

El Diálogo Mediterráneo en la OTAN y las crisis árabes

*Federico Yaniz Velasco **

Tema: La OTAN ha mantenido relaciones con varios países árabes dentro del marco del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul que ahora debe revisar tras las crisis de los últimos meses en muchos de esos países y después de la intervención militar de la OTAN en Libia.

Resumen: El Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul son la muestra más palpable de la preocupación de la Alianza por proyectar estabilidad en dos regiones de excepcional importancia estratégica: el Mediterráneo y la región del Golfo Pérsico. La cooperación tuvo comienzos difíciles y el progreso no ha sido fácil, pero ahora, tras los cambios que se están produciendo en los países árabes, la OTAN deberá replantearse la relación con nuevos interlocutores y en un contexto político diferente. Este ARI estudia los orígenes y el desarrollo de las iniciativas de cooperación en vigor, el impacto de las operaciones aliadas en Libia y la necesidad de que la OTAN preste más atención al Mediterráneo y al Golfo que lo que tenía previsto en su último Concepto Estratégico, así como cambiar un enfoque de la cooperación orientado a la estabilidad a uno que ayude a consolidar los cambios democráticos que se esperan.

Análisis: El Diálogo Mediterráneo hay que contemplarlo en el marco de las iniciativas de cooperación que lanzó la Alianza Atlántica poco después de terminada la Guerra Fría. El Consejo del Atlántico Norte siguió con especial atención la evolución de la situación en los países del centro y este de Europa y puso en marcha una intensa actividad diplomática y de intercambios para fomentar la cooperación de los miembros de la OTAN con los antiguos adversarios de la Organización del Pacto de Varsovia.¹ El 10 de enero de 1994, durante una cumbre en Bruselas, se creó la Asociación para la Paz para avanzar en la cooperación bilateral entre la OTAN y cada uno de los países socios. En la Declaración de esa cumbre se reconocía que la seguridad aliada estaba ligada íntimamente con la seguridad de sus vecinos y, por eso, el Consejo Atlántico del 1 de diciembre de 1994 acordó establecer contactos, caso por caso, con los países mediterráneos no aliados para contribuir al “fortalecimiento de la estabilidad regional”. Había nacido el Diálogo Mediterráneo que en sus comienzos era sólo un foro de diálogo y que luego ha ido aproximándose lentamente al modelo de la Asociación para la Paz. En la cumbre de Estambul, en junio de 2004, se relanzó la relación con los países árabes mediante, por un lado, el lanzamiento de la Iniciativa de Cooperación de Estambul dirigida a los países del Medio Oriente y el Golfo Pérsico y, por otro, se reforzó la

* *General de Aviación (R) y periodista*

¹ Para una valoración de todas las iniciativas, véase Federico Yaniz Velasco (2010), “Las Iniciativas de Cooperación de la OTAN ante el nuevo Concepto Estratégico”, Documento de Trabajo nº 2/2010, Real Instituto Elcano.

cooperación con los socios de la Asociación para la Paz y especialmente con los del Diálogo Mediterráneo.

El Diálogo Mediterráneo permite a la OTAN tener una asociación con siete países de la zona: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Mauritania, Marruecos y Túnez (Libia quedó excluida). Sus objetivos principales son los de contribuir a la estabilidad y seguridad en la región, evitar malentendidos entre la Alianza y sus socios mediterráneos y promover unas relaciones cordiales entre los países participantes en el Diálogo. Éste se fundamenta en los principios de no discriminación, la diferenciación según las necesidades específicas de cada socio, el interés mutuo y la complementariedad con otras organizaciones internacionales de seguridad. El Diálogo se impulsa desde el Grupo de Cooperación del Mediterráneo, creado en 1997 bajo la autoridad y supervisión del Consejo Atlántico, con un enfoque progresivo tanto en lo referido a la participación como a los contenidos.

Desde 1997, el Programa de Trabajo anual del Diálogo Mediterráneo indica las diferentes áreas de cooperación práctica en su dimensión civil y militar en las que pueden participar los países del Diálogo de forma bilateral (OTAN+1) y, desde 2002, trilateral (OTAN+2). Las actividades incluidas en el Programa son mayoritariamente militares (un 85%) pero las áreas de cooperación son muy variadas e incluyen: diplomacia pública, educación militar, doctrina y entrenamiento, política de defensa y estrategia, planeamiento de emergencia civil, manejo de crisis y armamento, entre otras actividades. En el campo militar se incluyen cursos en el Colegio de Defensa de la OTAN y diversas escuelas OTAN y la posibilidad de observar o participar en ejercicios militares. De esa forma se mejora la capacidad de las fuerzas de los países del Diálogo Mediterráneo para participar en operaciones lideradas por la Alianza, para lo que es imprescindible progresar hacia la interoperabilidad.

En la Cumbre de Estambul mencionada, los jefes de Estado y Gobierno aliados decidieron incrementar la dimensión política del Diálogo Mediterráneo, incluyendo reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, de ministros de Defensa y de jefes de Estado y de Gobierno, en lugar de seguir manteniéndolas a nivel de embajadores, así como también celebrar reuniones de los jefes de Estado Mayor de la Defensa. Además de las reuniones plenarias (OTAN+7), tras la reunión de Estambul se aumentó considerablemente el número de áreas del Programa de Trabajo anual y las actividades en cada una de las diferentes áreas (778 en 2008 y 794 en 2009). Además, la dimensión práctica del Diálogo se vio mejorada con la oferta de Programas de Cooperación Individual que señalan los objetivos de la cooperación de un determinado país con la OTAN a corto y medio plazo y sitúa esa cooperación en un marco estratégico e individualizado. Los primeros países en completar sus programas individuales fueron Israel y Egipto, mientras que Marruecos, Túnez, Argelia y Jordania han avanzado bastante en su preparación. Como regla general, las actividades del Diálogo Mediterráneo son autofinanciadas aunque la Alianza puede considerar caso por caso la posibilidad de facilitar ayuda financiera. No obstante, la OTAN ha permitido a los países del Diálogo Mediterráneo acceder al mecanismo de los *Trust Fund* de la Asociación para la Paz para que puedan cumplir, entre otras, las obligaciones contraídas bajo la Convención de Ottawa respecto a la prohibición del uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal así como su destrucción y la de la de munición caducada sin explotar.

La OTAN ofreció el año 2004 en la cumbre de Estambul elevar el nivel de cooperación del Diálogo al de una verdadera asociación (*partnership* en la terminología aliada). En

esa línea se ofreció a los socios del DM la oportunidad de mejorar su interoperabilidad participando en determinados ejercicios militares y en algunas de las actividades de las iniciativas de la Asociación para la Paz como el Concepto de Capacidad Operativa. Igualmente se les ofreció colaborar en la lucha contra el terrorismo, compartiendo inteligencia y contribuyendo a las operaciones militares (por ejemplo, Marruecos e Israel han participado en la operación *Active Endeavour* y Marruecos ha contribuido con fuerzas a la estabilización de Kosovo).

En la Cumbre de Riga de noviembre de 2006 se lanzó la Iniciativa OTAN de Cooperación en Entrenamiento para favorecer la modernización de las estructuras de defensa, hacer a sus fuerzas militares más capaces e interoperables con las de los aliados. A los países interesados se les ha animado a aumentar su participación en las estructuras y actividades existentes, pero la respuesta ha sido desigual y no se han aprovechado las oportunidades ofrecidas. En la primera fase del entrenamiento ofrecido se creó un cuerpo docente sobre temas del Oriente Medio en el Colegio de Defensa de la OTAN en Roma que pudo realizar en 2009, tras un período de pruebas en 2008, su primer Curso OTAN de Cooperación Regional con una duración de 10 semanas. En una segunda fase se preveía el establecimiento en la región de un Centro de Cooperación en Seguridad (SCC) bajo responsabilidad de los países participantes pero no ha llegado a materializarse.

La Iniciativa de Cooperación de Estambul: una iniciativa todavía joven

La Iniciativa de Cooperación de Estambul nació en la Cumbre de la OTAN que se celebró en la histórica ciudad turca los días 28 y 29 de junio de 2004. Su objetivo es contribuir a la seguridad global y regional, ofreciendo a los países de la región ampliada de Oriente Medio cooperación bilateral práctica con la OTAN en materia de lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas de destrucción masiva. Entre todos los países miembros del Consejo Cooperación del Golfo (CCG), hasta el momento sólo Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar han participado en la Iniciativa, mientras que Arabia Saudí y Omán permanecen fuera (el CCG propuso en junio de 2011 el ingreso a Marruecos y Jordania). La Iniciativa es la más joven de las iniciativas de cooperación de la OTAN y en apenas cinco años no ha encontrado una identidad propia. La OTAN ha aplicado a la Iniciativa los instrumentos empleados con éxito en el Diálogo Mediterráneo y, en su caso, podría usar instrumentos diseñados para la Asociación para la Paz. Entre otros, ha adoptado un Programa de Cooperación Individual para individualizar la cooperación con la OTAN similar al existente dentro del Diálogo Mediterráneo, además de abrir la Iniciativa de Cooperación en Entrenamiento mencionada anteriormente a los participantes del Consejo de Cooperación del Golfo. La cooperación práctica de la OTAN con los países miembros de la Iniciativa de Cooperación de Estambul se ha canalizado a través de los países de la OTAN como EEUU y el Reino Unido con mayor presencia en el Golfo, lo que ha reducido la visibilidad de la OTAN. Al igual que en el Diálogo Mediterráneo, la Iniciativa no se creó para facilitar el ingreso de sus miembros en la Asociación para la Paz ni tampoco se les dan garantías de seguridad frente a terceros.

La necesidad de revisar el enfoque del Diálogo Mediterráneo

La experiencia de los años de diálogo con los países árabes mostraba la necesidad de cambiar el enfoque de la cooperación si se querían superar los obstáculos estructurales

que han limitado su progreso y conducido a su estancamiento.² Un primer elemento de dificultad ha sido las difíciles relaciones de cooperación entre los propios países miembros, alguno de los cuales no desean ser tratados en pie de igualdad con el resto de los países árabes y prefiere la vía bilateral (OTAN+1) en lugar de la multilateral (OTAN+7). El segundo se refiere a que la presencia de Israel y las repercusiones del conflicto palestino-israelí en el Diálogo dificulta la relación porque todos los países árabes desean evitar verse asociados con Israel. La dificultad de conciliar las renuencias árabes a la cooperación con Israel contrasta con el deseo israelí de sacar todo el partido que pueda a la cooperación aprovechando el marco atlántico, lo que, a su vez, genera diferencias entre los miembros de la OTAN según sus posiciones frente al conflicto latente en Oriente Medio. En consecuencia, el diálogo ha funcionado mejor en los escalones inferiores, más discretos, que en los superiores que llamarían más la atención (hace más de tres años que no se llevan a cabo reuniones ministeriales del Diálogo Mediterráneo).

La experiencia también muestra que se ha progresado más en los instrumentos cuanto más flexibles y variados han sido estos. Si en el Diálogo la iniciativa estaba en manos de la OTAN y a los países árabes sólo podían aceptar o no la proposición, la aproximación de la cooperación a las posibilidades de una asociación (partenariado) facilita una mayor iniciativa, aunque sin llegar al grado de espontaneidad que se da en el Diálogo 5+5). De esta forma, algunos miembros del Diálogo se quejaban de que la OTAN ofrecía más posibilidades e instrumentos de cooperación en otros foros.

España siempre ha sido un valedor del Diálogo Mediterráneo y durante el proceso de elaboración del nuevo Concepto Estratégico trató de resaltar la importancia del Mediterráneo como un espacio de riesgos y oportunidades diferenciado. Sin embargo, el Concepto Estratégico (CE) aprobado en la Cumbre de Lisboa de 2010 dedicó una atención limitada a las iniciativas de cooperación en general y al Diálogo Mediterráneo en particular. El nuevo Concepto reitera el firme compromiso de la Alianza con el Diálogo Mediterráneo y con el desarrollo de relaciones amigables y cooperativas con todos los países del Mediterráneo, para lo que se propone desarrollar aún más el Diálogo en los próximos años aunque sin concretar cómo. También reitera la importancia que conceden los aliados a la paz y la estabilidad en la región del Golfo y pretenden profundizar la asociación de seguridad con los socios de la Iniciativa de Cooperación de Estambul. El Concepto prevé profundizar la cooperación en ambos foros y abrir la puerta a nuevos miembros en ellos, desarrollando el concepto de seguridad cooperativa –incluida la posibilidad de consultas ante problemas de seguridad que afecten a los miembros del Diálogo–, y unificar los instrumentos de asociación para evitar agravios comparativos. De esta forma, y antes de que se iniciaran los cambios en los países árabes, la OTAN consideraba esenciales la paz y la estabilidad en la región. Mediterránea para la seguridad euro-atlántica y se proponía aprovechar la ampliación y profundización de la cooperación política y práctica para fomentar la confianza mutua y afrontar juntos los retos a la seguridad existentes en la región.

Tras la revisión del Concepto Estratégico de la OTAN, el secretario general Rasmussen, comenzó a relanzar la Iniciativa pero las crisis registradas en el mundo árabe desde los primeros meses de 2011 han dificultado su revisión. Tanto los cambios en los países

² Un análisis de éstos previo a las crisis árabes puede encontrarse en Pierre Razoux (2010), “How to Revitalize the Dialogue between NATO and the Maghreb Countries”, Research Paper nº 46, diciembre, Colegio de Defensa de la OTAN, Roma.

árabes como los acontecimientos de Libia cogieron a la OTAN ensimismada en el desarrollo e implementación de los cambios acordados en Lisboa. La Organización no aprovechó sus relaciones para explorar la situación y, de pronto, se vio envuelta en la imposición del embargo autorizado en la resolución 1970 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas así como en la protección de civiles autorizada en la resolución 1973 del mismo Consejo. La OTAN se hizo cargo de las operaciones el 27 de marzo de 2011 y desde entonces desarrolla operaciones navales y aéreas –la resolución no autoriza la ocupación del territorio– en las que participan miembros de la OTAN junto a otros países árabes como Qatar, Emiratos Árabes Unidos y Jordania. En la operación *Unified Protector* no participa ninguno de los miembros del Diálogo Mediterráneo aunque la protección de la zona de no exclusión cuenta con el apoyo de la Liga Árabe.

Las condiciones de la OTAN para poner fin a las operaciones militares fijadas por los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN y de los países que participan en la operación *Unified Protector* el 14 de abril en Berlín son: (1) que el régimen libio cese en sus ataques a civiles; (2) que retire sus fuerzas a sus bases de forma verificable; y (3) que permita el acceso humanitario, inmediato y libre a todo el territorio. El secretario general Rasmussen, tras la reunión de los ministros de Defensa que participan en la operación *Unified Protector* de la OTAN el 8 de junio en Bruselas, anticipó que los ministros comenzaban a planificar el día siguiente a la caída del régimen de Gadafi. En la misma rueda de prensa y posteriormente en otras ocasiones, el secretario general Rasmussen ha descartado que la OTAN vaya a asumir su liderazgo aunque dispone de experiencia en el campo de la reforma del sector de la seguridad que podrían aprovecharse, en cooperación con otras organizaciones internacionales, para articular unas fuerzas armadas libias sujetas a un poder civil, una experiencia adquirida en los países del este de Europa gracias a las iniciativas de cooperación de la OTAN.

Conclusiones: El Diálogo Mediterráneo, y la Iniciativa de Cooperación de Estambul en menor medida, han conseguido notables desde su creación pero no han desarrollado todo su potencial. La progresiva flexibilización del Diálogo amplió los mecanismos disponibles pero los miembros árabes del Diálogo no llegaron a disponer de los mismos instrumentos que otras asociaciones de la OTAN. La Alianza Atlántica aprovechó el cambio de Concepto Estratégico para unificar los mecanismos y oportunidades de cooperación pero las crisis en los países árabes llegaron antes de que se pudieran poner en marcha las posibilidades que ofrecía la seguridad cooperativa para ampliar y profundizar la relación bilateral o multilateral.

Dada la magnitud de los cambios y la intervención militar en Libia, la OTAN deberá replantearse ahora las iniciativas de cooperación y ajustarlas a la nueva situación y, sobre todo, a los nuevos actores que no están socializados en el proceso del Diálogo Mediterráneo. Los cambios plantean retos y oportunidades. Retos como superar el recelo de los nuevos interlocutores a dialogar con quienes lo hacía con sus predecesores que carecían de legitimidad democrática, por lo que habrá que dedicar tiempo y esfuerzos para restablecer la confianza perdida. Oportunidades como la de recuperar a Libia para el diálogo, elevar el nivel del diálogo y fomentar el diálogo multilateral entre el norte y el sur y entre el sur y el sur del Mediterráneo.

Superada la inercia de preservar la estabilidad y el *statu quo* regional habrá que apoyar los desarrollos democráticos en esos países aunque las nuevas democracias árabes no sean reflejo exacto de los estándares europeos o norteamericanos. A diferencia de la Asociación para la Paz, en la que exigían ciertos estándares democráticos, ni el Diálogo

ni la Iniciativa se diseñaron para cooperar a la democratización de los países árabes, un proceso al que las movilizaciones populares están obligando en algunos de ellos. El secretario general Rasmussen ha puesto en valor la experiencia de la OTAN en la transformación democrática de las fuerzas armadas de los países del este de Europa y ha ofrecido su posible aplicación a los gobiernos que deseen aprovechar esa experiencia. Esa voluntad estaba coartada en el pasado porque el Diálogo no pretendía fomentar procesos internos de democratización sino reforzar la estabilidad.

La cooperación en materia de seguridad no va a ser fácil. A pesar de los progresos señalados, las relaciones de la OTAN con los países árabes no han podido superar el obstáculo del conflicto palestino-israelí y la desconfianza entre ellos. No es algo que sólo le haya ocurrido a la OTAN porque tampoco han tenido mejor fortuna otras iniciativas multilaterales euro-mediterráneas como el Proceso de Barcelona, la (la Unión para el Mediterráneo no tenía ningún componente –“cesta”– de seguridad), el Foro Mediterráneo o el Diálogo 5+5 del Mediterráneo Occidental (Libia dejó de participar en él tras comenzar el conflicto en 2011). Ahora, tras los cambios, y con nuevos interlocutores, será necesario recomponer las iniciativas de cooperación con los países árabes, revisar la prioridad del espacio mediterráneo para la Alianza y velar cuidadosamente por la imagen de la OTAN en el mundo árabe, para lo que es importante el desarrollo de la intervención en Libia. Seguramente no es tan importante poner sobre la mesa nuevas iniciativas como agotar las posibilidades de las ya establecidas aprovechando las oportunidades abiertas por las crisis árabes.

Federico Yaniz Velasco
General de Aviación (R) y periodista