

CAPÍTULO SEGUNDO

EL DIÁLOGO EN SEGURIDAD Y DEFENSA: UN FACTOR DE INTEGRACIÓN

EL DIÁLOGO EN SEGURIDAD Y DEFENSA: UN FACTOR DE INTEGRACIÓN

JOSÉ MARÍA TERÁN ELICES

INTRODUCCIÓN

El ser humano, por su propia naturaleza, cuando menos, trata de defender sus valores o intereses de toda índole de una manera proporcionada y gradual pero, llegado el caso, está dispuesto a utilizar cualquier procedimiento a su alcance, incluida la fuerza, para evitar la pérdida de esos valores o intereses. Si a esto unimos el que un número no despreciable de esos mismos seres humanos se mueve por impulsos menos nobles que le llevan a utilizar la fuerza por venganza, ambición, egoísmo u otros sentimientos similares, nos encontramos con que el uso de la fuerza y con ella el enfrentamiento armado, o si se quiere la guerra, ha sido una constante a lo largo de la historia de la Humanidad.

Refiriéndonos expresamente al ámbito del mundo occidental y el islámico, o árabe musulmán, en la cuenca mediterránea, en los que se enmarca el trabajo que nos ocupa, comprobamos que esa realidad se hace incluso más patente.

Pensar que esa situación de enfrentamiento más o menos permanente, puede haber cambiado de manera drástica en este comienzo del siglo XXI, no voy a decir que sea ilusorio porque ha habido avances importantes, pero el equilibrio al que se ha llegado es todavía muy inestable y desde luego quebradizo, teniendo en cuenta además en este preciso momento, que la crisis que afronta, especialmente Occidente, podría acabar llevándonos, queramos o no, a algunos cambios sociales e incluso culturales si no es conducida adecuadamente y, con ello, dificultar aún más ese tránsito hacia una paz estable.

No sería esta crisis, probablemente, el único detonante de esos posibles cambios, ha habido otras crisis económicas en Occidente y aquí

estamos, pero ésta tiene algunas características nuevas como son, entre otras, la existencia de nuevas democracias, las del Este, débiles y poco desarrolladas cuyo futuro es incierto. Si a esto le unimos que cuando se produce había ya una cierta crisis de valores e inestabilidad social, podemos intuir la posibilidad de algún cambio en el modelo vigente de convivencia en el que nos movemos, en algunas ocasiones, con cierta falta de visión de la realidad, tratando de imponer unos u otros planteamientos excesivamente interesados, en muchas ocasiones, contrarios a la realidad del escenario donde se producen.

Es indudable que tras el fin de la guerra fría se han dado pasos importantes y rápidos en el ámbito que conocemos como Occidente, para que esa situación de enfrentamiento bélico periódico o crisis permanente, a la que me refería anteriormente, diera paso a una etapa de paz y estabilidad, de cierto calado, que todavía hoy nos permite ser optimistas.

Pero esa situación que todos queremos creer consolidada en Occidente y que se podría dar por hecho que así es, no es exportable ni mucho menos a la otra orilla del Mediterráneo en la que se da el mayor nivel de inestabilidad para Occidente desde hace ya muchos años.

En este sentido la aparición de la iniciativa conocida como Alianza de Civilizaciones entendida, para este caso que nos ocupa, como la voluntad de recuperar, cuando menos, el espíritu de acercamiento que se había adquirido en los años noventa tras la caída del muro de Berlín y que se había visto reflejada de manera importante en el área mediterránea, tiene especial interés como fórmula para desarrollar suficientes medidas de confianza que permitan, que los países que conforman este ámbito, puedan profundizar hacia una etapa de mayor estabilidad y seguridad y por tanto de paz, soslayando además, en la medida de lo posible, esos cambios sociales o culturales a los que me refería y que pudieran estar gestándose.

El concepto de Seguridad y Defensa que se ha implantado de manera generalizada en Occidente en los últimos años, ha transmitido a las opiniones públicas de los países de ese entorno, en primer lugar, que la seguridad es una condición imprescindible para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade las inversiones e imposibilita la actividad económica normal, de manera que existen hoy regiones o países en el mundo que han quedado atrapados en un círculo de conflicto, inseguridad y pobreza. En segundo lugar, que para que esa Seguridad sea efectiva debe ir ligada a la Defensa ya que los riesgos y amenazas a

que se encuentran sometidas, tales como el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva, el crimen organizado, el tráfico de armas o seres humanos, la inmigración ilegal y otros, deben ser, en ocasiones, combatidos también con los sistemas de defensa, es decir, con medios militares.

Occidente, entendido como conjunto de los países de gran parte de Europa y Norteamérica, es consciente que esta fórmula de afrontar las relaciones internacionales satisface, en cierta medida, la necesaria estabilidad requerida en un mundo de economía globalizada en el que posibles inestabilidades aparecidas en puntos más o menos lejanos, tienen una repercusión importante en esos países y, por tanto, de una manera directa o indirecta en todos los del mundo.

La situación de confrontación existente en el área mediterránea desde hace años representa uno de los focos de inestabilidad más importantes a los que tiene que hacer frente Occidente y, por esta razón, busca todo tipo de fórmulas que permitan soslayarla.

Una de las fórmulas que utiliza con éxito creciente, aunque limitado, es la extensión hacia el sur del Mediterráneo de ese concepto de Seguridad y Defensa y por ello trata, mediante distintos métodos e iniciativas, de materializar un acercamiento militar a los países que lo conforman.

Es un camino de lento recorrido y no de progreso sostenido pero que sin la menor duda está produciendo un avance en la estabilidad, especialmente del Mediterráneo occidental, que unido al resultado de otras iniciativas bilaterales, por lo general mejor recibidas por los países de esa zona, marca un trayecto sin retorno en el acercamiento de ambas orillas.

Dos son las fórmulas hoy abiertas en este sentido, El Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa 5+5 de Defensa, a las que dedicaré especial atención en este capítulo.

LA CUENCA MEDITERRÁNEA Y SU HISTORIA

Estudiar el pasado es, en ocasiones, imprescindible para entender el presente y poder escudriñar el futuro, por ello, me parece una buena práctica hacer, cuando menos, un rápido recorrido histórico por el ámbito geográfico que nos ocupa, la Cuenca Mediterránea, y comprobar que hablar aquí, en el Mediterráneo, no ya de paz sino simplemente de estabilidad, es hablar de una situación casi desconocida en esa historia.

La Cuenca del Mediterráneo es un concepto geográfico con trascendentes connotaciones históricas y culturales. En ella se han desarrollado las conocidas como civilizaciones mediterráneas, cuya continuidad en el tiempo hasta la actualidad se manifiesta en una cultura mediterránea, en cierta medida común, por encima de las profundas diferencias políticas y religiosas existentes. No puede olvidarse la herencia cultural de la Antigüedad clásica y del enfrentamiento secular de civilizaciones (greco-romana, judeocristiana, islámica).

Con mayor o menor fidelidad a sus límites geográficos, histórica y culturalmente es el lugar de nacimiento y desarrollo de la civilización occidental que, si bien puede buscar sus orígenes en Mesopotamia, se desarrolla en los antiguos Egipto, Persia y Fenicia y de forma definitiva en la Antigüedad clásica de Grecia y Roma, que convierte al Mediterráneo en su *Mare Nostrum* y hace coincidir prácticamente el límite de su Imperio con su cuenca.

La irrupción del Islam en el espacio mediterráneo y la extensión de la civilización occidental al norte y este de Europa durante la Edad Media, significó la ruptura de la unidad de esta cuenca pero siguió habiendo un fecundo intercambio comercial y cultural entre sus orillas, tanto entre el norte y el sur a través de la península Ibérica y Sicilia, como de este a oeste entre las ciudades de la actual Italia, Bizancio y la ribera oriental, al margen de los muchos enfrentamientos acaecidos y que han sido más destacados por las fuentes históricas que esta permanente relación.

Efectivamente, los enfrentamientos han sido tónica frecuente en la cuenca mediterránea como no podía ser de otra manera si tenemos en cuenta ese crisol de civilizaciones y culturas que ha sido a lo largo de la historia. En ella se han desarrollado guerras y batallas por todos ampliamente conocidas, simplemente enumerarlas nos llevaría un capítulo, sin embargo, no podemos dejar de mencionar, aunque sea muy superficialmente, algo sobre su historia que nos haga recordar a la hora de pensar en Seguridad y Defensa dónde nos movemos y de qué estamos hablando, si lo hacemos del Mediterráneo y de la relación entre imperios, civilizaciones, culturas, religiones o como queramos llamarles, entre las que siempre existió un deseo de supremacía o predominio y en ocasiones simplemente una necesidad de supervivencia.

Si nos remontamos a la antigüedad, el obstáculo aparentemente insalvable que el estrecho de Gibraltar significó para los movimientos de los grupos humanos anteriores a la navegación obligó, según algunos historiadores, a que el paso de África hacia Europa se produjera por el Me-

diterráneo Oriental y el Cáucaso. El desigual desarrollo histórico entre el Mediterráneo Oriental y Occidental se hace decisivo desde la Revolución Urbana en el Antiguo Próximo Oriente que significó para esa región el comienzo de la Historia.

Las zonas de la parte occidental, más atrasadas, se vieron influenciadas por difusión de las innovaciones primero de la agricultura y la cerámica y después de los metales. Los pueblos indígenas de sus orillas quedaron incorporados a las redes comerciales de los pueblos colonizadores del Mediterráneo Oriental, especialmente los fenicios que habían desarrollado, junto con los griegos, la navegación y el comercio a larga distancia y que establecieron factorías comerciales que acabaron convirtiéndose en colonias estables.

La irrupción en esta área del imperio Persa, favorecedor de los intereses económicos fenicios en detrimento de los griegos, lleva a una permanente confrontación entre griegos y persas durante el siglo V AC conocida como Guerras Médicas, en las que se desarrollan batallas tan famosas como las Termópilas o Salamina y que dan paso a la expulsión persa de la zona de influencia griega.

La victoria griega no trae la estabilidad, de manera que la rivalidad se mantuvo durante muchos años más en una especie de guerra fría. Esa inestabilidad dio pie a diversas revueltas intestinas en Grecia, como la Guerra del Peloponeso, todas ellas instigadas por agentes persas en un intento de debilitar a los griegos.

Sin embargo, tendría que venir del oeste, del Mediterráneo Occidental, a finales del siglo III AC, el eclipse del poderío de Grecia de manos de un imperio creado a partir de de una colonia fenicia del norte de África, Cartago y, sobre todo, de una ciudad en la península itálica, Roma, que primero extendiéndose a través de esa península y después acabando por derrotar a Cartago tras el desarrollo de las tres Guerras Púnicas a lo largo de los siglos III y II AC y convirtiéndose en la fuerza principal de la región.

Los romanos pronto invadieron el este que regía Grecia si bien la herencia griega desempeñó un papel importante en el nuevo imperio.

En esta época las ciudades costeras que se dedicaban al comercio dominaron sobre los valles interiores que habían sido la cuna de las grandes civilizaciones anteriores. En Egipto se desplazó el centro del poder desde el Nilo hacia Alejandría y Mesopotamia se convirtió en frontera entre el imperio romano y los persas.

Durante siglos el Mediterráneo fue un «lago romano» rodeado por todas partes por el imperio, en una de cuyas provincias, Judea, nació una religión, la cristiana, que se extendió por todo él y que acabó siendo su fe oficial.

La división del Imperio Romano, unificador del Mediterráneo, en dos mitades: Imperio Romano de Occidente e Imperio Romano de Oriente está en el origen de la definitiva división del Mediterráneo en dos partes, que quedó reforzada con la caída del primero en el año 476 y la supervivencia del segundo, el Imperio Bizantino, hasta 1453.

La intrusión de los vándalos en el norte de África desde Hispania a comienzos del siglo V, fue visto por Roma como una tragedia por lo que significaba de amenaza marítima, no podemos olvidar que el Mediterráneo había sido un mar seguro desde la supresión de la piratería en el Alto Imperio.

El este volvía a ser parte dominante mientras el oeste, las Galias, Iberia y el Magreb, era invadido por las gentes nómadas de las estepas euroasiáticas que se asentaron allí y adoptaron muchas de las costumbres locales formando un considerable número de pequeños reinos que ¡cómo no! guerrearon ininterrumpidamente entre sí.

El poder de la región mediterránea en el año 750 se desplaza una vez más al este, con el Islam, mientras que los imperios bizantino y persa comienzan a debilitarse tras siglos de guerra. En una serie de conquistas rápidas, los ejércitos árabes motivados por el Islam y conducidos por los Califas y por comandantes militares expertos, se extendieron por Oriente Medio, redujeron los dominios bizantinos a la mitad e invadieron totalmente Persia. En Anatolia fueron detenidos por Bizancio, pero los gobernantes bizantinos y los reinos indígenas del norte de África no tuvieron capacidad defensiva suficiente y los conquistadores musulmanes barrieron la región. En el oeste cruzaron el mar y tomaron la península Ibérica y finalmente fueron detenidos en su expansión, al sur de Francia, por los francos.

Gran parte del norte de África se convirtió en un área periférica subordinada a los centros principales de Oriente Medio, pero Al-Ándalus y Marruecos pronto rompieron ese control lejano y fundaron una de las sociedades más avanzadas del mundo de esa época, sólo comparable a Bagdad en el Mediterráneo Oriental.

La expansión musulmana por la ribera sur del Mediterráneo durante los siglos VII y VIII hizo que los rasgos culturales fueran más parecidos entre el este y el oeste que entre el norte y el sur.

Al final del siglo IX y comienzos del X, Constantinopla se erigía como la ciudad más próspera y poderosa del mundo conocido. Situada en una posición fácilmente defendible, en medio de las principales rutas comerciales y con un gobierno centralizado y absoluto en la persona del emperador, además de un ejército fuerte y capaz, hacían de ella y de los territorios bajo su control un poder sin par en todo el orbe.

Sin embargo, un período de gobernantes poco competentes coincidente con la presencia de una nueva amenaza proveniente de Asia Central, los turcos, tribus nómadas que en esos años se habían convertido al Islam, hicieron que alguna de estas tribus, la selyúcida, se lanzara contra el «infiel» Imperio de Constantinopla arrasando a su ejército, con lo que los bizantinos tuvieron que ceder la mayor parte del Asia Menor, hoy núcleo de la nación turca.

Por otra parte, los turcos también habían avanzado en dirección sur hacia Siria y Palestina. Una a una las ciudades del Mediterráneo Oriental fueron cayendo en su poder, de manera que en 1070 entraron en Jerusalén, la Ciudad Santa.

Europa se restablecía con estados organizados que se comenzaron a constituir en la segunda mitad de la Edad Media. Motivados por la religión y los sueños de conquista, aunque también y posiblemente sobre todo, por el control del comercio con Asia y el afán hegemónico del papado sobre las monarquías y las iglesias de Oriente, se lanzaron durante los siglos XI al XIII a una serie de campañas militares conocidas como Las Cruzadas, contra los turcos y los sarracenos (así llamados los musulmanes) para la reconquista de Tierra Santa.

Los resultados fueron muy dudosos pues baste considerar que al comienzo de la primera cruzada los turcos estaban a punto de amenazar el Bósforo y al comienzo de la última estaban cruzando el Danubio.

A partir de la conquista normanda de Sicilia y, sobre todo, de la reconquista castellana de Gibraltar y del reino de Granada, comienza un período de dominio cristiano del Mediterráneo Occidental, al tiempo que el Oriental pasaba a ser controlado por el Imperio Otomano, especialmente tras la toma de Constantinopla en 1453.

El papel de la monarquía francesa, aspirante a la hegemonía en Europa occidental desde los carolingios, había declinado en la región tras la derrota en 1525 en Pavía, pero siempre estuvo en situación de reactivarse buscando toda clase de alianzas como contrapeso a España, incluso con los mismos turcos.

A pesar de la conquista de puertos claves del norte de África a finales del siglo XV y comienzos del XVI, esta región permaneció bajo el dominio de distintos estados musulmanes que propiciaron una piratería berberisca que mantenía la navegación y la vida de los pueblos cercanos a las costas bajo grave amenaza. La batalla de Lepanto consiguió mantener el equilibrio mediterráneo de ambas mitades, que duró hasta el colonialismo europeo de los siglos XIX y XX.

El colonialismo del norte de África comienza con la colonización francesa de Argelia desde 1830, seguida por la española y francesa en Marruecos y la italiana y francesa en Túnez.

Previamente a partir de 1713, se había producido la incorporación británica a puntos estratégicos claves en el Mediterráneo como Gibraltar y Menorca y más tarde Malta, así como la apertura de una amplia plataforma mediterránea al Imperio Austríaco que se convertiría en el principal obstáculo a la unificación italiana a finales del XIX.

El progresivo avance del Imperio Ruso hacia el sur continuó en el siglo XIX como apoyo a los pueblos eslavos contra austríacos y turcos y fue visto con recelo por las potencias occidentales que no estaban dispuestas a permitir su acceso al Mediterráneo, lo que les llevó a enfrentarse en la conocida como Guerra de Crimea.

La revolución industrial fue desequilibrando el nivel de desarrollo entre la parte oriental y occidental, hasta el punto que se posibilitó la independencia de Grecia con ayuda occidental, fundamentalmente británica la nueva potencia naval en el Mediterráneo.

El Imperio Turco fue retrocediendo en las sucesivas guerras bálticas que condujeron a la Primera Guerra Mundial, en la que desaparece, iniciándose el dominio colonial de Francia e Inglaterra sobre Siria y Palestina respectivamente y la presencia, cada vez mayor, de judíos sionistas.

La descolonización se produce, en Oriente, tras la Segunda Guerra Mundial, entre grandes tensiones, iniciándose simultáneamente el conflicto árabe-israelí. En Occidente de manera muy diferente en cada caso, pactada la marroquí, que se mantuvo con Estados Unidos como aliado, y con una violenta guerra en Argelia, país orientado hacia el bloque soviético, que condujo a una rivalidad entre ambos estados expresada en el conflicto del Sahara Occidental.

Especial atención, por su vigencia y trascendencia, se merece el conflicto palestino-israelí que tiene sus raíces hundidas en lo más profundo

de la Historia. Por su ámbito geográfico han desfilado desde hace más de dos mil años: judíos, romanos, árabes, cruzados otomanos, británicos, franceses y las dos superpotencias de la Guerra fría: Estados Unidos y la Unión Soviética. Pero sin remontarnos tan lejos, se puede afirmar, simplificando la situación, que el conflicto actual tiene su origen en la creación en 1948 del Estado de Israel bajo la emoción producida por el holocausto, mientras que los Palestinos no disponen de él. Acabada la Guerra Fría y tras cinco guerras, de distinta magnitud y forma, en 1993 se llega a un principio de «acuerdo» de paz en la Casa Blanca, entre el líder palestino Arafat y el primer ministro israelí Rabin, acuerdo que tras su asesinato a manos de un extremista israelí, se vio truncado hasta nuestros días.

OCCIDENTE Y LA SEGURIDAD Y DEFENSA

El final de la Guerra Fría y con él la desaparición del poder soviético y la política de bloques, trajo como consecuencia un período en el que los Estados y las Organizaciones Internacionales de Seguridad se quedaron, aparentemente, sin amenazas y apenas sin riesgos, situación que incluso llevó a la tesis de Fukuyama, «El fin de la historia», en virtud de la cual el capitalismo liberal se quedaba sin alternativa posible. Todo ello dio pie a la aparición de «un nuevo orden mundial» en el que, en un mundo unipolar, Estados Unidos sería la potencia hegemónica y la comunidad internacional, personalizada en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, dirigiría el enfoque a la solución de los conflictos basándose en consideraciones fundamentalmente altruistas.

La realidad de los acontecimientos posteriores no confirmaron las expectativas puestas en el «nuevo orden» y desde luego echaron por tierra las tesis de Fukuyama.

La globalización y el multilateralismo indujeron, en cierta forma, a la idea del declive de los Estados en el área de la seguridad, que cederían parte de sus competencias, en este área, a organismos supranacionales con una cierta pérdida de su soberanía.

Por otro lado, el multilateralismo, que trata de aplicar los principios democráticos a las relaciones internacionales, ha tenido sus éxitos pero no ha podido alcanzar el sueño de la paz, los nuevos riesgos, como los estados fallidos y otros, obstaculizan su desarrollo.

La modificación de fronteras en la antigua Yugoslavia, el genocidio de Rwanda, la represión en Chechenia u otros conflictos caucásicos, mostraron

la dificultad que ha existido para mantener la fidelidad a la idea de preservar la seguridad internacional a través de las organizaciones multilaterales.

El concepto de sociedad internacional fue sustituido por otro menos ambicioso, como es el de comunidad internacional, para identificar aquella en la que sólo intervenían los Estados que tomaban las iniciativas. Así se dio pie a una nueva idea de multilateralismo, en virtud de la cual, intervenían las Organizaciones Internacionales pero en la realidad decidían las potencias más influyentes o, cuando menos, las más afectadas.

En este modelo, la fuerza militar deja de utilizarse, exclusivamente, por necesidad directa, y comienza a hacerlo porque es fiable, capaz y de rápida respuesta. Se acuña el término de «wars of choice» para referirse a aquellos conflictos en los que los intervinientes no lo hacen para defender sus intereses vitales, sino por la influencia indirecta que sobre ellos pueden tener.

La disponibilidad de tecnología militar muy sofisticada para llevar a cabo operaciones militares sin daños colaterales, aumentó la utilización del instrumento militar en conflictos cuya naturaleza no es principalmente militar. La aplicación del concepto de seguridad humana en el que la causa de la intervención no sería la conducta de los Estados, sino la seguridad de los individuos, abrió de manera notable la posibilidad de intervenciones, dado que algunos de aquéllos no estaban en condiciones de suministrar seguridad. Nuevamente las organizaciones internacionales, gubernamentales o no, se ven obligadas a acudir en su apoyo.

Las acciones terroristas de Septiembre del 2001 confirmaron la existencia de una situación de la que ya se habían recibido algunas muestras como las de Nairobi o Yemen y sirvieron de referencia para abrir una nueva época en el ámbito de la Seguridad.

Las «wars of choice» pierden su vigencia pero realmente no desaparecen sus efectos, nueve años después de la intervención humanitaria de la OTAN en Kosovo, la mayoría albanesa declara su independencia que es ampliamente reconocida.

La invocación por parte del Consejo Atlántico de la OTAN al artículo 5 del Tratado de Washington así como la intervención en Afganistán con el beneplácito de las Naciones Unidas e incluso la de Irak sin ese apoyo, marca un cambio radical en las motivaciones del conflicto.

Especialmente las operaciones en Irak demuestran la insuficiencia de los enfoques parciales que tan sólo buscan el éxito militar, sin tener en

cuenta otros muchos aspectos sin cuya resolución es imposible el éxito. Esta apreciación que se trata de soslayar en las operaciones en Afganistán, ha llevado a desarrollar operaciones con un «enfoque integral» que favorezca la utilización de todos los recursos del Estado y, en general, de todos los actores posibles.

En este contexto, la Unión Europea, como señala Javier Solana, tiene la obligación de ser un actor político global, capaz de movilizar todos sus recursos, militares o no, para actuar de manera coherente y efectiva en el mundo. Un conjunto de países de los más ricos del planeta y con una población que supera los 450 millones de personas, debe estar dispuesto a compartir la responsabilidad de la seguridad internacional y a trabajar para la construcción de un mundo mejor.

La necesidad de una política de Seguridad y Defensa no es algo que en un mundo globalizado como el que vivimos pueda ponerse en duda. La solución a los problemas de seguridad o la resolución de las crisis con ellos relacionada, pasan necesariamente por alguna forma de multilateralismo, por una u otras razones no hay ningún país que en solitario pueda afrontarlos con éxito.

La adopción de una Estrategia Europea de Seguridad (EES) en Diciembre de 2003 representa la culminación de la que ha venido llamándose Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) y muestra una visión común de las amenazas a las que Europa debe enfrentarse y de las respuestas apropiadas.

Cierto es que esta Estrategia no es igualmente valorada por todos y que el último Consejo Europeo de diciembre de 2008, en la que se esperaba una importante revisión, resultó decepcionante. Francia, en su presidencia, tenía un programa ambicioso y acababa de definir su proyecto para Europa en su propio Libro Blanco, sin embargo, hubo de hacer frente a acontecimientos como el referéndum fallido en Irlanda o la confrontación entre Rusia y Ucrania que unidos al agravamiento de la crisis financiera no le permitieron reaccionar adecuadamente.

Es interesante recordar, a los efectos que nos ocupan, los objetivos estratégicos de la EES que son: hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos y alcanzar un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz.

El segundo y tercero de ellos pueden representar, en cierta medida, parte de la esencia de la idea que trata de transmitir este capítulo y que no

es otra que la necesidad de llevar a los vecinos del sur del Mediterráneo, la importancia de la Seguridad como elemento de base para el desarrollo y, la necesidad del compromiso de todos en el establecimiento de esa seguridad a nivel global, con el aporte por cada uno de ellos de todos los medios a su alcance.

Es evidente que el camino es largo, muy largo, pues los planteamientos de origen son muy diferentes al igual que las circunstancias en que se desenvuelven unos y otros, pero el camino está ya abierto y ese es ya, un paso importante.

EL DIÁLOGO MEDITERRÁNEO DE LA OTAN

El nacimiento de la Iniciativa del Diálogo Mediterráneo de la OTAN, que cumplirá sus primeros 15 años de vida este año 2009, fue propiciado por España en la Cumbre de la OTAN de 1994 en Bruselas, tras el favorable ambiente creado por el Acuerdo de Paz para Oriente Medio de Oslo de 1993 y contó con el apoyo decidido de los aliados europeos del sur en un intento de contrarrestar una OTAN balanceada, hasta entonces, hacia Europa Central y del Este tras el final de la guerra fría. El resultado es una singular iniciativa de Seguridad y Defensa que engloba a cinco países del Norte de África (Argelia (1), Egipto, Marruecos, Mauritania (2) y Túnez) y dos de Oriente Próximo (Jordania e Israel), sin un criterio limitador para la asociación estrictamente geográfico.

La iniciativa, dispone de una dimensión política y otra práctica enfocada a la cooperación, esencialmente militar, con sus socios. En la Cumbre de Estambul de 2004 se elevó su rango al de «Asociación Genuina (3)» y en la de Riga de 2006, recibió otro nuevo e importante impulso tras la decisión de abrir a la misma el empleo de los instrumentos de cooperación que, hasta entonces, sólo estaban disponibles para la «Asociación para la Paz».

Recientemente, en la Cumbre de Bucarest de abril de 2008, los aliados han reconocido la mejora y progreso de la dimensión política de esta iniciativa, en particular, la mayor frecuencia y sustancia de las consultas políticas

(1) Jordania (1999) y Argelia (2000) han sido los últimos socios en incorporarse.

(2) Existe preocupación en el seno de la Alianza por el golpe de estado perpetrado el pasado 6 de agosto. En la próxima reunión del Grupo de Cooperación del Mediterráneo del 29 de agosto se decidirá posición de la Alianza.

(3) De acuerdo al documento «*A more Ambitious and Expanded Framework for the Mediterranean Dialogue*»

(4). También han agradecido, expresamente, la contribución de los socios del Diálogo Mediterráneo en las operaciones (5) y misiones de la OTAN.

Respecto a la cooperación práctica, en esta misma Cumbre, se ha dado la bienvenida a la implementación del primer fondo fiduciario destinado a un país socio del Diálogo Mediterráneo, Jordania, que España lidera junto con Noruega y Suiza y al que seguirá otro con Mauritania, actualmente en estudio por Francia. También se ha constatado el avance en la implementación de la importante iniciativa OTAN de Cooperación en Formación con el lanzamiento del Curso de Cooperación Regional en la Escuela de Defensa la OTAN en el que se ha alcanzado un buen nivel de «ownership».

Por último, se ha celebrado la elaboración de los Programas Individuales de Cooperación con Egipto e Israel y se ha exhortado a los demás socios a que desarrollen sus Programas de Cooperación con OTAN. Para ello, la Alianza ha ofrecido el establecimiento de unos mecanismos de enlace.

El Diálogo Mediterráneo tiene establecido unos objetivos y unos principios y se completa por una estructura de trabajo (instrumentos de cooperación, estrategia de diplomacia pública, programa anual de trabajo) así como una financiación propia.

Por otra parte, aunque no ligada directamente al Diálogo Mediterráneo, en la Cumbre de Estambul de 2004, se lanzó la Iniciativa de Cooperación de Estambul, cuyo objetivo es contribuir a la seguridad y estabilidad del conocido, por algunos aliados, en particular EEUU, como Gran Oriente Medio o más comúnmente la región del Golfo. Próxima a cumplir sus primeros cinco años en la actualidad su esfuerzo está centrado en los países que conforman el Consejo de Cooperación del Golfo. En comparación con el Diálogo Mediterráneo, se aprecia que su resultado y el grado de compromiso por los países pertenecientes, es más limitado. Es oportuno recordar que en el inicio de esta iniciativa hubo una fuerte presión por parte de EEUU para que se fusionara a la del Diálogo Mediterráneo. España

(4) Durante el 2007, tuvo lugar la segunda reunión con los ministros de Defensa del Diálogo Mediterráneo, en el marco de la reunión informal celebrada en Sevilla lo que permitió consolidar este foro en su formato de Ministros de Defensa. Durante la reunión de Ministros de AA.EE de la OTAN de diciembre del 2007, se celebró un almuerzo de trabajo para el Diálogo Mediterráneo a nivel ministerial. Esta última reunión supuso la cuarta celebrada a nivel ministerial y la segunda en el ámbito del MAEC.

(5) Argelia, Israel, Marruecos han mostrado su disposición a cooperar en la operación «Active Endeavour» contra el terrorismo en el Mediterráneo, única artículo 5 de la Alianza. Se esta intentado ampliar la colaboración a Egipto, por su control del canal de Suez, y con Libia, sobre el que se ha iniciado una aproximación a pesar de no ser socio del Diálogo Mediterráneo.

apoyada por algunos aliados, Francia particularmente, consiguió que este hecho no se produjera.

Hasta la fecha, solo cuatro de los seis países que componen este Consejo se han unido a la iniciativa (6): Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar. No parece (7) que, a medio plazo, ni Arabia Saudita ni Omán participen en ella.

Objetivos y principios

Los objetivos a alcanzar por el Diálogo Mediterráneo tienen especial importancia a la hora de comprender cuál es el alcance de la iniciativa y son los siguientes:

- Contribuir a la seguridad y estabilidad del Mediterráneo,
- Alcanzar un mejor conocimiento mutuo
- Corregir falsas interpretaciones sobre la Alianza por parte de los socios.

Como se ve el primero de ellos directamente dirigido a la cuestión que nos ocupa y los otros dos como medidas de confianza imprescindibles para poder lograr aquél.

Para conseguir alcanzar los tres objetivos señalados, la Iniciativa se basa en los siguientes principios de actuación:

- Progresividad (8). En términos de participación y contenido.
- Flexibilidad. Primariamente con estructura bilateral (26+1), pero a pesar de ello, en la práctica con frecuentes reuniones multilaterales (26+7).
- No discriminación. A todos los socios se les ofrece las mismas bases para su cooperación y discusión con la OTAN.
- Diferenciación propia. Los socios son libres para escoger tanto la extensión como la intensidad de su participación en la iniciativa.

(6) Las Embajadas Punto de Contacto corresponden a los siguientes aliados: Bahrein (Reino Unido), Qatar (Francia), Kuwait (Polonia) y Emiratos Árabes Unidos (Alemania). No existe compromiso de Omán y Arabia Saudita. Por parte de la OTAN en los foros de discusión y análisis de esta iniciativa, tal como el curso de Cooperación Regional de Seguridad de la NDC en Roma, se reconoce el deseo de que pasen a formar parte, cuando las circunstancias lo permitan, Yemen e Irak (la OTAN mantiene una cooperación del tipo estructurada con este último país centrada en la misión de adiestramiento NTM-I).

(7) Según conclusiones del seminario ICI que tuvo lugar en Bahrein entre el 23-25 abril del 2008.

(8) Conforme con la política OTAN de «puertas abiertas» entendida como la posibilidad de participación potencial en esta iniciativa de otros países del área cuando exista voluntad y se den las circunstancias para ello. Se trata de evitar la percepción de adscripción a un club cerrado.

Incluye el establecimiento de Programas de Cooperación Individuales (ICP).

- Complementariedad. Refuerzo mutuo y complementario con otros esfuerzos internacionales como el Proceso (9) de Barcelona (EU) y la Iniciativa OSCE para el Mediterráneo.

Dimensión política

El órgano asesor del Consejo Atlántico para el Diálogo Mediterráneo es el Grupo de Cooperación para el Mediterráneo (MCG). Establecido en la Cumbre de Madrid de 1997, lo preside el Adjunto al Secretario General de la OTAN para Asuntos Internacionales. En él se encuentran representados todos los países socios. El nivel de asistencia corresponde al de consejeros políticos (10) de cada Delegación Nacional en OTAN. También se reúne con los representantes de los países del Diálogo Mediterráneo tanto en formato MCG+7 como MCG+1 (preferido por algunos socios (11)).

En el Consejo Atlántico celebrado conjuntamente con los socios mediterráneos el 16 de abril de 2008 se manifestó el interés no sólo en el desarrollo de la política mediterránea de la OTAN sino en otros asuntos que trascienden el enfoque estrictamente regional, como son, entre ellos, la Ampliación, Kosovo, Afganistán, Seguridad Energética, Defensa Antimisil, Irak y las relaciones con Rusia.

A su vez, se ha aprobado conjuntamente el documento relativo a la organización de un Grupo Consultivo de Política de la OTAN (APAG) con los países del Diálogo Mediterráneo. Dicha iniciativa, que ha recibido un fuerte apoyo, tanto de los Aliados como de los Socios, constituye un nuevo formato informal destinado a alentar el libre intercambio de opiniones sobre temas de interés común, como la emigración o el terrorismo, entre expertos y analistas procedentes de las capitales de los aliados y socios.

Cooperación práctica

Se recoge en el Programa de Trabajo Anual que incluye seminarios, paneles y otras actividades en el campo de la diplomacia pública (ac-

(9) En su redacción original. Actualmente se debería contemplar también la iniciativa 5+5; «Unión para el Mediterráneo: Proceso de Barcelona».

(10) Nivel de representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores acompañados de consejeros adjuntos de defensa

(11) Es el caso de Israel para evitar una situación de desventaja frente a los otros seis socios.

tividades informativas, etc.), planeamiento civil de emergencias, gestión de crisis, seguridad de fronteras, armas y munición ligeras, reforma de la defensa, aspectos económicos de la defensa, así como consultas sobre terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.

También existe una dimensión militar (12) en el Programa de Trabajo Anual (en la realidad el 85% de las actividades del Programa Anual son militares) que incluye invitaciones a países socios como observadores —y en determinados casos a participar activamente (13)— en ejercicios OTAN/PfP, cursos y seminarios junto a otras actividades académicas en la Escuela de la OTAN en Oberammergau y NADEFCOL en Roma.

A nivel de los Ministerios de Defensa se desarrollan los Simposium OTAN de Agregados de Defensa (NDAS) en el Cuartel General de la Alianza en Bruselas. Se trata de reuniones consultivas a las que asisten los Agregados de Defensa de las Embajadas Punto de Contacto (CPE) para el DM. Las reuniones se preparan con el respectivo país socio. Las actuales CPE corresponden a: Argelia (España (14)), Egipto (Portugal), Israel (República Checa), Jordania (Grecia), Marruecos (Turquía), Mauritania (Francia), Túnez (Portugal).

Instrumentos de cooperación

Hasta el momento se encuentran los siguientes:

- El Programa de Cooperación Individual (ICP). Permite a los países mediterráneos que lo deseen personalizar su cooperación con la Alianza, fijando sus objetivos a corto y largo plazo. Egipto e Israel ya han elaborado su ICP. Marruecos y Mauritania anunciaron en el último Consejo que están estudiando la posibilidad de crear sus ICP. También Jordania ha anunciado que está trabajando en el suyo.
- El Concepto de Capacidades Operacionales (OCC). Orientado a mejorar la capacidad operacional de la Alianza y de sus socios del DM para trabajar juntos en las operaciones lideradas por la OTAN, incluyendo la NRF.

(12) Las actividades financiadas por EL Ministerio de Defensa para el 2008 son: ET (Seminario del XVI Curso Internacional de Defensa), EA (ejercicios VOLANT TOREO, CANASAR y BALSAR), Armada (curso Gestión de Riesgos, ejercicios BREDEX, FAMEX y TAPON). Lo anterior contabiliza un total de 35.000 euros.

(13) A diferencia de ICI que inicialmente solo contempla participación en calidad de observador. Esta norma OTAN ha tenido la primera excepción con Emiratos Árabes Unidos en los ejercicios «Cooperative» del 2008

(14) Para el ciclo 2009-2010, España ha solicitado ser CPE de Marruecos como primera prioridad.

- La Célula de Cooperación del Partenariado (PCC). Localizada en Mons, facilita la participación de los Socios en actividades OTAN/«Asociación para la Paz», incluyendo ejercicios militares. Dos oficiales de enlace ya han sido destacados en esta Célula.
- La Base de datos e-PRIME. Permite conocer las actividades organizadas en tiempo real, así como inscribirse en las mismas.
- El mecanismo de Fondos Fiduciarios. Puesto en práctica con Jordania, con un proyecto de 3,4 millones €, siendo países líderes del mismo España, Noruega y Suiza. Está en estudio la posibilidad de un nuevo fondo fiduciario a favor de Mauritania.
- Cooperación efectiva y mutua en asuntos de Defensa Aérea con los países socios del DM.

Fondo Fiduciario-Jordania

Dado el especial protagonismo de España en este tema parece adecuado tratarlo de manera concreta y dedicarle una atención especial.

El 1 de marzo de 2007, el Embajador de España en la OTAN remitió una carta al Secretario General de la Alianza, confirmando el interés español en liderar un proyecto de destrucción de munición sobrante en Jordania, que se financiaría con un Fondo Fiduciario OTAN. El 25 de abril se firmó en el Cuartel General de la OTAN el memorando de entendimiento entre Jordania y NAMSA para la realización del citado proyecto. Este Fondo Fiduciario, que España lidera junto a Suiza y Noruega, es el primero de aplicación al Diálogo Mediterráneo y marca un hito en el refuerzo de las relaciones entre OTAN y los países del Diálogo del Mediterráneo tal y como trasladó el Secretario General de la Alianza en carta de respuesta a nuestro embajador de fecha 1 de octubre de 2007, resaltando expresamente sus implicaciones en los ámbitos humanitario y de seguridad.

El propósito de este fondo es financiar:

- Un estudio sobre la identificación y eliminación del remanente de municiones de guerra en territorio jordano, y la adquisición del equipamiento necesario;
- La creación de un laboratorio de vigilancia de pólvoras;
- La construcción de instalaciones para la reconversión de munición y su desmilitarización.

El coste del proyecto es de 3.379.342 € en un periodo de 24 meses. España ha contribuido con 250.000 € en el año 2007 y el Consejo de Mi-

nistros del día 5 de septiembre del 2008 autorizó aumentar la participación en el 2008 hasta 850.000 €. Los otros dos países líderes del proyecto han previsto lo siguiente: Noruega ha comprometido 1.000.000 € (500.000 en el 2007 y 500.000 en el 2008), y Suiza ha comprometido 300.000 € en el 2007 y contribuirá en especie durante el periodo de ejecución. El 3 de diciembre de 2007, se procedió a la firma de los acuerdos técnicos por los países que lideran el proyecto con la Agencia NAMSA, encargada de la puesta en práctica del proyecto, y el controlador financiero OTAN. La fase de estudio de viabilidad ha quedado cerrada. A la misma han contribuido Grecia, Noruega, Suiza, Turquía y España. La fase de ejecución comenzó el día 1 de julio del 2008.

En Septiembre de 2008, Italia ha lanzado una propuesta para un nuevo fondo fiduciario para Jordania para el que voluntariamente financiará el estudio de viabilidad.

Iniciativa de Cooperación en Formación (NTCI)

Por su especial importancia en este momento, resulta interesante citar de manera expresa esta iniciativa, que fue presentada con el nombre de «Iniciativa de Formación de la OTAN» por Estados Unidos en diciembre de 2005, con el objetivo de que la Alianza Atlántica la hiciera suya en la Cumbre de Riga de noviembre de 2006. Con esta iniciativa, la Alianza trata de expandir sus misiones de enseñanza y formación a los países del Diálogo Mediterráneo, de la Iniciativa de Cooperación de Estambul (ICI), y otros de Oriente Próximo, con objeto de fomentar la seguridad y la confianza.

La Alianza está preparada para llevar a cabo la Iniciativa, teniendo en cuenta los recursos disponibles, pero antes de comenzar su implementación, los países socios del Diálogo Mediterráneo y los países de la Iniciativa de cooperación de Estambul tendrán que expresar su deseo de participar en ella, y sentir la Iniciativa como algo suyo, de su responsabilidad (ownership).

El proyecto se desarrollará de forma evolutiva en dos fases:

Primera Fase:

Ya iniciada. Ampliación de la participación de los socios del Diálogo Mediterráneo y de los países de la Iniciativa de Cooperación de Estambul en centros y programas de educación y formación de la OTAN, en actividades de la Asociación para la Paz, así como, el establecimiento de una Facultad en el NATO Defence College en Roma.

Segunda Fase:

En esta fase, la OTAN podría considerar el apoyo al establecimiento de un Centro de Cooperación de Seguridad de propiedad de uno de los países del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, con financiación regional y asistencia de la OTAN. Esta posible contribución se basaría, en su momento, en consideraciones políticas, en un planeamiento conjunto entre la Alianza y los países DM/ICI y, en la experiencia obtenida en la fase Inicial.

La Alianza, durante el 2007, comenzó la puesta en práctica de la fase Inicial, basándose en tres elementos principales identificados por las Autoridades Militares de la OTAN:

- Llevar a cabo la Evaluación de las Necesidades de Formación en cooperación con los socios del Diálogo Mediterráneo y los países de la Iniciativa de Cooperación de Estambul para determinar las diferentes opciones en que se materializará la Iniciativa.
- Emplear al máximo los instrumentos que la Alianza ha puesto a disposición de estos países (Plan de Trabajo del DM, Menú de actividades del ICI, etc.), facilitar la concurrencia de personal de los países DM/ICI a los cursos diseñados en los centros de la OTAN, y aumentar la colaboración de los centros de estos países con la red de instituciones educativas existentes que complementarían la cooperación existente.
- Establecimiento de la Facultad NRCC («NATO Regional Cooperation Course»), como una extensión del NATO Defence College, mediante la adaptación, de forma incremental, de los cursos modulares existentes, hasta la creación de la propia Facultad. Esta Facultad así como el programa académico dispone de un paquete propio de capacidad a cargo de los fondos NSIP solicitado por el Mando de Transformación en diciembre del 2007. El NATO Defence College, durante el mes de mayo del 2008 ha organizado el III curso (15) NRCC, cuyo objetivo es hacer de los oficiales del Diálogo Mediterráneo y de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, soportes de una visión regional común con la de la OTAN. Se trata de la primera medida adoptada como consecuencia del establecimiento de esta iniciativa, a la que han asistido socios de ambos foros (Argelia, Egipto, Jordania e Israel por parte DM y Bahrein y Qatar por ICI).

(15) Durante el mismo, SEGENPOL ofreció una ponencia sobre el modelo de la iniciativa 5+5. **«A sub-regional example: The 5+5 Initiative in the defense sector»**

Se espera alcanzar la capacidad final del NRCC en esta primavera contando con todo el profesorado desde enero.

Por último, la Alianza está estudiando un «Concepto para Política referente a Centros de Educación y Formación en el Diálogo Mediterráneo».

Resulta conveniente alentar el avance de la puesta en práctica de la Iniciativa de Cooperación en Formación, de forma autónoma al Concepto anterior, para Política de Centros de Educación y Formación, que no debería prejuzgar una posterior decisión sobre la pertinencia de crear o no un Centro de Cooperación de Seguridad en la región del Diálogo Mediterráneo. Para ello, una vez conocidas las necesidades reales de Formación, en consulta con todos los socios del Diálogo Mediterráneo y de los países de la Iniciativa de Cooperación de Estambul, y por lo tanto, garantizado de esta forma el «ownership» conjunto de la Iniciativa, se debe afrontar su desarrollo según lo planeado y establecido en la Cumbre de Riga y la evaluación satisfactoria del progreso efectuada en la reciente Cumbre de Bucarest.

Una valoración de la iniciativa

En general, el Diálogo Mediterráneo, ha sido una iniciativa en la que la dimensión política ha estado en un nivel más bajo que el del resto de las asociaciones con OTAN, como pueda ser por ejemplo el Consejo de Asociación Euroatlántica/PfP, sin embargo, en los últimos años los países aliados no mediterráneos han ido aumentando su interés y aceptación por ella movidos, sin duda, por la propia situación estratégica creada tras la irrupción en el ámbito internacional del terrorismo islámico, pero también como consecuencia de la presión diplomática de los países mediterráneos, en especial España, que ha hecho un importante esfuerzo en este sentido.

Esto no quiere decir que los países del norte hayan cambiado sus posturas tradicionales de tratar de mantener el mayor esfuerzo orientado hacia los países del Este, no se puede olvidar que la atención de la OTAN hacia un escenario u otro, se traduce en inversiones en infraestructuras en los países más implicados en el escenario correspondiente, inversiones del máximo interés para todos. Pero lo cierto es que hay un importante desconocimiento, por parte de los países del norte de Europa, respecto a lo que es la cultura de los países de la ribera sur del Mediterráneo y la muy diferente forma de entender el concepto de seguridad y el cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Esta falta de homogeneidad en la percepción de los aliados respecto a la necesidad de mantener la mejor relación en el ámbito de la Seguridad y Defensa con los países del norte de África se traduce, entre otras cosas, en que la posibilidad de reuniones a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, contemplada en el nuevo marco establecido en Estambul, esté todavía lejos de materializarse.

En otro orden de cosas, a pesar de que en los últimos años se ha avanzado de manera notable lo cierto es que el concepto de propiedad, «ownership», por parte de los socios, no se ha alcanzado. En general existe el sentimiento, no exento de razón, de que toda iniciativa tiene decisión previa en el ámbito de la Alianza y es propuesto a los socios con posterioridad, sin ningún margen de maniobra para ellos. Esto es así y aunque en la Cumbre de Estambul España intentó modificar este procedimiento, no se consiguió.

Es necesario ir solventando estas deficiencias en el futuro, de manera que se consoliden las dimensiones política y práctica del Diálogo y desde luego, que los socios puedan alcanzar el sentimiento de propiedad, sin el cual es imposible que ambas partes tengan conciencia del mutuo beneficio de la relación. Seguir la senda establecida en Estambul debe marcar la acción de futuro.

INICIATIVA 5+5 DE DEFENSA

Antes de hablar en concreto de la Iniciativa 5+5 de Defensa, es conveniente enmarcarla dentro de una más general, de la que puede decirse que nace y de la que en cierta medida se nutre, conocida como Diálogo 5+5.

El Diálogo 5+5 (16) es un Foro de diálogo informal en el Mediterráneo Occidental que desde 1990 reúne a 5 países de la ribera norte (Portugal, España, Francia, Italia y Malta) con 5 de la ribera sur (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania).

El Diálogo propiamente dicho, es el protagonizado fundamentalmente, a nivel político, por los Jefes de Estado y de Gobierno o los Ministros de Asuntos Exteriores, que se han reunido en ocho ocasiones hasta la fecha (una y siete respectivamente) y que tuvo una interrupción de diez años

(16) Tras el final de la guerra fría, la década de los 90 algunos analistas presentaban el inicio de una transformación profunda en la concepción del Mediterráneo como área estratégica mucho más optimista. Por entonces el concepto de seguridad cooperativa se extendió por los principales foros internacionales.

después de las dos primeras reuniones, motivada por la imposición de sanciones internacionales contra Libia.

En octubre de 1990, a instancias del Gobierno italiano, tuvo lugar en Roma una Conferencia Ministerial que alumbró un marco estable de diálogo entre cuatro países miembros de las entonces Comunidades Europeas (Portugal, España, Francia e Italia) y los cinco integrantes de la entonces recién creada Unión del Magreb (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Mauritania) con la participación, en principio como observador, de Malta. Este nuevo Foro empezó a ser conocido como Diálogo 5+5.

Tras un intenso proceso de concertaciones y supliendo un vacío que el nuevo contexto regional del Mediterráneo Occidental (creación de la Unión del Magreb Árabe en 1989 y consolidación del flanco mediterráneo del proyecto comunitario europeo en 1986, con las adhesiones de España y Portugal) puso en evidencia, se creó este foro con el objetivo de asegurar un marco informal de diálogo y de cooperación sobre bases duraderas. El Diálogo se construyó asumiendo la nueva realidad globalizadora y la inevitable interdependencia en asuntos tan importantes como la seguridad en el Mediterráneo.

Este Diálogo se habría de nutrir del impulso que cobraría de los encuentros ministeriales que tendrían lugar una vez al año en el país que asumiera la presidencia durante ese período de tiempo y que seguiría un orden alfabético.

Así, en la segunda conferencia ministerial, que se desarrolló en Argel bajo la presidencia argelina en octubre de 1991, se materializó la incorporación como miembro de pleno derecho de Malta y se profundizó en los dos temas básicos del Diálogo, la concertación política y la cooperación.

Sin embargo, las sanciones impuestas en 1992 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a Libia, a raíz del atentado de Lockerbie que sometieron a este país al aislamiento internacional, interrumpieron la normal continuidad del Diálogo (17).

En el periodo de inactividad obligada, se crearon dos nuevos foros regionales que no se iban a ver interferidos dada la no pertenencia a ellos de Libia. Se trata del Foro Mediterráneo y del Proceso de Barcelona, el primero de ellos en 1994 a instancias de Francia y Egipto y el segundo un año después, en 1995, con un apoyo incondicional de España.

(17) En el año 1995, las necesidades de seguridad y cooperación relacionadas con los nuevos riesgos forzaron a retomar las Conferencias de Ministros del Interior, que no se han interrumpido desde entonces.

En 2001, una vez levantadas las sanciones a Libia, Portugal e Italia impulsaron la reactivación del Diálogo 5+5, a la luz del nuevo contexto mediterráneo. En enero de 2001 se celebró en Lisboa la tercera Conferencia Ministerial después de los diez años de paréntesis. Esta reunión se convocó con la intención de relanzar el diálogo euromagrebí, teniendo presentes los acontecimientos que la región había conocido en un período de tiempo tan largo.

Se abordaron las cuestiones relativas a la seguridad y a los desafíos de la globalización y la emigración, esta última cuestión tendría una importancia creciente en los años siguientes. El encuentro supuso un paso importante en el relanzamiento del Diálogo, al que la presencia de Libia le daba un valor añadido, frente a los otros recién creados foros regionales para promover la integración en el Mediterráneo Occidental tanto en su vertiente norte-sur como sur-sur.

Hasta diciembre de 2003 se celebraron tres reuniones más de Ministros de Asuntos Exteriores, la primera en Libia y las dos siguientes en Francia, la última de ellas de carácter extraordinario y en la que se decidió la celebración de la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno convocada en Túnez el 4 de diciembre de 2003 que significó la consolidación de este foro y que a lo largo de estos años posteriores ha ido modificando su formato.

La Cumbre Presidencial (18) tuvo además la novedad de finalizar, por primera vez, con una Declaración Conjunta, consensuada entre todas las partes, en lugar de unas Conclusiones de la Presidencia con la que venían cerrándose la anteriores Conferencias. La Declaración de Túnez confirmaba los ejes en los que ha venido concentrándose la atención de este foro en estos últimos años y que son:

- Estabilidad y seguridad en el Mediterráneo Occidental
- Cooperación económica e integración magrebí
- Cooperación en el campo social y humano
- Diálogo de culturas y civilizaciones
- Concertación política sobre los grandes temas de la actualidad internacional

Después de la Cumbre de Túnez se han celebrado dos reuniones más de Ministros de Exteriores, en Orán en 2004 y en Malta en 2005. En Orán, se presentó la iniciativa del Presidente español relativa a la Alianza de Civilizaciones y

(18) Esta cumbre se puede interpretar como un claro intento de mantener y reforzar la cooperación en el Mediterráneo Occidental, desmarcándose del grave deterioro de la estabilidad y seguridad que ha seguido, en Oriente medio y con ello en Oriente Próximo, a la guerra de Irak.

se decidió contribuir al relanzamiento del Proceso de Barcelona, mientras que en Malta, se presentó la propuesta franco-española sobre la adaptación de la política regional de la UE a la política Europea de Vecindad (PEV) y al Instrumento de Vecindad Europea y Partenariado (IVEP) a favor de los países mediterráneos.

Tras estas dos reuniones, en 2006 se convocó en Marruecos la última de las convocadas hasta la fecha, en principio, con la intención de profundizar en la consolidación de la integración regional y la promoción de la cooperación reforzada. Esta reunión ha sido aplazada sin que en este momento se tengan noticias sobre cuándo se celebrará, lo que ha evitado que España presentara su candidatura para albergar la siguiente Conferencia en 2007, que hubiera tenido por objeto impulsar el proceso de integración regional en el Magreb a partir del refuerzo del Diálogo 5+5.

La ausencia de reuniones de Ministros de Exteriores en los últimos años, no significa en absoluto que el Diálogo se haya paralizado, sino que se manifiesta a través de nuevas Iniciativas relativas a Interior, Migraciones, Relaciones parlamentarias, Defensa, Turismo y Transportes (19).

Además de la iniciativa de Defensa, a la que dedicaré una mayor atención, es de especial interés, para el tema de Seguridad y Defensa, la Conferencia de Ministros del Interior del Mediterráneo Occidental (CIMO) que viene organizándose desde 1995 y una de cuyas virtualidades es que, si bien está íntimamente relacionada con el Diálogo 5+5, sus discusiones se circunscriben a los asuntos de Interior y por lo tanto tienen un carácter eminentemente técnico.

Al amparo del CIMO se han puesto en marcha una serie de grupos de trabajo en distintas áreas, tales como terrorismo, crimen organizado, circulación de personas y lucha contra la inmigración ilegal, formación de oficiales de policía, protección civil y administración local, algunas de ellas especialmente ligadas a la Seguridad y Defensa.

Por importantes que sean todas las iniciativas citadas, la de Defensa ha adquirido un peso especialmente significativo que se ha visto materializado por la gran actividad de sus acciones, traspasando el puro ámbito de la toma de decisiones a la ejecución de actividades concretas de una manera inmediata.

Francia lanzó en 2004 una nueva iniciativa de seguridad en el Mediterráneo Occidental dentro del Diálogo 5+5 y en la línea marcada por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Túnez, para ello convocó en París en

(19) Actividades muy en consonancia con otros foros mediterráneos.

diciembre una reunión de los Ministros de Defensa de los diez. Su objetivo era abordar, desde el punto de vista de la Defensa y con ello también militar, las cuestiones de seguridad en este ámbito geográfico, a través de un plan de acción común de carácter anual. Está concebida como un mecanismo de cooperación reforzada, aunque en el presente resulta difícil plantear la incorporación de otros Estados mediterráneos, mucho más si tenemos en cuenta la consolidación de la Unión para el Mediterráneo en la que habrá cabida para la acción de mayor número de Estados. En este sentido no es de esperar que, al menos a corto plazo, se produzca la incorporación de Egipto y Grecia que habían manifestado su interés en ello.

Es un foro de carácter eminentemente militar, lo que no quiere decir que no se consideren otros ámbitos teniendo en cuenta que el concepto de Seguridad trasciende al de Defensa. Esta idea, que está absolutamente asumida en Occidente no lo está, ni mucho menos, en los países del sur del Mediterráneo por lo que la consideración de foro cívico-militar para esta Iniciativa no puede ser aplicada en toda su extensión.

España aportó a la primera reunión de París, como anexo al plan anual para el 2005, una Declaración de Intenciones que fue firmada por los Ministros de Defensa de los diez países que componen la Iniciativa.

En la Declaración de Intenciones se establecieron los mecanismos que regulan la Iniciativa. De forma rotatoria por períodos de un año, cada nación participante organizaría en su país una reunión de Ministros de Defensa en la que efectuar una valoración de las actividades desarrolladas en el año anterior y aprobar el Plan de Acción del año siguiente. Se constituía un Comité Director (20) con dos representantes de los Ministerios de Defensa para la dirección y supervisión de los planes de acción.

La Iniciativa ha sido presidida por Argelia en 2005, Francia en 2006, Italia en 2007 y Libia en 2008 y, este año por primera vez, se ha celebrado la reunión de los Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra y de los Directores de Sanidad Militar con lo cual, se completan las reuniones de todos los Jefes de Estado Mayor al añadirse las del Ejército de Tierra a las de la Armada y el Ejército del Aire que ya venían celebrándose, la de la Armada desde el 2005 a iniciativa de España y la del Ejército del Aire desde 2007.

Tiene por objeto respaldar y hacer fiable la política exterior, en nuestro caso la de España, puesto que, como señaló el Ministro Bono en la reunión

(20) El Comité Director, que juega un importante papel, se reúne en el primer y último trimestre del año, para preparar el Plan de Acción.

de Argel «sin Seguridad y Defensa no hay política exterior digna de ser considerada». Esto no impide que, aunque coordinada con la política exterior, actúe con cierta autonomía, lo que permite un diálogo suficientemente flexible como para facilitar la materialización de los Planes de Acción anuales.

En todos los contactos y reuniones, con independencia de su nivel, se manifiesta un clima de compenetración y fluidez mejores sin duda de lo que pudiera esperarse. Se habla de manera natural de los «diez del Mediterráneo Occidental» como expresión indudable de la confianza mutua que caracteriza a este Foro. El éxito está ligado, en principio, al reducido número de sus miembros y al distanciamiento físico y conceptual de la región oriental, que los propios miembros de la Iniciativa tratan de mantener como fórmula pragmática para la consecución del éxito.

Como en todo el Diálogo 5+5 el progreso de la Iniciativa se fundamenta en las directrices emanadas de las reuniones ministeriales, que son la manifestación externa de los trabajos desarrollados en el Comité Director. En todos los casos se pretende avanzar desde la acción coordinada a la acción conjunta.

El número de actividades ha crecido de manera muy notable, de las cuatro del año 2005 a las veinte del año 2008 y las cuarenta del 2009 y se centran en cuatro áreas principales:

- La seguridad marítima
- La seguridad aérea
- El apoyo de las Fuerzas Armadas a la Protección Civil
- La formación del Personal

Posiblemente en un futuro cercano se incluya la participación de las Fuerzas Armadas en la protección del medio ambiente.

En el desarrollo de estas cuatro áreas existen cuatro proyectos que, aunque con diferente grado de desarrollo, se encuentran ya aprobados, éstos son:

- Colegio 5+5 de Defensa
- Centro Euromagrebí de Investigación y Estudios Estratégicos
- Centro Virtual Regional de Control del Tráfico Marítimo
- Centro de Desminado Humanitario

El Colegio de Defensa (21) se fue configurando a lo largo del año 2007 y ha comenzado su actividad en 2008. Su objetivo básico es alcan-

(21) Su modelo de actuación está recogido en un Memorando de Referencia para el Comité Educativo, cuya dirección ha de marcar las pautas para el funcionamiento y organización de los módulos de sesiones y entrenamiento.

zar una formación corporativa que vaya acompañada de un área de investigación que permita definir una Seguridad Estratégica Mediterránea compartida. Esta idea enlaza directamente con la creación de otro de los proyectos como es el Centro Euromagrebí de Investigación y Estudios Estratégicos que ha sido ya definido y que se espera comience sus trabajos este año.

El Centro Virtual de Control del Tráfico Marítimo fue lanzado por Italia en el Simposio sobre el poder naval en Venecia en 2006. Cuenta con la experiencia previa de haber sido ya aplicado con las Fuerzas Armadas de los países del Mar Negro y de esta forma se trata de trasladarlo a países mediterráneos que como aquéllos, vinculan su prosperidad en alguna medida, a la seguridad marítima.

El principal objetivo del Centro es el intercambio de información para garantizar una navegación más segura. Supone la aplicación de una serie de medidas políticas y operativas para evitar riesgos y amenazas como el terrorismo, la piratería, la inmigración ilegal, el transporte de mercancías peligrosas o la explotación del tráfico marítimo por redes del crimen organizado, relacionadas con el contrabando de narcóticos y el tráfico de seres humanos, armamento o armas de destrucción masiva.

El Centro de Desminado lleva algo de retraso, pues si bien fue lanzado por Libia y se esperaba que a lo largo del año 2008, en el que ostentaba la presidencia este país, se materializara definitivamente, lo cierto es que no presentó ningún dato adicional a su propuesta inicial que se consideró incompleta. Italia y España han hecho hincapié en la necesidad de convocar expertos para estudiar los aspectos relacionados con la organización, la base jurídica y la financiación. Libia se ha comprometido a convocar estas reuniones de expertos a lo largo del año 2009.

El desarrollo con éxito de estos importantes proyectos, así como el crecimiento notable de las actividades, muestra la vitalidad de la Iniciativa. Mención especial en este sentido merece la labor desarrollada por Argelia.

Una vez alcanzado el estatus actual y en aras de una mayor eficacia, es fundamental que se respeten los procedimientos de funcionamiento habituales en los organismos internacionales como pueden ser: la aprobación de documentos por procedimiento de silencio, el acuse de recibo de correos, el envío de cartas de invitación y documentos por discutir en reuniones, con antelación suficiente.

Una valoración de la iniciativa

La Iniciativa 5+5 ha permitido una expansión de las actividades de carácter militar, así como un refuerzo de la cooperación en Seguridad y la creación de un conjunto de Centros y organizaciones no permanentes que contribuyen a que, los países del Sur que la forman, tomen conciencia de sus propias necesidades de Seguridad y asuman el reto de darles solución de una forma compartida.

El incremento de las medidas de confianza mutua desarrolladas a través de la cooperación militar práctica, no ha permitido la desmilitarización de las fronteras o la resolución definitiva de las disputas bilaterales pero, sin embargo, sí ha facilitado que los Estados de la región, libres de injerencias externas, decidan sobre el futuro de ésta. La creación del Colegio de Defensa y el Centro de Investigación y Estudios Estratégicos, más allá de servir como vector de proyección, vuelve a poner de manifiesto el hecho de que estos Estados necesitan instrumentos de estudio y pensamiento propios, que les dote de una visión global con fundamentos regionales.

Esta iniciativa aprovecha hábilmente la necesidad que siente cada país de sentirse co-protagonista de las iniciativas y organizaciones que le atañen, lo que no sucede al relacionarse con la UE o la OTAN. Esta estrategia de diversificación y co-protagonismo se refleja en el hecho, ya señalado, de que sus miembros se tratan, no en formato «5+5», sino en formato «10», lo que suscita un grado de coparticipación que aleja las diferencias históricas, económicas, de bienestar, etc, aunque no por ello desaparezcan.

CONCLUSIONES

La Cuenca Mediterránea ha sido permanente escenario de enfrentamientos armados a lo largo de toda la historia y, aun hoy, sigue siéndolo. Tratar de romper esta dinámica es muy complicado, teniendo en cuenta además que, los conflictos abiertos reciben cada vez más elementos perturbadores provenientes de zonas próximas.

De todas formas, esta Cuenca no es homogénea ni lo ha sido a lo largo de toda su historia, no sólo porque ahora haya una quiebra cultural y económica entre la parte norte y la sur, sino porque siempre han existido dos Mediterráneos: el Oriental y el Occidental que, a los efectos del tema que nos ocupa: la implantación del concepto de Seguridad y Defensa común como factor de integración, deben tener tratamientos diferentes.

Tras el final de la Guerra Fría, el concepto de Seguridad en Occidente ha ido cambiando de manera notable, desde «el nuevo orden mundial» del Presidente Bush en 1991 que preconizaba un mundo unipolar, al «multilateralismo eficaz» de la Unión Europea en 2003. En ese tránsito, la utilización de lo militar y las razones para la intervención armada por parte de los Estados ha sido igualmente cambiante.

Son los atentados terroristas de septiembre de 2001 los que hacen cambiar definitivamente el planteamiento estratégico. Los Estados modifican las razones que les llevan a intervenir en los conflictos y se ven obligados a abandonar el enfoque parcial en virtud del cual, la intervención era exclusivamente militar. Aparece entonces el «enfoque integral» que favorece la utilización de todos los posibles recursos: políticos, diplomáticos, militares, económicos, etc. para resolverlos.

La globalización y la solidaridad entre los Estados obligan a la adopción de políticas de Seguridad y Defensa. La resolución de los problemas de Seguridad y de las posibles crisis que los acompañan pasa necesariamente por alguna forma de multilateralismo.

La necesidad de crear seguridad en nuestro entorno, en este caso en el Mediterráneo, objetivo tanto de la OTAN como de la Unión Europea, obliga a ambas Organizaciones y a sus miembros a hacer esfuerzos en la implantación de medidas de confianza que permitan avanzar en *la constitución de un espacio seguro en ese mar*.

Dos son las actuaciones más importantes que se están llevando a cabo: el Diálogo Mediterráneo de la OTAN y la Iniciativa 5 + 5 de Defensa, ambas buscan el mismo objetivo pero utilizan formas y procedimientos diferentes, más formal y estructurada la primera y, más directa y eficaz la segunda.

Los progresos en el Mediterráneo Occidental son aceptables y mayores que en el Oriental, al no tener que soportar el lastre del conflicto palestino-israelí y las múltiples influencias negativas de los conflictos próximos.

Todavía hoy los países del sur prefieren las relaciones bilaterales y, desde luego, son reticentes y desconfiados ante las relaciones con Organizaciones multinacionales, sin embargo, aunque no signifique, ni mucho menos, la desaparición de las relaciones bilaterales, la buena experiencia del 5 + 5 debe imponer una lógica de conjunto que cohesione múltiples esfuerzos en relación con las acciones de: Búsqueda y Rescate, inmigración ilegal, tráfico de sustancias prohibidas y otros, que hacen referencia a los intereses de los Estados en la Región.