

## La iniciativa de la OTAN y su incidencia en la dimensión euro-mediterránea de la seguridad

Carlos ECHEVERRÍA JESÚS

### 1. Introducción

El lanzamiento de la Iniciativa Mediterránea o Diálogo Mediterráneo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en febrero de 1995, nueve meses antes de que el Proceso de Barcelona comenzara su andadura, y la perduración hasta hoy de ambos marcos político-diplomáticos de trabajo multilateral en la región euro-mediterránea - si bien el Proceso de Barcelona evoluciona en la segunda mitad de 2008 hacia la Unión para el Mediterráneo (UPM) y se había visto alterado en sus contenidos por la Política Europea de Vecindad (PEV) -, nos obliga a analizar las interacciones producidas entre ambos en estos trece años de vida en común. Partiendo del hecho de que la dedicación mediterránea de dos organizaciones internacionales tan relevantes como son la Unión Europea (UE) y la Alianza Atlántica, que en estos años han diseñado también instrumentos de interacción en otras regiones y para otros ámbitos, puede haber desarrollado sinergias, máxime al tratar en sus agendas respectivas de cuestiones muy próximas, nos proponemos dilucidar cuál es el valor añadido aportado por la Iniciativa de la Alianza al Proceso de Barcelona y las interacciones entre las mismas en el objetivo de crear una región integrada y estable. Como telón de fondo fundamental para entender qué viene pretendiendo la OTAN con su Diálogo destacaremos que sus objetivos, declarados con claridad y transparencia, son tres: contribuir a la seguridad y a la estabilidad de la región; alcanzar el entendimiento mutuo; y evitar las falsas interpretaciones que las actividades aliadas pudieran producir en los socios del Diálogo. El que un marco subregional como es el Grupo 5+5 del Mediterráneo Occidental tenga ya instituidas a las cuestiones de seguridad y de defensa como una de las áreas de cooperación es debido, al menos en parte, a la labor didáctica desarrollada desde la OTAN, y en menor medida pero también desde el Proceso de Barcelona que ha tratado de ahondar en la seguridad como aspecto crucial del diálogo, y ello para hacer del Mediterráneo una región más segura y estable.

iniciativas en la región, como la muy ambiciosa que acababa de arrancar en Barcelona y que era citada expresamente en la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada ese día en Bruselas.<sup>4</sup>

En los primeros años el principal punto de discusión sobre la posible colaboración de ambas organizaciones giraba en torno al apoyo que la OTAN podría brindar a la UE para la implementación de las denominadas Operaciones Petersberg,<sup>5</sup> un capítulo recogido por la UE de la UEO en las que la Alianza podría coadyuvar a los esfuerzos emprendidos por la Unión pero sin estar directamente implicada en los mismos. Por otro lado, y en lo que a la orgánica del Diálogo respecta, en la Cumbre aliada de Madrid de 1997 se creó el Grupo de Cooperación del Mediterráneo que es responsable del Diálogo en la OTAN bajo la autoridad del Consejo del Atlántico Norte. Ese mismo año el Comité Militar aprobaba el concepto para las actividades militares de un Diálogo que hasta entonces había tenido un contenido exclusivamente político estableciéndose el Programa de Trabajo del Diálogo Mediterráneo (MDWP, en sus siglas en inglés), que en adelante se presentaría periódicamente al Consejo Atlántico incluyendo el listado de las actividades propuestas. En esos primeros años la fórmula de trabajo era "16+1" no vislumbrándose de momento reuniones multilaterales y se produjeron las primeras visitas de mandatarios y la participación de representantes de países del Diálogo en cursos especializados ofrecidos en la Escuela de la OTAN de Oberammergau, en Alemania. Por otro lado, en 1998 comenzaron los Seminarios Anuales Internacionales de Investigación celebrados en el marco del Colegio de Defensa de la OTAN, en Roma, institución de enseñanza esta última en la que al poco tiempo - desde el año 2000 - se empezaría a recibir a investigadores de países del Diálogo para realizar breves estancias en la misma.<sup>6</sup>

En 1998, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza aprobaba la designación de Embajadas de Estados miembros en países del Diálogo como "Embajadas-Puntos de Contacto" para intercambiar información sobre el mismo

---

<sup>4</sup>Véase *North Atlantic Council of Foreign Ministers Brussels, 5 December 1995* en <[www.nato.int/med-dial/home.htm](http://www.nato.int/med-dial/home.htm)>.

<sup>5</sup>Aprobadas como concepto en 1992 por los Ministros de la UEO incluían misiones no ubicadas en el Artículo V del Tratado de la UEO que recogía y recoge la defensa automática ante el ataque a cualquiera de los Estados miembros. Estas Misiones Petersberg serían las siguientes: las humanitarias y de rescate, las operaciones de mantenimiento de la paz y, finalmente, el uso de fuerzas de combate en el marco de una gestión de crisis.

<sup>6</sup> El primer investigador, el Profesor mauritano Mohamed Lemine Ould Haless, permaneció en el NADEFCOL entre entre septiembre y diciembre del año 2000 y fruto de dicho período de investigación es su obra *Immigration: Stability and Security in the Mediterranean Region*, Roma, NADEFCOL Monographic Series nº 21, 2003. Véase una aproximación general sobre esos primeros años del Diálogo en Ian D. Lesser and Jerrold Green and Stephen F. Larrabee and Michele Zanini, *The Future of NATO's Mediterranean Initiative. Evolution and Next Steps*, Santa Monica (CA), RAND Monograph Reports, 1999.

## ECHEVERRÍA JESÚS

y brindar apoyo administrativo a las posibles actividades aprobadas, y en 1999 el Grupo de Cooperación del Mediterráneo fijó formalmente las misiones de las mismas. Así, la Embajada de España en Rabat jugó dicho papel entre 1999 y 2000, la también española en Nouakchott lo viene haciendo desde 1999 y, en clave de actualidad, en 2008 la Embajada Punto de Contacto en Israel es la de la República Checa.<sup>7</sup>

En la Cumbre aliada celebrada en los días 23 y 24 de abril de 1999 en Washington se definieron nuevas medidas de cooperación y se calificó al Mediterráneo de “región de especial interés” y al Diálogo de “parte integral del concepto cooperativo que la OTAN tiene sobre la seguridad” en el nuevo Concepto Estratégico allí aprobado. Por otro lado, en ese mismo año se había celebrado una Conferencia en Valencia en la que Embajadores, funcionarios y expertos civiles de ambas orillas se reunieron en un marco multilateral para reflexionar sobre la Iniciativa de la OTAN. Al año siguiente los Ministros de Asuntos Exteriores aliados, reunidos en Florencia en los días 24 y 25 de mayo de 2000, daban la bienvenida a Argelia, que había aceptado en febrero la invitación a incorporarse al Diálogo Mediterráneo haciéndolo oficial el 14 de marzo, y a fines de ese año los titulares de Exteriores, reunidos en Bruselas en los días 14 y 15 de diciembre, definían algunas actividades que podrían pasar a formar parte de un programa concreto de trabajo, a saber: seguridad marítima, búsqueda y rescate en el mar, evacuación médica y ayuda humanitaria.

Como vemos el Diálogo fue estrictamente bilateral en sus primeros años aunque ya se atisbaba el deseo de algunos de buscar espacios multilaterales, y ya se le había dotado de un programa anual de trabajo, el MDWP, para darle continuidad y contenido, con la posibilidad añadida de que este tuviera componentes tanto militares como no militares dada la propia naturaleza de la OTAN.

En paralelo a esta definición progresiva del Diálogo Mediterráneo por parte de la Alianza, el Proceso de Barcelona trataba de desarrollar el primero de sus tres cestos, el Político y de Seguridad, y ello a través de diversas medidas estando entre las más importantes las adoptadas en la II Conferencia Ministerial - conocida en el argot como “Barcelona II” - celebrada en Malta en 1997 y que consistió en el inicio de la reflexión sobre posibles medidas de asociación (Partnership Building Measures equivalentes en el Mediterráneo a las Confidence and Security Building Measures del marco CSCE/OSCE) y en la adopción de un compromiso para elaborar una Carta Euromediterránea para la Paz y la

---

*Israeli Opinion Leaders visit NATO HQ (15 September 2008)* en [www.nato.int/docu/update/2008/09-september/e0915d.html](http://www.nato.int/docu/update/2008/09-september/e0915d.html).

Estabilidad.<sup>8</sup> La secuencia de las discusiones en torno a la elaboración y aprobación - no logradas ninguna de las dos fases hasta hoy (fines 2008) - de dicho texto es la siguiente: la III Conferencia Ministerial, celebrada en Stuttgart en 1999, aprobó las directrices de dicha Carta, entre las que se incluyó un concepto de seguridad global en la cuenca basado en el diálogo; y la IV Conferencia, celebrada en Marsella en el verano de 2000, en el contexto del agravamiento de la situación en Oriente Próximo y en la que se pidió por parte de algunos Ministros la inclusión en la Carta de cuestiones como el terrorismo o los movimientos migratorios, no fue capaz de promocionarla como tampoco lo han sido las Conferencias Ministeriales celebradas después - Valencia en 2002 ("Barcelona V") y siguientes - en una década firmemente marcada por conflictos en Oriente Próximo, activismo terrorista yihadista salafista de carácter global y guerras en Irak y Afganistán que han creado un marco poco propicio para ello.

### 3. La progresiva definición de la cooperación y su puesta en práctica

A partir del comienzo de la presente década el Diálogo Mediterráneo ha entrado en una dinámica nueva que ha coincidido en el tiempo con una cierta ralentización del Proceso de Barcelona y, aunque en una dimensión distinta, también del Proceso de Paz para Oriente Medio.<sup>9</sup> A partir del año 2002 el Diálogo Mediterráneo dispondría ya de un presupuesto específico y el 14 de mayo de ese año los Ministros de Asuntos Exteriores aliados, reunidos en Reykjavik, dieron un impulso a la propuesta de cooperación con referencias al programa de la Asociación para la Paz (PfP, en sus siglas en inglés) lanzado en la Cumbre aliada de enero de 1994 para los países del antiguo Pacto de Varsovia.<sup>10</sup> Se abría así a los socios mediterráneos la posibilidad de participar en el futuro en actividades concretas como la enseñanza, la formación, las maniobras militares combinadas u otras actividades como las ligadas a la protección del medio ambiente.<sup>11</sup> La Cumbre aliada de Praga, también en 2002, incentivaba la cooperación práctica en materia de seguridad, incluyendo

<sup>8</sup>Véase Antonio Gomález Pastor, "El proceso de definición y construcción del espacio euromediterráneo de cooperación y seguridad", *Boletín de Información del CESEDEN*, nº 304 (2008), pp. 101-102 (pp. 85-112).

<sup>9</sup>Dicha ralentización del Proceso se había producido principalmente en torno al primer cesto, el Político y de Seguridad, tal y como se había hecho evidente en la Conferencia Ministerial Euromediterránea celebrada en Marsella en noviembre de 2000. En ella, la conflictividad vivida en Oriente Próximo se impuso a los deseos de profundizar el diálogo y la cooperación en ámbitos tan sensibles reflejados entonces en la elaboración de la hasta hoy inconclusa Carta Euromediterránea para la Paz y la Estabilidad. Véase Prat y Coll (2002), op cit, p. 14.

<sup>10</sup>Sobre las referencias al PfP y también a una propuesta de la OTAN a la UE para intercambiar información sobre las actividades de cada una de ellas en el ámbito de la seguridad en el Mediterráneo véase *Ibid.*, p. 17 (pp. 7-21).

<sup>11</sup>*Upgrading the Mediterranean Dialogue Including an Inventory of Possible Areas of Cooperation* en <[www.nato.int/med-dial/upgrading.htm](http://www.nato.int/med-dial/upgrading.htm)>, una información que se va actualizando continuamente.

la lucha antiterrorista como efecto de los macroatentados del 11 de septiembre de 2001 y la lucha también contra la proliferación de armas de destrucción masiva (ADM) y sus medios de lanzamiento en un debate que sería central en 2002 y 2003 en torno a las situaciones vividas en Irak, en Libia, en Corea del Norte o en Irán<sup>12</sup>.

Pero sería dos años después y en la siguiente Cumbre, en la de Estambul celebrada en los días 28 y 29 de junio de 2004, donde se elevó el Diálogo a la categoría de Asociación, se aprobó el reforzamiento de su dimensión política, se incluyó la posibilidad de conceder ayudas para la reforma del sector defensa introduciendo cuestiones como la transparencia en la gestión del presupuesto de defensa, se hizo referencia a la búsqueda de la interoperatividad entre los socios del Diálogo y los aliados y se abogó por intensificar las medidas antiterroristas y de control de fronteras. Se introducían pues cuestiones de carácter puramente militar más allá de las reiteradas llamadas a la colaboración en el limitado aunque importante ámbito del planeamiento civil de emergencias que, en buena medida, había aparecido como central hasta entonces, al menos como área no sensible en la que los siete socios del Diálogo podrían encontrarse cómodamente. Con la denominada Iniciativa de Cooperación de Estambul se buscaba, además, explorar la posible cooperación con países de Oriente Medio no incluidos en el Diálogo Mediterráneo, desde la Autoridad Nacional Palestina (ANP) hasta los miembros del Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), algo que dada tanto su ambición como su improbabilidad daba más fuerza y protagonismo al Diálogo Mediterráneo por estar ya este bien pergeñado y puesto en marcha con cada vez más ambiciosos, pero también realistas, objetivos.<sup>13</sup> Cabe destacarse a este respecto la Conferencia OTAN-Kuwait celebrada en la capital del país árabe el 12 de diciembre de 2006 o la Conferencia Internacional "OTAN y el Gran Oriente Medio" que había tenido lugar el año anterior.<sup>14</sup>

Mientras este proceso OTAN-Socios Mediterráneos avanzaba al ritmo descrito bueno será fijarse en cuáles eran los avances en lo que a la UE y sus relaciones con sus propios socios mediterráneos en el ámbito de la seguridad respecta, y ello tras la en parte decepcionante experiencia vivida en la segunda mitad de los noventa cuando el anuncio de la activación de las denominadas Eurofuerzas - una terrestre, Eurofor, y otra marítima, Euromarfor - había despertado

---

<sup>12</sup>Esta es la cuestión más impopular con diferencia pues los socios árabes suelen recordar tanto el caso de Israel como la ausencia de tales tipos de armas en sus países.

<sup>13</sup>Cabe recordar que en aquellos momentos la Iniciativa del Gran Oriente Medio lanzada desde los EEUU desafiaba diplomática, política e intelectualmente a marcos preexistentes y consolidados como el Diálogo Mediterráneo y el Proceso de Barcelona. Véase al respecto Béchir Ben Yahmed, "Le grand dessein", *Jeune Afrique/l'Intelligent*, n° 2253, marzo 2004, pp. 4-5.

<sup>14</sup>Véase al respecto *NATO's Partnerships. NATO's Mediterranean Dialogue, Updating* en <[www.nato.int/med-dial/home.htm](http://www.nato.int/med-dial/home.htm)>.

múltiples inquietudes en las orillas sur y este de la cuenca.<sup>15</sup> Con la puesta en marcha de la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD) a partir de fines de los noventa la UE vislumbraba como posibilidad el utilizar algún día sus instrumentos incorporados a ella en misiones de apoyo a países terceros, explorándose en región tan sensible como era y es el Mediterráneo escenarios aparentemente menos sensibles como serían, por ejemplo, el apoyo a socios mediterráneos en situaciones de desastres producidos por causas naturales o humanas, el salvamento en el mar o la lucha contra la contaminación marina.<sup>16</sup> En la V Conferencia Ministerial Euromediterránea, celebrada en Valencia en abril de 2002, se elaboraba el primer documento sobre la PESD y el Mediterráneo, titulado *Diálogo y Cooperación en la Seguridad Europea y Política de Defensa*.<sup>17</sup> Aunque el Estado Mayor de la UE ha venido estudiando con posterioridad posibles escenarios y el Consejo de la Unión busca acortar los tiempos en cuanto a la toma de decisiones podemos destacar que, hasta la fecha, la UE no ha desplegado medios aún - y ello que ocasiones no han faltado en el Mediterráneo, con inundaciones, terremotos y grandes accidentes marítimos - mientras que la OTAN cuenta ya a estas alturas con una experiencia importante tras el despliegue de la NATO Response Force (NRF) para paliar los efectos del grave terremoto de Pakistán en 2006, a gran distancia y en un país musulmán, y en una operación cuyo balance es muy positivo pero que estuvo rodeada de tensiones varias.<sup>18</sup>

Algo que conviene subrayar desde ahora es que frente al diálogo desarrollado por la UE en el marco de la PESD, más político que militar, el de la OTAN ha incluido desde los primeros años la posibilidad de contar con el componente militar de forma natural. Las carencias de la Unión al respecto hacen que de partida exista una complementariedad importante con la OTAN de cara a acometer una aproximación coordinada al Mediterráneo. La mayor experiencia de la Alianza para coordinar esfuerzos en materia de seguridad y defensa es

---

<sup>15</sup>Creadas con el fin de reforzar la construcción europea en todos los órdenes y sin vocación de proyección mediterránea, las Eurofuerzas fueron objeto de debate y obligaron a sus países miembros (España, Francia, Italia y Portugal) a hacer esfuerzos en términos de transparencia y a la UEO a utilizar su Grupo de Trabajo Político-Militar en labores continuadas de carácter tranquilizador y aclaratorio. Véase Michel Foucher, "La sécurité en Méditerranée: perceptions françaises", *Transition&Perspectives (Institut National d'Études de Sécurité Globale (INESG-Argel)*, nº 1, 2001, p. 11.

<sup>16</sup>Escenarios similares se habían explorado años antes por parte del Grupo de Trabajo sobre Control de Armamentos y Seguridad Regional (ACRS, en sus siglas en inglés), uno de los cinco puestos en marcha por el Proceso de Paz para Oriente Medio, pero ninguno de ellos vio la luz y el ACRS fue, de hecho, el primero de los cinco grupos que vió sus trabajos interrumpidos ante el agravamiento de la inseguridad en Oriente Próximo.

<sup>17</sup> Antonio Gomáriz Pastor, "El proceso de definición y construcción del espacio euromediterráneo de cooperación y seguridad", *Boletín de Información del CESEDEN*, nº 304, 2008, p. 99 (pp. 85-112).

<sup>18</sup>En términos orgánicos la OTAN cuenta con el Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC).

notoria, además de sus propias capacidades de coordinación, de mando, control y comunicaciones, de inteligencia, de esfuerzo logístico y otras, recordándose por ejemplo en lo que a los socios mediterráneos respecta que ya a mediados de los años noventa del siglo XX países como Egipto, Jordania y Marruecos colaboraban en operaciones de paz en los Balcanes bajo coordinación de la OTAN, tanto en IFOR como en SFOR, en Bosnia-Herzegovina, o en KFOR en Kosovo. A dichos escenarios cabe añadir el marítimo de la Operación "Active Endeavour-Esfuerzo Activo", inicialmente establecido para realizar labores de vigilancia del tráfico marítimo en el Mediterráneo Oriental, especialmente en los accesos al Canal de Suez, pero que enseguida se extendió a toda la cuenca.<sup>19</sup> Además, "Active Endeavour" no sólo ha tenido incidencia en el ámbito de la coordinación antiterrorista y contra la proliferación de ADM y sus vehículos de lanzamiento, sino que también ha venido siendo instrumental para luchar contra el tráfico de seres humanos o para proteger el tráfico marítimo mercante.<sup>20</sup> Es sin duda esta la actividad propiamente militar más destacable aunque se suele ser discretos por parte de los miembros Alianza al referirse a ella por las sensibilidades que podría despertar en sectores de las poblaciones de algunos socios del Diálogo, y ello aún cuando sus misiones sean de simple inspección sin contar con elementos ofensivos - como aviación embarcada o unidades de infantería de marina - y por tanto de proyección de fuerzas.<sup>21</sup> Gracias a la prudencia, la discreción y la eficacia, con el tiempo algunos socios - como Marruecos o Argelia y a añadir a la disponibilidad permanente de Israel<sup>22</sup>

---

19Cabe destacarse que ya desde antes del 11-S y del lanzamiento de "Active Endeavour" algunos analistas vislumbraban el espacio marítimo mediterráneo como el ámbito ideal para dar comienzo a una cooperación en materia de seguridad y defensa. Véase la intervención del entonces Director del Instituto de Estudios de Seguridad de la UEO, Guido Lenzi en: "La coopération euro-méditerranéenne dans le domain de la sécurité", *Transition&Perspectives (INESG-Argel)*, nº 1, 2001, p. 45. La propuesta era utilizar las fuerzas navales en aguas internacionales para asegurar las vías de navegación, perseguir los tráfico ilícitos (armas, drogas, seres humanos), atender emergencias y proteger el medio ambiente.

20La posible cooperación en el ámbito marítimo no era nueva en la OTAN pero cristalizó gracias al obligado esfuerzo antiterrorista a través de la Operación "Active Endeavour". Véase Caerlos Echeverría Jesús, "Maritime Co-operation in the Mediterranean region" en Dieter Ose and Laure Borgomano-Loup (eds), *Shapping a New Security Agenda for Future Regional Co-operation in the Mediterranean Region*, Roma, NATO Defense College-Seminar Report Series nº 14, 2002, pp. 223-228. Sobre "Active Endeavour" véase <[www.afsouth.nato.int/JFCNOperations:Active.Endeavour/Endeavour.htm](http://www.afsouth.nato.int/JFCNOperations:Active.Endeavour/Endeavour.htm)>.

21Cabe señalarse que en la reunión de los Segundos Jefes de los Estados Mayores de la Defensa de los socios del Diálogo con el Segundo Jefe del SACEUR, celebrada en Mons (Bélgica) en los días 27 y 28 de julio de 2005, estos últimos insistieron en la necesidad de contar con más información sobre la Operación "Active Endeavour", y ello no sólo en términos de transparencia sino también para valorar posibles contribuciones de dichos socios a la misma.

22En su conferencia de prensa posterior a la cena de los Ministros de Asuntos Exteriores de la Alianza y de los siete socios mediterráneos, celebrada el 7 de diciembre de 2007, el Secretario General se refería al hecho de que Israel contaba con un Oficial de Enlace en la Operación "Active Endeavour". Véase *Final press conference with NATO Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer (NATO HQ, 7 December 2007)* en <[www.nato.int/docu/speech/2007/s071207j.html](http://www.nato.int/docu/speech/2007/s071207j.html)>.

- han decidido contribuir, con intensidades diversas, a esta exitosa y muy necesaria operación aliada.

Siempre en términos prácticos cabe destacar el voluntarismo de algunos Estados miembros tanto de la UE como de la OTAN para dotar de contenido a ambas aproximaciones mediterráneas con el objetivo común de hacer de la región un lugar seguro y estable. Así, cabe destacar que España, en el mismo año 2002 en cuyo primer semestre ostentó la Presidencia de la UE, fue también el principal contribuyente a las "Sponsored Activities-Actividades Patrocinadas" por países aliados o por sus socios mediterráneos en el marco del Diálogo Mediterráneo, realizándose ocho iniciativas bajo su dirección.<sup>23</sup> Es importante destacar además que dicha labor de impulso no siempre es fácil dado que algunos otros Estados miembros de la UE y de la OTAN prefieren canalizar las relaciones con los vecinos meridionales en estos ámbitos a través de la UE y en ningún caso a través del desarrollo de sinergias con la OTAN.

La Iniciativa de Cooperación de Estambul, aprobada en la Cumbre aliada de 2004, supuso la potenciación del Diálogo pues se decidió elevar este a una verdadera asociación y se invitó a los socios, por ejemplo, a contribuir a la susodicha Operación "Active Endeavour". A partir de ese momento se incrementaron exponencialmente las visitas del Secretario General de la Alianza a los países del Diálogo y de representantes de estos al Cuartel General aliado en Bruselas.<sup>24</sup> También destacan las reuniones ministeriales celebradas en estos últimos años: la de 8 de diciembre de 2004 en Bruselas, la primera ministerial multilateral celebrada y que además conmemoraba el décimo aniversario del lanzamiento del Diálogo, y las celebradas por los Ministros de Defensa, la primera el 10 de febrero de 2006 en Taormina y la segunda el 9 de febrero de 2007 en Sevilla. En Taormina se trataron cuestiones sensibles como la reforma del sector de la defensa en los distintos países, el entrenamiento de las fuerzas armadas o la posible colaboración en materia como la prevención y la lucha contra los efectos de los desastres naturales.<sup>25</sup> Entre ambas reuniones de Ministros de Defensa cabe destacar la celebración, por primera vez en un socio del Diálogo, Marruecos, de una reunión multilateral de Embajadores que tuvo lugar el 6 de abril de 2006.<sup>26</sup> En cuanto a los Ministros de Asuntos Exteriores estos también se han reunido en marcos multilaterales destacándose

<sup>23</sup>Luis Alejandro Sintès, "La seguridad en el Mediterráneo", *Boletín de Información del CESEDEN*, n.º 273, 2002, p. 16 (pp 7-22).

<sup>24</sup>Véase a título de ejemplo *Secretary General discusses broader cooperation with Tunisia (28 April 2005)* en <[www.nato.int/docu/update/2005/04-april/e428a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2005/04-april/e428a.htm)>.

<sup>25</sup>La experiencia adquirida por la OTAN en Pakistán situaba a esta Organización en una posición idónea para ofrecer ámbitos concretos de cooperación.

<sup>26</sup>Cabe señalarse que desde mayo de 2002 Marruecos es el único socio del Diálogo que aún tiene fuerzas sirviendo bajo SFOR y bajo KFOR.

## ECHEVERRÍA JESÚS

la más reciente de 7 de diciembre de 2007 en Bruselas, la segunda de dicho nivel tras la celebrada, también en Bruselas, en diciembre de 2004.

Las áreas definidas como prioritarias dentro del Diálogo fueron las siguientes: lucha antiterrorista, prevención de la proliferación de ADM, gestión de crisis, reforma del sector de la defensa y cooperación militar.<sup>27</sup> De los órganos aliados, el más involucrado en las actividades realizadas dentro de cualquiera de estas áreas ha sido y es el Mando Aliado Conjunto de Nápoles (el veterano AFSOUTH) ubicado en el marco del Mando Aliado de Operaciones.

Es importante lo hasta ahora hecho<sup>28</sup>, y sobre todo porque se ha hecho en años, los primeros de la presente década, en los que el Proceso de Barcelona pasaba por momentos de dificultad provocados por el enrarecimiento de la situación en Oriente Próximo, teniendo además en cuenta que el Diálogo Mediterráneo de la Alianza ha llegado a autocalificarse de actividad complementaria respecto al susodicho Proceso. En la Cumbre de Riga de los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN, celebrada en los días 28 y 29 de noviembre de 2006, se reforzó la importancia de las actividades diseñadas desde Estambul y se desbloqueó la cuestión financiera. A título de ejemplo, la "Iniciativa de Entrenamiento para el Mediterráneo y Oriente Medio-Training Initiative for Mediterranean and Middle East" allí lanzada animaba a un país como Jordania a ofrecer su experiencia en operaciones de paz para establecer en Ammán un Centro de Seguridad y de Cooperación Regional para el Diálogo. Riga quiso ser crucial en términos de propuestas pues sobre la base de la flexibilidad se ofrecía en dicha Iniciativa de Entrenamiento contribuciones a la modernización de las estructuras de defensa y al adiestramiento de fuerzas de seguridad a través de la creación, primero, de una Facultad de Oriente Medio en el Colegio de Defensa de la OTAN y, después, de un Centro de Cooperación sobre Seguridad en la región, sufragado por los socios del Diálogo pero con asistencia de la OTAN.<sup>29</sup> En materia antiterrorista

---

<sup>27</sup>Para 2007 llegaron a incluirse en el Programa de Trabajo Anual hasta 28 áreas diferentes de cooperación incluyendo además de las citadas el planeamiento de emergencias civiles, la logística o la formación en idiomas. Véase *Working Lunch with Defence Ministers of Allied and Mediterranean Dialogue Countries (Sevilla, 8-9 February 2007)* en <[www.nato.int/docu/update/2007/02-february/e0208b.html](http://www.nato.int/docu/update/2007/02-february/e0208b.html)>.

<sup>28</sup>Carlos Prada Larrea, "El Diálogo Mediterráneo de la OTAN. Algo más que palabras", *Ejército*, nº 783, 2006, pp. 73-78.

<sup>29</sup>Jordania, que cuenta con unas Fuerzas Armadas muy profesionalizadas, es un socio privilegiado de la OTAN en el Diálogo. El 3 de diciembre de 2007 la OTAN lanzaba el primer Fondo Específico (Mediterranean Dialogue Trust Fund) con Jordania, conllevando una asignación financiera destinada a la eliminación de municiones restantes de conflictos pasados y que se canaliza directamente a los instrumentos competentes de sus Fuerzas Armadas. Los fondos comprometidos ascienden a 3,4 millones de euros, el período de ejecución es de 2 años y los países implicados son tanto algunos miembros de la Alianza (Bélgica, España, Italia y Noruega) como otros no miembros (Finlandia y Suiza). Véase *Signing of NATO Trust Fund with Jordan* NATO Press Release (2007) 127, 3 December 2007 en <[www.nato.int/docu/pr/2007/p07-127e.html](http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-127e.html)>.

se llamaba a los socios mediterráneos a colaborar con "Active Endeavour" y a desarrollar tecnologías de vanguardia y compartir información e inteligencia, especialmente en apoyo a operaciones de la OTAN.

En Bruselas se celebraba la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores aliados y de los siete socios mediterráneos antes citada de 7 de diciembre de 2007, la segunda de este tipo celebrada hasta entonces, y era buen momento para hacer balance del incremento exponencial de las actividades desde el impulso dado en la Cumbre de Estambul: de las 100 actividades relacionadas con el Diálogo realizadas en 2004 se había pasado a 200 en 2005, a 400 en 2006 y a más de 700 en 2007, y en 2006 un total de 781 cuadros militares y civiles de los socios mediterráneos habían participado en cursos, seminarios y maniobras aliadas.<sup>30</sup> En 2008 se ha avanzado aún más en términos prácticos, lográndose introducir la posibilidad de que los funcionarios de socios mediterráneos participando en actividades del Diálogo pudieran ver financiados todos sus gastos, y ello frente al espartano principio habitualmente utilizado por la Alianza y que establece la fórmula de la autofinanciación, algo que planteaba graves problemas para países como Mauritania, Túnez o Jordania.

La última Cumbre aliada hasta ahora celebrada, la de Bucarest de 3 de abril de 2008, recoge la referencia al Diálogo Mediterráneo en el punto 33 de su Declaración Final. De él se desprende que reuniones y reflexiones comunes cada vez más multilateralizadas, tal y como lo atestigua la reunión del Comité Militar de la OTAN con los representantes de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas de los siete socios celebrada en Bruselas el 15 de mayo de 2008, demuestran los importantes logros alcanzados hasta ahora por esta Iniciativa Mediterránea que deberá de seguir trabajando para lograr difuminar hasta eliminar por completo lo que de negativo perdure aún en términos de percepciones entre ambas orillas del Mediterráneo.<sup>31</sup>

---

30 Working Lunch with NATO and Mediterranean Dialogue Foreign Ministers (Brussels, 7 December 2007) en <[www.nato.int/docu/update/2007/12-december/el207c.html](http://www.nato.int/docu/update/2007/12-december/el207c.html)>.

31 Military Committee in Chiefs of Staff Session+7 Mediterranean Dialogue countries. Meeting of NATO and Partner Chiefs of Defence at NATO Headquarters en <[www.nato.int/multi/2008/080515a-mccs-meddial/photos/index.html](http://www.nato.int/multi/2008/080515a-mccs-meddial/photos/index.html)>.

#### 4. Conclusiones: La construcción progresiva de unas nuevas percepciones mutuas en un mundo conflictivo

Dada la situación política y de seguridad en algunos rincones de la región mediterránea es a veces difícil de creer que se haya podido alcanzar el nivel hoy logrado por el Diálogo de la OTAN, bien dotado de actividades tanto en términos cuantitativos como cualitativos.<sup>32</sup>

En los últimos años y en un contexto no especialmente propicio para el desarrollo de actividades conjuntas en el ámbito de la seguridad entre países occidentales y árabes - piénsese en el impacto de conflictos como los de Afganistán e Irak o en el de la guerra contra el terror a nivel global - el Diálogo Mediterráneo de la OTAN ha dado un salto cualitativo, hacia la cooperación, en especial a partir de la Cumbre de Estambul de 28 de junio de 2004. Marruecos, por ejemplo, ha ido acercándose a la Alianza y desde el 2 de junio de 2008 contribuye ya formalmente a la Operación "Active Endeavour", habiéndole dado todo tipo de facilidades anteriormente, algo que se suma a su participación en operaciones de paz lideradas por la OTAN.<sup>33</sup> Por otro lado, desde 2004 Marruecos es aliado preferente de los EEUU fuera de la OTAN, papel que sólo comparte con Jordania dentro del mundo árabe y con Pakistán en el mundo musulmán. Además, la celebración de la reunión de Embajadores aliados y de los socios del Diálogo, celebrada en Rabat en 2006, muestra también que en determinadas coyunturas Marruecos sabe dar importancia al mismo. Argelia también ha mostrado un creciente interés por tal colaboración incluyendo la Operación "Active Endeavour" pero suele destacar la necesidad de que no se equipare, por ejemplo, terrorismo e inmigración irregular a la hora de diseñar y hacer operativas acciones de control. En diciembre de 2004 Argelia y la OTAN realizaron sus primeras maniobras aeronavales sobre el escenario de ataques terroristas yihadistas contra los gasoductos y los barcos metaneros que transportan el gas licuado, pero las limitaciones constitucionales impuestas a la utilización de sus Fuerzas Armadas en el exterior vienen frenando hasta la fecha mayores compromisos.<sup>34</sup> Egipto tampoco se ha involucrado mucho en este

---

<sup>32</sup>En su labor pedagógica y de invitación constante al conocimiento mutuo destacan los encuentros que suelen celebrarse entre cuadros de la Alianza y representantes de los medios de comunicación - los creadores de opinión por antonomasia - de los socios del Diálogo. Véase, a título de ejemplo, *Visit to NATO by senior media representatives from Mediterranean Dialogue and Istanbul Cooperation Initiative countries* (Brussels, 6 December 2007) en [www.nato.int/multi/2007/071206e-md-ici/photos/index.html](http://www.nato.int/multi/2007/071206e-md-ici/photos/index.html).

<sup>33</sup>Véase el intercambio de cartas entre el Secretario General Jaap de Hoop Scheffer y el Embajador de Marruecos ante las Instituciones Europeas, Menouar Alem, efectuado en Bruselas el 2 de junio de 2008. A partir de ahí Marruecos tenía que negociar con el Mando Aliado las modalidades de dicha colaboración. Véase *Morocco contributes to Operation Active Endeavour* (Brussels, 2 June 2008) en [www.nato.int/docu/update/2008/06-june/e0602a.html](http://www.nato.int/docu/update/2008/06-june/e0602a.html).

<sup>34</sup>El conocimiento mutuo entre la Alianza y Argelia se está logrando no sólo a través de las múltiples visitas hasta ahora realizadas sino también a través de instrumentos como los seminarios y

ámbito pero ello es debido a que prefiere más la relación bilateralizada con algunos de los aliados, destacándose la que tradicionalmente ha tenido con los EEUU y que se refleja no sólo en la ayuda militar recibida anualmente sino también en marcos más visibles como las maniobras anuales "Bright Star".<sup>35</sup> No obstante, el papel egipcio debe de ser destacado en otras dimensiones como es la presencia de un contingente médico militar en Afganistán.<sup>36</sup> Jordania, con unas Fuerzas Armadas bien adiestradas según los parámetros occidentales y tal y como señalábamos anteriormente, viene incidiendo más en aspectos políticos y de información para su cooperación con la OTAN y dedica una especial atención a la lucha antiterrorista y a las operaciones de paz, y ello aparte de otras cuestiones técnicas ya destacadas. Israel se ha venido interesando más por la dimensión política del Diálogo que por la militar, probablemente porque no tiene necesidades en términos de instrucción y de formación y, también, porque con frecuencia suele tener a la mayoría de sus cuadros de mando involucrados en operaciones.<sup>37</sup> Mauritania ha participado poco por sus prioridades nacionales, por el golpeismo en el país y por la falta de oficiales que dominen el inglés.<sup>38</sup> Túnez ha centrado las actividades de sus Fuerzas Armadas en cuestiones de soberanía, con poca incidencia en el exterior y escasas contribuciones a operaciones internacionales de paz desde mediados de los noventa, tras unos años de visibilidad de sus militares en escenarios de operaciones de mantenimiento de la paz como Camboya o algunos países

---

coloquios. Con respecto a las primeras véase "NATO's top military official visits Algeria", *NATO IMS News*, 7-8 March 2007, en <[www.nato.int/ims/new/2007/n70308a.html](http://www.nato.int/ims/new/2007/n70308a.html)>, y en relación a los segundos el seminario celebrado el 16 y 17 de junio de 2008 en Argel coorganizado por la División de Diplomacia Pública de la OTAN y el Parlamento argelino y titulado "Seguridad a través del diálogo: el papel de las instituciones parlamentarias en el reforzamiento del Diálogo Mediterráneo". Véase *NATO Security Seminar in Algeria (1-17 June 2008)* en <[www.nato.int/docu/update/2008/06-june/e0616b.html](http://www.nato.int/docu/update/2008/06-june/e0616b.html)>.

<sup>35</sup>Egipto firmó con la OTAN su Individual Cooperation Program el 9 de octubre de 2007. Véase *NATO and Egypt conclude Individual Cooperation Programme (Brussels, 9 October 2007)* en <[www.nato.int/docu/pr/2007/p07-106e.html](http://www.nato.int/docu/pr/2007/p07-106e.html)>.

<sup>36</sup>Véase "Final press conference with NATO Secretary General, op cit.

<sup>37</sup>En términos de su interés en la dimensión política del Diálogo Israel fue el primer socio que firmó un acuerdo en materia de protección de información clasificada y participó activamente en la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN y de los socios del Diálogo celebrada en diciembre de 2004. En 2005 Israel fue aceptado como observador en la Asamblea Parlamentaria de la OTAN y en 2006 se finalizó el Initial Cooperation Program (ICP) y se definieron las modalidades de contribución israelí a la Operación "Active Endeavour". Véase *NATO/Israel Cooperation in the framework of the Mediterranean Dialogue NATO Press Release (2006) 123, 16 October 2006* en <[www.nato.int/docu/pr/2006/p06-123e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-123e.htm)>.

<sup>38</sup>Durante la visita oficial del Secretario General Jaap Hoop Scheffer a Mauritania, el 14 de julio de 2005, las prioridades tratadas en su reunión con el entonces Presidente Maaouya Ould Sid Ahmed Taya fueron el entrenamiento conjunto, la reforma de la defensa y la lucha antiterrorista. Véase *First visit of a NATO Secretary General to Mauritania (14 July 2005)* en <[www.nato.int/docu/update/2005/07-july/e0714a.htm](http://www.nato.int/docu/update/2005/07-july/e0714a.htm)>.

africanos.<sup>39</sup> Túnez prefiere la bilateralización de las relaciones en materias de defensa - con Italia, por ejemplo - o marcos más reducidos y más fáciles de gestionar como es el Grupo 5+5 aunque sin desechar por ello un marco más amplio como es el de la Alianza.

Aunque la idea de coadyuvar a la construcción de una región más estable y segura está detrás de las iniciativas tanto de la UE como de la OTAN, la forma en la que ambas son percibidas desde los socios del sur - con la excepción hecha, como siempre, de Israel - debe de ser tenida también en cuenta. Mientras la UE opera en el terreno político y diplomático, y con menor visibilidad y empeño en el de la seguridad; aparte de en el económico, comercial y financiero; y en el social, cultural y humano, la OTAN lo hace en el de la seguridad y la defensa, aún cuando su aproximación sea muy modulada en una región donde el debate aún está muy lastrado por la historia de las relaciones de tipo colonial y por unas relaciones de vecindad muy complejas. Para muchos observadores en las orillas sur y este la aproximación aliada tiene más que ver, en el fondo y a pesar de las palabras que adornan el Diálogo, con la defensa de Occidente frente a amenazas como el terrorismo, las ADM, los Estados fallidos, los riesgos para el abastecimiento energético o los tráfico ilícitos, que con una sincera aproximación a las orillas sur y este para desarrollar relaciones en pie de igualdad en tal sensible materia.

Así, y siempre en el terreno de la seguridad y de la defensa, en el Mediterráneo la UE ha incorporado en su acervo la herencia recibida de la UEO y ha avanzado en el reforzamiento tanto de la PESC como de la PESD, dedicando una atención sostenida a la región euro-mediterránea que sólo se ha visto impulsada en positivo cuando alguna Presidencia, como la española del primer semestre de 2002, así lo ha pretendido. Junto a la vocación mediterránea que llevó a España a impulsar en los noventa tanto el Diálogo Mediterráneo de la UEO como el de la OTAN, nuestros gobernantes de entonces consideraron importante añadir transparencia respecto a nuestros socios meridionales en unos momentos en los que la construcción progresiva de la PESD se estaba haciendo cada vez más visible, desde la Cumbre franco-británica de Saint-Maló (1998) hasta el Consejo Europeo de Helsinki (1999). Además, la transformación de las relaciones internacionales tras los macroatentados del 11-S hacía también necesario crear un marco permanente de intercambio de ideas sobre seguridad y defensa entre el norte y el sur del Mediterráneo.<sup>40</sup> Las Presidencias inmediatamente

---

<sup>39</sup>Véase por su actualidad la referencia a la visita parlamentaria tunecina realizada al Cuartel general de la Alianza, en octubre de 2008, en *Members of Parliament from Tunisia visit NATO Headquarters (31 October 2008)* en <[www.nato.int/docu/update/2008/10-october/e1031a.html](http://www.nato.int/docu/update/2008/10-october/e1031a.html)>.

<sup>40</sup>La Conferencia Ministerial euro-mediterránea de abril de 2002, celebrada en Valencia, concluía con la necesidad de reforzar el diálogo en materia de seguridad y con particular atención a la lucha antiterrorista.

posteriores - Dinamarca en la segunda mitad de 2002 y Grecia e Italia a lo largo de 2003 - no mantuvieron la intensidad aportada por España si bien sí se aprobó en el Consejo Europeo de diciembre de 2003 un texto que es importante como hito para la PESD: el Documento Solana *Una Europa Segura en un Mundo Mejor* que es la base doctrinal de la Estrategia Europea de Seguridad.<sup>41</sup>

A modo de síntesis conviene señalar que el Diálogo Mediterráneo de la OTAN viene estando centrado en materia de defensa y seguridad, como no podía ser de otra manera dada la esfera de competencias de la Alianza, pero cargado de un importantísimo peso político y diplomático. Respecto a otra organización internacional que ha manifestado un interés prioritario por la región mediterránea como es el caso de la UE, la OTAN ha interactuado con la misma, ha explorado las sinergias entre las aproximaciones mediterráneas de ambas y ha asumido que puede coadyuvar como tal organización competente en materia de seguridad y defensa a construir una región más estable, labor en la que, por otro lado, buena parte del esfuerzo puede y debe venir desde la UE.

---

<sup>41</sup>Se trata del *Option Paper on Dialogue and Cooperation on ESDP between the EU and Mediterranean Partners* aprobado por el Consejo el 19 de febrero de 2003. Véase en [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi\\_euromed\\_rsp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf).