de Irán, el cual todavía ve obstaculizada su plena integración en la comunidad de naciones debido a sus deficientes relaciones con Estados Unidos; pero existen también tensiones "sur-sur", como la que enfrenta a árabes e israelíes, a Libia y sus vecinos, o la antigua disputa entre

Argelia y Marruecos acerca del Sáhara occidental; y se puede hablar incluso de puntos de tensión "norte-norte", si se puede considerar como tal el conflicto yugoslavo, las difíciles relaciones greco-turcas, o las reticencias respecto a Rusia. No obstante, mientras existan algunos problemas de seguridad en sentido amplio que afectan a todos los países mediterráneos y que pueden ser abordados conjuntamente con mayores posibilidades de éxito, un enfoque regional como la CSCM puede tener sentido.

Por otro lado, habida cuenta que la finalidad principal de esta iniciativa es la de ofrecer un foro flexible para el diálogo y, cuando ello sea factible, para la concertación sobre la manera más adecuada de tratar los problemas relacionados con la seguridad, no parecen existir claras desventajas en organizar la conferencia; especialmente dado que la dimensión militar de la seguridad en el Mediterráneo no tiene tanta relevancia como en el caso de la CSCE en los setenta, cuando la delicada cuestión del control de armamento tenía un carácter de máxima urgencia. Simplemente con promover un intercambio de opiniones y puntos de vista, la CSCM ya habría cumplido el importante objetivo de impulsar el diálogo como medio de reducir la desconfianza, de potenciar la comprensión mutua y por tanto, de reforzar la estabilidad regional.

El conflicto yugoslavo constituye otro obstáculo de importancia fundamental para la celebración de una CSCM. Se trata de uno de los problemas más urgentes (una vez el árabe-israelí entre definitivamente en los cauces de una normalización) que debe ser solucionado antes de que el diálogo y la cooperación puedan ser reforzados a escala regional. Sin embargo, quizás incluso en este caso, la dinámica creada por la iniciativa de una CSCM podría ejercer una influencia positiva sobre el conflicto, al

menos en la fase futura de "construcción de la paz" (el concepto de *peace-building* establecido en "Una agenda por la paz", de Butros Ghali, secretario general de la ONU), al enmarcarlo en un contexto más amplio de diálogo y cooperación. La CSCM podría asimismo contribuir a tranquilizar a la aislada comunidad eslavo-musulmana de la antigua Yugoslavia.

Que la CSCE no incluyera a movimientos de oposición de Europa oriental (como Solidaridad o CARTA 77) no le impidió promover la liberalización del "este" comunista. El problema, sin embargo, sigue siendo para una CSCM el de cómo ofrecer mecanismos que permitan reflejar los puntos de vista de ciertos movimientos u organizaciones que no han sido reconocidos por la comunidad internacional pero que desempeñan un papel fundamental en la resolución de algunas disputas que afectan a la seguridad en el Mediterráneo. En particular, la cuestión de la representación de una entidad palestina debería ser abordada. Dada su especial situación actual de menos que un Estado pero más que otras entidades como el Frente Polisario (incluso la República Árabe Saharaui democrática, la RASD, es un miembro de la OAU) o la autoproclamada República Turca del Norte de Chipre, quizá bastaría por el momento con ofrecerle un estatuto de observador o miembro asociado (el documento conjunto sobre la CSCM de España, Portugal, Francia e Italia tan solo planteaba que los palestinos tendrían que ser representados de manera apropiada).

El Frente Polisario podría quizás obtener el mismo estatuto, mientras que la república turco-chipriota, teniendo en cuenta el precedente de la CSCE, tendría quizás que esperar hasta que se encontrara una solución al contencioso que mantiene con la comunidad greco-chipriota. Además, aunque las diferencias tradicionales entre Turquía y Grecia no

les han impedido convivir en el marco de la OTAN, o en la CSCE, su disputa sobre Chipre plantearía ciertamente serias dudas sobre las perspectivas de una CSCM. De nuevo, en este caso, la dinámica generada por la conferencia podría contribuir a superar este particular obstáculo.

Otro problema se refiere al hecho de que algunos países puedan no estar interesados en un enfoque regional que podría suponer abordar situaciones muy diferentes dentro de un mismo marco institucional. Esto podría ocasionar una parálisis causada por asuntos de especial complejidad que dificultarían o simplemente bloquearían la resolución de otros problemas. Una iniciativa regional del estilo de una CSCM puede también debilitar unas relaciones percibidas por algunos como potencialmente privilegiadas (como las del Magreb con la Unión Europea). No obstante, este punto de vista pasa por alto la posibilidad de mantener relaciones a niveles diferentes del regional, y no tiene en cuenta tampoco la posibilidad de un impacto positivo generado por la resolución de ciertos problemas en otras áreas del Mediterráneo. En última instancia, el carácter flexible de la conferencia, la reticencia general de los países a permanecer "fuera del club" y ser por tanto excluidos de la toma de decisiones y de los beneficios económicos potenciales que se podrían obtener de una cooperación económica profundizada, deberían ofrecer incentivos suficientes en favor de la participación.

Libia constituye un obstáculo adicional, ya que se encuentra aislada internacionalmente debido a las sanciones impuestas por las Naciones Unidas. Las ideas de panarabismo revolucionario de Gadafi, los contenciosos fronterizos que Libia mantiene con la mayor parte de los países vecinos, y sus relaciones conflictivas con Occidente debido al apoyo prestado por Gadafi al terro-

rismo internacional han tenido un impacto negativo sobre otros marcos subregionales, como la Unión del Magreb Árabe y el diálogo 5+5⁵. Incluso si se alcanza un compromiso, Libia permanecerá con toda probabilidad como un obstáculo a la confianza y la cooperación en el Mediterráneo, así como a los proyectos de integración magrebí. No obstante, el régimen del coronel Gadafi no constituye un vecino más desagradable que el bloque comunista en la Europa anterior a 1989, el cual, por otro lado, también fomentaba el terrorismo contra Occidente. Este hecho, sin embargo, no fue óbice para que la CSCE promoviera el diálogo entre bloques opuestos y enfrentados. En definitiva, no parece aconsejable "satanizar" a la Libia de Gadafi ni exagerar la amenaza planteada por este país; como afirma Samir Sobh, al referirse a la relativa suavidad de las sanciones onusianas, "en todo caso, Occidente no abandonará el petróleo libio tan pronto, o los proyectos y el dinero de la Jamahiriya"⁶.

En el caso de Libia, un enfoque gradual y unas reglas de participación flexibles podrían ser la manera adecuada de abordar este problema. La CSCM podría incluso funcionar en la ausencia de Libia mientras ésta continuara aislada internacionalmente. Esto, por descontado, como en el caso de cualquier otro país ribereño, no sería óbice para que se mantuviera abierta la perspectiva de

participación en la conferencia. Como anota el profesor Martín Ortega en referencia a su propuesta de organizar una conferencia similar para el Mediterráneo occidental, "en el supuesto en que uno de los países [de la región] tuviera tentaciones involucionistas, o estuviera aislado internacionalmente, el resto de los países del Mediterráneo occidental deberían considerar esto como un hecho natural, y continuar por tanto cooperando a pesar de la no participación de un Estado..."⁷. El mismo enfoque podría resultar válido para el Mediterráneo en su totalidad.

Otro impedimento se refiere a las disputas territoriales que siguen existiendo entre Israel, por un lado, y Siria y Líbano por el otro. Las negociaciones actuales entre Israel y la OLP sobre la aplicación del acuerdo de paz deberían contribuir decisivamente a solucionar estos contenciosos. En caso contrario el proyecto de una CSCM resultaría seriamente dañado, como ya ha sucedido en el pasado. Sin embargo, el proceso de una CSCM podría ofrecer ciertos incentivos, tanto de orden diplomático como económico, para superar este obstáculo, y podría a su vez beneficiarse de cualquier resultado positivo en la resolución de estas disputas; contar con una más maleable Siria en paz con Israel sería un indudable refuerzo para todo intento de fomentar el diálogo y la cooperación a lo largo del mar Mediterráneo.

5. La Unión del Magreb Árabe (UMA) fue creada en febrero de 1989 por el Tratado de Marraquech con la participación de Argelia, Libia, Marruecos, Túnez y Mauritania. Era un intento de emular el proceso de integración regional ejemplificado por la UE, pero ha sido ralentizado o casi paralizado en los últimos años debido en buena medida al aislamiento internacional que sufre Libia y a la actual crisis interna argelina. La iniciativa de diálogo 5+5, por su parte, comenzó con una reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Roma en 1990, y originariamente incluía a Francia, España, Italia, Portugal y los cinco miembros de la UMA (Malta se unió posteriormente); esta iniciativa intentaba promover el diálogo y la cooperación a nivel subregional, dadas las dificultades de un enfoque regional en el Mediterráneo. Como en el caso de la UMA, los problemas relativos a Libia y Argelia han "congelado" el diálogo 5+5.

6. Samir Sobh, "Libye: les loopings de Kadhafi", *Arabies*, núm. 85, enero 1994, pág. 30.

7. Martín Ortega, "Structures pour la Sécurité en Méditerranée Occidentale", artículo presentado al Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, diciembre 1992, pág. 20.

Finalmente, el problema de cómo articular la participación de los Estados no ribereños del Mediterráneo continúa siendo una cuestión muy delicada. La propuesta original de organizar una CSCM incluía a Estados Unidos, la Unión Soviética, las monarquías del golfo Pérsico, Irak e Irán entre los participantes. Esta cuestión sigue siendo controvertida, y tiene el potencial suficiente como para abortar cualquier plan de crear una CSCM. Incluso en el caso de aceptar la participación futura de Irak, una vez las sanciones de la ONU ya no estén en vigor, la participación de los Estados sucesores de la URSS en el mar Negro (no estrictamente el Mediterráneo), con las crisis que les afectan (Georgia es el caso más evidente) plantea problemas adicionales. El riesgo de que la CSCM acabe envuelta en la compleja situación de la CEI podría reforzar el razonamiento que aboga por un marco geográfico restringido para la conferencia, aunque esto todavía está por discutir. La participación de otros países como Irán y Estados Unidos podría asimismo ser objeto de reticencias por diferentes razones y por parte de diferentes participantes potenciales. De nuevo en estos casos, la respuesta puede residir en un enfoque flexible a las cuestiones de participación. En última instancia, el criterio de incluir a los Estados ribereños y a aquellos con intereses y capacidad para influir en los acontecimientos en el marco mediterráneo acabará probablemente resultando el de mayor pertinencia.

En suma, los mayores impedimentos para la celebración de una CSCM se refieren a la cuestión de cómo articular la participación, y a la existencia de problemas de particular complejidad que podrían bloquear el proceso en su totalidad, impidiendo así, que otros temas menos delicados pudieran ser abordados. Ambos obstáculos son importantes. No obstante, la respuesta a estos

problemas puede residir en adoptar un enfoque progresivo y una estructura de participación flexible. La conferencia no tiene necesariamente que tratar todos los problemas que afectan a la seguridad en el Mediterráneo al mismo tiempo. Tampoco es necesario que todos los participantes potenciales estén presentes desde el principio, ni que tengan acceso al mismo tipo de participación, o incluso que participen en todas las áreas de actividad de la conferencia.

Los países que son objeto de sanciones internacionales, y aquellos cuya participación plantea problemas, podrían no tomar parte en el proceso en su fase inicial, e incorporarse a la conferencia posteriormente, una vez los problemas que obstaculizaban su participación hayan desaparecido. Esto podría aplicarse a Libia y a la República Federal de Yugoslavia (Serbia-Montenegro), e incluso quizás a Bosnia-Herzegovina, ya que su estatuto como Estado unitario podría ser objeto de cambios fundamentales en un futuro próximo. Con respecto a Macedonia, la fórmula de compromiso utilizada para su ingreso en las Naciones Unidas podría ser empleada de nuevo en el caso de la CSCM.

El uso de fórmulas diferentes para articular las relaciones con la conferencia podría asimismo resultar útil al objeto de evitar problemas de participación. A las monarquías del Golfo, a Irán y, cuando esté libre de sanciones, a Irak, se les podría ofrecer un estatuto de participante asociado en una primera fase, para pasar quizás a ser participantes de pleno derecho posteriormente. Las organizaciones regionales podrían ser incorporadas al proceso como observadores, si bien la Unión Europea podría considerar una participación simultánea a la de sus países miembros, como ya sucede en el caso del GATT (dadas las posibilidades abiertas por el tratado de Maastricht en el

campo de la política exterior). En todo caso, la cuestión de cómo articular la participación en la conferencia va a permanecer como un tema complejo y delicado que requerirá con toda probabilidad ingentes dosis de tacto y cautela.

Por último, la conferencia podría también comenzar por tratar los problemas menos complicados, quizá a base de grupos de trabajo o comisiones de manera que se permita una participación variable dependiendo del grado de interés y de la voluntad de los diferentes Estados; el criterio de voluntariedad debería prevalecer, al menos en una primera fase. Podrían crearse comisiones que se ocuparan, por ejemplo, del medio ambiente (incluyendo los problemas de desertificación y de escasez de agua, o la contaminación del mar Mediterráneo), del comercio y de la asistencia técnica al desarrollo (quizá incluyendo la creación de un banco o fondo de desarrollo), de las migraciones y los problemas demográficos, de la cooperación cultural, de los mecanismos de arbitraje y gestión de crisis, y quizás, en una fase posterior, incluso de considerar medidas de confianza y seguridad (CSBMs) y cuestiones de control de armamento. En particular, en el ámbito económico, algunas "directrices" para la cooperación ya están disponibles, como las ideas propuestas en el Seminario de la CSCE sobre el Mediterráneo en la Valletta: "entre los ejemplos de cooperación económica (...) se debería hacer mención a una mayor apertura de los mercados europeos a las exportaciones de productos manufacturados; a la financiación de proyectos y programas en el área de la agricultura; a un apoyo a las operaciones del sector privado a través del fomento de "*joint ventures*"

entre compañías europeas y las de países mediterráneos no-participantes [en la CSCE]; y un apoyo a las reformas macroeconómicas y sectoriales en estos países" ⁸.

Alternativas a una CSCM

La idea de una CSCM no es la única manera de abordar los problemas de seguridad en el Mediterráneo. Muchos todavía consideran más realista el concentrarse en las relaciones bilaterales o en los enfoques subregionales. La iniciativa 5+5 y el diálogo Euro-Arabe, dos ejemplos de estas posibilidades, han centrado la contribución de la Comunidad Europea y sus países miembros a la seguridad de esta región (junto con la nueva generación de acuerdos de asociación, actualmente en fase de negociación, con algunos de estos países del Mediterráneo sur –en particular con Túnez y Marruecos– como parte de la Política Mediterránea Renovada de la Unión Europea). En principio, estas estructuras no deberían interferir con una CSCM, sino reforzarla, del mismo modo que la existencia de la UE, la CEI, la UEO, o la OTAN no socava los fundamentos de la CSCE sino que más bien contribuye al objetivo de ésta, consistente en promover la estabilidad en Europa. Además, tanto la iniciativa 5+5 como el marco de diálogo Euro-Arabe serán posiblemente reemplazados por un enfoque único dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea. De hecho, el proceso 5+5 se encuentra actualmente paralizado debido principalmente al aislamiento de Libia (y a las dificultades internas argelinas), mientras el diálogo Euro-Arabe no ha desempeñado un papel fundamental en la resolución del conflicto árabe-israelí. Una CSCM que incluyera a todos los

8. Chairman's Summary of the CSCE Mediterranean Seminar in Valletta, 17-21 mayo 1993.

protagonistas principales en la región, y que se articulara sobre un enfoque gradual y con una estructura flexible de participación, podría reforzar los esfuerzos europeos, y a la vez impedir los efectos desestabilizadores que la creación de nuevas líneas divisorias en el Mediterráneo generaría.

Por último, queda por ver cuál será el resultado de la reciente iniciativa egipcia, apoyada por Francia, España e Italia, de organizar un "Foro Mediterráneo", consistente en unas reuniones ministeriales anuales de ciertos países mediterráneos⁹ al estilo "Gymnich" (de manera informal, sin agenda preestablecida ni declaraciones oficiales), la primera de las cuales tuvo lugar en Alejandría el 3 y 4 de julio. De acuerdo a una paralela propuesta italiana, estas reuniones serían complementadas por un estudio sobre las posibilidades de diálogo y cooperación norte-sur preparado por especialistas en el Mediterráneo; en este sentido, una primera reunión tuvo lugar en Roma el 9 de abril, sobre la base de un informe de Roberto Aliboni.

Estas iniciativas no tienen por qué suponer un obstáculo para la organización de una CSCM; al contrario, podrían ser un paso más en esta dirección, pues aplican unos criterios de flexibilidad (sólo aquellos países no problemáticos son invitados en un principio), gradualismo (ya que el objetivo es incrementar los contactos y los temas tratados a medida que la confianza vaya incrementándose entre los participantes) y participación a nivel regional (desde Turquía a Portugal), que se asemejan claramente a aquellos propuestos para una CSCM.

En todo caso, la idea de avanzar hacia una "regionalización" del diá-

logo en materia de seguridad en el Mediterráneo parece abrirse paso progresivamente, como queda de manifiesto a la luz de las recientes decisiones tomadas por la Unión Europea y su "componente de defensa", la Unión Europea Occidental (UEO). Con la declaración de "Kirchberg" del 9 de mayo pasado, los ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores de los países miembros de la UEO decidieron ampliar el diálogo con los países no miembros del Mediterráneo sur (que hasta ahora sólo incluía a Argelia, Marruecos, Mauritania y Túnez) a Egipto, y "progresivamente" a otros países ribereños del Mediterráneo. Por su parte, los jefes de Gobierno y de Estado de la Unión Europea, en la cumbre de Corfú, (24-25 de junio) mencionaron la posibilidad de convocar una conferencia a la que serían invitados los miembros de la Unión y sus "socios" mediterráneos.

En definitiva, y a la vista de estas iniciativas, las perspectivas de un enfoque "regional" ya sea basado en el modelo de la CSCE o con unas características diferentes, parece de nuevo hacerse un hueco en la agenda política europea, sobre todo teniendo en cuenta que la UE estará presidida durante 1995 por dos países con probada vocación mediterránea, Francia y España.

El acuerdo de paz entre la OLP e Israel puede haber eliminado el principal obstáculo para la organización de una CSCM, la cual podría ofrecer ciertas ventajas al abordar problemas que afectan a la región mediterránea en su totalidad y que, por tanto, pueden necesitar un enfoque regional para su resolución. El carácter no vinculante de una CSCM, su estructura de participación flexible y su naturaleza gradual

9. En principio se ha considerado la participación de Argelia, Egipto, España, Francia, Grecia, Italia, Malta, Marruecos, Portugal, Túnez y Turquía.

podrían resultar claves para la superación de las mayores dificultades de base que dificultan las relaciones a lo largo de esta región: la desconfianza y la falta de comprensión mutua. En resumidas cuentas, aunque todavía quedan ciertos problemas en el camino hacia una CSCM, ésta permanecerá con toda probabilidad como una de las iniciativas más atractivas de entre aquellas ideadas para reforzar la estabilidad regional.

En última instancia, el factor clave respecto al futuro de una CSCM será probablemente el de saber si los países de la región perciben las ventajas que puede ofrecer esta iniciativa y deciden apoyarla. Otra cuestión será hasta qué punto las grandes potencias interesadas en la estabilidad del Mediterráneo ofrecen su apoyo político a esta iniciativa. Estados Unidos, Francia, o incluso más interesante, la Unión Europea como tal, serían probablemente los "lanzadores" más apropiados, dada su influencia en la región. Aunque por el momento Washington parece concentrar todas sus energías en la antigua Yugoslavia y en el proceso de paz de Oriente Próximo, París hace lo propio con el drama bosnio y su iniciativa de Pacto de Estabilidad europeo, y la Unión Europea, por último, se encuentra aún en plena fase de desarrollo de unas estructuras que le permitan funcionar como un verdadero protagonista en el área de la "alta política" (*high politics*), los líderes europeos parecen haber dado "luz verde" a una "regionalización" del diálogo de seguridad en el Mediterráneo,

aunque sea de una manera cauta y gradual. Si bien esta dinámica no tiene por qué desembocar necesariamente en una CSCM, tal y como ha sido descrita en estas páginas, la idea de una ampliación del diálogo de seguridad (en un sentido extenso) a escala regional retoma ciertamente el principio de base de la CSCM y merece por tanto un decidido apoyo.

En todo caso, no se debería subestimar los importantes beneficios potenciales que Europa podría obtener de una CSCM, y esto a un coste relativamente reducido; hay mucho que ganar en términos de una mejor comprensión mutua, una mejor prevención y gestión de los problemas regionales, y todo por el moderado precio de algunos esfuerzos diplomáticos y de organización. Entretanto, la cuenca mediterránea corre el riesgo de continuar en su condición de verdadera "olla a presión" combinando la perspectiva de migraciones masivas incontroladas, la amenaza de misiles balísticos en manos de regímenes radicales y la erupción de grupos terroristas de todo tipo. Ante estas sombrías perspectivas, no parece del todo descabellado establecer puentes de diálogo mientras aún se está a tiempo; la CSCM puede ser uno de estos puentes, particularmente cuando el proceso de paz árabe-israelí parece haber creado una dinámica positiva en torno suyo. Occidente debería quizás aprovechar este impulso positivo, antes de que se extinga debido a otros procesos de carácter más negativo que ya se atisban en el horizonte.