

## La OTAN en el Mediterráneo

El nuevo Concepto Estratégico de la Alianza debería establecer las directrices para que la OTAN contribuya de manera más eficaz a la estabilidad de la zona.

José Enrique de Ayala

**E**l mar Mediterráneo es esencial para la seguridad europea, tanto militar como económica. Aproximadamente el 65% del petróleo y el gas natural que se consume en Europa occidental pasa por este mar, bien en buques, bien a través de los gasoductos que unen Libia con Italia y Marruecos con España. Anualmente, cerca de 90.000 barcos comerciales atraviesan el estrecho de Gibraltar. La garantía de que las rutas que atraviesan este mar permanecen abiertas y son seguras, es imprescindible para la supervivencia de los países europeos.

Los países no europeos de la región mediterránea en sentido amplio –es decir incluyendo a los países de Oriente Próximo y Golfo Pérsico– pueden ser, y de hecho han sido y son en algunos casos, origen de riesgos graves para la seguridad del continente europeo, tanto por la eventualidad de un corte del suministro energético, como por la posibilidad de proliferación de armas de destrucción masiva y de ataques terroristas provenientes de sectores religiosos fanatizados o de Estados fallidos. Los conflictos regionales y la falta de desarrollo democrático y económico en algunos países –con su secuela de migraciones masivas hacia la riberanorte– son también fuente de preocupación para Europa. Es, por tanto, inevitable que el instrumento principal de seguridad de la mayoría de los países europeos, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) tenga un gran interés en la estabilidad y seguridad de esta amplia y diversa zona.

No obstante, durante la guerra fría, la OTAN, volcada en la amenaza que provenía de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, consideraba el área mediterránea sólo como el flanco sur, dándole una importancia secundaria, excepto en lo que se refiere a Turquía, que gozaba de planes específicos de refuerzo debido a su frontera con la Unión Soviética y a su dominio de los accesos desde y hacia el mar Negro. La práctica ausencia de buques militares del Pacto de Varsovia y la presencia de la VI Flota de Estados Unidos con base en Nápoles convertía de hecho el mar Mediterráneo en un recinto dominado por Occidente, aunque las relaciones de la Alianza con los países ribereños no miembros eran prácticamente inexistentes.

Con el final de la guerra fría, la estrategia de la OTAN pasa de enfocarse casi exclusivamente a la defensa –convencional o nuclear– del territorio, a tratar de crear y mantener un entorno estable y seguro a través de la cooperación y el diálogo, sobre todo en la periferia de Europa, incluido naturalmente el Sur, con lo que esta región pasa a cobrar mucha más importancia estratégica. El Concepto Estratégico de 1999, actualmente en vigor, define al Mediterráneo como un área de especial interés para la Alianza y afirma que la seguridad de Europa está estrechamente vinculada a la seguridad y estabilidad en el Mediterráneo.

### El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul

**A**ntes de este reconocimiento explícito, el Consejo del Atlántico Norte (CAN) había puesto en marcha en diciembre de 1994 el Diálogo Mediterráneo (DM), una iniciativa que pretende contribuir a la creación de confianza, mejorando el conocimiento mutuo a través de la transparencia y la cooperación política, civil y militar en la región. La iniciativa arrancó con Egipto, Israel, Mauritania y Marruecos. En 1995 se unieron Jordania y Túnez, y finalmente en 2000, Argelia. En julio de 1997 se creó en Madrid el Grupo de Cooperación del Mediterráneo que reúne regularmente a los consejeros políticos de los ministerios de Asuntos Exteriores y dirige el DM bajo la supervisión del CAN.

Los siete países que se han adherido al DM tratan principalmente con la Alianza de forma bilateral (OTAN+1), aunque también se celebran reuniones multilaterales (OTAN+7). Ambos tipos de encuentros se producen a nivel de embajadores o de grupos de trabajo, pero hay reuniones de ministros de Asuntos Exteriores desde 2004 y de Defensa desde 2006. También en 2004 empezaron las reuniones de jefes de Estado Mayor de la Defensa (CHODS) en formato multilateral que se llevan a cabo regularmente desde entonces dos veces por año.

Las actividades incluidas en el DM se recogen en un Programa de Trabajo anual, y se encuadran en nume-

José Enrique de Ayala es general de Brigada en la reserva del Ejército de Tierra. Fue jefe de Estado Mayor del Eurocuerpo entre 2001 y 2003.

rosas áreas como política y planificación de la defensa, planes civiles de emergencia, ciencia y medio ambiente, información y prensa, gestión de crisis, desminado humanitario, protección de fronteras, consultas sobre terrorismo y proliferación, y un programa de cooperación militar que incluye la participación en ejercicios, visitas, cursos, seminarios y actividades logísticas. Aunque la base del diálogo y la cooperación es la misma para todos los países incluidos, cada uno es libre de escoger la extensión y el grado de su participación, que se plasma en los respectivos Programas de Cooperación Individuales (ICP). En 2006 se aprobó el primer ICP, con Israel, y en 2007 y 2009 los de Egipto y Jordania.

A raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001, la OTAN declaró un caso “artículo 5”, que implica la reacción colectiva ante el ataque a uno de sus miembros. Una de las medidas que se tomaron fue el lanzamiento en el Mediterráneo oriental de la operación naval *Active Endeavour*, para controlar, junto con aviones de alerta temprana, el tráfico marítimo y prevenir acciones terroristas. La operación continúa actualmente extendida a todo el Mediterráneo y con misiones ampliadas que incluyen la protección de las vías marítimas, incluidos los estrechos.

Los atentados acrecentaron aún más la importancia estratégica de la región Mediterráneo-Oriente Medio. En junio de 2004, los jefes de Estado y de gobierno de la Alianza decidieron, en la cumbre de Estambul, reforzar el DM para convertirlo en una verdadera asociación bajo el principio de “propiedad compartida”, dando un nuevo impulso a las medidas prácticas de cooperación. En la misma cumbre, lanzaron otro programa, la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), con el mismo propósito que el DM pero dirigida en este caso a los países del amplio Oriente Medio y más concretamente –en una primera fase– a los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (GCC). En el primer semestre de 2005 se sumaron a la ICI Bahrein, Qatar, Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos. Los otros dos países del GCC, Arabia Saudí y Omán, han mostrado interés y están pendientes de integrarse.

Igual que en el caso del DM también aquí existe un órgano de dirección formado por consejeros políticos, el Grupo de la ICI, encargado de elaborar el catálogo de actividades prácticas y los programas de cooperación y diálogo, que son prácticamente idénticos a los del DM, pero con especial énfasis en este caso en los temas de terrorismo y proliferación. La ICI sigue los mismos principios de progresividad y diferenciación que el DM con lo que cada país puede tener un programa a su medida.

### Problemas de la cooperación OTAN-Mediterráneo

Los progresos del DM y la ICI en los 15 y cinco años que llevan funcionando respectivamente, no pueden calificarse de espectaculares. A pesar de que las actividades comunes han aumentado desde unas decenas a varios centenares, no se puede decir que hayan mejorado significativamente la seguridad en las áreas que

abarcan, ni cambiado la percepción de la OTAN en los 11 países concernidos. Es cierto que tres de los países del DM, Egipto, Jordania y Marruecos, han participado con la OTAN en operaciones en Bosnia-Herzegovina (IFOR/SFOR) y Kosovo (KFOR) y que tanto Israel como Marruecos han suscrito sendos intercambios de cartas para su participación en la operación *Active Endeavour*, pero estas colaboraciones tienen probablemente más que ver con las buenas relaciones de los países citados con los de Occidente –y en particular con EE UU– que con los efectos del DM.

Ambas iniciativas están lastradas por numerosos problemas. El primero quizá el hecho de que no todos los países concernidos formen parte de ellas. En lo que respecta al DM, la ausencia de Líbano, Libia y Siria, quizá los países en los que las medidas de confianza serían más necesarias, limita seriamente la capacidad del proyecto para aumentar la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo. En cuanto a la ICI, sin la participación de Arabia Saudí, Irak, Omán y Yemen, difícilmente se puede hablar de un proyecto viable para estabilizar el amplio Oriente Medio.

Por otra parte, la OTAN no interviene en los problemas más agudos de la región. Sólo en Irak dirige desde julio de 2004 una misión muy secundaria de adiestramiento, *Nato Training Mission-Irak*. En el conflicto palestino-israelí se remite a la labor del Cuarteto (ONU, Rusia, EE UU, Unión Europea), y en el asunto de Irán a grupos *ad hoc* como el 3+UE o el 3+UE+3. Esto indica claramente que en los asuntos más graves ni Washington ni las principales capitales europeas confían en la capacidad de la OTAN como instrumento de seguridad, lo que no contribuye a su prestigio entre los países de la región que tienden lógicamente a dar prioridad a las relaciones bilaterales.

Otro problema es la enorme diversidad de los países de la zona a la que van dirigidas. A pesar de la división establecida –DM para la cuenca del Mediterráneo, ICI para Oriente Medio– que es un tanto artificial, pues países como Egipto, Israel y Jordania son parte de ambos escenarios, la diferencia de situaciones políticas y económicas es tan grande entre unos y otros, y los riesgos que pueden provenir de ellos tan diferentes, que es casi imposible utilizar una política coherente para todos. A ello se añade la escasez de relaciones Sur-Sur en el ámbito de la seguridad que hace aun más compleja la labor de actores externos.

Pero sin duda el principal obstáculo proviene de la persistencia del conflicto palestino-israelí, un asunto que está en el origen y raíz de casi todos los problemas y las confrontaciones que se han producido en la región en las últimas décadas. Mientras este conflicto no se resuelva será difícil que ningún país árabe o musulmán se sienta realmente confortable en su relación con EE UU o con la OTAN, aunque sus gobiernos acepten la colaboración.

### Concurrencia de iniciativas y reparto de papeles

Las iniciativas de la OTAN en el área Mediterráneo-Oriente Medio concurren con las promovidas por otras organizaciones o países en la misma región.

La UE creó en 1995 el Proceso de Barcelona que fue refundado en 2008 bajo el nombre de Unión por el Mediterráneo, y dispone además de un instrumento específico, la política europea de vecindad. EE UU lanzó en 2002 la Iniciativa de Asociación de Oriente Medio (ME-PI) y promovió la Iniciativa sobre el Gran Oriente Medio, asumida en 2004 por el G-8 con un proyecto denominado Asociación para el Progreso y el Futuro Común que abarca desde Marruecos hasta Afganistán. Finalmente, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) lanzó en 1977 una iniciativa de asociación con los países de la zona en la que por ahora están incluidos cinco Asociados Mediterráneos para la Cooperación (MPC).

Todas estas iniciativas tienen también en mayor o menor grado relación con aspectos de seguridad, y coinciden con las de la OTAN en muchos objetivos políticos. Muchos países de la región están adscritos a algunas o a todas ellas, en ocasiones con los mismos países europeos como socios pero bajo distintos marcos, lo que crea –al no estar coordinados los esfuerzos– duplicaciones y solapamientos que implican un derroche de medios y esfuerzos.

Probablemente, la OTAN no es la herramienta más adecuada para aproximar ambas orillas del Mediterráneo. La mayoría de los problemas de la región no son de carácter militar, sino políticos o económicos y para resolver este tipo de problemas la UE es, sin duda, un actor más adecuado y es mejor aceptada por los países de la región. Gran parte de la población árabe y musulmana identifica la OTAN con EE UU, líder indiscutible de la organización. El militarismo de la anterior administración norteamericana, la invasión de Irak, la tradicional posición de Washington a favor de Israel, en fin, todo lo que ha despertado la hostilidad de parte de esas poblaciones hacia EE UU, se aplica por muchos a la OTAN, aunque ésta no haya intervenido o sólo puntualmente como en Afganistán, en la guerra contra el terror y sus derivadas.

Precisamente por este rechazo, iniciativas como el DM o la ICI pueden ser muy positivas si su objetivo es mejorar la imagen de la Alianza en estos países y crear entre ambas partes la confianza que se deriva del conocimiento mutuo. Incluso aunque todavía no tengan mucho contenido, o su campo de acción sea limitado, algo es mejor que nada en el camino de la distensión.

Para que su acción en la zona fuera realmente eficaz, la OTAN y la UE deberían acordar y coordinar un reparto de papeles de acuerdo con las mejores capacidades de cada una, en el que la UE llevaría el liderazgo de la cooperación ocupándose de los aspectos políticos y civiles, incluidos por supuesto los económicos, y la OTAN se orientaría exclusivamente a aspectos militares como el terrorismo o la proliferación, y a la ges-



**El embajador de Marruecos, Menuar Alem, y el ex secretario general de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer, después de haber acordado la participación de Marruecos en la operación *Active Endeavour*. Junio de 2008. / OTAN**

tión de las crisis regionales cuando la UE fuera incapaz de afrontarlas.

### Mirando al futuro

**E**l verdadero problema es la falta de definición actual de lo que la OTAN es y quiere ser. El fin de la guerra fría la privó de su principal razón de ser, y el unilateralismo de la anterior administración de EE UU la debilitó y marginó. El cambio en la política de Washington hacia los países árabes y musulmanes, bosquejado por el presidente Barack H. Obama el 4 de junio en su discurso en la Universidad de El Cairo, puede suponer un enorme refuerzo a la acción de distensión y creación de confianza iniciada por la Alianza hace 15 años en esta región.

En su primera comparecencia ante la prensa, a principios de agosto, el nuevo secretario general de la OTAN, Anders Fogh Rasmussen citó el DM y la ICI como una de las tres prioridades de su mandato, junto con Afganistán y Rusia. Es de esperar que el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza, encargado en abril por los jefes de Estado y de gobierno y que debe ser aprobado en la próxima cumbre a finales del año próximo, en Lisboa, recoja esta prioridad y dé claras directrices para que una nueva OTAN –actuando como instrumento de seguridad global– contribuya de manera más eficaz a la estabilidad de esta zona tan conflictiva e importante para Europa y para el mundo.

El camino de la paz, que pasa por el entendimiento entre las dos orillas del Mediterráneo, estará sin duda más despejado si los esfuerzos para aumentar la confianza entre todos los implicados se refuerzan, y las iniciativas de los diferentes actores internacionales se coordinan y complementan. ■