

El Diálogo Mediterráneo de la OTAN I

“Hay que hacer algo por el Mediterráneo”

Antonio Marquina
Director de UNISCI
25 Abril 2018

La OTAN ha desarrollado con respecto al sur y este del Mediterráneo unas políticas no del todo satisfactorias y, en ocasiones, políticas poco coherentes e ilusorias, derivadas de análisis superficiales o de falta de convicción. Es llamativa la continua apelación en sus comunicados al refuerzo de este diálogo

Podemos mencionar los principales hitos en el desarrollo del diálogo mediterráneo que nos van a permitir entender su trayectoria, las políticas reactivas y sus deficiencias en orden a evitar los mismos o parecidos errores en las nuevas políticas que se tratan de desarrollar.

1. El lanzamiento del diálogo mediterráneo y su contexto

Tras el final de la guerra fría la OTAN adoptó en noviembre de 1991 un nuevo concepto estratégico donde existía una clara asimetría en riesgos y amenazas a la seguridad procedentes de Europa central y del este y los procedentes de la periferia sur del Mediterráneo. Si los primeros se centraban en las inestabilidades políticas, económicas y sociales, incluyendo rivalidades étnicas y disputas territoriales, en el caso de los Estados del sur y este Mediterráneo, el problema se centraba en el crecimiento de su poder militar, en la proliferación de la tecnología armamentística en misiles y armas de destrucción masiva. A lo que se añadía que la cooperación bilateral y multilateral quedaba conectada en exclusiva con los Estados de Europa Central y Oriental no pertenecientes a la OTAN.

De este modo la proyección de estabilidad y el asentamiento y consolidación de los Estados de Europa Central y del Este era el único y principal objetivo.

Para evitar esta fijación, teniendo en cuenta los problemas que ya se empezaban a desarrollar en la frontera sur de la OTAN con la guerra civil en Argelia, España, de forma especial, y luego Italia trataron de atraer la atención de la OTAN hacia el sur y, aunque Francia no quería que se volviera a hablar de un Flanco Sur, acabó apoyando la plasmación de una iniciativa de la OTAN para el Mediterráneo. La diplomacia española explicó la situación, de forma especial en Londres y Washington, que tampoco querían una OTAN comprometida con los problemas del sur y este del Mediterráneo y, finalmente, se lanzó la iniciativa en el Consejo Atlántico en enero de 1994, indicando el Consejo la importancia del proceso de paz iniciado en Oriente Medio y mostrando su disposición a considerar medidas que promovieran el diálogo, el entendimiento y la confianza entre los Estados de la región. Posteriormente, en diciembre, en la reunión de ministros de asuntos exteriores, se decidió establecer contactos con los Estados del sur y este del Mediterráneo con vistas a contribuir al fortalecimiento de la estabilidad regional.

Luego, el 8 de febrero de 1995, se confirmó que el objetivo del diálogo mediterráneo no era otro que contribuir a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo como un todo, conseguir un mejor entendimiento y corregir los malentendidos sobre los propósitos de la Alianza que pudieran conducir a una percepción de amenazas. Los Estados que iban a participar en este diálogo eran Marruecos, Argelia, Túnez, Mauritania, Egipto e Israel. Al poco tiempo, en noviembre, se integró Jordania y ya, en marzo del año 2000, se integró Argelia.

De este modo, comenzó el diálogo con estos Estados entre el secretariado internacional de la OTAN y los embajadores de estos Estados acreditados en Bruselas programado para tener dos reuniones al año, explicando las actividades de la alianza, su adaptación interna y la elaboración de estructuras de seguridad cooperativa. A su vez, los socios presentaron sus puntos de vista sobre diversos temas relacionados con la seguridad y estabilidad del Mediterráneo, constatándose una notable heterogeneidad en las aproximaciones e intereses de los diversos Estados.

De esta forma, la posibilidad de crear un foro de seguridad regional sólido quedaba bastante limitada. Pero, a su vez, los socios mediterráneos vieron poca sustancia en este tipo de diálogo, un diálogo político y, progresivamente, perdieron interés en el mismo.

La cumbre de la OTAN, celebrada en Madrid el 8 y 9 de julio de 1997, trató de dar más contenido a este diálogo, ofertando cursos en las escuelas de la OTAN, becas de investigación, asuntos científicos y medio ambiente, información, planificación de emergencias civiles, control del espacio aéreo, control de armas ligeras, observación de actividades de la asociación de seguridad en búsqueda y rescate, seguridad marítima, evacuación médica, así como ejercicios de apoyo a la paz y acción humanitaria. Quedó establecido la realización de un programa de trabajo anual. No había sobre la mesa proyectos comunes de tipo militar. A todos los socios se les ofrecía lo mismo, si bien debían financiarse las actividades que escogieran. Se creó, asimismo el Grupo de Cooperación Mediterráneo, dependiente del Consejo Atlántico, sacando el diálogo del Comité Político. Esto dará pie a reuniones con un formato 19+1 y 19+7, dándole una impronta de foro de seguridad regional, donde estaba incluido Israel.

Dos años después, en la cumbre de Washington de abril de 1999, fue resaltada la necesidad de una mejora del diálogo mediterráneo no solo en sus aspectos políticos sino también prácticos y, en el nuevo concepto estratégico que se aprobó, se expresaba el compromiso de desarrollar progresivamente los aspectos políticos, civiles y militares del diálogo. Pero pocos progresos se hicieron en cuanto a su contenido. El programa de trabajo, antes de la reorganización importante que fue acordada en 2002 y 2004 incluía las siguientes cuestiones: información, planificación civil de emergencias, asuntos científicos y de medio ambiente, sesiones informativas sobre gestión de crisis, discusiones sobre política de defensa y estrategia, armas ligeras y pequeñas, acción humanitaria contra las minas, terrorismo, proliferación, actividades militares centradas en observación de ejercicios militares, asistencia a seminarios y talleres, visitas al cuartel general de la OTAN, visitas a puertos de los socios del diálogo por parte de las NATO Standing Naval Forces y otras actividades ofrecidas por Estados de la OTAN o de los socios del diálogo mediterráneo.

2. Tras los atentados del 11 de Septiembre de 2001: Pasar del diálogo a “una genuina asociación”

Será tras los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 cuando realmente se mejore este diálogo, incluyendo consultas sobre cuestiones de seguridad que constituyesen problemas de preocupación común, intentando crear una auténtica asociación y afrontar en común los desafíos que suponían el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva. En la cumbre de la OTAN de Praga se acordó esta mejora sustancial del diálogo y, a los pocos meses, se realizó un inventario de posibles áreas de cooperación para la mejora sustancial de las dimensiones políticas y prácticas de este diálogo, asociando a los socios mediterráneos con diversas actividades del Consejo de Asociación Euroatlántico(EAPC) y la asociación para la paz (PfP), desarrollando la cooperación en asuntos de preocupación común de forma práctica y ampliando y elevando el diálogo político de las reuniones 19+1 y 19+7, a nivel ya de embajadores, que debían

celebrarse al menos dos veces al año, siendo presididas por el secretario general de la OTAN para intercambiar puntos de vista sobre la situación regional y discutir el desarrollo ulterior de este tipo de reuniones.

Dos años después, en la cumbre de Estambul, los jefes de Estado y de gobierno decidieron elevar de nuevo el diálogo para conseguir una asociación más genuina, viendo en la nueva situación internacional mayores oportunidades de una cooperación efectiva, más ambiciosa, más práctica y más amplia, entre la OTAN y sus socios mediterráneos en orden a contribuir a la estabilidad y seguridad regional de una forma más práctica, enfatizando el diálogo político, consiguiendo la interoperabilidad, desarrollando la reforma del sector de la defensa y contribuyendo a la lucha contra el terrorismo. Aunque la OTAN mencionaba en el párrafo 30 su disposición a contribuir en la lucha contra el tráfico de personas, aspecto que se convertiría en crítico con motivo de las guerras en Libia y en Siria, lo hacía en el contexto de la asociación euroatlántica, no en este otro contexto.

Al mismo tiempo lanzaron la Iniciativa de Cooperación de Estambul ofertada a los Estados de la región, comenzando con los Estados del Consejo de Cooperación del Golfo, enfatizando la cooperación práctica donde la OTAN podía aportar un valor añadido y, así, fortalecer la seguridad y estabilidad. En vez de alargar el diálogo mediterráneo, incorporando más Estados, la OTAN adoptó una aproximación dual. El problema va a ser, a partir de este momento, la pérdida de peso de la OTAN en esta iniciativa en favor del CENTCOM, la ausencia de dimensión regional en la iniciativa y, en fin, la significativa pérdida de sentido de un incipiente, aunque difuso, diseño de orden regional en el diálogo, precisamente por esta extensión y esta dualidad. Esto quedará más manifiesto con motivo de las revoluciones árabes y el protagonismo de los Estados del Golfo en las mismas, tratando de imponer un diseño ajeno y profundamente disonante con el que la OTAN y la UE inicialmente pretendieron.

Importante era que se subrayase el principio de la apropiación conjunta de la iniciativa de asociación y se tomase en consideración las necesidades e intereses particulares de cada uno de los socios.

Ambos diálogos tenían que ser procesos complementarios, progresivos e individualizados, desarrollándose con un sentido de apropiación conjunta de los mismos.

Esta vez los programas anuales para el diálogo mediterráneo incluían un conjunto de temas prácticos para la cooperación más amplios.¹

En la primavera de 2005, la OTAN abrió a los socios mediterráneos la negociación bilateral de Programas de Cooperación Individuales (ICP), para mejorar la cooperación y la planificación de las actividades.

El problema va a venir de la falta de adecuación entre las pretensiones de la OTAN y las percepciones de los Estados del diálogo mediterráneo.

¹ En los asuntos militares y de defensa, los ministros de Asuntos Exteriores en su reunión de Reykjavik en mayo de 2002, enunciaron, como nuevas áreas de cooperación, un conjunto de temas prácticos como actividades seleccionadas de entrenamiento que permitieran la participación de los socios en las actividades de la OTAN no artículo 5 en respuesta a una crisis; reforma del sector defensa y economía de la defensa; participación en las conferencias de los directores nacionales de armamento sobre sistemas de codificación y en seguridad de transporte de municiones; consultas sobre terrorismo e intercambio de inteligencia, fronteras y tráfico aéreo; gestión de desastres.

La creación de una genuina asociación era un objetivo muy ambicioso e implicaba un creciente acercamiento, armonización y homogeneización entre los Estados miembros de la OTAN y los socios mediterráneos que no se va a producir por diversos factores y acontecimientos que mencionaremos.

La lucha contra terrorismo era un factor movilizador pues todos los regímenes autoritarios de los Estados del sur del Mediterráneo sabían y hacían valer ante sus interlocutores occidentales el hecho de que un giro político democratizador y su reemplazo por otro tipo de régimen político implicaría el ascenso y ocupación del poder por grupos islamistas fundamentalistas y radicales.

Aquí residía un importante problema que las revoluciones árabes a partir de 2010 contribuyeron a confirmar y consolidar.

Otro asunto lo constituía el tema de las armas de destrucción masiva, de forma especial por la fijación en los programas clandestinos iraquíes y su magnificación y falsificación que indujo a la justificación de la guerra contra Irak. La disonancia era fuerte, pues los socios del diálogo habían propugnado la creación de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio, dadas las armas nucleares de Israel, asunto que se complicó al descubrirse en 2002 el programa nuclear clandestino de Irán, violando claramente sus compromisos asumidos con la firma del tratado de no proliferación nuclear. Independientemente de la falta de firma o ratificación de los acuerdos sobre armas químicas y biológicas por Estados como Egipto e Israel (dejando de lado Siria, no socio del diálogo). El caso de las pretensiones de Libia fue también significativo y aleccionador pues, tras la derrota de Sadam Hussein, Muamar Gadafi, el 19 de diciembre de 2003, anunció su intención de desmantelar todos sus programas sobre armas de destrucción masiva que había desarrollado Libia.

No obstante, hay que enfatizar otros factores para entender cómo este diálogo, esencialmente político, al que se quiso dar a partir de 2002 una dimensión más práctica, no pudo avanzar y cristalizar en una auténtica asociación.

En primer término, hay que mencionar el profundo deterioro de las relaciones entre Israel y los palestinos tras el fracaso de las conversaciones en Camp David en julio de 2000 para la firma de un acuerdo de paz. Esto frenó el progreso en un diálogo regional donde uno de los socios era Israel, siendo el tema palestino un tema movilizador de importancia de la opinión pública y las políticas de los Estados árabes y esencial en la instauración de un nuevo orden regional.

En segundo lugar, la intervención militar en Irak por parte de Estados Unidos y la coalición con la pretensión de cambio de régimen y la imposición de las instituciones democráticas occidentales, asunto que los socios árabes consideraron como un abuso y una imposición inadmisibles, independientemente de la apertura que Estados Unidos indujo a la presencia de Irán, rompiendo aún más el tradicional orden regional.

Más tardíamente, el profundo deterioro de las relaciones entre Turquía e Israel, tras la operación militar del 31 de mayo de 2010 de Israel en aguas internacionales del Mediterráneo contra seis barcos de una flotilla organizada por El Movimiento de Gaza y una ONG turca, la Fundación para los derechos humanos y libertades y ayuda humanitaria, intentando romper el bloqueo israelí de Gaza, con un resultado de nueve muertos y numerosos heridos y que indujo al bloqueo por parte de Turquía de las actividades de Israel hasta 2016 y el diálogo regional.

La falta de apropiación de esta iniciativa por parte de los socios mediterráneos, con la excepción de Israel, es otro punto a enfatizar. Tanto los socios árabes del diálogo euro-mediterráneo de la UE como del dialogo mediterráneo de la OTAN, consideraron la participación en muchas de las iniciativas propuestas casi más como un favor a estas organizaciones que como un compromiso efectivo en una iniciativa común y, dada la agitación existente en Oriente Medio y la presencia israelí en el diálogo, prefirieron fomentar la relación bilateral con determinados Estados de la OTAN más que con la OTAN en su conjunto, a la que siempre vieron con desconfianza, no habiendo servido el diálogo político ofertado para difuminar unas percepciones alimentadas por los sectores más radicales de las sociedades árabes que han fomentado un imaginario negativo de la OTAN, presentándola como un instrumento de presión occidental, con un discurso y narrativa que los propios gobiernos árabes no se han atrevido a contrarrestar. El fomento de la confianza, frente a lo que afirmó la declaración de Estambul, no se había conseguido en las sociedades árabes. Las medidas de confianza incluso militares que se desarrollaron en foros como el de la conferencia euro-mediterránea de la UE, fueron meramente declaratorias. El diálogo cultural se centró en productos culturales no en valores culturales. En este contexto, la pretensión de reforma y democratización del sector seguridad, como si las fuerzas de seguridad de los sistemas autoritarios de los Estados árabes fueran similares en su dependencia y orientación a las de los antiguos Estados comunistas de los Estados de Europa central y oriental fue otra ilusión. La OTAN realizaba una lectura superficial del problema.

El resultado, tras este primer intento de creación de una genuina asociación y proyección de estabilidad a través de este tipo de asociación fue muy reducido. Como se advirtió a finales de este período que consideramos, la OTAN no sabía ya qué ofrecer y los socios mediterráneos, con la excepción de Israel para quien este diálogo era prioritario, no sabían qué pedir más allá de lo que la OTAN ya ofrecía. Las ganancias que podían conseguir de la OTAN les parecían reducidas, en función también de los límites que les imponían sus propias opiniones públicas o el costo de la financiación por la participación en las distintas actividades. El proceso de una creciente homogeneización pretendido por las diversas iniciativas hacia el Mediterráneo lanzadas en años anteriores no se había materializado, antes bien, la brecha de separación cultural, religiosa y económica y también militar entre el norte y el sur del Mediterráneo se había incrementado, no habiéndose materializado medidas de confianza y seguridad norte-sur, considerándolas por Estados, como Egipto, como una forma sutil de aceptar un *statu quo* militar regional inaceptable. Esto condicionaba muy seriamente cualquier avance en el acercamiento sobre temas de defensa y seguridad. Asimismo, la pretensión de fomentar una cooperación intrarregional entre los socios mediterráneos era también ilusoria, faltando un buen diseño del orden regional a construir.