
La disputa marítima israelo-libanesa y el neofuncionalismo

The Israeli-Lebanese maritime dispute and neofunctionalism

JAVIER LION-BUSTILLO

Universidad Complutense de Madrid

Universidad Pontificia de Comillas/ICADE

Cómo citar/Citation

Lion-Bustillo, J. (2019). La disputa marítima israelo-libanesa y el neofuncionalismo. *Revista Española de Ciencia Política*, 50, 115-137. Doi: <https://doi.org/10.21308/recp.50.05>

Resumen

La teoría neofuncionalista considera que una colaboración entre Estados en ciertas áreas de interés común posibilitará el avance hacia la integración regional y la resolución pacífica de los conflictos, al percibirse las ventajas derivadas de dicha integración. De hecho, esta inspiración neofuncionalista ha estado presente en las políticas de la Unión Europea (UE) hacia el Mediterráneo. La tesis defendida en este artículo consiste en que, a diferencia de las expectativas neofuncionalistas, la aparición de importantes yacimientos de hidrocarburos a ambos lados de la división marítima entre Israel y el Líbano ha contribuido a generar una mayor inestabilidad en un área en el que las rivalidades existentes son especialmente sensibles a cualquier alteración en los equilibrios de poder. Además, el tradicional papel hegemónico de Estados Unidos se halla claramente debilitado y no puede realizar una mediación efectiva. Por su parte, los mecanismos de cooperación regional de la UE no constituyen un instrumento adecuado para superar este conflicto al no dar respuesta a las preocupaciones de seguridad existentes, de acuerdo con lo que predice la teoría realista.

Palabras clave: neofuncionalismo, desbordamiento, Unión por el Mediterráneo, Israel, Líbano, gas natural, seguridad energética.

Abstract

The neofunctionalist theory considers that cooperation among states in certain areas of common interest will make it possible an advance towards regional integration and the peaceful resolution of conflicts, due to the perception of the advantages derived from such integration. In reality, this neofunctionalist inspiration has been present in the European Union (EU) policies towards the Mediterranean Sea. The thesis moved forward in this article is that, in contrast to neofunctionalist expectations, the discovery of important hydrocarbon deposits that

straddle the maritime boundary between Israel and Lebanon has contributed to foster more instability in an area where existing rivalries are especially sensitive to any shift in the balance of power. Moreover, the traditional US hegemonic role is clearly weakened and it cannot provide an effective mediation. As for the EU mechanisms for regional cooperation, they are not the appropriate tool to overcome this conflict due to the fact that they do not meet the existing security concerns, as the realist theory predicts.

Keywords: neofunctionalism, spillover, Union for the Mediterranean, Israel, Lebanon, natural gas, energy security.

INTRODUCCIÓN

La teoría neofuncionalista considera que el desarrollo de una colaboración entre Estados en ciertas áreas de interés común y de un marco institucional propio que canalice la misma facilitarán el avance hacia la integración regional y el debilitamiento de las tensiones entre países. Esta dinámica debería en el futuro ayudar a la resolución pacífica de los conflictos existentes entre ellos al percibir las ventajas derivadas de la integración. De hecho, esta inspiración neofuncionalista ha estado presente en la evolución histórica de la Unión Europea y en sus políticas hacia el Mediterráneo, si bien los conflictos existentes en dicha área han supuesto un importante obstáculo en ese camino.

Siguiendo esta tesis, la aparición de importantes recursos gasísticos en el Mediterráneo Oriental podría constituir una ocasión favorable para aplicar esta visión neofuncionalista, ya que serviría para elevar las expectativas de beneficios económicos para las distintas poblaciones y facilitar así la creación de un clima social favorable para la paz. La Unión Europea (UE) ha tratado de fomentar un proyecto de gestión de dichos recursos a través de mecanismos de colaboración integrados en su política mediterránea. Sin embargo, numerosos obstáculos políticos han surgido para bloquear esta posibilidad, de manera que la inflamable situación que caracteriza la región se proyecta en el surgimiento de contenciosos relativos a la delimitación de las respectivas zonas económicas exclusivas (ZEE).

Estas dificultades se acrecientan en el caso israelo-libanés, puesto que se trata de dos países que se encuentran técnicamente en situación de beligerancia, entre los que perviven algunos contenciosos territoriales y, sobre todo, un clima que no augura un apaciguamiento en sus relaciones. Por otra parte, las propias disputas de la vida política nacional complican su coexistencia, de tal manera que cualquier paso en el tema energético debe tener en cuenta las posibles repercusiones en los equilibrios internos de poder. Finalmente, las tensiones regionales entre distintas potencias (Israel, Irán, Arabia Saudí, Estados Unidos...) se filtran inevitablemente en la arena libanesa, de tal modo que lo que aparentemente es un contencioso bilateral se transforma en una

batalla más por la hegemonía regional¹. El descubrimiento de yacimientos de hidrocarburos en los límites de sus respectivas ZEE ha suscitado una notable controversia, ya que estas no se hallan delimitadas. El contencioso dura ya varios años, sin que se registren avances significativos en su resolución a pesar de los distintos intentos de mediación, con el riesgo de que se produzcan incidentes armados.

El objetivo de este trabajo consiste en evaluar cuál ha sido el impacto del descubrimiento de recursos gasísticos en el Mediterráneo Oriental sobre las relaciones entre Israel y Líbano, y hasta qué punto el mismo ha favorecido la resolución de su conflicto a través de la cooperación bilateral. La metodología aplicada consiste en analizar dicho impacto en el período que va desde el descubrimiento de esos recursos hasta la actualidad, con la aplicación tanto de la perspectiva neofuncionalista como de la neorrealista.

La tesis defendida en este artículo consiste en que, a diferencia de lo expuesto por la teoría neofuncionalista, la aparición de importantes yacimientos de hidrocarburos en el Mediterráneo Oriental ha contribuido a generar una mayor inestabilidad en un área en el que las rivalidades existentes son especialmente sensibles a cualquier alteración en los equilibrios de poder y en donde el tradicional papel hegemónico de Estados Unidos se halla claramente debilitado, por lo que es incapaz de realizar una mediación efectiva, mientras que los mecanismos de la Unión para el Mediterráneo (UPM) no constituyen un instrumento adecuado para el fomento de la cooperación entre los actores implicados. Para analizar este problema, en primer término se expondrán los elementos centrales de las teorías neofuncionalista-liberal y neorrealista, como puntos de vista alternativos para tratar este conflicto. En segundo lugar, se describirán las peculiaridades de la frontera israelo-libanesa y se explicarán las características del contencioso sobre la ZEE. En el tercer apartado se estudiarán los intentos de mediación hasta ahora llevados a cabo y su impacto hasta hoy. A continuación, se tratarán de explicar las razones del actual bloqueo desde las perspectivas neofuncionalista y realista. Finalmente, se extraerán algunas conclusiones.

NEOFUNCIONALISMO, REALISMO Y LA POLÍTICA MEDITERRÁNEA DE LA UE

El neofuncionalismo constituye una corriente teórica que pretendió otorgar una explicación tanto al proceso de integración europea como a otros proyectos de integración regional (Rosamond, 2005: 240). Según el padre del neofuncionalismo, Ernst Haas, la superación de un conflicto político podría realizarse mediante procesos de

1. Los partidos libaneses dependen a menudo del apoyo de diferentes países, a los que demandan a veces su intervención en la política nacional como medio para acrecentar su poder. Este sería un claro ejemplo de lo que L. Carl Brown denominó el «juego del Oriente Medio», caracterizado por unos sistemas políticos en los que la frontera entre los asuntos internos e internacionales resultaría confusa. Esto consolida el *statu quo*, mientras cualquier cambio se convierte en un juego de suma cero (Brown, 1984: 4-18).

integración que evolucionarían a lo largo del tiempo a través de una dinámica propia mediante una sucesión de pequeños pasos. En contraste con otros mecanismos de resolución de conflictos, basados en concesiones otorgadas por las partes, la integración permitiría elevar el nivel de resolución a través de un efecto de desbordamiento (*spillover*) que afectaría a diferentes áreas funcionales, lo que conduciría a la satisfacción de los intereses de todas las partes gracias a crear un juego de suma positivo (Haas, 1961: 367-369).

No obstante, se podrían distinguir varias modalidades de desbordamiento. El «desbordamiento funcional» (*functional spillover*) es el resultado de la fuerte interdependencia existente en el ámbito económico, de tal manera que los problemas surgidos en un determinado sector pueden tratar de ser solucionados a partir de la extensión de la integración a nuevas áreas funcionales. El “desbordamiento político” (*political spillover*) implica que las élites dirigentes han tomado conciencia de la necesidad de acometer la integración como instrumento para satisfacer intereses comunes a través de procesos como la socialización o el aprendizaje social. Finalmente, el «desbordamiento cultivado» (*cultivated spillover*) sería el resultado de la capacidad de las instituciones supranacionales para promover por sí mismas la integración reflejando la pluralidad de intereses existentes en la sociedad y favoreciendo la formación de una élite internacional que eleve el nivel de los intereses comunes. La acción de estas instituciones requiere una «especificidad de tareas», de modo que las decisiones tomadas se centren en determinadas áreas concretas, que al mismo tiempo sean lo suficientemente relevantes desde un punto de vista económico (Tranholm-Mikkelsen, 1991; Niemann y Ioannou, 2015: 197-199).

Sin embargo, la crisis de la integración europea en los sesenta y setenta condujo a un importante descrédito de las tesis neofuncionalistas, que quedaron arrinconadas por la relevancia que alcanzó el neoliberalismo (con autores como Robert Keohane y Joseph Nye) que explicaba la integración europea o la de otras regiones dentro de un contexto de progresivo avance de la interdependencia y de una decreciente importancia de las cuestiones de seguridad, si bien al mismo tiempo rechazaba la idea de que el Estado nación estuviera perdiendo relevancia y criticaba el carácter teleológico del neofuncionalismo. Desde este punto de vista, en el mundo se iba abriendo paso una «interdependencia compleja», caracterizada por la existencia de múltiples canales de comunicación, la ausencia de jerarquía entre los diferentes objetivos (la seguridad no sería siempre el área prioritaria) y el papel más limitado del uso de la fuerza militar por parte de los Estados, que sin embargo seguirían siendo los principales protagonistas de la agenda internacional (Keohane y Nye, 1977, 1987). Los Estados tratarían de encauzar esa cooperación mediante la creación de regímenes internacionales, definidos por Stephen Krasner como “[...] sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations” (Krasner, 1982: 185).

Algunos autores liberales explicaron la propensión a la cooperación dentro del paradigma de la teoría de la estabilidad hegemónica, la cual implicaría que la existencia de un control hegemónico por parte de una potencia permitiría la creación de

regímenes internacionales que encaucen dicha cooperación (eliminando el problema de garantizar el cumplimiento de las normas), además de aportar beneficios a todos los participantes, aunque no necesariamente de manera equilibrada. No obstante, al debilitarse la jerarquía de intereses existente, las acciones de los Estados tenderían a resultar diversas e incluso contradictorias en las diferentes áreas de cooperación, con lo que los regímenes no serían simplemente un reflejo de la estructura de poder existente y cobrarían una cierta capacidad de acción más allá de la misma (Keohane, 1984; Hasenclever *et al.*, 2002: 86-90).

Las críticas recibidas y el bloqueo de la integración europea condujeron a algunos autores neofuncionalistas a tratar de refinar sus predicciones y reconocer que el desarrollo de procesos de integración regional resultaba más complejo de lo esperado. Así, por un lado se resaltó que la integración regional precisaba de unas condiciones favorables, tales como la necesidad de que los países implicados poseyeran regímenes democráticos y sociedades plurales, que los beneficios de la integración alcanzaran a buena parte de las sociedades afectadas y que alguna organización internacional garantizara la seguridad regional. Por otro, se trató de desarrollar una teoría basada no solo en el progreso de la integración, sino también en la posibilidad de su estancamiento y retroceso, de manera que factores como el cambio en el liderazgo político o en la composición de las coaliciones socioeconómicas preponderantes, o el nivel de desarrollo y tamaño de los países implicados podían ser todos ellos factores que condujeran al estancamiento o al retroceso en la integración (Schmitter, 2003; Rosamond, 2005).

Frente a las posiciones neofuncionalistas, la corriente neorrealista ha resaltado que en la arena internacional prevalece un contexto de anarquía que impulsa a los Estados a adoptar como primer objetivo el garantizar su propia seguridad, lo que limitaría seriamente sus posibilidades de cooperación e integración, por lo que sus esfuerzos se concentrarían precisamente en acumular un poder creciente. De hecho, la política exterior quedaría condicionada por el equilibrio de poder existente en cada momento, y cobra importancia el papel explicativo del sistema internacional, de manera que las alianzas exteriores responderían a un intento bien de contrapesar el poder de otros actores (*balancing*), bien de apoyar a potencias hegemónicas con vistas a que estas otorguen a cambio ciertas ventajas (*bandwagoning*). Sin embargo, hay que destacar que si para autores como Kenneth Waltz el comportamiento de los Estados queda condicionado por la mera posibilidad de conflicto, otros como Robert Gilpin limitan ese condicionamiento a la probabilidad de conflicto, lo que aumenta el espacio para la cooperación, ya que los Estados no serían simples maximizadores de su propia seguridad, sino que atenderían a otros objetivos (Waltz, 1979; Wohlforth, 2011: 503-504).

En concreto, Robert Gilpin se opuso firmemente a las corrientes liberales y neofuncionalistas al considerar que la interdependencia existente en los mercados no podía ser entendida sin la intervención de los Estados, de tal manera que un mercado nunca sería neutral, sino que favorecería los intereses de unos actores frente a otros. A partir de ahí, se basó en la teoría de la estabilidad hegemónica para vincular poder económico y poder político, llegando a afirmar que el incremento de poder de una potencia se veía reflejado en su voluntad de modificar las reglas del juego (Gilpin, 1981). De

hecho, la colaboración entre Estados se enfrentaría siempre a dos obstáculos principales: el incumplimiento de los acuerdos alcanzados y el aumento del poder relativo de unos socios frente a otros. El primero de estos problemas se podría resolver mediante las instituciones, tal como predicen las corrientes neofuncionalista y liberal, pero lo realmente decisivo sería el crecimiento relativo del poder, ya que un Estado nunca estaría seguro de cuáles son las intenciones de aquel socio que obtiene un mayor beneficio relativo de su colaboración (*ibid.*: 87-88).

La política de la UE hacia el Mediterráneo plasmada en la Declaración de Barcelona (1995) ha sido fuertemente influida por el neofuncionalismo, plasmado en el objetivo de construcción de una región mediterránea que abarcara tanto a la propia UE como a sus vecinos. La forma de construir esa región ha estado tradicionalmente focalizada en extender hacia ella unos mecanismos similares a los de la integración europea. Con la aprobación del llamado Proceso de Barcelona y de la Asociación Euromediterránea, se esperaba que los vecinos del Sur fueran capaces de abordar una progresiva integración económica mediante una mayor apertura de sus mercados, además de extender los contactos humanos y de avanzar hacia la democratización. En este marco sería posible la superación de los contenciosos existentes, especialmente el conflicto árabe-israelí (Bicchi, 2007: 164-183).

Sin embargo, las interpretaciones de esta política han resultado ser bastante contrapuestas, y se puede diferenciar entre aquellas que se acercan a una perspectiva liberal (entendiendo por esta un punto de vista que destaca las posibilidades de cooperación para el beneficio de todos los actores implicados) y aquellas que se acercan al punto de vista realista, en el que se considera el proyecto como un intento europeo de garantizar bien su propia seguridad o bien como una forma de hegemonía económica (Attinà, 2003). De hecho, la literatura sobre integración regional suele hacer referencia a la importancia de que la misma tenga lugar en regiones donde se compartan una serie de principios e identidades que faciliten dicho proceso, siendo también deseable la existencia de comunidades de seguridad, de tal modo que los países miembros no se sientan amenazados por los otros integrantes y superen así el problema de los beneficios relativos y sus consecuencias. Pero este no sería el caso de la región euromediterránea, la cual se caracterizaría por importantes divisiones internas. En otras palabras, no se trataba de una zona especialmente propicia para el tipo de construcción regional previsto en los estudios sobre la materia. Por el contrario, para Emanuel Adler y Beverly Crawford el Proceso de Barcelona trataba de utilizar la construcción regional como instrumento para la superación de unos problemas comunes, de tal modo que sus beneficios potenciales pudieran vencer los numerosos obstáculos existentes. Con ello, la UE se habría implicado en la extensión de su poder normativo hacia el Mediterráneo, dando lugar a largo plazo a la construcción de una verdadera comunidad de seguridad (Adler y Crawford, 2006). Esta perspectiva ha generado críticas realistas que subrayan que los intentos europeos simplemente consistirían en una exportación de ese poder normativo, lo que buscaría maximizar sus propios intereses a través de su hegemonía, sin prestar atención a los de los socios mediterráneos (Costalli, 2009).

Los escasos resultados del Proceso de Barcelona y la percepción de una creciente amenaza a su seguridad llevaron a la UE a rebajar las expectativas de avance regional e inclinarse por una aproximación mucho más bilateral (la Política Europea de Vecindad, PEV), basada en que la UE promovería reformas en aquellos vecinos que de forma individual quisieran adaptarse al marco europeo y que colaboraran en la lucha contra las amenazas existentes. Sin embargo, el problema de esta iniciativa era que la PEV no impulsaba el desarrollo de lazos entre estos terceros países, por lo que no contribuía a la superación de los contenciosos existentes entre ellos (Emerson y Noucheva, 2005: 4-7). En estas circunstancias, el entonces candidato a la Presidencia francesa Nicolas Sarkozy lanzó durante su campaña (2007) la iniciativa de emplear una lógica neofuncionalista con el fin de promover áreas de cooperación de interés común entre los países ribereños, de tal modo que facilitarían la suavización de las tensiones existentes. Estos sectores clave serían la gestión del agua, las comunicaciones o la energía, de tal modo que el comercio pasaría a un segundo plano². Con Sarkozy ya en el Elíseo, este proyecto suscitó notables resistencias, como fue el caso de diversos vecinos del Sur que consideraron que se estaba ignorando la vertiente política de los conflictos existentes (Bicchi, 2011: 6-8). De ahí que finalmente se modificara, dando origen a la UPM, que mantenía su inspiración neofuncionalista y trataba de focalizar su acción en iniciativas de carácter fundamentalmente técnico para evitar que las tensiones políticas bloquearan su desarrollo (Gillespie, 2011: 1207; Holden, 2011: 156). Sin embargo, hay autores que destacan que dicho neofuncionalismo se encuentra seriamente limitado por el fuerte carácter intergubernamental que se le ha otorgado y por la tendencia a crear proyectos en los que participarían solamente aquellos Estados dispuestos a ello, lo que impediría una cooperación global dentro del marco regional (Bicchi, 2011: 14-17).

La política de cooperación energética estaba ya incluida originalmente en la Asociación Euromediterránea, pero no fue hasta 2008 cuando esta dimensión alcanzó un fuerte desarrollo mediante la aprobación del Plan de Acción Prioritario para el período 2008-13, dedicado a promover la integración de los mercados nacionales energéticos, las iniciativas de interés común y el desarrollo sostenible. El objetivo final consistiría en crear una Comunidad de la Energía, dentro de la cual se garantizaría un elevado nivel de seguridad energética tanto para productores como para consumidores (Ben Abdallah *et al.*, 2013). En este marco, se lanzó la idea de crear una red de transporte y distribución de gas natural que abarcara el conjunto de la región. Sin embargo, la principal preocupación de la UE en este terreno consistió en alcanzar un mayor grado de seguridad energética basándose en actuaciones bilaterales. Por otra parte, la idea de crear un anillo eléctrico en torno al Mediterráneo que garantizara la interconexión de las distintas redes nacionales ha avanzado en algunas zonas, mientras que en el Oriente Medio las tensiones geopolíticas lo han impedido (Ruggiero, 2014). En otras palabras, los líderes políticos de la zona se han mostrado muy reticentes a cualquier

2. Sarkozy, Nicolas. 2007. "Déclaration à Tanger", 23 de octubre.

proceso de integración funcional que pueda erosionar la soberanía y seguridad nacional en el terreno energético.

EL INICIO DE UN CONFLICTO EN UNA FRONTERA CONTROVERTIDA

El acuerdo de alto el fuego de Rodas que puso fin a la primera guerra árabe-israelí (1949) marcó una línea de separación entre Israel y el Líbano, pero siempre ha carecido del carácter de una frontera reconocida por ambas partes (Zisser, 2000: 153-159). Además, los enfrentamientos entre militantes palestinos, y posteriormente de Hezbollah, contra las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) se hicieron habituales en esa zona, lo que explica la larga presencia de la Fuerza Interina de las Naciones Unidas para el Líbano (FINUL), reforzada tras el conflicto de 2006 y dotada de un componente marítimo encargado de impedir el contrabando de armas. La FINUL ha cooperado con las partes en delimitar con claridad la frontera terrestre, trazando la llamada “Línea Azul”, pero han quedado pendientes algunos contenciosos territoriales y no se llevó a cabo ninguna negociación con vistas a delimitar las respectivas ZEE³.

El Ejecutivo de Beirut (compuesto por miembros de las coaliciones 8 de Marzo y 14 de Marzo) presenta grandes dificultades a la hora de articular una línea de acción respecto a Israel, dadas sus distintas orientaciones en política exterior. El 14 de Marzo es una coalición creada en torno al suní Movimiento de Futuro junto a algunos partidos cristianos como la Falange o las Fuerzas Libanesas, que posee fuertes lazos con Arabia Saudí y Estados Unidos. Por su parte, el 8 de Marzo tiene como núcleo a los partidos chiíes Hezbollah y Amal, aliados a grupos cristianos entre los que destaca el Movimiento Patriótico Libre del Presidente Michel Aoun. En este caso, sus principales apoyos exteriores son Irán y Siria. Mientras la coalición 14 de Marzo propone evitar incidentes en el Sur y no inmiscuirse en el conflicto palestino-israelí, el 8 de Marzo considera que Israel constituye la principal amenaza para la soberanía e independencia del Líbano, por lo que el país debería estar preparado para continuar con su política de resistencia y para disuadir cualquier agresión, papel encomendado a Hezbollah en ausencia de unas Fuerzas Armadas capaces de desempeñar esa tarea. El único punto de acuerdo entre ambas coaliciones ha sido el compromiso gubernamental para no firmar ningún tratado de paz bilateral con Tel Aviv. Por su parte, Israel responsabiliza crecientemente a las autoridades de Beirut de cualquier ataque protagonizado por Hezbollah, al tiempo que han proliferado los incidentes entre las tropas israelíes y las libanesas. En estas circunstancias, los políticos del 14 de Marzo no pueden promover un acercamiento a Israel, ya que parecerían blandos frente a un vecino que a menudo ha recurrido a la fuerza en suelo libanés. Por su lado, Hezbollah mantiene una retórica

3. United Nations. 2017. “Report of the Secretary General on the Implementation of Security Council Resolution 1701”. S/2017/1964. Disponible en: <http://bit.ly/2FwEj6n>.

de resistencia, pero tampoco puede extralimitarse en sus desafíos, ya que muchos ciudadanos le responsabilizarían por los efectos de las represalias israelíes (Staff, 2018a).

Si la prioridad de Tel Aviv hacia el Líbano radica en el desmantelamiento del aparato militar de Hezbollah, su segundo objetivo sería desarrollar unos vínculos políticos que condujeran al establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos. Sin embargo, el Líbano es un país con instituciones de gobierno representativas, de manera que no resultaría sencillo para ningún Gobierno el firmar un acuerdo de paz cuestionado por buena parte de la población. Por otra parte, si un gobierno en el que continuara participando Hezbollah fuera capaz de explotar sus recursos en hidrocarburos, sería percibido en Tel Aviv como una amenaza directa, ya que esto podría permitirle un reforzamiento de las capacidades de su milicia, así como las de las propias Fuerzas Armadas Libanesas, elevando el umbral de disuasión libanes con respecto a Israel. En definitiva, las autoridades israelíes solo estarían interesadas en una cooperación que debilite a Hezbollah (O'Connor, 2018).

Tradicionalmente, la región del Mediterráneo Oriental se ha caracterizado por su escasa producción de hidrocarburos, mientras el consumo de gas natural alcanzaba cifras bastante bajas, que eran cubiertas mediante el recurso a la importación procedente de Egipto. Sin embargo, desde comienzos de este siglo una serie de estudios y prospecciones realizados en esas aguas revelaron unas grandes expectativas para que países como Chipre, Israel o el Líbano pasaran a convertirse en importantes productores. No obstante, dado que las ZEE entre ellos no se encontraban aún demarcadas, las circunstancias resultaban propicias para el posible surgimiento de contenciosos (Vogler y Thompson, 2015).

Respecto a la cuestión energética, las posiciones de Israel y el Líbano se hallan fuertemente condicionadas por una visión basada en preservar su seguridad. En el caso israelí, dado su carácter de país dependiente del suministro energético procedente del exterior y estar rodeado de Estados con los que en el pasado no mantenía relaciones diplomáticas, su gran objetivo ha consistido en alcanzar la autosuficiencia energética como forma de reforzar su soberanía política. Este mismo objetivo ha estado motivado por el deseo de no depender demasiado de Estados Unidos con el fin de evitar las presiones en torno a las posibles concesiones en el marco del proceso de paz regional. Desde 1999 los resultados de las exploraciones han sido positivos. Así, destacan los yacimientos de gas natural hallados en la franja septentrional, como Tamar y Leviathan, ambos puestos en explotación por un consorcio controlado por la compañía estadounidense Nobel (Bahdat, 2015).

Por su parte, el Líbano ha realizado pocos esfuerzos en ese terreno debido precisamente a lo complejo de su sistema de toma de decisiones, basado en amplios acuerdos. Aquí, el problema reside en que el control de nuevos recursos podría desequilibrar la actual relación de fuerzas dentro del país. Por ello, el manejo de su política energética ha sido muy pobre, con el resultado de una insuficiencia estructural paliada en parte mediante importaciones de los países árabes, que refuerzan una balanza comercial negativa. Sin embargo, distintos estudios han comenzado en los últimos años a revelar

las potencialidades de las aguas vecinas para la explotación de hidrocarburos (Vogler y Thompson, 2015: 4; Osseiran, 2015: 3-8).

La chispa que desató el conflicto territorial fue curiosamente el descubrimiento de gas natural y la concesión de licencias para su explotación en las aguas meridionales de Chipre. La Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar establece en su art. 58.1 que los Estados tienen el derecho a explorar y explotar los recursos de las aguas situadas en su ZEE, así como en el subsuelo de esta, si bien la misma debe ser delimitada mediante proclamación expresa del Estado en cuestión, que además debe reflejar esta voluntad en su legislación. La extensión de dicha ZEE no podrá ser superior a una distancia de 200 millas marítimas a contar desde la línea de costa. Sin embargo, cabe la posibilidad de que la proyección de los límites de la ZEE de diversos Estados provoque el que haya espacios que se superpongan, por lo que la propia Convención prevé la obligación de las partes de buscar un acuerdo basándose en el derecho internacional y en el principio de equidad. Si tal compromiso no se alcanza, los Estados pueden trazar los límites de su ZEE tomando como inicio las líneas de base de la costa y terminando en una línea equidistante de estas. Dado que las costas chipriotas se encuentran a menos de 400 millas de las de Israel y el Líbano, resultaba evidente que era necesaria una negociación para el trazado de su ZEE⁴.

Así, en 2007 Beirut y Nicosia acordaron una demarcación de sus respectivas ZEE, pero con la salvedad por parte libanesa de dejar en el aire los límites superior e inferior de su propia ZEE (es decir, con respecto a Siria e Israel), dado que por esas fechas no existía ningún tipo de acuerdo de demarcación de fronteras entre el Líbano y sus dos vecinos, con los cuales mantenía además una compleja relación. Cuando en mayo de 2008 se alcanzó un compromiso entre las dos grandes coaliciones políticas libanesas para compartir el poder, el camino quedó despejado para abordar la cuestión fronteriza. El Parlamento no ratificó el acuerdo de 2007, sino que el Gobierno aprobó en 2010 una demarcación más precisa, estableciendo las coordenadas correspondientes, que fueron luego comunicadas a la ONU. Por su parte, también en 2010 los gobiernos de Chipre e Israel pactaron la delimitación de sus ZEE, la cual se basaba en el acuerdo chipriota-libanés e ignoraba la nueva posición de Beirut. La demarcación fue aquí mucho más precisa, estableciendo no solamente una línea intermedia entre ambas ZEE, sino también una línea oeste-este que fijaría los límites entre las ZEE del Líbano e Israel. El aspecto que contradecía de forma más nítida la posición de Beirut consistía en que la proyección de la línea de demarcación adoptaba en la interpretación israelí un ángulo distinto que en la libanesa, por lo que se conformaba así un espacio en disputa de forma triangular⁵, con un tamaño de en torno a 850 km² (Meier, 2013: 3-5. Véase, además, mapa 1).

4. Naciones Unidas. 1982. «Convención sobre Derecho del Mar». Disponible en <http://bit.ly/2Yiqfob>.

5. Governments of Cyprus and Israel. 2010. "Agreement Between the Government of the State of Israel and the Government of the Republic of Cyprus on Delimitation of the Exclusive Economic Zone". Disponible en: <http://bit.ly/2FOXfxt>.

MAPA 1.

ÁREA EN DISPUTA POR LAS ZONAS ECONÓMICAS EXCLUSIVAS DE ISRAEL Y EL LÍBANO, ENTRE LOS PUNTOS 1 Y 23 Y LAS COSTAS RESPECTIVAS



Fuente: Ministerio de Energía y Agua del Líbano y Lebanon Gas News (2018), disponible en: <http://bit.ly/2xhFge8>.

La vía adoptada por el Líbano para defender sus intereses fue la del recurso a las instituciones internacionales. Así, oficiales de las Fuerzas Armadas Libanesas (FAL) presentaron en las reuniones tripartitas que mantuvieron con mandos israelíes y de la FINUL la idea de trazar en el mar una línea provisional (una especie de Línea Azul marítima) que delimitara la ZEE entre ambos Estados para evitar posibles incidentes. La parte israelí rechazó esta propuesta, mientras que la ONU consideró que la Resolución 1701 en la que se funda la presencia de la FINUL no permitía acometer dicha tarea (Abdel-Kader, 2011). Esta actitud estaba fuertemente condicionada por la posición del gobierno israelí, que afirma que la ONU mantiene una actitud hostil hacia sus intereses. En cambio, Tel Aviv ofreció a Beirut la posibilidad de abrir un diálogo directo para la explotación conjunta de los recursos en hidrocarburos, lo que fue descartado por la parte libanesa al interpretarlo como un intento de alcanzar un acuerdo de paz bilateral que no incluyera un avance global en el proceso de paz (Meguerditchian, 2011; Charbonneau, 2011).

Dada la tensión existente entre los dos países, la retórica nacionalista ha proliferado en ambos Gobiernos, lo que no ha contribuido a calmar los ánimos y abordar el tema de forma constructiva. Tras anunciarse los descubrimientos de los yacimientos Tamar y Leviathan, algunos políticos, especialmente pertenecientes a Hezbollah, declararon que Israel pretendía robar los recursos libaneses y mostraron su disposición

a hacer frente por la fuerza a ese desafío. En cualquier caso, todos los partidos del país respaldaron unánimemente la declaración del Parlamento demarcando la ZEE en 2011. Por su parte, el ministro israelí de infraestructuras Uzi Landau calificó la postura libanesa de amenaza para la seguridad nacional y afirmó que su país no vacilaría en el empleo de sus recursos militares para asegurar la posesión de esas aguas. De hecho, el discurso político de las autoridades israelíes ha oscilado entre las ofertas para establecer un diálogo bilateral que permita la explotación de los recursos en beneficio de ambos y las expresiones de temor ante la posibilidad de que los mismos puedan ser explotados con participación iraní o que parte de los beneficios logrados acaben en manos de Hezbollah (Raz y Bar-Eli, 2010; Abdel-Kader, 2011).

Esta retórica ha sido también respaldada mediante el recurso a los medios militares. Las autoridades de Tel Aviv, aprovechando su clara ventaja en poder coercitivo, optaron en 2011 por colocar una línea de boyas en el límite de lo que consideran su ZEE, protegidas mediante unidades de la Marina y drones que también se encuentran en las instalaciones gasísticas ya en funcionamiento (Katz, 2011). En este sentido, resulta destacable que en los últimos años el presupuesto de la Marina israelí ha crecido notablemente. Por su parte, la Marina libanesa es muy débil, aunque no cabe descartar choques armados entre unidades israelíes y libanesas por la delimitación de la ZEE, repitiendo así el patrón que se viene dando en ocasiones en la Línea Azul. Al mismo tiempo, Hezbollah ha creado unidades anfibia para operaciones costeras, además de poseer algunos misiles C-802 de fabricación china capaces de amenazar a la Marina israelí⁶.

INTENTOS DE MEDIACIÓN Y DE FOMENTO DE LA COOPERACIÓN

Ante el cariz que tomaba esta disputa, las autoridades de Washington decidieron tomar cartas en el asunto y ejercer una discreta labor de mediación que permitiera moderar la tensión y acordar una solución para el conflicto. Para Estados Unidos resultaban de vital importancia tres objetivos: situar a sus empresas en el reparto de concesiones; contribuir al reforzamiento de Israel, y consolidar la posición interna de sus aliados libaneses. Con respecto a Israel, Estados Unidos aparecía como un mediador especialmente dotado para influir sobre ese país, debido a su gran ayuda financiera, su apoyo a Tel Aviv en los foros internacionales y sus transferencias de armamento. Por el lado libanés, se trata de un país receptor de la ayuda de Washington, cuyos suministros militares y donaciones son imprescindibles para mantener operativas a las FAL, cuyo anticuado arsenal es principalmente de procedencia norteamericana. Esa debilidad es esgrimida por Hezbollah para justificar el mantenimiento de su milicia, ya que alega que la suya sería la única fuerza de disuasión creíble

6. Un misil C-802 lanzado por Hezbollah durante la Guerra de 2006 causó graves daños a la moderna corbeta israelí Hanit.

frente a un ataque exterior. Las autoridades de Tel Aviv se niegan en redondo a que Washington proporcione a las FAL unos equipos más modernos que puedan ser empleados en un futuro contra las FDI. Para la Administración Obama, la clave radicaba en reforzar a nivel interno a los políticos libaneses más cercanos, evitando que la bandera de la defensa de los intereses nacionales quedara monopolizada por la organización de Hassan Nasrallah. El problema era que ese objetivo tenía que ser conciliado con los intereses de las autoridades israelíes (Vogler y Thompson, 2015: 7).

El primer paso de mediación fue llevado a cabo por el coordinador especial para Asuntos Regionales del Departamento de Estado, Frederic Hof, quien propuso el establecimiento de una línea provisional de separación de las dos ZEE, a lo que se añadiría una zona a ambos lados de la misma, en la que se excluiría temporalmente la realización de actividades de explotación de recursos. Esa línea implicaba otorgar al Líbano la mayoría de las aguas en disputa (en torno a 500 km² de un total de 850). La propuesta fue vista como insuficiente por los libaneses, aunque tampoco la rechazaron. Posteriormente, fueron otros altos funcionarios como Amos Hochstein y Lawrence Silverman quienes continuaron la mediación sin resultados tangibles (Hof, 2014).

Sin embargo, la tensión continuó siendo elevada, ya que a comienzos de julio de 2013 Tel Aviv anunció el descubrimiento del yacimiento Karish-1, muy cercano a las aguas libanesas. El ministro libanés de Energía, Gebran Bassil, consideró que esta situación debía propiciar una aceleración del desarrollo de la explotación de sus propios recursos, lo que desató una reacción nacionalista que incluyó a todo el espectro político. Con el fin de estabilizar la situación en un momento especialmente convulso en el que el Estado Islámico extendía su influencia por el Oriente Medio, el secretario de Estado John Kerry visitó la capital libanesa para impulsar su mediación, lo que se tradujo en una serie de propuestas a las partes, no tanto dirigidas a la resolución definitiva del contencioso sino a ganar tiempo rebajando la tensión, mientras el objetivo a medio plazo era promover entre los países de la región una serie de acuerdos que reforzaran la interdependencia energética, una idea acogida con poco entusiasmo en Israel, que dio prioridad a su seguridad nacional (Sukkarieh, 2015). Finalmente, la llegada de la Administración Trump ha implicado un acercamiento a Israel y una menor atención a la disputa marítima, si bien el vicesecretario de Estado para Oriente Medio, David Satterfield, ha desarrollado distintas visitas de mediación (especialmente en 2019) que han buscado acercar posturas, aunque los resultados siguen siendo muy modestos, ya que el Líbano insiste en emplear una fórmula que implique a la ONU, lo que Israel rechaza (Ahronheim, 2019).

En contraste con el interés de Tel Aviv y Beirut por las propuestas de Washington, ambas partes han sido poco sensibles a la posibilidad de una solución europea. Así, tanto Chipre como Grecia han tratado de jugar un papel de mediación en razón de sus importantes intereses económicos y políticos en juego. Mientras Chipre podría beneficiarse enormemente en el terreno económico de un arreglo regional, desde una perspectiva política esto le permitiría reforzar su posición en su contencioso con Turquía, lo que explica también el apoyo del Gobierno de Atenas. Al propio tiempo, ambos países no desean que su actual acercamiento a Israel destruya su tradicional buena

relación con el mundo árabe. Por último, la propia UE está interesada en diversificar sus fuentes de abastecimiento de gas natural en una época de relaciones difíciles con Rusia (Meletti, 2003). La implicación de la UE en cualquier compromiso aportaría no solo su apoyo económico y financiero (generando un juego de suma positivo), sino que también incluiría al Líbano e Israel en la red de países que participan en los programas de dimensión energética dentro de la UPM. En este sentido, la intervención europea posee la capacidad de colocar el contencioso entre ambos países en una dimensión superior y aumenta los incentivos para que ambas partes alcancen un compromiso. En otras palabras, los beneficios económicos derivados de la creciente interdependencia podrían superar en mucho los pequeños sacrificios que tuvieran que realizar desde un punto de vista de soberanía territorial, dado el reducido tamaño de la zona en disputa (Baconi, 2017: 12-13)⁷.

La confirmación del escepticismo por ambas partes hacia la cooperación regional ha llegado en los últimos meses con el desbloqueo de la situación política en el Líbano a partir de 2017, lo cual no ha generado en absoluto un clima propicio para afrontar pacíficamente el contencioso con Israel. Así, Hezbollah ha hablado de un posible ataque contra las plataformas de extracción de hidrocarburos si Israel «roba» los recursos libaneses. Igualmente, otros políticos libaneses como el propio primer ministro Hariri o el presidente Aoun han subrayado la necesidad de defender la integridad territorial del país. Por su parte, Tel Aviv ha afirmado que las aguas en litigio serían exclusivamente israelíes y ha amenazado con respuestas contundentes contra objetivos civiles en el caso de ataques contra sus plataformas⁸. La decisión libanesa de avanzar en la concesión de licencias de explotación de sus hidrocarburos dividiendo su ZEE en diez bloques de exploración (tres de los cuales están afectados por el contencioso) ha provocado en Israel un profundo malestar. En diciembre de 2017 un consorcio internacional compuesto por la compañía francesa Total (40%), la italiana ENI (40%) y la rusa Novatek (20%) se hicieron con los derechos de exploración y explotación de esas áreas, lo que confirmó que el avance era una realidad, si bien la exploración no comenzaría hasta 2019 (Staff, 2018a). Líbano se encuentra conectado al gaseoducto árabe que une Siria, Jordania y Egipto, lo que le sitúa en una posición ventajosa para exportar a sus vecinos, al tiempo que Israel ha comenzado sus exportaciones a Jordania (Tahhan, 2016).

Sin embargo, el problema básico radica en que esa interdependencia no solventaría los problemas de seguridad existentes. La UE no es un actor militar relevante con credibilidad a la hora de garantizar el cumplimiento de los acuerdos establecidos. Por el contrario, la percepción en Tel Aviv y Beirut es la de que la otra parte tratará de eludir sus obligaciones, al tiempo que a nivel interno cualquier Gobierno partidario de hacer

7. Según algunos estudios, los Estados poseedores de grandes recursos energéticos mostrarían una mayor estabilidad política. Este debate puede verse en Muradova (2016).

8. Permanent Mission of Israel to the United Nations. 2017. "Communication to the Office of the Secretary General of United Nations", 2 de febrero. Disponible en: <http://bit.ly/2Xd81bw>.

concesiones sería percibido como un actor débil y recibiría un enorme caudal de críticas en la opinión pública; de ahí que ambos sean reticentes ante una mediación como la europea, carente de un respaldo militar creíble, y prefieran a un actor como Estados Unidos cuyas garantías de seguridad resultan más sólidas. Por su parte, Israel ha tratado de utilizar su mejora de relaciones con Chipre y Grecia (interesados en el apoyo israelí frente a Turquía) para reforzar su relación con la UE al convertirse en un importante abastecedor de gas. En este sentido, Israel no ha estado nunca demasiado interesado en las fórmulas de integración globales para el Mediterráneo, sino que ve en Bruselas un socio económico importante y un actor al que convencer para que modifique su política hacia el conflicto israelo-palestino (Del Sarto, 2011).

Ante la falta de una solución para la disputa israelo-libanesa, la UE ha preferido seguir adelante con su política de coaliciones *ad hoc* para garantizar esa diversificación del abastecimiento, lo que se ha plasmado en la creación en El Cairo del Foro Gasístico del Oriente Medio en enero de 2019, que ha reunido a la UE y a algunos socios mediterráneos junto a empresas privadas del sector, con el objetivo de avanzar en la cooperación regional. Sin embargo, el Líbano no participa en esta iniciativa, al igual que Turquía y Siria, lo que abre el camino a la posibilidad de que la UE, en lugar de contribuir a integrar la política energética de los socios mediterráneos, facilite el surgimiento de dos bloques enfrentados que enconen más las rivalidades geopolíticas existentes en la zona (Valori, 2019). Esta tendencia europea a dar prioridad a su seguridad energética aún a costa de debilitar su política regional en el Mediterráneo se ha plasmado en el acuerdo (en el que participan Italia, Chipre y Grecia) para construir un gaseoducto que transporte el gas israelí desde sus yacimientos hasta esos países, proyecto que contaría con financiación europea, reduciendo así sus grandes costes para los países implicados⁹.

INTERPRETACIÓN DEL FRACASO DE LOS INTENTOS DE SUPERACIÓN DEL CONFLICTO. ¿NEOFUNCIONALISMO O REALISMO?

El descubrimiento de importantes recursos gasísticos en Israel y el Líbano ha suscitado unas enormes expectativas en torno a sus posibles efectos tanto a nivel interno como con respecto a su posición en el conjunto de la región. Por un lado, en ambos países se ha hablado de un futuro en el que el abastecimiento energético de los mercados nacionales quedaría plenamente asegurado durante un amplio espacio de tiempo, mientras que los precios resultarían claramente inferiores a los actuales, lo que haría más competitivas a sus economías. Sin embargo, estas previsiones fueron pronto

9. El acuerdo implica la construcción del gaseoducto más largo del mundo (2200 kilómetros de longitud), con una inversión de 6200 millones de euros y graves desafíos técnicos. La UE financiaría un estudio inicial.

contestadas, ya que los hidrocarburos se hallaban en general en puntos de la plataforma continental situados a una gran profundidad, lo que encarecería notablemente su explotación, por lo que no habría un abaratamiento significativo de la energía en los mercados nacionales. En esas circunstancias, la búsqueda de la rentabilidad aconsejaría que buena parte del gas extraído se exportara, especialmente hacia los mercados europeos, en los que los precios son más elevados, con lo que su balanza comercial se beneficiaría, especialmente si se creaba una red de interconexión que uniera el Mediterráneo Oriental con Chipre, Grecia y el conjunto de los Balcanes (Darbouche *et al.*, 2012: 19-20; Even y Oded, 2014; Fattouh y El-Katiri, 2015).

Sin embargo, para otros observadores la clave no estaría en la rentabilidad económica, sino en la vertiente de la seguridad nacional. Así, en el caso israelí, dado que los recursos descubiertos no eran demasiado abundantes y que el país siempre había buscado una mayor seguridad energética, el destino más apropiado debería ser el mercado interior, olvidando la dimensión exportadora, idea confirmada por el Comité Tzemach de la Knesset, que decidió en 2013 restringir las exportaciones (Udasin, 2012). Por otra parte, las grandes inversiones requeridas hacen que la exportación sea una alternativa necesaria. El mercado turco es una opción atractiva, pero difícil ante el deterioro de relaciones entre Ankara y Tel Aviv, mientras que los mercados árabes también se ven afectados por la sensibilidad política (los Gobiernos de Jordania y Egipto y la Autoridad Palestina desconfían de una mayor dependencia de Israel). Por su parte, la opción preferida del primer ministro Netanyahu parece ser la de un acceso preferente al mercado europeo. El objetivo israelí radicaría en reforzar la independencia política del país con su nuevo estatus de exportador de hidrocarburos, de manera que sea menos susceptible a la presión extranjera, tanto de Estados Unidos como de la UE (Even y Oded, 2014; Escribano, 2018)¹⁰. En el caso libanés, los acuerdos de Israel con la UE dejarían al país en una posición marginal en el mercado europeo, lo que dañaría seriamente sus intereses, y le impulsaría directamente a la cooperación con Turquía, Siria e Irán. Las iniciativas de Grecia y Chipre tratarían de evitar este desenlace al mantener ciertos vínculos europeos con el Líbano. El problema clave consiste en cómo conciliar esta intención con el deseo de que el gas israelí sirva para diversificar el abastecimiento europeo.

En este sentido, es importante explorar qué posibilidades de compromiso relativas a la cooperación energética pueden existir en un caso como el que nos ocupa, más allá del propio reparto de las aguas territoriales. Según Brenda Shaffer (2013), un primer factor decisivo a tener en cuenta en esta clase de compromisos es el grado de interdependencia entre productor y consumidor. Si Israel y el Líbano son capaces de garantizar el abastecimiento de sus mercados internos, cabría cierta posibilidad de acuerdo, pero la idea de que el Líbano fuera abastecido por gas israelí durante un cierto plazo hasta que el país desarrolle la explotación de sus yacimientos generaría una situación de clara dependencia de una de las partes respecto a la otra.

10. Netanyahu declaró: “The ability to export gas makes us more immune to international pressure” (Gostoli, 2017).

Un segundo aspecto que considerar sería el nivel global de relaciones entre los países implicados, tanto en el ámbito político como en el económico. En el caso israelo-libanés, ambos Estados carecen de cualquier tipo de relaciones y existen serios obstáculos para su desarrollo, tales como el que las autoridades de Beirut rechacen ese paso hasta que los contenciosos bilaterales hayan sido solucionados, el que Hezbollah considere a Israel como una identidad carente de legitimidad ante la que es preciso desarrollar una cultura de resistencia o el que Israel catalogue a Hezbollah como organización terrorista que tiene ser eliminada y que no debe formar parte de las instituciones libanesas. En este sentido, la posesión en manos de Hezbollah de una fuerza de disuasión basada en cohetes y misiles convencionales es percibida en Israel como una amenaza, algo similar a lo que sucede en el Líbano ante la enorme superioridad militar israelí y la incapacidad de las FAL para disuadir a Israel de violar su soberanía. Por otro lado, si tanto Israel como el Líbano se convierten en países exportadores de hidrocarburos, este paso fortalecería la posición de ambos en el sistema regional, pero el problema es que ello podría traer consecuencias no deseadas. Para muchos políticos libaneses, un Israel más poderoso constituiría una amenaza creciente, ya que las autoridades de Tel Aviv estarían menos dispuestas a aceptar los avisos moderadores de Washington. Por su parte, para Israel los recursos financieros procedentes de los hidrocarburos libaneses podrían ser empleados para fortalecer las capacidades militares del país (algo que se rechaza), además de para reforzar a Hezbollah. Asimismo, al no existir relaciones económicas, una ruptura en el suministro de gas entre ambos países no sería susceptible de provocar problemas económicos en Israel, por lo que la dependencia libanesa sería así enorme.

Otros factores relevantes son el nivel de abastecimiento del país productor y los beneficios comerciales esperados de la exportación de gas. Respecto al primero, si el productor tiene ciertas dificultades para asegurar los recursos esperados para su mercado interno, tenderá a recortar su exportación. En el caso del Mediterráneo Oriental, los recursos existentes no parecen ser tan grandes como se creyó en un principio, por lo que el Líbano dependería en su abastecimiento de la evolución de la producción y la demanda israelí. Por último, un acuerdo comercial o de explotación conjunta de hidrocarburos puede en ambos casos entrañar riesgos a largo plazo de tipo puramente comercial (los beneficios son muy volátiles en función de la evolución de los precios), lo que generaría entre ellos importantes controversias.

En otras palabras, estaríamos ante un caso en el que, aunque la cooperación podría aportar claros beneficios absolutos a ambas partes, los beneficios relativos parecen ser enormemente favorables a Israel en una primera etapa, lo que explica la reticencia libanesa a integrarse inmediatamente en la red de cooperación promovida por la UE. Por su parte, a largo plazo el desarrollo de una producción gasística de relevancia en el Líbano es interpretada en Tel Aviv como una amenaza de seguridad ante la probable participación de empresas iraníes y el también probable beneficio que esta explotación aportaría al partido Hezbollah. En otras palabras, el análisis realista (siguiendo las tesis de Gilpin) resultaría más adecuado en este caso, ya que pondría el énfasis en que el fracaso de las fórmulas de colaboración entre los dos países se deben a la ausencia de una potencia hegemónica que garantice tanto el cumplimiento de los acuerdos que puedan

suscribir Israel y el Líbano como de un orden de seguridad regional que impida que actores que ven reforzado su poder relativo puedan emplearlo contra sus socios en el futuro. De hecho, la fuerte rivalidad entre potencias regionales (Israel, Arabia Saudí, Irán y Turquía), las repercusiones de la misma en la zona y la incapacidad estadounidense de crear un marco global de seguridad en el que participen todas ellas constituye el auténtico obstáculo que frena la cooperación energética global en el Mediterráneo Oriental, a pesar de los beneficios absolutos que pudiera aportar.

Por el contrario, la capacidad de generar un efecto de desbordamiento que permita superar los contenciosos existentes (tal como era el propósito de la UPM) ha demostrado unos resultados decepcionantes. La interdependencia entre la economía y la política no ha creado un “desbordamiento funcional” que haya empujado a los Gobiernos de Israel y Líbano a buscar alguna fórmula de cooperación (por discreta que fuera) para al menos poder explotar sus reservas de hidrocarburos, a pesar de los importantes incentivos económicos existentes. Esto muestra igualmente la ausencia de un “desbordamiento político”, ya que las élites de ambos países no consideran que la integración regional sea la vía para solucionar sus dificultades a escala nacional. Sus líderes identifican como principales problemas no los relativos al ámbito socioeconómico, sino los basados en la seguridad nacional, el equilibrio demográfico entre comunidades y la relación con otros Estados. En este sentido, los estudios neofuncionalistas que subrayaron la necesidad de unas condiciones previas, en concreto, la existencia de una organización de seguridad regional, han mostrado que dichos prerequisites eran necesarios en este caso (Schmitter, 2003). Por ello, incluso una solución pactada al problema de los límites de las respectivas ZEE entre el Líbano e Israel difícilmente conduciría a una auténtica cooperación regional en la gestión de los recursos gasísticos en tanto no se solucionen los problemas políticos entre ambos. Esto muestra a las claras los límites de la política mediterránea de la UE, cuya proyección en la cooperación energética a la carta con algunos países de la zona puede conducirla de ser un hipotético promotor de la paz a ser percibida como un actor parcial en las disputas regionales¹¹.

CONCLUSIONES

El paradigma neofuncionalista obtuvo un gran éxito en un contexto como el de la posguerra europea, en el que las élites de Francia y la RFA sentían la necesidad de colaborar entre sí ante la percepción de una amenaza a su soberanía y a su orden político-social por parte de la URSS, en tanto que ambos países se encontraban en un

11. El ministro israelí de Energía Juval Steinitz afirmó durante la firma del reciente acuerdo con algunos países europeos para la construcción de un gasoducto: “For decades, we have complained about the Arab influence in Europe due to oil and gas. The export of gas to Europe will moderate this influence to a certain extent and be a counterweight to Arab power” (Staff, 2018b)

contexto de fuerte debilidad y precisaban del apoyo de Washington, que además ofrecía una garantía de seguridad dentro de un orden hegemónico consolidado. En esas circunstancias, la colaboración económica propició un clima de confianza al generar recursos que sirvieron para mejorar el nivel de vida de las respectivas poblaciones y para reforzar la posición de poder de las autoridades, además de aportar incentivos para la resolución de los contenciosos pendientes. Sin embargo, el contexto entre el Líbano e Israel es muy distinto, ya que no existe la percepción de una amenaza común compartida, sino que muchos israelíes ven en Hezbollah una amenaza existencial directa para su seguridad, en tanto que un buen número de libaneses sigue considerando a Israel como un Estado expansionista que no respeta la soberanía libanesa.

Estaríamos, por tanto, dentro de un escenario en el que el predominio correspondería a la «alta política», la cual casa mal con los principios neofuncionalistas (Hoffmann, 1966), hecho que de nuevo se ha puesto en evidencia en el ámbito de la UPM¹². En tal situación, los llamamientos de terceros países a una colaboración económica carecen de la fuerza necesaria para tener éxito por cuanto no ofrecen unas garantías de seguridad en el sentido de que la otra parte vaya a cumplir lo pactado. Si en Europa Occidental era Estados Unidos quien actuaba como la potencia hegemónica que mantenía el orden interno del bloque, Washington no posee un papel análogo en el Oriente Próximo. Precisamente, esta preocupación predominante por la seguridad es la que permite entender por qué tanto israelíes como libaneses han recurrido a la mediación norteamericana, mientras que han prestado muy poca atención a las iniciativas de la UE, cuyas instituciones supranacionales han sido marginadas en esta mediación. El motivo sería que lo que ambos desean son garantías norteamericanas, mientras que lo que la UE ofrece son recetas para una integración de la que desconfían. Esto no implica necesariamente que el neofuncionalismo carezca de relevancia para la superación de contenciosos, sino que las circunstancias específicas de la disputa israelo-libanesa no concuerdan con lo que sería un marco adecuado para su aplicación.

AGRADECIMIENTOS

Este artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación dirigido por la Laura Feliú Martínez y Ferrán Izquierdo Brichs, «Dinámicas y actores transnacionales en Oriente Medio y Norte de África (MENA): una genealogía histórica de élites y movimientos sociales entre lo local y lo global» (Ministerio de Economía y Competitividad, Agencia Estatal de Investigación y Fondo Europeo de Desarrollo Regional, HAR2016- 77876-P).

12. En un entorno en el que la guerra es vista como un instrumento para dirimir conflictos territoriales, el neofuncionalismo no tendría posibilidades de éxito (Panebianco, 2010: 165).

Referencias

- Abdel-Kader, Nizah. 2011. «Potential Conflict Between Lebanon and Israel over Oil and Gas Resources. A Lebanese Perspective», *Defence Magazine*. Disponible en: <http://bit.ly/2Lqqo5q>.
- Adler, Emanuel y Beverly Crawford. 2006. «Normative Power: The European Practice of Region_Building and the Case of the Euro-Mediterranean Partnership», en Emanuel Adler, Federica Bicchì, Beverly Crawford y Raffaella A. Del Sarto (eds.), *The Convergence of Civilizations: Constructing a Mediterranean Region*. Toronto: University of Toronto Press. Disponible en: <https://doi.org/10.3138/9781442621121-002>.
- Ahronheim, Anna. 2019. «Progress Made in Demarcation Talks between Israel and Lebanon», *Jerusalem Post*, 22-5-2019. Disponible en: <http://bit.ly/2RFxNza>.
- Attinà, Fulvio. 2003. «The Euro-Mediterranean Partnership Assessed: The Realist and Liberal Views», *European Foreign Affairs Review*, 8: 181-199.
- Baconi, Tareq. 2017. *A Flammable Peace: Why Gas Deals Won't End Conflict in the Middle East*. ECFR Policy Brief. Disponible en: <http://bit.ly/2XDeWKj>.
- Bahdat, Gawdat. 2015. «Israel's Energy Security: Regional Implications», *Middle East Policy Council Journal Essay*, 28. Disponible en: <http://bit.ly/2J3KVtG>.
- Ben-Abdallah, Moncef, Samir Allalk, Jacques Kappauf y Mourad Preure. 2013. *Vers une communauté Euro-Méditerranée de l'énergie*. IPEMED. Disponible en: <http://bit.ly/2KGICA3>.
- Bicchì, Federica. 2007. *European Foreign Policy Making towards the Mediterranean*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547365>.
- Bicchì, Federica. 2011. «The Union for the Mediterranean or the Changing Context of Euro-Mediterranean Relations», *Mediterranean Politics*, 16 (1): 3-19.
- Brown, L. Carl. 1984. *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*. Princeton: Princeton University Press.
- Charbonneau, Louis. 2011. «Lebanon's Hariri Urges More Pressure on Israel», *Reuters*, 10-1-2011. Disponible en: <https://reut.rs/2xi4wBc>.
- Costalli, Stefano. 2009. «Power over the Sea: The Relevance of Neo-Classical Realism to Euro-Mediterranean Relations», *Mediterranean Politics*, 14 (3): 323-342. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629390903346814>.
- Darbouche, Hakim, Laura El-Katiri y Bassam Fattouh. 2012. *East Mediterranean Gas: What Kind of Game-Changer?* The Oxford Institute for Energy Studies, NG 71. Disponible en: <https://doi.org/10.26889/9781907555640>.
- Del Sarto, Raffaella. 2011. «Plus ça change...? Israel, the EU and the Union for the Mediterranean», *Mediterranean Politics*, 16 (19): 117-134. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547395>.
- Emerson, Michael y Gergana Noutcheva. 2005. *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and Open Issues*. CEPS Working Document, 220. Bruselas: CEPS. Disponible en: <http://bit.ly/2FwBSRh>.

- Escribano, Gonzalo. 2018. *El gas del Mediterráneo Oriental como solución y como problema*. Madrid: Real Instituto Elcano. Disponible en: <http://bit.ly/2KI10ZE>.
- Even, Shmuel y Eran Oded. 2014. «The Natural Gas Revolution in Israel», *INSS Insight*, 100: 189-203. Disponible en: <http://bit.ly/2FC1egH>.
- Fattouh, Bassam y Laura El-Katiri. 2015. *Lebanon's Gas Trading Options*. Oxford: Lebanese Center for Policy Studies. Disponible en: <http://bit.ly/2X5Arz9>.
- Gillespie, Richard. 2011. The Union for the Mediterranean: An Intergovernmentalist Challenge for the European Union? *Journal of Common Market Studies*, 49 (6): 1205-1225. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02193.x>.
- Gilpin, Robert. 1981. *War and Change in World Politics*. Nueva York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511664267>.
- Gostoli, Ylenia. 2017. «Israel-Europe Gas Deal Sparks Criticism», *Al Jazeera*, 23-4-2017. Disponible en: <http://bit.ly/2KHx238>.
- Haas, Ernst. 1961. «International Integration: The European and the Universal Process», *International Organization*, 15 (3): 366-392. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 2002. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hof, Frederick C. 2014. «Lebanon and Israel. A Line on the Water», en Sami Andoura y David Koranyi (eds.), *Energy in the Eastern Mediterranean: Promise or Peril?* Egmont Paper, 65. Bruselas: Royal Institute of International Affairs.
- Hoffmann, Stanley. 1966. «Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Core of Western Europe», *Daedalus*, 95 (3): 862-915.
- Holden, Patrick. 2011. «A New beginning? Does the Union for the Mediterranean Herald a New Functionalist Approach to Co-operation in the Region?», *Mediterranean Politics*, 16 (1): 155-169. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13629395.2011.547405>.
- Katz, Yaacob. 2011. «IDF Deploy Drones to Protect Gas Fields from Hezbollah», *Jerusalem Post*, 9-8-2011. Disponible en: <http://bit.ly/2JeZR0T>.
- Keohane, Robert O. 1984. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S. 1977. *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye. 1987. «Power and Interdependence Revisited», *International Organization*, 41 (4): 725-753. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027661>.
- Krasner, Stephen. 1982. «Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables», *International Organization*, 36 (2): 185-205. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>.
- Meguerditchian, Van. 2011. «Geagea Says Nasrallah Remarks Hurting Oil and Gas Interests». *The Daily Star*, 30-7-2011. Disponible en: <http://bit.ly/21RJKi8>.

- Meier, Daniel. 2013. *Lebanon's Maritime Boundaries: Between Economic Opportunities and Military Confrontation*. Oxford: Center for Lebanese Studies, Universidad de Oxford.
- Meletti, Giorgio. 2003. «L'Union pour la Méditerranée : la paix énergétique», *Outre-Terre*, 23: 203-223. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/oute.023.0203>.
- Muradova, Lala. 2016. «Oil Wealth and Authoritarianism: Algeria in the Arab Spring», *Revista Española de Ciencia Política*, 40: 63-89.
- Niemann, Arne y Demosthenes Ioannou. 2015. «European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism?», *Journal of European Public Policy*, 22 (2): 196-218. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.994021>.
- O'Connor, Tom. 2018. «Middle East Next Oil War? Israel Threatens Lebanon over Hezbollah and Natural Gas», *Newsweek*, 1-2-2018.
- Osseiran, Karim. 2015. *Energy Security: The Lebanese Case*. CEDRO-UNDP. Disponible en: <http://bit.ly/2Ja721T>.
- Panebianco, Stefania. 2010. «Volatile Regionalism in the Mediterranean Area», *L'Europe en Formation*, 356: 153-167. Disponible en: <https://doi.org/10.3917/eufor.356.0153>.
- Raz, Hila y Avi Bar-Eli. 2010. «Hizballah: Offshore Gas Is Lebanese», *Haaretz*, 15-6-2010. Disponible en: <http://bit.ly/2xfWYi2>.
- Rosamond, Ben. 2005. «The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas», *Journal of European Public Policy*, 12 (2): 237-264. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13501760500043928>.
- Ruggiero, Luca. 2014. «Renewable Energy and the Euro-Mediterranean Partnership Following the Arab Spring», *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XIII (7): 359-373.
- Schmitter, Philippe C. 2003. «Neo-neofunctionalism», en Ante Wiener y Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Shaffer, Brenda. 2013. «Natural Gas Supply Stability and Foreign Policy», *Energy Policy*, 56: 114-125. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2012.11.035>.
- Staff, Toi. 2018a. «Hezbollah Issues Fresh Threat against Israel's Offshore Gas Rigs», *Times of Israel*, 18-2-2018. Disponible en: <http://bit.ly/31YkkXG>.
- Staff, Toi. 2018b. «Israel, Cyprus, Greece and Italy Agree on \$7b. East Mediterranean Gas Pipeline to Europe», *Times of Israel*. 24-11-2018. Disponible en: <http://bit.ly/2J3NhJ2>.
- Sukkarieh, Mona. 2015. «Thinking Ahead: Lebanon Can Learn from Israel's Bumbling Regulatory Changes for Offshore Gas», *Executive Magazine*, 15-4-2015. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/9789264238770-4-en>.
- Tahhan, Zena. 2016. «Jordanians Reject "Stolen Gas" in Israel-Jordan Deal», *Al Jazeera*, 3-10-2016. Disponible en: <http://bit.ly/2X8DLJM>.
- Tranholm-Mikkelsen, Jeppe. 1991. «Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC», *Millennium*, 20 (1): 1-22. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/03058298910200010201>.

- Udasin, Sharon. 2012. «Experts: Israel Should Not Export Natural Gas». *Jerusalem Post*, 19-3-2012. Disponible en: <http://bit.ly/2RGADUh>.
- Valori, Giancarlo. 2019. «The Lebanon, Natural Gas and Local Political Equilibria», *Modern Diplomacy*, 13-2-2019. Disponible en: <http://bit.ly/2RCklMa>.
- Vogler, Sarah y Eric V. Thompson. 2015. *Gas Discoveries in the Eastern Mediterranean. Implications for Regional Maritime Security*. German Marshall Fund Policy Brief. Washington: German Marshall Fund. Disponible en: <http://bit.ly/2X5D3gz>.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Wohlforth, William C. 2011. «Gilpinian Realism and International Relations», *International Relations*, 25 (4): 499-511. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0047117811411742>.
- Zisser, Eyal. 2000. *Lebanon. The Challenge of Independence*. Londres: I. B. Tauris.

Presentado para evaluación: 4 de diciembre de 2018.

Aceptado para publicación: 3 de junio de 2019.

JAVIER LION-BUSTILLO

flion@ucm.es

Profesor asociado en el Departamento de Historia, Teorías y Geografía Políticas de la Universidad Complutense y en el Departamento de Relaciones Internacionales de la Universidad Pontificia de Comillas/ICADE. Doctor en Historia por la Universidad de Cádiz y máster en Política y Gobierno en la UE por la London School of Economics. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Coimbra e investigador visitante en la London School of Economics. Sus líneas de investigación son la historia del siglo xx, las relaciones internacionales en Europa y el Mediterráneo y los estudios de paz y conflictos.