

# ESTABILIDAD Y CODESARROLLO EN EL MEDITERRÁNEO: DE UNA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO (CSCM) A LA CONFERENCIA EURO-MEDITERRÁNEA (CEM)

Antonio BLANC ALTEMIR

## I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES: LA ASIMETRÍA SOCIO- ECONÓMICA Y CULTURAL EXISTENTE ENTRE AMBAS RIBERAS MEDITERRÁNEAS

El Mediterráneo, cuna de grandes civilizaciones y centro del mundo durante varios milenios, ha sido desde tiempos inmemoriales una zona de confrontación pero también una encrucijada de intercambios entre los pueblos que han habitado en sus orillas.

En la actualidad, siendo un espacio en el que la unidad geográfica supera a una diversidad, sin embargo, destacable, podríamos afirmar que el Mediterráneo se encuentra todavía en vías de consolidación, primero como concepto, luego como sistema, y finalmente como realidad socioeconómica, estratégica y cultural.

El Mediterráneo se configura por lo tanto, como una línea de fractura entre un Norte –de civilización cristiana pero secular en su forma de hacer política– poderoso e industrializado, y un Sur –con predominio del Islam– subdesarrollado, superpoblado y estancado frente a la modernidad occidental.

Como afirma Bichara Khader<sup>1</sup>, a pesar de los apenas catorce kilómetros que separan el Magreb de Europa, nunca han parecido estar las dos orillas del Mediterráneo tan distantes, precisamente porque en este mar parecen polarizarse y condensarse todas las

1. En el prefacio de su libro *Europa y el Gran Magreb*, Itinera Libros, Fundación Paulino Torras Domenech, Barcelona, 1992, pág. 11.

antagonismos posibles: Oriente/Occidente; Norte/Sur; Islam/Cristiandad; Europa/Mundo Árabe.

Las dos riberas mediterráneas presentan notables disparidades y profundos desequilibrios en el ámbito socioeconómico, demográfico y cultural<sup>2</sup>, lo que genera una fuente inagotable de riesgos de conflictos, alimentados por la presencia de una serie de factores de inestabilidad: la explosión demográfica<sup>3</sup> y los movimientos

2. Si tomamos como referencia el índice de desarrollo humano –que agrupa una serie amplia y diversificada de indicadores sociales y económicos– relativo a 1994, observaremos los grandes contrastes y asimetrías existentes a ambas orillas mediterráneas. En efecto, todos los países europeos mediterráneos presentan un índice de desarrollo alto: Francia, nº 6 de la tabla; Italia, nº 22; España, nº 23; Grecia, nº 25; Chipre, nº 26; Malta, nº 41; y Portugal, nº 42; excepto Turquía (nº 68) y Albania (nº 76) que lo presentan medio (los Estados surgidos de la ex-Yugoslavia no aparecen en la tabla). En cambio todos los países mediterráneos de la ribera sur –excepto Israel, que tiene un índice elevado de desarrollo con el nº 19 de la tabla; y Mauritania, que lo tiene bajo, con el nº 158– presentan un índice medio de desarrollo: Siria, nº 73; Libia, nº 79; Túnez, nº 81; Jordania, nº 98; Líbano, nº 103; Argelia, nº 109; Egipto, nº 110; y Marruecos, nº 111. Las mayores distancias se encuentran entre Francia y Mauritania –que aunque geográficamente no es Medirrenáneo, lo consideramos como tal por pertenecer a la Unión del Magreb Árabe y en general por razones geopolíticas, que también determinan la inclusión como Estados mediterráneos, sin serlo geográficamente, de Portugal y Jordania–: Francia se encuentra en el nº 6 de la tabla, con un índice de desarrollo humano de 0'927, una esperanza de vida al nacer de 76'6 años, una tasa de alfabetización de adultos del 99% y un PIB real *per capita* de 18.430 dólares. Mauritania, se encuentra en el nº 158 –uno de los lugares más bajos de la tabla– con un índice de desarrollo de 0'254, una esperanza de vida de 47'4 años, una tasa de alfabetización de adultos del 35%, y un PIB real *per capita* de 962 dólares. Cfr. *Informe sobre el desarrollo humano 1994*. Publicado para el PNUD por el Fondo de Cultura Económico, México, 1994, págs. 145 y ss. (Título original: *Human Development Report, 1994*. Oxford University Press, 1994. Traducción española de Bugni-Rivkin, París).

3. Frente a una pirámide de población de los países europeos mediterráneos con una tendencia al estancamiento y al envejecimiento, nos encontramos con una acusada vitalidad demográfica en el Sur: La población del conjunto de los diecisiete países mediterráneos era en 1990 de 382'5 millones, lo que representaba el 7% del total mundial (5.285 millones), en el año 2000 la población total mediterránea alcanzará los 439'4 millones, y en el año 2015 los 519'5 millones, que seguirán representando aproximadamente el 7% del total mundial. Cfr. AYARI, CH.: *Enjeux méditerranéens. Pour une coopération euro-arabe*, Presses du CNRS, 1992, pág. 34. Si tomamos como referencia tan sólo los países mediterráneos de África del Norte (Marruecos, Argelia, Túnez, Libia y Egipto) la población pasará de 121 millones en 1992 a 219'8 millones en el año 2025, con una tasa estimada de crecimiento del 2,5% y una tasa de natalidad del 34/1000, para el período 1990-95. Vid. en este sentido *Estado de la*

migratorios<sup>4</sup>, el fundamentalismo islámico radical y violento, la erosión del suelo y el agotamiento de los recursos hidráulicos, los conflictos presentes o latentes<sup>5</sup>, y finalmente el subdesarrollo y las disparidades económicas.

En efecto, frente a una ribera norte económicamente desarrollada, los países de la ribera sur se encuentran en una situación de considerable subdesarrollo y de creciente dependencia, no sólo respecto de los países mediterráneos de la Unión Europea<sup>6</sup>, sino también respecto de países extra-mediterráneos<sup>7</sup>. Las disparidades económicas se manifiestan específicamente en tres ámbitos diferenciados: un desarrollo desigual, una relativa especialización entre los diferentes países, y una contribución también desigual al comercio mundial y mediterráneo<sup>8</sup>.

*población mundial 1993*. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), Nueva York, 1993, pág. 48.

4. Por otra parte, la alta tasa de fecundidad de los países mediterráneos del Sur en comparación con los del Norte, sumada a la joven estructura de edades de la población, está produciendo un incremento desmesurado de la fuerza laboral en esos países: En efecto, mientras la fuerza de trabajo en los países industrializados de Europa aumentó en 6 millones en la década de los sesenta, tan sólo aumentará en 1'7 millones en la década de los noventa. En cambio, en la zona meridional y oriental del Mediterráneo pasará de los 7'4 millones en la década de los sesenta a los 22'4 millones en la de los noventa, lo cual intensificará sin duda las presiones migratorias hacia el Norte. *Ibid.* pág. 15.

5. Además del conflicto que sacude el territorio de la ex-Yugoslavia y su influencia en el incremento de la tensión en los Balcanes, cabe resaltar la situación en el Líbano o las siempre difíciles relaciones entre Grecia y Turquía, todavía más deterioradas por el problema de Chipre. Por otra parte, en la región mediterránea se concentran otros conflictos como el árabe-israelí —que a pesar de haberse iniciado un positivo proceso de paz no puede considerarse como finalizado—, o el clima de guerra civil que vive Argelia desde 1992.

6. Principalmente de Francia e Italia, y en menor medida de España.

7. En este sentido es de destacar el progresivo incremento de las inversiones japonesas y norteamericanas en la región, países que por otra parte se configuran como importantes clientes proveedores del Mediterráneo Sur.

8. En efecto, el *desarrollo desigual* en el Mediterráneo se manifiesta en el hecho de que existen dos categorías de países: los que exportan principalmente productos manufacturados (Mediterráneo europeo), y los que exportan combustibles y minerales (países árabes). Además, entre todos ellos existe una *determinada especialización*: Mientras entre los primeros se produce en el sector de bienes industriales elaborados, como maquinaria y equipos de transporte (Portugal, España, Grecia), así como en el sector industrial tradicional, centrada en los bienes de capital (Italia y Francia); entre los segundos se manifiesta en el sector primario: gas y petróleo (Libia y Argelia); agrominería y bienes de consumo: calzado, textil y alimentación (Túnez, Marruecos y Egipto). Finalmente, *la contribución desigual al comercio mundial y mediterráneo* se pone de

La asimetría económica y social presente en ambas riberas, se ve agravada por las divergencias políticas, pues frente a los sistemas democráticos mayoritarios en la ribera norte, los países del Sur siguen estando caracterizados por una débil vertebración social, a pesar de los notables esfuerzos hacia un mayor grado de pluralismo y democratización.

Por otra parte, la singular y privilegiada ubicación de este mar semicerrado situado entre tres continentes: Europa, África y Asia, y que sirve de unión entre los océanos Atlántico e Índico, determina que constituya en la actualidad una zona vital para el comercio y las comunicaciones, desde el momento en que la sexta parte del tráfico mundial y la tercera parte del tráfico de petróleo pasa por sus aguas, lo que le confiere igualmente un indudable interés estratégico<sup>9</sup>.

Otros problemas en presencia como la degradación medioambiental de los ecosistemas mediterráneos, la dependencia alimentaria, la elevada deuda externa y el excesivo control estatal sobre las economías en la ribera sur, así como la radicalización de

manifiesto por el hecho de que mientras los cuatro países mediterráneos de la UE, representan entre el 12 y el 13% del comercio mundial, y alrededor del 85% de las exportaciones y el 83% de las importaciones mediterráneas, por el contrario los países del Magreb no han superado la barrera del 1% del comercio mundial, y representan el 57% de las exportaciones y el 45% de las importaciones con el conjunto de la cuenca mediterránea. KHADER, N.: *Europa y el Gran Magreb*, op. cit., págs. 195 y ss.

9. Lo que ha determinado que el Mediterráneo haya sido percibido como una manifestación más del equilibrio global entre las dos potencias extramediterráneas durante la época de la guerra fría. En efecto, las flotas americana y soviética en el Mediterráneo tuvieron un papel importante en el equilibrio bipolar, aunque conviene señalar que la presencia norteamericana en la zona es muy anterior (como consecuencia de la doctrina Truman en 1947 y de la creación de la VI Flota y de la OTAN en 1948), que la soviética (iniciada al final de la década de los cincuenta, y consolidada en los setenta, tras el aumento considerable de la capacidad naval soviética). En la actualidad, hay que destacar la notable disminución en la operatividad de la antigua *skadra* soviética —objeto de litigio entre Rusia y Ucrania—, lo que evidentemente ha favorecido un perfil mucho más bajo en la presencia de la VI Flota norteamericana en el Mediterráneo. Sobre la importancia geostratégica del Mediterráneo, vid. MORÁN, F.: "El Magreb desde la nueva situación europea". *Política Exterior*, vol. IV, nº 15, primavera de 1990, págs. 5 y ss. y BAUDIN, P.: "La Méditerranée, partenaire ou enjeu?". *Revue du Marché Commun*, nº 335, mars 1990, págs. 187 y ss. Un análisis más reciente sobre esta cuestión puede verse en REMACLE, E. y FENAUX, P.: "La Méditerranée vue par l'Occident: Un objet stratégique" en *L'Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité*. (dir. B. KHADER), L'Harmattan-Academia, Paris, 1994, págs. 35-106.

ciertos factores, como el racismo o la xenofobia en el Norte, y el fanatismo fundamentalista en el Sur, sitúan a la región mediterránea a un nivel peligrosamente elevado de complejidad y de potenciales conflictos que requiere una atención prioritaria así como grandes esfuerzos de imaginación en aras a fomentar la cooperación en todos los ámbitos, lo que constituye la máxima garantía para la estabilidad en la zona.

La interdependencia de todos estos factores y sus repercusiones en toda la región, determinan la necesidad de potenciar una cierta "identidad mediterránea", caracterizada por la búsqueda constante de objetivos comunes que generen al mismo tiempo una comunidad de intereses. Para que este proceso pueda culminar en un resultado positivo, debe continuar desarrollándose en un marco idóneo que tenga en cuenta las necesidades de todas las partes y en especial de los países mediterráneos menos desarrollados<sup>10</sup>.

En esta dirección se orientaron las propuestas plasmadas en un documento hispano-italiano de siete páginas redactado en septiembre de 1990 en Bruselas<sup>11</sup>, distribuido al resto de la Comunidad Europea, así como a todos los demás potenciales asistentes —incluidos Estados Unidos y la ex Unión Soviética— en el que se proponía la celebración de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), a imagen y semejanza de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE).

La guerra del Golfo paralizó esta iniciativa, y tras varios intentos de reactivar la propuesta inicial —que pasaron por el fomento de la cooperación subregional y por otras formulaciones menos ambiciosas como el Foro mediterráneo— el Consejo Europeo de Essen, teniendo en cuenta el Informe del Consejo relativo a la futura Política Mediterránea, acogió la iniciativa de

10. Cfr. BERMEJO, R.: "El Mediterráneo y su entorno en el ámbito de las relaciones internacionales". *Canelobre*. Revista del Instituto de Estudios Juan Gil-Albert, 1988, págs. 62 y 63.

11. *Italian-Spanish Non Paper on C.S.C.M.* (sin fecha). Este documento sirvió de base para la redacción de un posterior *Documento conjunto* de España, Francia, Italia y Portugal en el que se proponía la celebración de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo. *Documento conjunto de España, Francia, Italia y Portugal (CSCM)* en MARQUINA, A. (ed.): *El Magreb: Concentración, cooperación y desafíos*. M.A.E. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Madrid, 1993, págs. 433-437.

celebrar una "Conferencia Ministerial Euromediterránea"<sup>12</sup> en el segundo semestre de 1995, coincidiendo con la presidencia española de la Unión Europea.

La Conferencia Euromediterránea (CEM)<sup>13</sup>, ha rebajado los objetivos iniciales de la CSCM, en la medida en que se configura como un foro de diálogo entre la UE y los países mediterráneos con los que mantiene relaciones bilaterales<sup>14</sup>, con la finalidad de establecer a medio plazo una "asociación euromediterránea" de libre cambio para favorecer la estabilidad y la cooperación en la región.

12. En las conclusiones de la Presidencia, se afirma textualmente que el Consejo Europeo "se congratula, además, de la intención de la futura Presidencia española de convocar en el segundo semestre de 1995 una conferencia ministerial euromediterránea con la participación de todos los países mediterráneos interesados, así como de la intención de la Presidencia francesa de conceder elevada prioridad a su preparación intensiva". Cfr. *Consejo Europeo. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia*, Doc. SN 300/94, pág. 15.

13. Cuya realización esta prevista para los días 27 y 28 de noviembre de 1995, en la ciudad de Barcelona, que ya había demostrado desde el lanzamiento de la propuesta inicial de la CSCM, su interés por acoger la Conferencia. El propio alcalde de la ciudad, Pasqual Maragall, había ofrecido la ciudad como sede de la Conferencia en diversas ocasiones: la primera se remonta a mayo de 1990, con ocasión de una visita del entonces ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez. El ofrecimiento fue reiterado posteriormente ante el ex embajador de Estados Unidos en España, Reginald Bartholomew, ante el presidente de la República francesa, François Mitterrand, así como ante el Príncipe de Asturias, con ocasión de la conferencia que sobre "El reto mediterráneo y la respuesta europea" se celebró en Barcelona en octubre de 1991, organizada por la fundación privada alemana Bertelsmann y la Generalitat de Catalunya. Vid. en este sentido el artículo publicado por Pasqual Maragall con el título "Seguridad en el Mediterráneo" en *La Vanguardia*, de 10 de noviembre de 1991. Vid. asimismo el diario *El País*, de 9 de octubre de 1991.

14. Estos países son, por orden alfabético, los siguientes: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía, así como los Territorios Ocupados. Vid. en este sentido *Consejo Europeo. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia, doc. cit. Anexo V: Informe del Consejo para el Consejo Europeo de Essen relativo a la futura Política Mediterránea*, pág. 26. Quedan fuera por lo tanto, Mauritania –por estar integrada en los Convenios de Lomé (celebrados con los países ACP)– y Libia, con la que no existe ningún acuerdo con la UE. Algunos países, como Rusia, han solicitado asistir como observadores, lo que probablemente se aceptará, siempre y cuando ello no suponga diluir los objetivos de la Conferencia, según manifestó el ministro español de Asuntos Exteriores con ocasión de la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores de la UE celebrado en Carcassonne (Francia) el 19 de marzo de 1995. Cfr. diario *El País*, de 20 de marzo de 1995.

## II. LA REGIÓN DEL MEDITERRÁNEO EN EL MARCO DE LA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EUROPA (CSCE).

La Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa había aceptado desde un principio que la seguridad europea estaba íntimamente vinculada a la seguridad en el Mediterráneo, pues difícilmente podía consolidarse un sistema estable de seguridad y cooperación en el continente europeo, mientras la inestabilidad fuera instalándose peligrosamente en su flanco sur, como consecuencia del crecimiento demográfico o del progresivo empobrecimiento que ya provocaba oleadas de inmigración hacia Europa.

Esta especial sensibilización determinó que la Conferencia aceptara un cierto grado de particularización regional limitada al Mediterráneo<sup>15</sup>, que se plasmaría en el *Acta Final de Helsinki* con la incorporación de un capítulo dedicado a las "Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo", posibilitándose de este modo un cierto nivel de participación de los Estados árabes ribereños y de Israel.

El capítulo, que con cierto carácter autónomo se intercala entre los documentos del Acta Final, se configura como una especie de "segundo cesto *bis*", desde el momento en que la cuestión había sido enfocada desde un principio de una forma marginal, tanto desde el punto de vista del primer cesto, relativo a la seguridad, como del segundo referido a la cooperación<sup>16</sup>.

Esta circunstancia —que se refleja en el bajo nivel de los compromisos adquiridos— no resta, sin embargo, mérito al hecho de que el Acta Final de Helsinki, verdadero hito en el proceso de

15. Esta sensibilidad hacia el Mediterráneo estuvo presente desde un principio, aunque de una forma embrionaria y un tanto genérica. En efecto, las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, de 8 de junio de 1973, ya incorporan en el capítulo referido a las "Cuestiones relativas a la seguridad en Europa", la afirmación siguiente: "Al considerar las cuestiones relacionadas con la seguridad en Europa, la Comisión tendrá en cuenta el contexto más amplio de la seguridad mundial y, en particular, la relación que existe entre la seguridad en Europa y en la región del Mediterráneo". Cfr. "Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki", de 8 de junio de 1973. *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. CSCE. Textos fundamentales*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Secretaría General Técnica, Madrid, 1992, pág. 12.

16. Cfr. DECAUX, E.: *La Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)*. Presses universitaires de France, París, 1992, pág. 77.

distensión entre los dos bloques, dedicara una atención particular a la región mediterránea.

En esta línea de actuación, los Estados participantes manifiestan su convicción de que el fortalecimiento de la seguridad y la intensificación de la cooperación en Europa estimulará "procesos positivos en la región del Mediterráneo", y expresan su intención de "contribuir a la paz, la seguridad y la justicia en la región, fines en los cuales los Estados participantes y los Estados mediterráneos no participantes tienen un interés común", reconociendo al mismo tiempo la importancia de sus relaciones económicas mutuas y el objetivo común en fomentar la cooperación.

Estas declaraciones de intenciones, que se completan con otras como la potenciación del desarrollo de las relaciones de buena vecindad, el incremento de la confianza mutua o la mejora del medio ambiente mediterráneo protegiendo al mismo tiempo los recursos biológicos y el equilibrio ecológico marino, podrán ser objeto de un cierto seguimiento, pues los Estados participantes, en el marco de sus esfuerzos multilaterales, procurarán "proceder a un intercambio de opiniones sobre el logro de los propósitos antes mencionados".

Ciertamente, el conjunto de las declaraciones formuladas puede parecer algo vago —no demasiado alejadas, sin embargo, del tono general utilizado en todo el texto del Acta Final— y magro en medidas concretas, pero inicia un proceso que aunque sin periodicidad manifiesta, abre nuevas expectativas en este ámbito. No obstante, el camino a seguir no va a ser fácil, pues los Estados mediterráneos no participantes además de reclamar una presencia más permanente en la Conferencia, mantienen una serie de contenciosos que no van a favorecer este proceso.

En la reunión de *Belgrado*, presentaron contribuciones una serie de Estados mediterráneos no participantes en la CSCE (Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Marruecos, Siria y Túnez) y se acordó convocar una reunión de expertos sobre la región del Mediterráneo<sup>17</sup>, con el fin de examinar las posibilidades y medios de fomento de iniciativas concretas para la cooperación en el ámbito de la economía, la ciencia y la cultura, dejando las cuestiones relativas a la seguridad para la reunión de Madrid.

17. A celebrar en La Valetta, por invitación del Gobierno de Malta, del 13 de febrero al 26 de marzo de 1979.



De conformidad con el Documento de clausura de la reunión de Belgrado, se invitó a todos los Estados de la región del Mediterráneo no participantes en la CSCE, a que contribuyeran a los trabajos de la Reunión de Expertos a celebrar en *La Valetta* del 13 al 26 de febrero de 1979. Planeando todavía el efecto de los acuerdos de Camp David, recientemente adoptados entre Egipto e Israel, la asistencia de Estados mediterráneos no participantes en la CSCE se redujo a ambos y a Siria<sup>18</sup>.

Los dos grupos de trabajo constituídos en el seno de la Reunión se ocuparon respectivamente, de la cooperación en materia económica, y en materia científica y cultural, llevando a cabo un análisis de las medidas y actividades –ya en curso o previstas y tanto bilaterales como multilaterales– para fomentar la cooperación en los ámbitos referidos, reconociendo que los organismos internacionales competentes participantes en la Reunión<sup>19</sup> realizan una labor especialmente útil para el logro de tales objetivos.

En el ámbito de la economía, se propusieron una serie de medidas tendentes a contribuir al desarrollo diversificado de las economías de los Estados mediterráneos, incluidos los no participantes en la CSCE, teniendo en cuenta sus objetivos nacionales de desarrollo, así como para fomentar el intercambio de información y prever la acción futura en las esferas de mano de obra, producción agrícola e industrial, pesca, comercio, transportes, turismo, energía o medio ambiente<sup>20</sup>.

En el ámbito de la ciencia y de la cultura, se recomendó incrementar las reuniones científicas sobre los problemas más acu-

18. Egipto e Israel presentaron sus contribuciones en la sesión plenaria del 21 de febrero, y Siria intervino en la sesión del 27 de febrero. Por otra parte, la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), la UNESCO y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) presentaron contribuciones en relación con los trabajos de la Reunión. *Vid.* "Informe de la Reunión de Expertos en La Valetta, relativo a la Cooperación en el Mediterráneo", de 26 de marzo de 1979. *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, C.S.C.E. Textos fundamentales, op. cit.*, págs. 67 y s.s.

19. En particular la CEPE, la UNESCO y el PNUMA.

20. En la esfera del medio ambiente, los Estados participantes se comprometían a estudiar, dentro del marco del PNUMA, las posibilidades de intercambio de información y asesoramiento sobre programas y actividades relacionados con el medio ambiente, con el fin de lograr una mejor coordinación con los programas regionales e internacionales y reducir la contaminación en el Mediterráneo. *Ibid.* pág. 68.

ciantes de interés general de toda la región del Mediterráneo, instando a los Estados a potenciar la cooperación para controlar y erradicar algunas enfermedades prevalentes en la zona y para elaborar, en colaboración con la Organización Mundial de la Salud, programas de prevención, detección y tratamiento de tales enfermedades.

Por otra parte, se puso de manifiesto la conveniencia de intercambiar información científica así como de elaborar programas de cooperación en materia de protección del ecosistema mediterráneo, repoblación y gestión forestal, recursos hídricos, sismología y de protección y conservación del patrimonio cultural e histórico de la región del Mediterráneo<sup>21</sup>.

Con el compromiso asumido por los Estados participantes en la reunión de Belgrado de que las cuestiones relativas a la seguridad en el Mediterráneo se discutirían en la reunión de *Madrid*, el documento de clausura de ésta incorpora un capítulo referido a las "Cuestiones relativas a la seguridad y la cooperación en la región del Mediterráneo"<sup>22</sup>.

En él, los Estados participantes<sup>23</sup> reafirman su convicción de que la seguridad mundial está estrechamente ligada a la seguridad en el Mediterráneo, manifestando *a fortiori* su voluntad de adoptar medidas positivas tendentes a fortalecer la paz, la estabilidad y la paz en la región, y a desactivar las tensiones existentes incrementando los esfuerzos para lograr una solución pacífica y

21. Prestando particular atención al patrimonio arqueológico y arquitectónico, en especial a la investigación arqueológica submarina, procurando armonizar los diferentes modelos técnicos y jurídicos para la protección y salvaguardia de dicho patrimonio. A tal efecto se recomendó la preparación de un informe sobre la relación existente entre el desarrollo del turismo en la región del Mediterráneo y la protección y preservación del patrimonio cultural e histórico. *Ibid.*, pág. 70.

22. Como afirma Fuentes, en la reunión de Madrid, Malta se esforzó por hacer valer el compromiso asumido en Belgrado, y si en las anteriores convocatorias de Helsinki y de Belgrado la postura maltesa hizo retardar el consenso, en Madrid el retraso fue de cincuenta y seis días, al final de los cuales Malta logró un cierto respaldo a su declaración de neutralidad. FUENTES, J.: "La reunión de Madrid de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa", *Revista de Estudios Internacionales*, octubre-diciembre, 1983/4, pág. 747.

23. La representación de Estados ribereños mediterráneos no participantes en la CSCE, aumentó respecto de la reunión de La Valetta, pues además de Egipto e Israel, presentaron sus contribuciones Marruecos, Argelia y Túnez (Siria, sin embargo, no participó en la reunión).

duradera de los mismos, de acuerdo con los Principios del Acta Final de Helsinki.

Del capítulo dedicado al Mediterráneo –incorporado al documento de clausura de la reunión de Madrid– surgió igualmente la convocatoria de una reunión de continuidad en materia de cooperación económica, científica y cultural a celebrar en Venecia en octubre de 1984.

La reunión de *Venecia* no introdujo elementos nuevos en los ámbitos referidos, dignos de ser destacados. Tan sólo cabe mencionar la manifestación de voluntad que hacen los Estados participantes de mantener y ampliar los contactos iniciados por la CSCE con los Estados mediterráneos no participantes, hasta abarcar a *todos los Estados del Mediterráneo* con el propósito de contribuir a la paz y al desarme en la región, reforzar la seguridad disminuyendo las tensiones existentes y fomentar la cooperación.

Sin embargo, sí merece destacarse la inclusión de un párrafo dedicado a la seguridad en el Mediterráneo en el documento de la *Conferencia de Estocolmo* sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa<sup>24</sup>, no por su contenido en sí mismo –pues reproduce una serie de declaraciones ya incorporadas en otros convocatorias anteriores– sino por el hecho de incluirse en un documento específicamente dedicado a la seguridad y el desarme en Europa, poniéndose de manifiesto una vez más la estrecha vinculación existente entre ésta y la seguridad en la región del Mediterráneo<sup>25</sup>.

En el marco de una situación internacional más favorable, producida por los cambios políticos en la Unión Soviética, se celebró la *Reunión de Viena*, en la que presentaron sus contribuciones los mismos Estados mediterráneos no participantes, que en la Conferencia de Estocolmo. El Documento de clausura<sup>26</sup>, incorpora –al igual que en los correspondientes a las convocatorias

24. La Conferencia se reunió en Estocolmo del 17 de enero de 1984 al 19 de septiembre de 1986, de conformidad con las disposiciones relativas a la Conferencia sobre Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa, incluidas en el Documento de Clausura de la Reunión de Continuidad de la CSCE de Madrid.

25. El número de Estados mediterráneos no participantes en la CSCE que presentó contribuciones a la Conferencia de Estocolmo, experimentó un notable incremento, pasando de los cinco Estados presentes en la reunión de Madrid, a un total de ocho: Argelia, Egipto, Israel, Líbano, Libia, Marruecos, Siria y Túnez.

26. Relativo a la continuidad de la Conferencia, de 19 de enero de 1989.

de Helsinki y Madrid— un capítulo dedicado a las "Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en el Mediterráneo", en el que los Estados participantes manifiestan que el proceso de mejora en la seguridad no "debería limitarse a Europa, sino extenderse a otras partes del mundo, y en particular, a la región del Mediterráneo", proceso que se vería ampliamente favorecido con una cooperación más amplia y más activa en la región <sup>27</sup>.

El Documento de clausura reconoce igualmente el continuo y progresivo interés que demuestran los Estados mediterráneos no participantes en la CSCE por intensificar los esfuerzos —conjuntamente con los Estados participantes— tendentes a reforzar la seguridad y la cooperación en la región mediterránea, manifestando igualmente la necesidad de mantener y ampliar sus contactos con otros Estados mediterráneos no participantes, según el espíritu del Decálogo de Principios del Acta Final de Helsinki.

En el transcurso de todas estas reuniones, a las que como ha quedado dicho asisten una serie de Estados mediterráneos de la ribera sur no participantes en la CSCE, se pone de manifiesto por parte de éstos, el interés de colaborar plenamente en los trabajos de la Conferencia, así como la conveniencia de extender su zona de aplicación a todo el Mediterráneo, en la medida en que existe una clara conexión entre la dimensión europea y mediterránea de la seguridad.

Sin embargo, la reticencia de los Estados no mediterráneos de la CSCE, paraliza esta iniciativa de mayor integración, por lo que los países árabes de la ribera sur buscan otras plataformas alternativas a la CSCE para reafirmar su identidad mediterránea. Los foros elegidos son las Naciones Unidas, en cuya Asamblea General aparece en el orden del día a partir de 1981 la cuestión del refuerzo de la seguridad y la cooperación en el Mediterráneo, así como el Movimiento de los No Alineados, tanto en su contexto global<sup>28</sup>, como en el limitado a los países no

27. Los Estados participantes reconocen, no obstante, los resultados de las formas de cooperación bilateral y multilateral ya existentes, especialmente en los campos económico, científico y cultural, así como en el del medio ambiente. *Vid.* "Documento de clausura de la Reunión de Viena, relativo a la continuidad de la Conferencia", de 19 de enero de 1989, en *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, C.S.C.E...*, *op. cit.*, págs. 136 y 137.

28. En cuyo seno, y a propuesta de los países mediterráneos no alineados se aprobó en la Cumbre de Colombo celebrada en 1976, un documento en el que se consideraba al Mediterráneo como "zona de paz".

alineados mediterráneos<sup>29</sup>, de la que surgirá una primera aproximación a la propuesta hispano-italiana de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM), lanzada en la Reunión de Palma de Mallorca.

En efecto, de conformidad con las disposiciones contenidas en el Documento de Clausura de la Reunión de Continuidad de la CSCE de Viena, se desarrolló la Reunión sobre la Región del Mediterráneo, celebrada en *Palma de Mallorca* del 24 de septiembre al 19 de octubre de 1990<sup>30</sup>.

En primer lugar, procede hacer notar que en el desarrollo de la misma se hace referencia por primera vez —en una reunión específica del Mediterráneo— a los cambios políticos acaecidos en Europa y a su positiva influencia en la región, así como a otras cuestiones de carácter general relativas a la convicción de que el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, y del desarrollo de las sociedades basadas en el estado de derecho y la democracia pluralista, constituyen "requisitos previos para progresar hacia la instauración de un orden de paz, seguridad, justicia y cooperación duraderas".

29. Como las celebradas en *La Valetta* (10-14 de septiembre de 1984); en *Brioni* (3-4 de junio de 1987), en el transcurso de la cual los diez Estados mediterráneos neutrales y no-alineados (Chipre, Malta y Yugoslavia —por parte de la CSCE—, y Argelia, Libia, Túnez, Marruecos, Egipto, Siria y Líbano, además de la OLP —por parte árabe— solicitan la inscripción de la cuestión de la seguridad en el Mediterráneo en el orden del día del proceso de desarme nuclear, reiterando al mismo tiempo su oferta de alcanzar "una concertación efectiva" con la CSCE; y finalmente en *Argel* (junio de 1990) en el transcurso de la cual estos mismos diez Estados sugieren la conveniencia de convocar una Conferencia de seguridad y cooperación en el Mediterráneo y en el Medio Oriente, idea que se articularía unos meses más tarde (septiembre de 1990) en la propuesta conjunta hispano-italiana lanzada en la reunión de Palma de Mallorca de la CSCE. Cfr. KHADER, B.: "L'Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité", in *L'Europe et la Méditerranée...*, *op. cit.*, pág. 271.

30. Puede considerarse que la reunión de Palma de Mallorca es la más importante de las celebradas sobre el Mediterráneo por el amplio contenido de los temas tratados y por el nuevo enfoque que se da a los mismos, huyendo del carácter reiterativo de anteriores convocatorias. Ello se refleja igualmente en el texto del Documento final que supera ampliamente a los anteriores, no sólo en extensión sino también en concreción de las cuestiones debatidas y en propuestas planteadas al efecto. *Vid. Informe de la reunión sobre la región del Mediterráneo*, celebrada en Palma de Mallorca, del 24 de septiembre al 19 de octubre de 1990 en *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, CSCE. Textos fundamentales*, *op. cit.* págs. 181-192.

Por otra parte, conviene resaltar que también por primera vez se sugirió en el transcurso de la reunión —quedando reflejado en el texto final— que cuando las circunstancias fueran propicias podría celebrarse una Conferencia que, inspirada en el proceso de la CSCE<sup>31</sup> pero fuera de la misma, examinara "una serie de normas y principios generalmente aceptados en las esferas de la estabilidad, la cooperación y la dimensión humana en la región del Mediterráneo"<sup>32</sup>.

Se lanzaba de esta forma el proyecto de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) con el objetivo de crear un foro permanente de cooperación entre los países mediterráneos, inspirado en la experiencia y en el espíritu de Helsinki, y que partiendo de la indudable interdependencia existente en toda la región, proporcionara instrumentos para superar la disparidad existente igualmente en ambas riberas.

En cuanto al desarrollo de la reunión de Palma de Mallorca propiamente dicha<sup>33</sup>, procede hacer notar que se puso un especial énfasis en la necesidad de desarrollar las relaciones intramediterráneas y en particular la cooperación económica y comercial en la región, que permitiera un desarrollo sostenido encaminado a una mayor aproximación entre los países costeros, fortaleciendo al mismo tiempo las economías de mercado y el respeto a los derechos humanos.

El Documento final se divide en dos partes diferenciadas relativas a los "Aspectos específicos de la cooperación", y a la "Protección de los ecosistemas mediterráneos".

En la primera de ellas se hace referencia al positivo efecto producido por los cambios políticos y el dinamismo de la economía en Europa, en la evolución social, económica y respeto a los derechos humanos en la región mediterránea. Asimismo, se

31. Para un análisis paralelo del proceso de la CSCE y la propuesta de la CSCM, *vid.* GHEBALI, V.Y.: "De la CSCE à la CSCM", in *Bulletin interparlementaire*, 72<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 2, Genève, 1992, págs. 149-158; así como del mismo autor: "Vers un processus d'Helsinki en Méditerranée: les progrès de la CSCM", in *Cooperazione Mediterranea*, Isprom, 1993/7, págs. 250-260.

32. La propuesta no sería ignorada y se iría progresivamente concretando y llenándose de contenido. *Vid. infra*, el apartado II, titulado ¿Una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo?.

33. Sobre la misma *vid.* OLMO, J.: "La Reunión de Palma: La CSCE y el Mediterráneo", *Política Exterior*, vol. V, n<sup>o</sup> 19, invierno 1991, págs. 180-187.

afirma que el proceso de integración regional y subregional<sup>34</sup> llevado a cabo entre algunos Estados mediterráneos no participantes, debería desembocar en una intensificación de los intercambios comerciales.

Entre las medidas concretas que se proponen además del expreso apoyo al desarrollo de la integración y de la cooperación regional entre los países mediterráneos, se encuentran el fomento de la inversión privada y de la creación de sociedades mixtas, así como de consorcios y asociaciones comerciales que estimulen la cooperación económica y la creación de puestos de trabajo.

No obstante, como se afirma en el Documento final, la ayuda financiera y las demás formas de cooperación no son suficientes por sí solas, pues la solución a los problemas de la región mediterránea requiere una serie de medidas de mayor alcance, como el establecimiento de mecanismos de mercado, reformas económicas en profundidad, afrontar los problemas demográficos y emprender una serie de reformas políticas que garanticen la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales<sup>35</sup>.

La protección de los ecosistemas mediterráneos constituye la segunda parte del Documento final, al que se le dedica una especial atención. En efecto, se reconoce que la fragilidad del medio ambiente marino, de los cursos de agua y de los ecosistemas terrestres mediterráneos, pueden hipotecar el futuro y el desarrollo socioeconómico de la región, proponiéndose en este sentido fomentar la cooperación para luchar contra la contaminación de las aguas de la cuenca mediterránea causadas por los cursos de agua nacionales y transfronterizos o por los buques, así como contra la desertización, o en el ámbito del reciclado de aguas de deshecho y utilización de distintas tecnologías para obtener

34. En clara referencia a la Unión del Magreb Arabe (U.M.A.), constituida en 1989. Para un análisis del papel desarrollado por la U.M.A. en el proceso de cooperación subregional en el Mediterráneo Occidental, *vid.* DJEBAILI, M.: "L'Union du Maghreb Arabe et le projet de la Méditerranée Occidentale", in *Méditerranée Occidentale: Sécurité et Coopération* (dir. M.L. DUMAS), FEDN, Paris, 1992, págs. 176 y s.s.

35. Otras medidas propuestas giran en torno a la armonización de métodos estadísticos, la estimulación de los contactos a todos los niveles para contribuir a la ejecución de programas concretos, cooperación en materia de energía solar y eólica, o la conservación y rehabilitación de centros históricos, y preservación del patrimonio cultural.

recursos hídricos, prevención y extinción de incendios forestales, etc.

*La Carta de París* incluye igualmente un capítulo dedicado a la "Región del Mediterráneo" en el que sin incorporar elementos nuevos, reitera la convicción de que los cambios políticos acaecidos en Europa afectan positivamente a la región, manifiesta de nuevo la inquietud por las continuas tensiones que se producen en la zona, y hace un llamamiento a un desarrollo armonioso y a una diversificación de relaciones con los Estados mediterráneos no participantes que fomente el desarrollo económico y social para alcanzar una reducción considerable del desnivel existente en cuanto a prosperidad a ambas orillas del Mediterráneo, lo que constituye una garantía de estabilidad en la región.

El Documento adoptado en *Helsinki* el 10 de julio de 1992, tras la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, con el título "*El desafío del cambio*" reitera en su capítulo X dedicado a la "Región del Mediterráneo" similares afirmaciones a las realizadas en convocatorias anteriores, atribuyendo al Comité de Altos Funcionarios (CAF)<sup>36</sup> la función de coordinar las cuestiones sobre cooperación en la región con los objetivos del proceso CSCE y examinar las posibles contribuciones de los Estados mediterráneos no participantes en dicho proceso.

Tras la reunión ministerial de la CSCE celebrada en Roma a principios de diciembre de 1993, y a instancias de la diplomacia española en coordinación con Francia e Italia, la cumbre de la CSCE celebrada en Budapest a principios del mes de diciembre de 1994 con la asistencia de 53 Jefes de Estado y de Gobierno, acordó la creación de un grupo de trabajo con cinco Estados mediterráneos de la ribera Sur, y por lo tanto no participantes en la

36. El Comité de Altos Funcionarios (CAF) es un órgano creado en la Carta de París para una nueva Europa con el fin de preparar las reuniones del Consejo y ejecutar sus decisiones. El Comité podrá igualmente examinar cuestiones actuales y podrá tomar decisiones, incluso en forma de recomendaciones al Consejo. Asimismo el Comité examinará la labor futura de la CSCE, incluidas sus relaciones con otros foros internacionales e identificará las cuestiones que hayan de debatirse sobre la base de las sugerencias presentadas por los Estados participantes, con el fin de preparar el orden del día de las reuniones del Consejo. Las reuniones del Comité serán presididas por un representante del Estado cuyo Ministro de Asuntos Exteriores haya sido presidente en la precedente reunión del Consejo. *Vid.* Documento suplementario para dar validez a algunas disposiciones que figuran en la Carta de París para una nueva Europa. *Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. C.S.C.E...*, *op. cit.* págs. 223 y 224.



CSCE: Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez, cuyos ministros de Asuntos Exteriores fueron invitados a asistir a la cumbre en calidad de observadores<sup>37</sup>. El objetivo de este grupo de trabajo es básicamente el estudio de los instrumentos necesarios para reforzar la seguridad y la cooperación en la región mediterránea, fines que aunque habían estado presentes en la CSCE desde un primer momento, como ya ha quedado dicho, cobran a partir de ahora un renovado impulso.

Las declaraciones de intenciones, alejadas de compromisos concretos y vinculantes para las Partes contenidas en los diferentes documentos mencionados, no carecen, sin embargo, de un cierto nivel de trascendencia y relevancia en la medida en que reflejan una sensibilidad específica por la región mediterránea en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, cuyo espíritu se intentó trasladar a la realidad plural y cambiante del Mediterráneo.

### III. ¿UNA CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN PARA EL MEDITERRÁNEO? (CSCM).

#### 1. *El punto de partida: La propuesta hispano-italiana de una CSCM*

El punto de partida del proceso seguido hasta el momento presente, debe situarse en los meses inmediatamente anteriores a la celebración de la citada reunión de Palma de Mallorca<sup>38</sup> sobre la

37. Los 53 Jefes de Estado y Gobierno reunidos en Budapest durante los días 5 y 6 de diciembre de 1994 cerraron un capítulo de la historia de la CSCE al convertir la Conferencia en Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), confirmando de esta manera su vocación como foro permanente de debate paneuropeo. Cfr. ORTIZ, R.D.: "El futuro de la casa común", *Revista Española de Defensa*, enero 1995, nº 83, págs. 64 y 65.

38. Conviene señalar, no obstante, que han existido con anterioridad otras iniciativas para fomentar el diálogo entre las dos riberas mediterráneas. La más antigua de ellas, se inscribe en el marco del llamado "diálogo euro-árabe", iniciado en la década de los setenta como una tentativa de diplomacia multilateral entre la CE y la Liga de Estados Arabes. Tras diversas fases –la más intensa debe situarse entre los años 1975 y 1981– el presidente de la república francesa François Mitterrand propuso ante el Parlamento Europeo –en un discurso

región del Mediterráneo —llevada a cabo en el marco de la CSCE— durante los cuales y por iniciativa de España e Italia<sup>39</sup> se elaboró una propuesta de proyecto de una Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo que quedó perfilado en dos documentos de gran interés<sup>40</sup>: la carta del ministro español de Asuntos Exteriores, dirigida a sus colegas comunitarios con fecha 12 de septiembre de 1990, y el *non-paper* hispano-italiano de siete páginas redactado en Bruselas, distribuido a los Estados miembros de la Comunidad Europea y remitido posteriormente a los demás asistentes potenciales a la CSCM<sup>41</sup>.

pronunciado en 25 de octubre de 1989— relanzar el diálogo euro-árabe. Las circunstancias parecían favorables: En Europa la descomposición de los regímenes comunistas, iba a determinar la necesidad de equilibrar la creciente influencia geopolítica de Alemania en Europa Central con una renovada vocación mediterránea de Francia. En el mundo árabe, se estaba produciendo una recomposición del sistema regional en torno al Consejo de Cooperación del Golfo (1981), la Unión del Magreb Árabe (1989) y el Consejo de Cooperación Árabe (1991). Tras la Conferencia ministerial celebrada dos meses más tarde en París y la adopción de una serie de iniciativas para impulsar el nuevo clima, la crisis del Golfo marcará el inicio del eclipse del diálogo euro-árabe. Cfr. KHADER, B.: "L'Europe et la Méditerranée...", *op. cit.* págs. 263 y s.s.

39. La diplomacia española ya había lanzado la idea de convocar una CSCM en una reunión de los embajadores españoles en el Magreb celebrada a principios de 1990 en Madrid. Por otra parte, España e Italia venían presionando conjuntamente en el seno de la CE, durante el primer semestre de 1990 para que los Doce incluyeran referencias al Mediterráneo en sus comunicados sobre la CSCE. Cfr. BARBÉ, E.: "La política española de seguridad en la Nueva Europa: Dimensión mediterránea e instrumentos europeos", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 26, 1993, pág. 82.

40. Sin embargo, la propuesta hispano-italiana ya había sido esbozada en la Reunión Ministerial de Cooperación Política Europea, celebrada en Roma, el 7 de septiembre del mismo año de 1990. Cfr. OLMO, J.: "La Reunión de Palma: La CSCE y el Mediterráneo", *op. cit.*, págs. 183 y 184.

41. Entre los que se encontraban inicialmente todos los Estados mediterráneos (incluyendo una delegación palestina), y las dos superpotencias: Estados Unidos y la Unión Soviética. La crisis del Golfo incitó a los italianos a pedir la ampliación de la lista de participantes hasta Irán, en el Este, además de los países ribereños del Mar Negro y una presencia de la Comunidad Europea, dada su importancia para la estabilidad y el progreso de la región. Sin embargo, sentar a Irak y a las monarquías del Golfo en la CSCM se planteaba ya desde un principio como un objetivo a medio plazo, pues la tesis francesa basada en empezar a trabajar entre los cuatro Estados europeos meridionales (Italia, Francia, España y Portugal) y los cinco del Magreb (Marruecos, Mauritania, Argelia, Túnez y Libia), propuesta conocida como 4+5, siempre pareció más verosímil.

El proyecto sería presentado formalmente en el foro mallorquín<sup>42</sup> por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores español con el apoyo de su colega italiano, como ha quedado dicho anteriormente. La propuesta se basaba en crear un foro permanente de cooperación entre los países de la cuenca mediterránea, inspirado en la experiencia de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), pero adaptado a la realidad heterogénea y conflictiva del Mediterráneo.

Según el proyecto inicial, la CSCM debería articularse sobre la base de un proceso global y progresivo, susceptible de integrar a todos los países mediterráneos y a aquéllos con proyectos e intereses en la región –incluyendo a Oriente Medio y los países del Golfo–, de acumular actitudes y resultados mediante incentivos a la cooperación, y capaz de superar el esquema bilateral, instaurando un sistema de corresponsabilidad que creara al mismo tiempo conciencia de interdependencia y confianza mutua<sup>43</sup>.

La CSCM debería adoptar como punto de partida un Acta del Mediterráneo que incorporara una serie de principios y una primera definición de los tres cestos: *seguridad* –con el objetivo de construir un orden estable en la región que afrontara desde sus orígenes las causas de la inseguridad y controlara sus efectos–; *cooperación* –con el objetivo último de promover el codesarrollo; y *dimensión humana* –con el objeto de promover la reconciliación de valores, el diálogo intercultural y favorecer la aproximación en materia de derechos humanos y libertades fundamentales–.

Por lo que respecta a los principios, deberían reflejar la realidad, ciertamente diferente, así como las circunstancias políticas, históricas y sociales de los países de la cuenca mediterránea, igualmente divergentes del contexto internacional que originó la CSCE, que se basaba en un antagonismo irreductible en lo

42. Vid. intervención del entonces Ministro de Asuntos Exteriores español –Francisco Fernández Ordóñez– en la Reunión sobre la Región del Mediterráneo de la CSCE. Palma de Mallorca, 24 de septiembre de 1990, en *Conferencia de Seguridad y Cooperación...*, op. cit. págs. 359-362.

43. Para un análisis de los objetivos, estructura y contenido de la CSCM, vid. MORATINOS CUYAUBÉ, M.A.: *La seguridad europea y el Mediterráneo*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente, 1990, en especial, págs. 30 y s.s. GHEBALI, V.Y.: "De la CSCE à la CSCM", op. cit., págs. 149-158; y FENAUX, P. y REMACLE, E.: "Un projet pour la Méditerranée", en *Confluences Méditerranée*, nº 2, L'Harmattan, Paris, hiver 1992, págs. 59-67.

político, en lo económico y en lo ideológico entre el Este y el Oeste. Como paso previo a su adopción, debería alcanzarse un consenso entre los Estados ribereños, que reflejara la diversidad existente a ambas orillas, y que partiendo del Decálogo de Helsinki, incorporara nuevos principios adaptados a la realidad plural y heterogénea de la región mediterránea.

En cuanto a la definición de los tres cestos de la CSCM, la diversidad de la cuenca mediterránea, obligaba a modificar sustancialmente el contenido de los cestos de la CSCE, para adaptarlos a un mundo árabe deseoso de potenciar la cooperación económica hasta las máximas cotas, pero menos predispuesto al desarme y a aceptar "intromisiones" en materia de respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

La propuesta<sup>44</sup>, que fue muy bien acogida por diversos países de la región mediterránea y por el Parlamento Europeo<sup>45</sup>, no pudo, sin embargo, iniciar su andadura por la acumulación de una serie de factores adversos, como la crisis y posterior guerra del Golfo, la oposición anglo-norteamericana<sup>46</sup>, la falta de entusiasmo francés y la indiferencia alemana.

## 2. *La congelación del proyecto CSCM. La cooperación subregional en el Mediterráneo Occidental*

Paralelamente a esta propuesta global –que el conflicto del Golfo dejaría temporalmente en suspenso– fueron planteándose una serie de iniciativas de cooperación subregional. Francia, que había acogido con cierta frialdad la propuesta hispano-italiana al considerar que el proyecto de una CSCM era demasiado am-

44. Sobre las reacciones que suscitó la propuesta entre los diferentes países llamados en principio a participar en la CSCM, *vid.* MORATINOS CUYAUBÉ, M.A.: *La C.S.C.M. un año después*. Ministerio de Asuntos Exteriores. Dirección General de Política Exterior para África y Medio Oriente, 1991, págs. 22 y s.s.

45. *Vid.* entre otros, el Informe Van den Brink sobre *Le rôle de l'Europe par rapport à la sécurité en Méditerranée*, de 26 de marzo de 1991.

46. Sobre la reacción de oposición del Reino Unido –por la cuestión de Gibraltar– y de Estados Unidos –por las reservas que podía suscitar la presencia de su VI Flota– al proyecto de una CSCM, *vid.* REMACLE, E.: "Un projet pour la paix au Moyen-Orient: Réflexions sur la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Méditerranée et au Moyen-Orient". *La Revue Politique*, nº 3, mai-juin 1991, pág. 57.

bicioso y que el momento escogido coincidiendo con la crisis del Golfo no era el más oportuno, relanzó, con el apoyo de la diplomacia italiana, su antigua propuesta de iniciar el diálogo en el Mediterráneo Occidental<sup>47</sup>. De este modo se creó el Grupo 4+5, entre cuatro países europeos: Portugal, España, Francia e Italia y los cinco de la Unión del Magreb Árabe (U.M.A): Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia.

El Grupo tuvo un primer encuentro a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores en Roma en octubre de 1990, cuyos logros más importantes fueron, además de decidir la continuidad del proceso, la creación de una serie de grupos de trabajo sobre temas de interés común, como los movimientos migratorios, la auto-suficiencia alimentaria, la gestión de la deuda externa, la protección del patrimonio cultural, o la lucha contra la desertización, desde una perspectiva que vinculaba las cuestiones de seguridad con la cooperación y el desarrollo. Una interesante propuesta lanzada en Roma a instancias de Italia<sup>48</sup>, fue la recomendación de

47. La iniciativa de organizar un encuentro entre los países del Mediterráneo occidental había sido lanzada en 1983 por el presidente francés Mitterrand en Marrakech, siendo retomada con éxito por la diplomacia italiana en 1989. También por iniciativa francesa, se había propuesto la creación de un "Forum Mediterráneo", con ocasión del coloquio desarrollado en Marsella en febrero de 1988, y continuado en Tánger en mayo de 1989 sobre el tema "Realidades y perspectivas de las relaciones entre los países europeos del Mediterráneo Occidental y los países de la Unión del Magreb Árabe". La propuesta se destinaba a fomentar la cooperación y los intercambios en los ámbitos económico, social y cultural entre las dos riberas mediterráneas, en un marco no gubernamental e informal pero que potenciara al mismo tiempo las relaciones entre Estados, empresarios, universitarios y medios socioprofesionales de los países del Mediterráneo occidental. Sobre la propuesta del "Forum Mediterráneo", *vid.* GOBE, E.: "Autour du Forum Méditerranéen: valse hésitations et enjeux", en *Le Maghreb, l'Europe et la France*, CNRS, Paris, 1992, págs. 97-106.

48. Ya desde el momento en que se lanzó la propuesta de una CSCM, Italia puso el énfasis en la cooperación, proponiendo dedicar a partir de 1993, el 0'25% del PNB de los Doce a ayudar a la orilla sur mediterránea, crear un banco de desarrollo regional –siguiendo el modelo del Banco de Reconstrucción y Desarrollo– y aliviar la deuda externa de los países mediterráneos de la ribera sur. A cambio los europeos exigirían que se redujera y se controlara la emigración árabe hacia el Norte. Cfr. BARBÉ, E.: "La política española de seguridad en la Nueva Europa: Dimensión mediterránea e instrumentos europeos", *op. cit.* pág. 83. Estas propuestas fueron defendidas por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores italiano, Gianni de Michelis, en la conferencia sobre "El reto mediterráneo y la respuesta europea", celebrada en Barcelona durante los días 7 y 8 de octubre de 1991, por la fundación privada alemana "Bertelsmann"

la creación de un club financiero mediterráneo, como etapa previa a la constitución de un banco regional mediterráneo<sup>49</sup>. En la reunión de Roma —desarrollada en plena crisis del Golfo— se adoptó igualmente la decisión de "congelar" el proyecto CSCM hasta que las circunstancias fueran más favorables<sup>50</sup>.

El siguiente encuentro del Grupo, que con la incorporación de Malta pasó a ser 5+5, tuvo lugar en Argel en octubre de 1991, unos días antes de la celebración de la Conferencia de Paz sobre Oriente Próximo en Madrid. En la reunión de Argel, los diez Ministros de Asuntos Exteriores tuvieron que afrontar un duro debate en torno a dos cuestiones polémicas:

La primera de ellas relativa a la Conferencia de Madrid, respecto de la cual, el punto número 12 del comunicado final, explicitaba el acuerdo del Grupo. El alineamiento de los países magrebíes con la causa palestina<sup>51</sup> movilizó a la delegación española a buscar una fórmula que no comprometiese y no pusiese en peligro la Conferencia de Paz. Finalmente el documento final incorporó una fórmula aséptica y conciliadora que apoyaba la Conferencia y matizaba las posturas pro palestinas.

La segunda hacía referencia al embargo y las sanciones decretadas por la CE contra Libia en 1988, y cuyo levantamiento venía siendo reclamado por los países del Magreb. Finalmente, los cuatro países pertenecientes a la CE soslayaron el debate remitiendo la cuestión a la reunión que la UMA y la CE debían mantener al mes siguiente en Bruselas.

Al margen de estas dos cuestiones polémicas, el Grupo de los Diez puso en marcha algunos de los estudios previos de

y la Generalitat de Catalunya. Durante sus sesiones De Michelis abogó por destinar el 0'5% del PNB comunitario a la cooperación externa. La mitad para el Este de Europa y la otra mitad para la ribera sur del Mediterráneo. Cfr. diario *El País*, 9 de octubre de 1991.

49. El Club, que se constituyó en Aix-en-Provence a finales de noviembre del mismo año agrupando un total de veinticuatro instituciones financieras, tomó como modelo el Club de Viena que en su momento fomentó el trabajo conjunto de empresarios y profesionales del Este y del Oeste. *Vid.* en este sentido ECHEVERRÍA JESÚS, C.: "El diálogo Euro-Magrebí y la guerra del Golfo", *Tiempo de Paz*, primavera de 1991, nº 19-20, pág. 63.

50. Cfr. *Déclaration des Neuf sur le Dialogue et la Coopération en Méditerranée Occidentale*, Rome, 22 mars 1990.

51. Puestas de manifiesto por el Ministro de Asuntos Exteriores argelino, Lajdar Brahimi en la apertura de la reunión al manifestar la necesidad de que los países europeos se mostraran menos tolerantes con Israel.

cooperación regional, sobre todo los referidos a la financiación de la deuda<sup>52</sup>, a la seguridad y a la emigración<sup>53</sup>, así como un programa de acción destinado principalmente a la protección del medio ambiente: realización de estaciones depuradoras, puesta en marcha de centros nacionales de intervención en caso de catástrofes naturales, etc. Igualmente se acordó la apertura de un mecanismo de consultas con el fin de generar confianza mutua entre las Partes<sup>54</sup>, y la creación de ciertas instituciones mediterráneas, tales como un banco de datos comerciales e industriales, un banco financiero y un programa para el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.

Finalmente, los asistentes a la reunión de Argel —en cuya Declaración Final se hace mención por primera vez a la democracia y a las libertades políticas y económicas— acordaron celebrar la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros del Grupo, a celebrar en Túnez, en enero de 1992.

Sin embargo, la crisis libia frenó el proceso iniciado, pues las revelaciones en 1991 sobre la posible participación de ciudadanos libios en los atentados contra un avión norteamericano en diciembre de 1988 y otro francés en septiembre de 1989, incitaron a Francia a paralizar la iniciativa, a partir de la negativa de Libia de entregar a los principales sospechosos de los atentados. Por otra parte el empeoramiento progresivo de la situación interna argelina, tampoco favorecía la continuidad del proceso, por lo que a partir de la reunión de Argel, el Grupo 5+5 quedó prácticamente bloqueado.

Tras un año 1991 marcado por la guerra del Golfo y por la Conferencia Internacional sobre Oriente Medio desarrollada en Madrid, se celebró por iniciativa española la Conferencia Inter-

52. En aquel entonces, la deuda externa de los países magrebíes ascendía a 60.000 millones de dólares. Una de las propuestas, ya lanzadas con anterioridad, que se estudiaron para mejorar esta situación fue la creación de una institución financiera similar al Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) creado para asistir a los países del Este europeo.

53. En este punto volvió a surgir la polémica, pues mientras los países magrebíes reclamaban una carta de derechos para los trabajadores inmigrados, los representantes de la CE acabaron imponiendo una cumbre de Ministros de Trabajo.

54. Cfr. *Deuxième réunion des ministres des Affaires Étrangères des pays de la Méditerranée Occidentale*, Argel, 26-27 de octubre de 1991.

parlamentaria de Málaga, del 15 al 20 de junio de 1992<sup>55</sup>. Convocada por el Consejo Ejecutivo de la Unión Interparlamentaria (UI), la reunión se planteó desde un principio como un foro destinado a discutir problemas de seguridad y cooperación en el Mediterráneo, siendo concebida igualmente como una especie de reunión preparatoria de la CSCM, pero con la participación limitada a los países ribereños<sup>56</sup>, aunque el estatus de "participante asociado" permitía igualmente la presencia en la Conferencia a otros tres Estados extra-mediterráneos (Estados Unidos, Rusia y Reino Unido), así como a Palestina y a una serie de asambleas parlamentarias internacionales.

La Declaración Final<sup>57</sup>, adoptada por consenso, reconocía que la cooperación era el instrumento adecuado para generar un clima positivo que facilitaría el arreglo pacífico de los conflictos, presentes o potenciales, estableciendo al mismo tiempo tres líneas de acción, respectivamente referidas a la estabilidad regional, al codesarrollo, y al diálogo intercultural y los derechos humanos.

De todos estos encuentros de carácter subregional<sup>58</sup> puede deducirse una cierta potenciación de la sensibilidad por los temas mediterráneos a ambas orillas, así como el inicio de un diálogo con cierta vocación de permanencia sobre una serie de temas prioritarios: migraciones, autosuficiencia alimentaria, instituciones financieras multilaterales, gestión de la deuda externa, lucha contra la desertización y protección de los ecosistemas mediterráneos, salvaguardia del patrimonio cultural... así como la congelación del proyecto CSCM<sup>59</sup>, que se empieza a percibir más como un pro-

55. Cfr. KHADER, B.: "L'Europe et la Méditerranée: Géopolitique de la proximité", en *L'Europe et la Méditerranée...*, op. cit. pág. 276.

56. Sin embargo a la cita de Málaga no acudirían ni los Estados de la ex-Yugoslavia –a causa del conflicto armado–, ni Argelia –carente de Parlamento tras el golpe de enero de 1992–, ni Israel –por encontrarse en período electoral y sobre todo por oponerse a la concesión del estatuto de "participante asociado" a Palestina–, ni Estados Unidos, que demostraba al mismo tiempo su oposición a todo proyecto CSCM, así como su tradicional solidaridad con Israel.

57. Precedida de dos textos diferenciados a modo de Preámbulo general.

58. Así como de otros celebrados en contextos diferentes –aunque igualmente en la región mediterránea– como las negociaciones multilaterales sobre medio ambiente y desarrollo económico llevadas a cabo entre Egipto, Siria, Jordania, Líbano e Israel, en el marco del proceso de paz iniciado en la Conferencia de Madrid, en octubre de 1991.

59. Cfr. BARBÉ, E.: "La dimensión mediterránea de la guerra del Golfo", *Tiempo de Paz*, primavera de 1991, nº 19-20, págs. 59 y 60.



ceso hacia un diálogo permanente en la región que como una realidad alcanzable a corto plazo.

Mientras tanto en el seno de la Comunidad Europea, que había aprobado la Política Mediterránea Renovada en diciembre de 1990<sup>60</sup>, se planteaba cada vez con mayor frecuencia e intensidad –a instancias de los países comunitarios mediterráneos– la necesidad de reforzar la cooperación con la ribera sur con el fin de adoptar acuerdos "europeo-magrebíes"<sup>61</sup>, al estilo de los adoptados por la CE con la ex-Checoslovaquia, Polonia y Hungría, y de establecer en el futuro una zona de libre cambio para el desarrollo y la integración de las economías de la región.

El paralelismo que los Estados mediterráneos comunitarios querían establecer entre el Este europeo y el Magreb despertaba fuertes reticencias en el seno de la Comisión y en los países del norte de la Comunidad, que no acababan de dar crédito a los argumentos esgrimidos por aquéllos que se basaban fundamentalmente en presentar el Magreb como la frontera vulnerable de Europa en cuanto generador de una serie de amenazas, como el aumento del fundamentalismo islámico, la gravísima crisis económica y social<sup>62</sup>, el sentimiento de aislamiento en relación con Europa, y sobre todo, la presión migratoria.

60. La Política Mediterránea Renovada, que fue adoptada en su mayor parte por el Consejo de Ministros de la CE el 18 de diciembre de 1990, establecía ayudas extraordinarias a aquellos países que aplicaran programas muy rigurosos de ajuste estructural, triplicaba los fondos financieros para el período 1992-1996, y contenía ayudas para proyectos de integración regional.

61. La propuesta fue concretada en un informe presentado por España –y consensuado previamente con Francia, Italia y Portugal– al Consejo de la CE en el que se afirma que el objetivo es crear en el futuro una zona de libre cambio con los países que lo desearan, para favorecer al mismo tiempo la integración de las economías y el establecimiento de una unión aduanera entre los países de la zona. La propuesta española se limitaba, por razones prácticas a Marruecos, Argelia y Túnez. Las particularidades de Libia impedían incluirla en un primer momento –entre otras razones por el veto británico, y por no tener ningún acuerdo con la UE–. En el caso de Mauritania, la cooperación debía seguir siendo desarrollada en el marco de los Convenios de Lomé, celebrados entre la CE y los Estados de Africa, Caribe y Pacífico (Estados ACP).

62. Los Doce absorbían en 1992 entre el 61% y el 80% de las exportaciones de los países del Magreb, siendo el comercio superior a tres billones de pesetas al año. Sin embargo, el Magreb, acuciado por un paro de hasta el 60% en algunos casos y una deuda externa creciente, sólo es capaz de producir el 40% de los cereales que consume. Estos desequilibrios se extienden a todo el Mediterráneo. *Vid.* en este sentido AYARI, CH.: *Enjeux méditerranéens...*, *op. cit.*, págs. 64-124.

Sin embargo, los acontecimientos acaecidos a partir de 1991: Guerra del Golfo y sus secuelas, empeoramiento progresivo de la crisis en Argelia y el conflicto en la ex-Yugoslavia, volvieron a situar al Mediterráneo en el centro de las preocupaciones de la CE, en cuyo seno se empezó a producir una nueva reflexión —a partir de 1993— acerca de sus relaciones con los países mediterráneos de la ribera sur.

Esta nueva reflexión<sup>63</sup>, constataba que para frenar las múltiples amenazas de desestabilización económica, política y social que se percibían en el Mediterráneo, debía realizarse un esfuerzo significativo para incrementar la cooperación entre la Unión Europea y los PTM. Sin embargo, se constataba igualmente la dificultad de establecer un diálogo directo entre la UE y el conjunto de los PTM, desde el momento en que éstos no constituían una entidad, y que los intentos de institucionalizar la cooperación entre los países de la ribera sur —como la UMA— no estaban totalmente consolidados.

Faltaba, por lo tanto una plataforma adecuada que sirviera de instrumento para progresar hacia la superación de las carencias apuntadas: Por una parte, la Política Mediterránea Renovada, cuya adopción había representado un considerable esfuerzo para incrementar la cooperación<sup>64</sup>, se inscribe en el marco de la lógica co-

63. Que incorporaba la necesidad de adoptar una serie de medidas entre las que destacan: el apoyo a las reformas económicas y sociales en los países mediterráneos; sentar las bases para un espacio económico euro-mediterráneo a medio plazo, y prestar asistencia al proceso de paz arabe-israelí.

64. En efecto, los cuartos protocolos financieros concluidos por la CE con los países del Magreb, del Mashrek e Israel para el período 1992-1996, alcanzan la cifra de 4.405 MECU: 1.075 MECU en concepto de fondos presupuestarios (incluidos 300 MECU para apoyar el ajuste estructural de los países afectados) y 1.300 MECU en forma de préstamos del BEI. Por otra parte se ha previsto en el marco de la PMR destinar 230 MECU a medidas que interesan al conjunto de los TPM. El BEI dispone igualmente en este mismo marco de 1.800 MECU en forma de préstamos para medidas regionales y ambientales. Si se comparan estas cifras con las destinadas en las tres generaciones de protocolos anteriores puede observarse el incremento considerable que ha supuesto la PMR. De 1978 a 1991 (período que abarcan los tres protocolos anteriores), los países del Magreb y del Mashrek obtuvieron 1.337 MECU en concepto de fondos presupuestarios, y 1.965 MECU en forma de préstamos del BEI (incluyendo en este caso a Israel, que dado su nivel de desarrollo, tan sólo se beneficia de los préstamos del BEI). Cfr. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Reforzar la Política Mediterránea de la Unión Europea mediante una Asociación Euromediterránea*. COM (94) 427 final, Bruselas, 19-10-1994, pág. 31. Vid. igualmente cuadro comparativo de los recursos finan-

mercial tradicional y en ese sentido no puede ser considerada como un instrumento apropiado y suficiente para la búsqueda de un equilibrio geopolítico en el Mediterráneo; en segundo lugar, la inexistencia de un foro de diálogo adecuado. La convocatoria de la Conferencia Euro-Mediterránea (CEM) se inscribe en esa línea de actuación.

### 3. *La convocatoria de una Conferencia Euro-Mediterránea (CEM): Del "Foro Mediterráneo" a los Consejos Europeos de Corfú y de Essen*

Durante 1993, se produjo un relanzamiento de las iniciativas para crear un foro global de diálogo con el fin de promover la distensión y la cooperación en el Mediterráneo. Las circunstancias internacionales favorecían este relanzamiento por varias razones:

1.— En primer lugar, la guerra del Golfo —que había paralizado la inicial propuesta hispanoitaliana— y sus consecuencias más perversas en la región mediterránea habían desaparecido en buena medida.

2.— Como consecuencia de ello, y a partir de la Conferencia de Madrid de 1991, las negociaciones de paz en Oriente Próximo habían avanzado considerablemente y se habían materializado en la firma de la Declaración de Principios entre Israel y la OLP, el 13 de septiembre de 1993, que habría nuevas perspectivas de paz para toda la región.

3.— La postura francesa, había evolucionado de un apoyo matizado al proyecto inicial de una CSCM y de potenciar el diálogo en el Mediterráneo Occidental, a aceptar la conveniencia de un foro más global<sup>65</sup>.

cieros correspondientes a las cuatro generaciones de protocolos, en KHADER, B.: "L'Europe et la Méditerranée...", *op. cit.* pág. 279.

65. El Jefe del Estado francés, François Mitterrand, había planteado con ocasión de las cumbres bilaterales franco-españolas celebradas tras la propuesta inicial hispano-italiana de un CSCM, dos condiciones para aceptar ésta: En primer lugar que la crisis del Golfo se hubiera resuelto, y en segundo lugar que se reanudara el proceso de paz israelo-palestino. Una vez cumplidas estas condiciones, Francia pasó a aceptar la propuesta de la CSCM, presentándose incluso como uno de sus promotores durante el desarrollo de la cumbre bilateral franco-italiana celebrada en noviembre de 1993. Para llegar a este punto, Francia había recorrido un largo camino desde sus posiciones tradicionales, que

4.- También la diplomacia norteamericana, que había visto con recelos la propuesta de CSCM –principalmente por que ésta podía afectar a los intereses estratégicos derivados de la presencia de su VI flota en la zona– había modificado igualmente su actitud y adoptaba una posición más receptiva.

5.- Finalmente, frente a la alternativa de priorizar el diálogo subregional, parecía abrirse camino una concepción global del Mediterráneo, en la medida en que se aceptaba la existencia de una clara interdependencia entre los grandes problemas que afectan al área mediterránea en su conjunto<sup>66</sup>, como había puesto de manifiesto la guerra del Golfo.

Aprovechando estas circunstancias favorables, Egipto relanzó la idea de fomentar un diálogo global en la región mediterránea, rebajando, no obstante, los objetivos iniciales de la propuesta hispano-italiana, pero ampliando al mismo tiempo su ámbito de actuación a otros Estados que no habían estado presentes en el Grupo 5+5, como Grecia, Turquía o el propio Egipto<sup>67</sup>. La propuesta egipcia, que adoptó la denominación de "Foro Mediterráneo"<sup>68</sup>, se materializó en julio de 1994 en Alejandría,

si bien favorecían la adopción de iniciativas en Europa –como el Pacto de Estabilidad– no aceptaba el establecimiento de puentes político-económicos entre el Mediterráneo Occidental, en el que tiene una posición predominante, y el Oriental. Por otra parte, la diplomacia francesa había manifestado últimamente su interés por evitar nuevos compromisos financieros con países del Tercer Mundo.

66. Como afirmaba en 1991 el entonces director general del Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Miguel Angel Moratinos, se trataría de evitar un *Mediterráneo de dos velocidades*, con un área occidental más solidaria y próspera que la oriental, pues dada la interdependencia que existe entre ambas "un paraíso de prosperidad en el Mediterráneo Occidental no podría prolongarse eternamente si, en la cuenca oriental de ese mar, los enfrentamientos y conflictos siguen produciéndose". MORATINOS, M.A.: "El Mediterráneo: un espacio de seguridad y cooperación". *Revista Española de Defensa*, nº 46, diciembre de 1991, pág. 67.

67. La diferente concepción del Grupo 5+5 –limitado al Mediterráneo Occidental– y del Foro –con vocación más global– determina la falta de coincidencia absoluta de los países participantes en una y otra iniciativa: Portugal, España, Francia, Italia, Marruecos, Argelia y Túnez están presentes en ambas; Mauritania, Libia y Malta, tan sólo en el Grupo 5+5; y Grecia, Turquía y Egipto tan sólo en el Foro.

68. Aunque coincidente en la denominación, la propuesta egipcia de celebrar un "Foro Mediterráneo", no debe confundirse con la iniciativa lanzada por el presidente de la república francesa François Mitterrand en 1988. *Vid. supra* nota nº 47.

con la asistencia de diez países mediterráneos: cinco comunitarios (Portugal, España, Francia, Italia y Grecia), Turquía, y cuatro árabes: Marruecos, Argelia, Túnez y Egipto, estando representados nueve de ellos a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores<sup>69</sup>.

La identificación de las áreas de cooperación económica y de diálogo intercultural surgidos del Foro, así como la necesidad de ampliar progresivamente su ámbito a todos los países ribereños y a otros países afectados, ha hallado un punto de convergencia con otras iniciativas surgidas en el marco de la Unión Europea.

En efecto, el Consejo Europeo celebrado en Corfú durante los días 24 y 25 de junio de 1994, estableció el mandato al Consejo para que evaluara, conjuntamente con la Comisión, "la política global de la Unión Europea en la región mediterránea y posibles iniciativas para reforzarla a corto y a medio plazo, teniendo en cuenta la posibilidad de convocar una Conferencia sobre estas cuestiones con participación de la Unión Europea y de sus asociados mediterráneos"<sup>70</sup>.

En virtud de dicho mandato, el Consejo elaboró un Informe –sobre la base de una Comunicación previa de la Comisión<sup>71</sup>– que se incorporó en un Anexo (V) a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Essen, celebrado durante los días 9 y 10 de diciembre de 1994<sup>72</sup>. En dicho Informe, el Consejo "suscribe el concepto general y los objetivos de una asociación euromediterránea basada en el fortalecimiento de la cooperación en una amplia gama de sectores" entre los que destacan la cooperación industrial y para el desarrollo, la energía, el medio ambiente, la tecnología de la información y la comunicación, el turismo y el transporte, los servicios, el capital, la ciencia y la tecnología, la

69. Marruecos estuvo representado por un secretario de Estado, mostrando de esta forma su disconformidad por el hecho de no haberse primado el diálogo en el Mediterráneo Occidental. Cfr. *El País*, de 4 de julio de 1994.

70. Vid. en este sentido "Consejo Europeo (Corfú, 24 y 25 de junio de 1994). Conclusiones de la Presidencia". *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 2, mayo-agosto 1994, pág. 685.

71. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Reforzar la Política Mediterránea de la Unión Europea mediante una Asociación Euromediterránea*, doc. cit.

72. Vid. en este sentido. "Informe del Consejo para el Consejo Europeo de Essen relativo a la futura Política Mediterránea". Anexo V. *Consejo Europeo. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia*, doc. cit., págs. 26-28.

cooperación social y cultural, la inmigración ilegal y el tráfico de drogas.

Por otra parte, el Consejo muestra su apoyo al establecimiento de una zona Euromediterránea en la que reine la estabilidad política y la seguridad, para cuyo fin propone el fortalecimiento del diálogo basado "en el respeto de la democracia, el buen gobierno y los derechos humanos".

El Consejo considera que un elemento esencial de la futura asociación mediterránea será el "establecimiento progresivo de libre comercio entre los propios países mediterráneos y entre la región en su conjunto y la Unión Europea", para lo que será necesario destinar importantes ayudas financieras, que en ningún caso reemplazarán los importantes esfuerzos que los propios países interesados deben llevar a cabo para su desarrollo económico y social.

De acuerdo con estas consideraciones, el Consejo "recomienda que el Consejo Europeo acuerde que la Unión Europea convoque en la segunda mitad de 1995 una Conferencia Ministerial Euromediterránea". La Conferencia, que debería contar con la presencia de todos los países mediterráneos interesados<sup>73</sup>, deberá establecer un debate en profundidad sobre las futuras relaciones euromediterráneas en los ámbitos político, económico, social y cultural, potenciando al mismo tiempo un diálogo permanente y estable sobre todas las materias de interés común.

Teniendo en cuenta dicho Informe, el Consejo Europeo se congratula "de la intención de la futura Presidencia española de convocar en el segundo semestre de 1995 una Conferencia Ministerial Euromediterránea con la participación de todos los países mediterráneos interesados, así como de la intención de la Presidencia francesa de conceder una elevada prioridad a su preparación intensiva".

73. El propio *Informe del Consejo para el Consejo Europeo de Essen relativo a la futura Política Mediterránea*, establece la relación de países interesados: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía, así como los Territorios Ocupados. Como puede observarse algunos de estos países, como Israel, Jordania, Líbano y Siria no estaban representados ni en el Grupo 5+5, ni el Foro Mediterráneo. Otros como Mauritania o Libia, que si estaban presentes en el Grupo 5+5, no han sido incorporados por el momento por las razones apuntadas (*Vid. supra*, nota 61, *in fine*).

De esta forma, puede considerarse que la convocatoria de la Conferencia Euro-Mediterránea (CEM) es el resultado de un largo proceso así como de una serie de iniciativas procedentes de diversos sectores, que con un ámbito y un enfoque diferente, tienen en común el objetivo de sentar las bases de una cooperación que garantice la estabilidad en el Mediterráneo.

#### IV. LOS TRES "CESTOS" DE LA PROPUESTA DE CONFERENCIA DE SEGURIDAD Y COOPERACIÓN EN EL MEDITERRÁNEO (CSCM) Y SU PROYECCIÓN EN LA CONFERENCIA EURO-MEDITERRÁNEA (CEM)

Dadas las diferencias notables existentes entre la propuesta inicial de una CSCM y la convocatoria de la CEM, en cuanto a su concepción, ámbito de actuación y participantes, es de esperar que tales diferencias se reflejen igualmente en su estructura. En efecto, de los documentos oficiales publicados hasta el momento presente y referidos a la cuestión de la convocatoria de la CEM, parece desprenderse que ésta no se articulará en torno a los tres "cestos" en que giraba la CSCE y que mantenía el proyecto CSCM: seguridad, cooperación y dimensión humana, sino que como se afirmó en el Consejo Europeo de Essen, en ella se abordarán todas las "cuestiones políticas, económicas, sociales y culturales importantes", estableciendo "un diálogo permanente y regular sobre todos los temas de interés común" <sup>74</sup>.

Sin embargo, y al margen de cual sea la estructura formal que finalmente adopte la CEM, —que deberá concretarse próximamente<sup>75</sup>— parece inevitable que ésta deberá girar en torno a

74. Consejo Europeo. Reunión de 9 y 10 de diciembre de 1994 en Essen. Conclusiones de la Presidencia. Doc. cit., pág. 15.

75. En el momento de cerrar el presente trabajo, se ha tenido conocimiento de que en la reciente reunión informal mantenida entre los Quince Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, el pasado 19 de marzo en Carcassonne (Francia), se ha discutido el documento preparado por la Comisión y por la presidencia francesa, titulado "Plan de acción para la asociación euro-mediterránea 1995-2010". En el citado documento, se plantea de nuevo el objetivo de establecer una zona de libre cambio total en lo industrial y progresiva en los productos agrícolas, ofreciéndose al mismo tiempo un catálogo de medidas de *cooperación económica*: intercambio de informaciones en materia de industria y tecnología; diversificación de productos agrícolas; apoyo a las "pymes"; apoyo a la privatización; protección medioambiental en

las cuestiones relativas a la estabilidad, y a la cooperación política, económica y social, dada la demostrada interdependencia que existe entre todas ellas, como ya puso de manifiesto la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada: "Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea mediante una Asociación Euromediterránea"<sup>76</sup>, lo que posibilita que podamos enfocar metodológicamente nuestro trabajo desde la perspectiva de las tres dimensiones citadas de la seguridad, la cooperación y la dimensión humana.

La CEM debería adoptar, tras su constitución y como punto de partida, un Acta o una Carta del Mediterráneo que incorporara una serie de principios, así como una primera definición de los ámbitos prioritarios de la cooperación y objetivos de la acción futura a desarrollar<sup>77</sup>.

diversos sectores, como el agua, deshechos, polución atmosférica, suelo y costa; creación de un observatorio sobre recursos pesqueros; mejora de puertos y aeropuertos; modernización de telecomunicaciones, etc., así como de *cooperación en materia social*: apoyo a las medidas para reducir la presión migratoria mediante la adopción de programas para crear empleo y mejorar la formación profesional; medidas de promoción para los emigrantes ya instalados en la Unión Europea; potenciación de los intercambios universitarios y culturales, etc. El primer capítulo del documento prevé igualmente que los asistentes adoptarán una *declaración política*, en la que se comprometan a desarrollar el Estado de derecho y la democracia; a adoptar medidas para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; a respetar a las minorías; a cooperar contra el terrorismo; a abstenerse de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial de los demás Estados, y a adherirse al Tratado de No Proliferación Nuclear.

Este catálogo de propuestas deberá ser aprobado formalmente en el Consejo de Ministros del próximo 10 de abril. Después la "troika" comunitaria intentará consensuar el documento con los participantes de la ribera sur, que será finalmente aprobado en el Consejo Europeo de Cannes a celebrar en el mes de junio próximo. Cfr *El País*, de 20 y 27 de marzo de 1995, págs. 3 y 5 respectivamente.

76. COM (94) 427 final. Bruselas, 19-10-1994, doc. cit.

77. El *Grupo Carta Mediterránea*, constituido por una serie de instituciones y expertos en temas mediterráneos de ambas riberas, ha venido preparando un proyecto de Carta Mediterránea como un instrumento de convivencia, estabilidad y codesarrollo en la región. El Anteproyecto de Carta Mediterránea, cuya preparación comenzó a fraguarse en la reunión "Convocatoria al debate por una Carta Mediterránea", celebrada en Sevilla del 22 al 25 de septiembre de 1992, (*Vid.* "Memoria de la reunión de Sevilla para la Convocatoria al debate por una Carta Mediterránea". Madrid, 12 de febrero de 1993), fue presentada en el Seminario "Europa hacia la unión política y el codesarrollo del Mediterráneo", celebrado entre Murcia y Cartagena durante los días 25 y 26 de noviembre de 1994 (Sobre



La Declaración de Principios a incorporar en la Carta Mediterránea<sup>78</sup>, debería constituir una especie de codificación de los valores comunes a ambas orillas, cuya definición debe ser fruto del consenso y de la negociación entre todas las partes implicadas. La mayor parte de tales principios<sup>79</sup>, en la medida en que son aplicables al ámbito universal, ya fueron enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y reiterados en otros instrumentos como la Resolución 2.625, adoptada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970<sup>80</sup>, o el Acta Final de Helsinki. Otros, sin embargo, derivarían de una forma más directa de la situación específica de la cuenca mediterránea<sup>81</sup>.

su desarrollo, *vid.* Revista Española de Defensa, diciembre de 1994, nº 82, pág. 63).

La propuesta de Anteproyecto de la Carta Mediterránea, que sin duda constituye un documento que deberá ser tenido en cuenta por su indudable interés y utilidad, incorpora tras el Preámbulo, una Declaración de principios que rigen las relaciones entre los pueblos de la región mediterránea (igualdad soberana, abstención del recurso a la amenaza o el uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos, arreglo pacífico de controversias...); unos ámbitos prioritarios y objetivos particulares de la cooperación (construcción de la paz y la seguridad, economía, codesarrollo y asociación, medio ambiente...); unas medidas de promoción y acción futura (creación de una Secretaría permanente, reuniones de continuidad...), así como unos criterios que inspiran toda la Carta (globalidad, interculturalidad, solidaridad y cohesión...). Cfr. *La Carta Mediterránea. Una propuesta de Anteproyecto*. 25 de noviembre de 1994.

78. Una propuesta de los principios a incorporar en el Acta Mediterránea, puede verse en ORTEGA CARCELEN, M.C.: "Los principios del Acta Final de Helsinki en el Mediterráneo Occidental", en *La cooperación internacional* (Coord. F. Aldecoa). XIV Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Vitoria-Gasteiz. Septiembre de 1991, págs. 164 y s.s.

79. Como la igualdad soberana; la prohibición del uso o la amenaza de la fuerza; la inviolabilidad de las fronteras; la integridad territorial de los Estados; el arreglo pacífico de controversias; la no intervención en los asuntos internos de los Estados; la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; la cooperación entre los Estados o el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas según el Derecho internacional.

80. Que incorpora la "Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas".

81. Como el derecho a un desarrollo económico para todos los Estados de la región; el respeto de los ecosistemas mediterráneos; el desarme; o la tolerancia, la convivencia, el respeto y la comprensión entre las diferentes culturas mediterráneas.

En cuanto a la definición de los ámbitos prioritarios de la cooperación y de la acción futura, la heterogeneidad de la cuenca mediterránea, obligará a modificar sustancialmente el contenido de los tres cestos de la CSCE, que mantenía igualmente la CSCM, para adaptarlas a un contexto diferente, en el que se consideran prioritarias las medias de cooperación económica y social.

### 1. *La seguridad y la estabilidad en el Mediterráneo*

Parece poco probable que las cuestiones relativas a la seguridad vayan a tener el mismo nivel de tratamiento en la CEM que el que les concedía el inicial proyecto de CSCM —donde constituía el primer cesto—, dado el diferente enfoque con que aquélla ha sido concebida, limitándose posiblemente a remarcar la necesidad de adherirse a los acuerdos internacionales sobre armas de destrucción masiva o a introducir medidas de confianza sobre actividades militares que desactiven temores y transmitan transparencia entre ambas riberas.

Sin embargo, el hecho de que el Mediterráneo constituya una zona de un valor estratégico y militar de primer orden, al afectar a Europa, Asia y África<sup>82</sup>, determina que el objetivo de lograr las máximas cotas de seguridad y estabilidad en la región deba inscribirse con carácter prioritario en cualquier intento de aproximación a la cuenca mediterránea, ya sea desde una perspectiva global o subregional.

Por otra parte, el hecho constatable de que en la actualidad podamos considerar diversas subregiones en el Mediterráneo, definidas por factores de crisis<sup>83</sup> que requieren iniciativas específicas, no implica que deba abandonarse la perspectiva global desde la dimensión de la seguridad, dada la interdependencia

82. Sobre el valor estratégico del Mediterráneo, desde un punto de vista militar, *vid.* PARDO DE SANTAYANA, J.: "Seguridad en el Mediterráneo: aspectos militares", *Política Exterior*, vol. V, nº 20, primavera 1991, págs. 41-52.

83. Como Oriente Próximo, donde el problema central viene determinado por el conflicto árabe-israelí y la cuestión palestina —en el que se ha iniciado un proceso positivo de diálogo—; el Mediterráneo Oriental, con el conflicto greco-turco y la cuestión de Chipre; los Balcanes, en los que está presente el conflicto de la ex-Yugoslavia; y el Mediterráneo Occidental, donde dominan los conflictos internos, motivados por el integrismo islámico, radical y violento, así como por los desequilibrios económicos y sociales.

existente en esta materia en toda la región, como demostró la guerra del Golfo.

En este sentido, la consecución de la estabilidad —que va más allá de la seguridad militar, al vincular ésta con el desarrollo y otros factores sociales e incluso ecológicos— debe encaminarse a crear —en el ámbito de la prevención de posibles conflictos— un clima de distensión general que fomente la mejora de las relaciones entre las partes mediante incentivos a la cooperación y el desarrollo de medidas de confianza mutua<sup>84</sup> como el intercambio de información, la limitación de despliegues con armas ofensivas, la notificación de maniobras militares o la verificación de los acuerdos adoptados.

En efecto, se trataría en este sentido de aprovechar la experiencia positiva que las medidas de confianza (CBM's) han tenido en Europa en orden a generar un clima de distensión entre los dos bloques. Tales medidas<sup>85</sup>, que deberían adaptarse a la especificidad mediterránea, podrían consistir en un intercambio de información militar que alcanzaría a los contingentes y localización de los recursos materiales, a los efectivos humanos y actividades militares diversas. A tal efecto, podría establecerse un registro público sobre la infraestructura militar de cada país y sobre la cuantía de los presupuestos dedicados anualmente a los gastos militares<sup>86</sup>, lo que constituiría una medida de transparencia, aunque no de limitación de transferencia de armas, propiamente dicha.

Otras medidas a adoptar para generar confianza podrían consistir en el establecimiento de mecanismos para realizar consultas sobre actividades militares no usuales, como la notificación previa de cualquier maniobra militar en la que intervenga más de un país

84. Como afirma Moratinos, para potenciar la estabilidad en la cuenca mediterránea difundiendo transparencia y confianza, podrían adoptarse algunas *Medidas de Confianza del Mediterráneo* (MCM) preliminares con el fin último de prevenir inestabilidades a través del control de la proliferación de todo tipo de armas. MORATINOS, M.A.: *La seguridad europea y el Mediterráneo, op. cit.*, pág. 37.

85. Para una propuesta muy detallada de las medidas a adoptar en el Mediterráneo en orden a generar un clima de confianza *vid.* FISAS, V.: *Ecología y seguridad en el Mediterráneo. Una agenda de cooperación*, Barcelona, 1993, págs. 151 y s.s.

86. La Asamblea General de las Naciones Unidas decidió el 9 de diciembre de 1991 crear un registro internacional sobre ventas de armas, vinculado a la propia Organización, que fue puesto en marcha el 30 de abril de 1993.

o las de carácter interno que supongan la movilización de un determinado y prefijado número de efectivos, permitiendo la presencia de observadores de los demás países; la intensificación de contactos y de intercambio de opiniones sobre materias militares; la limitación de maniobras militares, en especial las anfibia; y finalmente el establecimiento de mecanismos de verificación que permitieran la visita e inspección de las instalaciones militares, de carácter terrestre, naval o aérea.

En último término, se trataría de crear mecanismos preventivos capaces de detectar posibles conflictos y de actuar adecuadamente sobre los mismos. Tales mecanismos deberían ser dotados de un eficaz sistema de información, con capacidad de desarrollar sistemas de alerta temprana y susceptibles de suministrar con suficiente antelación, datos sobre posibles situaciones de crisis, en cualquiera de las dimensiones de la seguridad, ya sea militar, ecológica, social o económica<sup>87</sup>, y con clara vocación preventiva.

En cualquier caso, todas las medidas a adoptar en el marco de la seguridad y la estabilidad —que al menos en una primera fase deberían tener como fin último asegurar la seguridad terrestre, esencialmente desde una perspectiva política y no exclusivamente militar<sup>88</sup>— deberían estar encaminadas a lograr un orden estable en la región mediterránea. Ello debería realizarse con capacidad de análisis y de actuación sobre las causas que generan inestabilidad e inseguridad —factores estructurales, económicos, sociales y políticos— evitando a toda costa la competición militar y en particular su más peligrosa manifestación: la proliferación de armas de destrucción masiva. Esta cuestión plantea nuevas incertidumbres en la región mediterránea, con ocasión de la posible renovación del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que ha sido suscrito por la mayor parte de los países árabes de la zona pero no por Israel, que mantiene su postura de no aceptación del tratado<sup>89</sup>.

87. Aunque, como afirma Fisas, cada una de estas dimensiones o esferas podría dotarse de su propio mecanismo de alerta inmediata. *Ibid.* pág. 157.

88. Cfr. FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M.A.: Quelle structure de sécurité pour la Méditerranée?, *Revue de l'OTAN*, vol. 5, 1990, pág. 10.

89. Argelia tampoco ha suscrito el TNP, aunque parece poco probable que haya culminado su programa nuclear del que se tienen indicios que comenzó en 1987. La cuestión de la renovación del TNP que reunirá a sus 169 signatarios en Nueva York, entre los días 17 de abril y 12 de mayo de 1995, plantea

Por otra parte, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa (CFE) –adoptado con ocasión de la reunión de París de la CSCE<sup>90</sup>– podría constituir un marco de referencia para trasladar al Magreb, y después a todo el Mediterráneo, el espíritu CFE con el objetivo de lograr una reducción del nivel armamentístico en las dos riberas mediterráneas<sup>91</sup>.

Esta reducción debería centrarse principalmente en las armas ofensivas –parcialmente limitadas en la ribera Norte por el CFE, pero no así en el Sur donde no existe ningún marco institucional de desarme– y en particular a las terrestres<sup>92</sup>, las aéreas y sobre todo a las navales, respecto de las que cabe señalar que el potencial del Norte es muy superior al del Sur, en especial en la parte occidental del Mediterráneo<sup>93</sup>.

incertidumbres en la región mediterránea –que pueden repercutir en el proceso de paz en Oriente Próximo– por la negativa de Israel a suscribir el acuerdo. Israel, que no es parte en el TNP, ha mantenido desde siempre una posición ambigua sobre su capacidad nuclear, aunque se sabe que su arsenal nuclear podía superar las doscientas cabezas. El gobierno israelí estaría dispuesto a aceptar la desnuclearización de toda la región pero en una fase posterior y vinculando esta cuestión con el desarme convencional. En cambio los países árabes –que mantuvieron una reunión a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores sobre la cuestión el pasado 6 de febrero en El Cairo, a la que asistieron además de Egipto, Siria, Arabia Saudí, Qatar, Bahrain, Omán, Kuwait y los Emiratos Arabes– asocian el desarme nuclear israelí con el proceso de paz en la región y mantienen que la no pertenencia de Israel al TNP no contribuye a la efectividad y globalidad del tratado, lo que podría conducirles a no aceptarlo tampoco. Cfr. RUIZ, R. y SERRANO, A.S.: "Nuevo TNP: el precio de la no proliferación", *Revista Española de Defensa*, marzo de 1995, nº 85, págs. 51 y 52.

90. El acuerdo, cuya negociación se había iniciado en 1989 una vez concluida la reunión de Viena, fue adoptado por veintidos Estados participantes en la cumbre de París celebrada del 19 al 21 de noviembre de 1990 y constituye una reducción sin precedentes de las fuerzas armadas convencionales en Europa.

91. Para un análisis de los gastos militares de los países árabes y de sus principales vecinos, *vid.* LEGRAND, V. y KHADER, B.: "Autres défis en Méditerranée. La prolifération des armements", en *L'Europe et la Méditerranée...*, *op. cit.*, pág. 115.

92. Como las unidades del Ejército de Tierra, los carros de combate, los vehículos blindados de Infantería, los transportes acorazados de personal, la artillería de calibre superior a 100 mm. o los misiles superficie-superficie.

93. Una propuesta imaginativa para llevar a cabo un desarme naval en el Mediterráneo, debería desarrollar cuatro tipos de actuaciones diferentes: La integración del armamento naval en las próximas ediciones del CFE; la congelación de todo proyecto que suponga incrementar los potenciales actuales; la retirada o inmovilización de los buques con mayor capacidad de fuego (portaviones, cruceros y destructores); y el establecimiento de limitaciones

Estas medidas podrían ser completadas con otras destinadas a reducir y controlar el comercio de armamentos –adoptando medidas de transparencia en todas las operaciones de comercio de armas y desincentivando su exportación– a reconvertir una parte de la industria militar en el desarrollo económico de la zona y finalmente a iniciar un proceso destinado a desnuclearizar progresivamente el Mediterráneo<sup>94</sup>, que sigue siendo el mar más nuclearizado del planeta, constituyendo el factor nuclear uno de los aspectos que condicionan en mayor medida la seguridad en esta zona.

Sin embargo, conviene poner de manifiesto que para que tales medidas no se queden en el terreno de lo utópico, conviene reorientar la política de seguridad en la zona, reforzando los aspectos no militares de la misma, vinculando el desarrollo al desarme y supeditando la industria de armamento con el planteamiento global de seguridad, pues si bien es cierto que desde un punto de vista estrictamente militar, los países del sur del Mediterráneo no son autónomos ni tecnológicamente capaces de serlo a corto plazo, no debe alentarse –como a menudo se hace– una política del Norte contra el Sur, si realmente se quiere evitar un agravamiento de los conflictos existentes o potenciales.

Más bien al contrario, las cuestiones relativas a la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo deberán encaminarse a crear un pacto de confianza y de transparencia que a medio plazo y

numéricas al resto de los buques con capacidad ofensiva (submarinos, fragatas, corbetas y anfibios). *Vid.* en este sentido *Propuestas para una seguridad integrada en el Mediterráneo, presentadas a la Conferencia Interparlamentaria sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo* (Málaga 15-20 de junio de 1992). Centro de Investigación para la Paz, Centre Unesco de Catalunya, Greenpeace y Seminario de Investigación para la Paz.

94. En efecto, además de los riegos derivados de las 55 centrales en funcionamiento, más otras 24 en construcción, con una capacidad global de 7.200 MW, conviene señalar que dos países mediterráneos (Francia e Israel) poseen capacidad nuclear propia, y que otros tres (Italia, Grecia y Turquía) almacenan armas nucleares en su territorio. Por otra parte, conviene añadir las armas nucleares transportadas por los buques y los submarinos tanto de la VI Flota –estimadas entre 300 y 500 cabezas nucleares como promedio– como de la V escuadra rusa –hasta 1991– o de ciertas unidades navales de las flotas francesa o británica. Si finalmente añadimos los accidentes que han provocado el depósito de cierto número de cabezas nucleares en el fondo del mar, estamos en disposición de afirmar que ciertamente el mar Mediterráneo es el más nuclearizado del mundo. Cfr. KHADER, B. y RAVENEL, B.: "Autres défis en Méditerranée. L'écosystème méditerranéen: chronique d'une mort annoncée", en *L'Europe et la Méditerranée...*, *op. cit.* págs. 121 y 122.

en el marco de un objetivo más ambicioso, podría convertirse en un acuerdo de seguridad común entre todos los países mediterráneos<sup>95</sup>.

El hecho de que este objetivo no sea alcanzable de una sola vez, determina que deberá procederse mediante círculos concéntricos<sup>96</sup> promoviendo en primera instancia pactos de defensa en el Mediterráneo occidental<sup>97</sup>, para englobar después —aprovechando el clima de diálogo recientemente iniciado en la zona— a Oriente Próximo. Conviene advertir, sin embargo, que este planteamiento exige, además de una voluntad política definida y con visión de futuro de las partes implicadas, que Europa haya avanzado considerablemente por la senda de la defensa y seguridad común.

Todas estas cuestiones deben ser tenidas en cuenta en la medida en que el final de la confrontación Este-Oeste ha producido profundas modificaciones en el contexto siempre complejo de la seguridad mediterránea. En efecto, la confrontación entre los bloques se proyectaba en el Mediterráneo, con la presencia permanente de la VI Flota norteamericana y de la *skadra* soviética, con su correspondiente dotación de armas nucleares. La desaparición de la Unión Soviética, llevó aparejada la práctica inhabilitación de su *skadra* y la merma considerable de su operatividad<sup>98</sup>, lo que produjo una reducción de la presencia naval norteamericana. Por otra parte, las negociaciones sobre desarme nuclear —entre la Unión Soviética y Estados Unidos primero, y entre Rusia y Estados Unidos después— tendrán un efecto positivo en la zona al desnuclearizar los portaviones y la flota de superficie, quedando únicamente los submarinos como portadores de armas nucleares estratégicas.

Sin embargo, en el ámbito de las armas convencionales, persiste el factor que ha estado presente en las últimas décadas en la región mediterránea. En efecto, la carrera de armamentos

95. Una fórmula concreta de cooperación militar podría consistir en la creación de mandos integrados entre las dos riberas de la frontera mediterránea.

96. Cfr. KÖLER, M.: "El Mediterráneo y los círculos concéntricos", *Papeles para la Paz*, nº 41, 1991, págs. 127 y s.s.

97. En la medida en que el nivel de conflictividad en el Magreb —que constituye una subregión estratégica diferenciada de Oriente Medio y del Golfo— es menor que en estas zonas. Cfr. VASCONCELLOS, A.: "La nueva Europa y el Mediterráneo Occidental", *Revista de la OTAN*, nº 5, octubre 1991, pág. 30.

98. Debido principalmente al litigio que enfrenta a Rusia y Ucrania sobre su titularidad, así como a la profunda crisis económica rusa.

existente en la zona, puede considerarse como absolutamente desproporcionada en relación con el desarrollo económico de la ribera sur y causa de buena parte de su ingente endeudamiento actual, lo que provoca efectos nocivos en el ámbito socioeconómico interno de tales países, así como en el ámbito político general de la región entera<sup>99</sup>.

Esta situación determina que en el momento presente, el factor potencial de desestabilización más relevante provenga, no de la perspectiva Norte-Sur, sino desde la óptica Sur-Sur. En efecto, dada la enorme distancia que separa ambas orillas en capacidad militar y tecnológica, no parece por el momento previsible que la amenaza de una agresión procedente del Sur sea un factor inminente de riesgo a tener en cuenta. Sin embargo, lo que sí parece más factible es que la enorme potencialidad de conflictos Sur-Sur acabe amenazando intereses vitales de la seguridad de los países de la ribera Norte, tanto en el plano bilateral como multilateral<sup>100</sup>.

Son precisamente estas consideraciones las que han motivado un cambio gradual pero definido en la política estratégica de la OTAN<sup>101</sup> en la región mediterránea. En efecto, los Jefes de Estado y de Gobierno, participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte –celebrada en Roma, en noviembre de 1991– aprobaron el nuevo "Concepto estratégico de la Alianza Atlántica", en el que se reconocía que la seguridad de Europa resulta muy afectada por la seguridad en el Mediterráneo, en la medida en que "la estabilidad y la paz en los países de la periferia Sur de Europa son importantes para la seguridad de la Alianza y más aún si se tiene en cuenta el crecimiento de la potencia militar y la proliferación de la tecnología armamentística en la zona, incluidas las armas de destrucción masiva y los misiles balísticos capaces de

99. Para un análisis de los efectos socioeconómicos y políticos de la carrera de armamentos en el mundo árabe, *vid.* LEGRAND, V. y KHADER, B.: "Autres défis en Méditerranée. La prolifération des armements", en *L'Europe et la Méditerranée...*, *op. cit.*, págs. 110 y s.s.

100. *Vid.* en este sentido ALIBONI, R.: "La sécurité militaire en Méditerranée occidentale. Le point de vue européen", in *Européens et Maghrébins. Une solidarité obligée* (dir. A. Vasconcelos), Karthala, Paris, 1993, págs. 47 y s.s.

101. Ya perceptible desde la segunda mitad de la década de los ochenta. *Vid.* en este sentido RAVENEL, B.: "¿Señales de paz en el Mediterráneo?", *Política Exterior*, nº 13, primavera 1989, págs. 54 y s.s. Sin embargo, puede afirmarse que es en 1991, cuando tras la guerra del Golfo la OTAN empieza a considerar el Mediterráneo como la región con más riesgos de crisis.



alcanzar el territorio de algunos Estados miembros de la Alianza"<sup>102</sup>.

Partiendo de esta premisa, la OTAN creó en abril de 1992 la Fuerza Naval Permanente en el Mediterráneo (Standing Naval Force for the Mediterranean, Stanavformed), con la finalidad de velar por la seguridad del flanco sur mediante la protección del tráfico marítimo y el mantenimiento de las líneas abiertas de navegación a lo largo de todo el Mediterráneo<sup>103</sup>. La Fuerza Naval Permanente —que fue concebida como una unidad de reacción inmediata— constituye la plasmación del nuevo concepto estratégico de la OTAN, en la medida en que se destina a reforzar su capacidad de respuesta rápida con medios flexibles y muy polivalentes<sup>104</sup>.

No obstante, conscientes de que la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo no puede garantizarse únicamente con este tipo de medidas, los Jefes de Estado y de Gobierno, participantes en la reunión del Consejo del Atlántico Norte —celebrada en Bruselas, en enero de 1994—, propusieron tomar en consideración iniciativas para promover el diálogo, la comprensión y la confianza mutua entre países de la cuenca mediterránea<sup>105</sup>.

102. *Revista de la OTAN*, nº 6, diciembre 1991, pág. 26.

103. Con posterioridad a la sustitución de la Navocformed por la flota permanente (Stanavformed) en abril de 1992, el Consejo del Atlántico Norte, en su reunión de Oslo celebrada en mayo del mismo año, decidió que sus fuerzas podían ser puestas al servicio de operaciones de paz de las Naciones Unidas. Aunque esta decisión se adoptó pensando en la ex-Yugoslavia, el hecho de que pueda utilizarse para otros supuestos, determina que la polémica sobre la actuación "fuera de zona" fue obviada de esta manera. Cfr. REMACLE, E. y FENAUX, P.: "La Méditerranée vue par l'Occident: Un objet stratégique", en *L'Europe et la Méditerranée...*, *op. cit.*, pág. 53.

104. La Stanavformed sustituye a la antigua Fuerza Naval a la Orden de la OTAN en el Mediterráneo (Naval On-Call Force for the Mediterranean, Navocformed) existente desde 1969. La nueva flota, que se creó con cinco fragatas y tres destructores pertenecientes a ocho países de la Alianza Atlántica, patrulla durante once meses al año por el Mediterráneo, el Mar Negro y por las aguas del Atlántico próximas a la península Ibérica. Cfr. SÁEZ, M.: "Flota aliada en el Mediterráneo", *Revista Española de Defensa*, mayo 1992, pág. 50, y ROUSSEAU, CH.: "Chronique des faits internationaux", *R.G.D.I.P.*, t. 96, 1992/4, pág. 900.

105. La propuesta, tomada por iniciativa de España e Italia con la ayuda de Grecia, tuvo que superar las reticencias de los países septentrionales, poco sensibles a los problemas del flanco sur, y de Estados Unidos, temeroso de que la iniciativa desemboque a medio plazo en un control de armamentos que pueda provocar la reducción de los efectivos de su VI Flota. Por su parte Francia,

Siguiendo con esta línea de actuación, la reunión de los ministros de Defensa de la OTAN —celebrada en Sevilla a finales de septiembre de 1994<sup>106</sup>— aprobó la propuesta española<sup>107</sup> de iniciar contactos con los países moderados del Norte de África, en un intento de equilibrar la tradicional orientación de la Alianza al Este, con una mayor atención a los problemas de todo tipo que se perfilan en el Sur.

Como consecuencia de su reunión de 1 de diciembre de 1994, el Consejo del Atlántico Norte decidió el pasado 8 de febrero de 1995 entablar un diálogo directo con los países mediterráneos no miembros de la OTAN, con el objetivo de contribuir a la seguridad y a la estabilidad en la cuenca mediterránea y de lograr una mejor comprensión mutua, evitando al mismo tiempo que estas iniciativas puedan ser percibidas como una amenaza en la ribera sur. Los Estados miembros decidieron unánimemente iniciar este proceso de diálogo con Egipto, Marruecos, Túnez, Israel y Mauritania, así como considerar su posible ampliación a otros países mediterráneos interesados en contribuir a la paz y seguridad de la región<sup>108</sup>.

También la Unión Europea Occidental (UEO), a pesar de su retraso en la definición de una política mediterránea por la dificultad en crear una identidad propia con relación a la OTAN<sup>109</sup> ha enfocado recientemente su visión sobre la seguridad en el Mediterráneo proyectando su actuación en dos sentidos diferentes

tampoco aceptaba de buen grado la propuesta por no compartir la idea de que la OTAN exceda de sus límites geográficos para ocuparse de las cuestiones Norte-Sur.

106. La reunión celebrada con carácter informal, contó con la presencia, por primera vez en más de dos décadas, de Francia. Sobre la reunión de Sevilla, vid. OLIVA, E.: "La OTAN revisa su futuro en Sevilla", *Revista Española de Defensa*, septiembre de 1994, nº 79, págs. 58-63.

107. Secundada por los países latinos de la OTAN, incluida Francia, y finalmente apoyada no sólo por Estados Unidos sino por los países del Norte, tradicionalmente más reticentes a aceptar iniciativas de este tipo.

108. Vid. en este sentido NATO. *Press Release (95) 12. 8 February, 1995. Statement by the NATO Spokesman on NATO'S Mediterranean Initiative.*

109. Aunque el Consejo Europeo de Lisboa, celebrado en junio de 1992, incorporó a los ámbitos que cubrirá la política exterior y de seguridad común al Magreb y a Oriente Medio, en su seno tan sólo fueron tratadas cuestiones muy generales sobre la seguridad mediterránea, y limitadas a la conveniencia de adoptar medidas de no proliferación de armas. Cfr. "Déclaration de Lisbonne des ministres des Affaires étrangères sur les domaines d'action commune dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune", *Mémento défense-désarmement*, 1993, GRIP, Bruxelles, 1993, págs. 187 y s.s.

pero al mismo tiempo complementarios: por una lado la creación de una flota aeronaval en la zona, y paralelamente la intensificación del diálogo y los contactos con los países de la ribera sur.

En efecto, en mayo de 1994, el Consejo de Ministros de la UEO reunido en Luxemburgo, decidió –a propuesta de España, Francia e Italia–, la constitución de una Fuerza Aeronaval Pre-Planificada No Permanente (FAPPNP) con el objetivo de lograr una mayor estabilidad en la región mediterránea. La fuerza aeronaval se caracterizaría por su flexibilidad –las unidades militares se formarían en función de la misión a desarrollar–, su no permanencia –una vez realizada la misión se disolvería–, su versatilidad –las misiones encomendadas podrían ser de muy distinta naturaleza, incluso las de mantenimiento de la paz–, su economía –sólo cuando se activara se formaría un Estado Mayor completo, siendo reducido éste a su mínima expresión cuando la flota se mantuviera inactiva–, y finalmente su potencialidad para extender su presencia en tierra, desde el momento en que está igualmente programado un componente anfíbio.

Por otra parte, en la misma reunión de Luxemburgo, los ministros decidieron intensificar el diálogo y los contactos sobre cuestiones de seguridad y cooperación con los países del Magreb y extenderlos posteriormente a Egipto, elevando al nivel ministerial una serie de encuentros que ya se han iniciado a nivel de embajadores<sup>110</sup>.

Ciertamente las "políticas mediterráneas" iniciadas por organizaciones defensivas, como la OTAN o la UEO, pueden contribuir a proporcionar estabilidad en la zona de referencia<sup>111</sup>. Sin embargo, conviene resaltar que el peligro de estas iniciativas radica en que los países de la ribera sur puedan llegar a percibir las como una "injerencia en los asuntos internos de la región", o un intento de hegemonismo en la orilla sur del Mediterráneo,

110. Cfr. OLIVA, E.: "La flota aeronaval pide paso", *Revista Española de Defensa*, junio 1994, nº 76, págs. 50-56.

111. Algún autor como Remacle y Fenaux, considera que incluso podría existir un cierto reparto de funciones: La UEO se encargaría del control estratégico del Mediterráneo Occidental, y la OTAN –girando básicamente sobre el eje EEUU-Reino Unido-Turquía– se encargaría del control estratégico del Mediterráneo Oriental y de la ruta del Golfo. REMACLE, E. y FENAUX, P.: "La Méditerranée vue par l'Occident: un objet stratégique", en *L'Europe et la Méditerranée...*, *op. cit.*, pág. 56.

aprovechando el argumento del peligro que representa el integrismo islámico.

Por lo tanto, convendría partir de una concepción más global de la seguridad, que no se limitara estrictamente a las cuestiones militares, sino que abarcara al mismo tiempo los factores económicos, políticos y económicos, tan dispares como interdependientes en la región mediterránea.

## 2. *La cooperación y el codesarrollo en el Mediterráneo*

La inicial propuesta hispano-italiana concebía el cesto dedicado a la cooperación como núcleo principal de la CSCM, en la medida en que constituye un instrumento prioritario para contribuir al desarrollo armónico del conjunto de la región y para reducir las disparidades económicas y sociales existentes entre ambas riberas. En este sentido se ponía el énfasis en la necesidad de aumentar considerablemente el porcentaje del PNB de los Doce destinado a ayudar a la ribera sur del Mediterráneo<sup>112</sup> y de crear un banco de desarrollo regional o una institución financiera multilateral capaz de aliviar su deuda externa, a cambio de que se controlara y redujera la emigración árabe hacia el Norte.

La Conferencia Euro-Mediterránea mantiene el carácter prioritario de la cooperación, concibiéndola como un instrumento para promover el codesarrollo en la cuenca mediterránea desde una perspectiva pluridimensional que abarque los diversos sectores mutuamente interdependientes. En este sentido, los esfuerzos de diálogo apuntan a la creación a medio plazo de una Zona de Libre Comercio Euromediterránea, a la elevación sustancial de las ayudas comunitarias, así como a privilegiar la cooperación con aquellos países que realicen mayores esfuerzos en aras de la modernización, liberalización y apertura de sus economías.

En efecto, el lugar preeminente que ocupan los países comunitarios mediterráneos en la región determina que la Unión Europea deberá jugar un papel preponderante en el desarrollo de la cooperación. Parece fácilmente constatable que hasta el momento presente los resultados globales de la política mediterránea de la Comunidad Europea han sido variables y desiguales en la medida

112. Concretamente se trazaba como objetivo destinar el 0'25% del PNB de los Doce a esta finalidad, a partir de 1993. *Vid. supra*, nota 48.

en que las distancias en materia de desarrollo económico y social entre las dos riberas, han aumentado considerablemente<sup>113</sup>. Los vínculos contractuales de la Comunidad con la mayoría de los países mediterráneos no miembros se remonta a la década de los sesenta. Estos acuerdos, limitados a los intercambios comerciales y centrados en el libre acceso de los productos industriales y en concesiones específicas para determinados productos agrícolas, se ampliaron en la década de los setenta —en el marco de la Política Global Mediterránea— con el fin de iniciar una cooperación económica y financiera que posibilitara el desarrollo económico y los vínculos de todo tipo a ambas riberas mediterráneas. Tras la adhesión de Grecia, España y Portugal, la CE estableció acuerdos de asociación con Turquía, Chipre y Malta, así como con los demás PTM, con los que, por otra parte, se han venido celebrando protocolos adicionales para paliar el impacto de dicha adhesión<sup>114</sup>.

Hasta finales de la década de los ochenta, la política mediterránea de la CE se había basado fundamentalmente en las concesiones comerciales y en la cooperación financiera. A partir de estas fechas y a raíz de los cambios políticos operados en Europa se produjo una reorientación en la forma de enfocar aquella<sup>115</sup>, que se concretó en la adopción por el Consejo en diciembre de 1990 de la Política Mediterránea Renovada (PMR), cuyo objetivo principal consistía en reforzar la acción de la Comunidad en los PTM, a través del apoyo a las reformas económicas y estructurales emprendidas en algunos de esos Estados con el fin de fomentar su proceso de apertura, mediante nuevos instrumentos de cooperación entre la CE y los PTM, que hasta entonces se habían limitado a acciones de cooperación tradicionales y bilaterales.

113. Vid. en este sentido RHEIN, E.: "La politique méditerranée de la Communauté Européenne", *Confluences Méditerranée*, nº 7, été 1993, págs. 31 y s.s.

114. Para un análisis de la cooperación entre la CE y el Magreb, desde sus inicios en la década de los sesenta hasta la adopción de la Política Mediterránea Renovada, vid. ECHEVARRÍA, C.: "Origen, evolución y perspectivas de la Cooperación entre la Comunidad Europea y los países de la Unión del Magreb Árabe", en *El Magreb: Concertación, cooperación y desafíos* (ed. A. Marquina), M.A.E. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Madrid, 1993, págs. 131 y s.s.

115. Que se plasmaron en una serie de propuestas lanzadas por la Comisión. Vid. en este sentido el documento *Hacia una política mediterránea renovada*. (SEC (89) 1961 final, de 23-11-89 y SEC (90) 812 final, de 1-6-90).

En este sentido, procede hacer notar que la libertad de acceso al mercado comunitario para los productos industriales de los PTM ha tenido efectos positivos, más destacables en aquellos países que han llevado a cabo reformas económicas<sup>116</sup>. Sin embargo, puede afirmarse que con carácter general, las exportaciones procedentes de los PTM no se han diversificado suficientemente —debido principalmente al elevado grado de protección que caracteriza a la mayoría de las economías de la zona— por lo que todavía existe un déficit estructural importante de la balanza comercial con respecto a la Unión Europea. Además de los acuerdos de autolimitación para determinados productos textiles, conviene señalar que el acceso de los productos agrícolas al mercado comunitario ha mejorado considerablemente en las dos últimas décadas, pues se han beneficiado de la eliminación progresiva de los derechos de aduana. A pesar de ello, el porcentaje de exportaciones agrícolas de estos países a la UE es cada vez menor<sup>117</sup>, mientras que se mantiene e incluso aumenta el nivel de importaciones agrícolas de los PTM, lo que demuestra el fracaso de la diversificación de la producción agraria que no ha logrado mejorar su nivel de autosuficiencia alimentaria.

En cuanto a la cooperación financiera y técnica llevada a cabo en las últimas décadas, conviene destacar que si bien ha cubierto necesidades específicas, no ha logrado los efectos globales deseables, ya que los medios utilizados y las políticas seguidas han sido claramente limitados e insuficientes en relación con las necesidades de la región<sup>118</sup>. Por otra parte, aunque se hayan destinado a cubrir deficiencias sectoriales importantes, como la formación profesional o el desarrollo rural, su ejecución ha estado en ocasiones condicionada, en determinados países, por circunstancias políticas o administrativas.

116. Entre 1979 y 1993, el porcentaje de los productos manufacturados dentro de las exportaciones totales a la Unión Europea, para el conjunto de los TPM, ha pasado del 28% al 54%. Este porcentaje es sensiblemente superior en aquellos países que han aplicado medidas de reforma económica, como Marruecos, que ha pasado del 24% al 66%, o Túnez, que ha pasado del 40% al 77%. Por su parte, Israel y Turquía superaron igualmente el 70% en 1992. *Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea ...*, doc. cit., pág. 27.

117. Tan sólo en el caso de Marruecos y Turquía superan el 15% del total de las exportaciones a la UE.

118. La ayuda comunitaria ha representado un 0'1% del PNB para los fondos presupuestarios y el 0'3% para los préstamos del BEI.

La PMR ha supuesto un reforzamiento considerable de la ayuda comunitaria –al introducir nuevos instrumentos de cooperación entre la CE y los PTM– tanto en fondos presupuestarios, como en préstamos del BEI, lo que ha permitido mejorar las políticas sociales, en sanidad, educación, vivienda etc. En efecto, la innovación principal de la PMR ha sido la adopción de instrumentos necesarios para apoyar acciones que interesan a todos los PTM, que ha tenido un claro reflejo en los medios financieros adoptados al efecto: Para el período 1992-96, el Consejo previó fondos presupuestarios por una suma estimada de 230 MECU, y recursos propios del BEI por una suma de 1.800 MECU<sup>119</sup>. Dentro de los primeros, se otorga una importancia destacada a las operaciones de cooperación descentralizada<sup>120</sup>, que constituye un campo prioritario de intervención de los fondos previstos hasta 1996. Los programas de cooperación descentralizada se destinan a crear redes de cooperación entre los agentes de desarrollo socio-económico con el fin de crear vínculos entre la Comunidad y los PTM y entre los propios PTM, a través de una serie de acciones o programas mediterráneos<sup>121</sup>, como

119. A finales de 1993, un 18% del total estaba comprometido para el desarrollo de cuatro operaciones diferentes: 1.– Un préstamo de 80 MECU para un proyecto de telecomunicaciones en Marruecos destinado al desarrollo de la capacidad de la red nacional e internacional. 2.– Un préstamo de 17 MECU para la construcción, rehabilitación o extensión de los centros de depuración y colectores de tres ciudades costeras tunecinas. 3.– Un préstamo de 200 MECU para la construcción del tramo argelino del gasoducto Magreb-España, que unirá a lo largo de 1.870 Km los yacimientos de gas argelinos de Hassi R'Mel y la red española de gasoductos y de otros países europeos, a través de Marruecos, el estrecho de Gibraltar, Córdoba, Teruel y Castellón. La restante ejecución del proyecto –que constituye uno de los objetivos prioritarios de los objetivos de la CE y del Magreb– en el tramo marroquí y español se llevará a cabo mediante otro préstamo de 438 MECU. 4.– Un préstamo de 20 MECU para un proyecto de telecomunicaciones en Jordania. Cfr. *Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la ejecución de la cooperación financiera y técnica con los PTM y de la cooperación financiera en relación con el conjunto de los PTM*. COM (94) final. Bruselas 18-11-1994, págs. 21 y 22.

120. Con un porcentaje del total de los fondos presupuestarios del 43%. Al medio ambiente corresponde el 27%; a la demografía, el 9%; a la cultura y comunicación el 3%; a los capitales riesgo, el 8%; y a las micro-acciones, el 10%. *Ibid.* págs. 19 y s.s.

121. Sobre los mismos, *vid.* ALEGRE, J.: "La coopération décentralisée en Méditerranée", *Confluences Méditerranée*, nº 7, été 1993, págs. 96 y s.s.

MED-INVEST<sup>122</sup>, MED-CAMPUS<sup>123</sup>, MED-URBS<sup>124</sup>, MED-MEDIA<sup>125</sup>, MED-AVICENNE<sup>126</sup>, y CIHEAM<sup>127</sup>.

No obstante, a pesar de la mejoría de la situación experimentada desde que entró en vigor la PMR, existen una serie de factores que indican que el balance global de la acción comunitaria en el Mediterráneo sea, en términos generales, desigual y limitado. En primer lugar, el elevado grado de endeudamiento de los PTM<sup>128</sup> determina que estas ayudas sean insuficientes para responder a sus necesidades financieras reales. En segundo lugar, los desequilibrios en las condiciones económicas y sociales existentes

122. Programa de apoyo a las PYMEs de los PTM, en asociación con los organismos profesionales de la CE. El objetivo de MED-invest es promover en los PTM un entorno favorable al desarrollo de las PYMEs y a la creación de empresas.

123. Que constituye un programa de apoyo a la cooperación entre universidades y centros de educación superior de los PTM y de la CE. El programa MED-campus esta destinado a multiplicar los lazos entre los cuadros docentes, administrativos, técnicos y científicos de las universidades de ambas riberas, mediante el establecimiento de un diálogo permanente. A título experimental, durante el curso 1992-93, la Comisión financió un total de 62 proyectos entre 250 solicitudes. Estos proyectos se basaban principalmente en acciones de formación continua, de investigación aplicada, de equipamientos y de acceso a los bancos de datos de la Comunidad.

124. Programa de apoyo a la cooperación entre colectividades locales de los PTM y la CE. El objeto del programa MED-urbs es crear redes de cooperación transmediterráneas que acerquen ciudades o regiones de ambas riberas con el fin de resolver problemas concretos de desarrollo urbano: gestión de aguas, transportes, medio ambiente, energía, urbanismo, etc. La fase piloto iniciada en 1992, permitió financiar 26 redes que unieron un total de 170 colectividades locales.

125. Programa de apoyo a los organismos relacionados con los medios de comunicación de los PTM y de la CE. El objetivo del programa MED-media es fomentar las relaciones y los trabajos en común entre los profesionales de los medios, con el fin de mejorar las condiciones de ejercicio de la profesión. Las actividades financiadas cubren el intercambio de periodistas y de programas de televisión, la coproducción de emisiones, o el tratamiento de técnicas punteras (televisión de alta definición etc.)

126. Programa de apoyo a los institutos de investigación de los PTM y de la CE.

127. Programa de apoyo a los institutos de formación y de investigación agrícola de los países mediterráneos del Sur y del Este.

128. Desde el final de la década de los setenta, hasta la actualidad la deuda de los PTM ha pasado de 94.000 a 240.000 millones de dólares, cuyo reembolso significa cerca de 20.000 millones por año. Cfr. KHADER, B.: "L'Europe et la Méditerranée: Géopolitique de la proximité", *op. cit.* pág. 290.



en la zona no constituyen un factor coadyuvante en este proceso. Finalmente, las circunstancias políticas presentes no han permitido que la cooperación regional haya pasado de un estado básicamente embrionario.

Por todas estas razones, la Conferencia Euro-Mediterránea deberá prestar una atención prioritaria a la cooperación, y la Unión Europea deberá dar un salto cualitativo en su política mediterránea si quiere afrontar con un mínimo de garantías los desafíos que planean sobre la región desde el punto de vista político, socioeconómico y estratégico.

Dada la interdependencia existente a ambas riberas en numerosos sectores, y en especial en materia de medio ambiente, energía, emigración, comercio e inversiones, la Comisión Europea, a través de una reciente Comunicación al Consejo y al Parlamento<sup>129</sup>, ha propuesto la creación progresiva de una Asociación Euromediterránea, como un objetivo a largo plazo y en el marco de un proceso evolutivo. La política de la Unión debería orientarse claramente a crear las condiciones que permitan lograr un crecimiento duradero y sostenible de los países mediterráneos capaz de reducir las fuentes de inestabilidad existentes en la región.

Para ello debería fomentarse el progresivo establecimiento de la libertad de comercio y una mayor integración económica. En este proceso, que requeriría profundos ajustes económicos y sociales<sup>130</sup>, dadas las enormes dificultades de estos países para llevar a cabo tales reformas, la Comunidad debería aportar las medidas de apoyo necesarias, en la medida en que presentan un bajo nivel de desarrollo, un crecimiento demográfico muy elevado

129. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea...*, doc. cit. Mediante una comunicación posterior, la Comisión ha definido los principales ejes de la Asociación Mediterránea y ha propuesto las prioridades de la cooperación financiera y técnica para el período 1995-1999. Vid. en este sentido *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Reforzar la Política Mediterránea de la Unión Europea: Propuestas para el establecimiento de una Asociación Euromediterránea*. COM (95) final. Bruselas 08.03.1995.

130. Entre otros, sería necesario adaptar el marco reglamentario y económico de estos países; mejorar su competitividad a largo plazo; atraer el máximo volumen de inversiones privadas directas; mejorar la comprensión mutua y la comunicación, y acelerar el desarrollo sostenible económico y social.

—que incide directamente en el desempleo estructural<sup>131</sup> y en los gastos sociales—, la carencia de mano de obra suficientemente cualificada y especializada, así como las diferencias en las tradiciones sociales y culturales.

En este proceso, la progresiva realización del libre comercio con la Comunidad y la adaptación a las numerosas normas comerciales comunitarias, requeriría en cualquier caso la adopción de unos mecanismos transitorios largos, la mejora del acceso a los mercados para sus exportaciones agropecuarias y la necesidad de captar flujos financieros procedentes de fuentes públicas o privadas, para lo cual la UE debería ofrecer todo su apoyo con el fin de modernizar el sistema económico y social de estos países.

La Comisión considera que si estas condiciones se cumplieran podría llegar a establecerse una Zona de Libre Comercio Euro-mediterránea en torno al año 2010, que constituiría la zona de libre comercio más grande del mundo, al abarcar entre 30 y 40 países, con una población de 600 a 800 millones de personas.

Es evidente que este proceso debe acometerse de una forma gradual y progresiva, aunque los primeras fases —que ya se han iniciado<sup>132</sup>— deben intensificarse en el momento presente, aprovechando plataformas como la que ofrece la convocatoria de la CEM.

Por otra parte, este proceso de liberalización comercial potenciará el comercio entre las dos riberas mediterráneas, y es previsible que al mismo tiempo intensifique la cooperación en esta zona, fomentando la creación de empresas conjuntas, impulsando la competitividad industrial y comercial, y en definitiva mejorando la posición de ambas riberas en el mercado mundial.

Para que este proceso de creación de una Zona Económica Euromediterránea sea factible y operativa, será igualmente necesario incrementar sustancialmente la asistencia técnica y financiera

131. Vid. en este sentido, *Explosión demográfica, empleo y trabajadores emigrantes en el Mediterráneo Occidental* (eds. MONTABES, J.; LÓPEZ, B.; y DEL PINO, D.), Universidad de Granada, AECE, 1993, en especial su parte tercera dedicada a "Políticas de empleo en el Mediterráneo Occidental", págs. 169 y s.s.

132. En efecto, Israel es el país que más ha avanzado en el establecimiento del libre comercio, tanto con los países de la Comunidad, como con los de la AELC, y ha iniciado igualmente conversaciones con los países de Europa Central y Oriental. Por otra parte, Chipre y Malta ya han iniciado el proceso de adhesión a la Comunidad, y está previsto que en 1995 se establezca una Unión Aduanera con Turquía. También Marruecos y Túnez han iniciado las negociaciones sobre libre comercio con la Comunidad.

a los países mediterráneos<sup>133</sup>. La Comisión propone que la ayuda financiera de la Comunidad se destine a la consecución de cinco objetivos prioritarios<sup>134</sup>: apoyar el proceso de modernización y reestructuración económica de los PTM; apoyo al ajuste estructural necesario para aquellos países que hayan avanzado menos en esta línea de actuación; fomento de la cooperación regional, particularmente en materia de medio ambiente; intensificar la cooperación económica y financiera Norte-Sur así como entre los propios países del sudeste mediterráneo; y finalmente, apoyo al proceso de paz en Oriente Medio<sup>135</sup>.

Sin embargo, siendo importante la creación de una Zona de Libre Comercio, el proceso hacia una Asociación Euromediterránea, requiere una intensificación de la cooperación en una serie de ámbitos diferenciados, que la CEM deberá canalizar y potenciar al máximo. Los sectores en los que se puede fomentar la cooperación, son, entre otros:

133. La Comisión considera conveniente adoptar un programa global de asistencia técnica y financiera para los países mediterráneos con una dotación de 5.500 MECU para el período 1995-1999. A esta cantidad presupuestaria se añadirán los recursos propios del BEI. Cfr. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Reforzar la política mediterránea de la Unión Europea...*, doc. cit., pág. 3. A partir de 1977, está previsto que la parte fundamental de las actividades de cooperación se agrupe en una segunda partida presupuestaria, MEDA (B7-410), que sustituiría a los protocolos financieros que finalizan el 31 de octubre de 1996, con las únicas excepciones de Malta y Chipre que acaban de negociar nuevos protocolos para el período 1995-1999. Cfr. *Comunicación de la Comisión...* COM (95) 72 final, doc. cit. pág. 15.

134. La Comisión ha definido con posterioridad las prioridades sectoriales para la región mediterránea en el período 1995-1999, concretándolas en tres diferentes: Apoyo a la transición económica (2.300 millones de ecus para potenciar las LYMES, el ajuste estructural y las infraestructuras en materia de transportes, energía y telecomunicaciones); apoyo a un mejor equilibrio socioeconómico (2.600 millones de ecus para infraestructura social, educación, población y sanidad, desarrollo rural y medio ambiente); y apoyo a la integración regional (600 millones de ecus para cooperación descentralizada y otras acciones regionales). *Ibid.*, Anexo I, pág. 20.

135. La Comisión adoptó una estrategia para apoyar el proceso de paz en Oriente Medio, basado en un programa de ayuda de 5 años para los Territorios Ocupados con una dotación de 500 MECU en ayudas y préstamos del BEI; una propuesta para mejorar las relaciones bilaterales de la Comunidad con todos los países interesados; así como una ayuda de la Comunidad para fomentar la cooperación regional, en el marco de la presidencia de la Unión Europea del Grupo de Trabajo para el Desarrollo Económico Regional del proceso de paz. Cfr. doc. COM (93)458 final, de 15 de septiembre de 1993.

– *La cooperación en el ámbito del comercio* debe ser potenciada mediante la adopción de medidas tendentes a la expansión de los intercambios de productos y servicios, eliminando o reduciendo progresivamente toda clase de obstáculos, adaptando los procedimientos aduaneros y otras medidas correspondientes a la imposición indirecta, comercialización, etc.

Asimismo, deben fomentarse medidas de promoción comercial, como el desarrollo de los contactos entre instituciones públicas y privadas de los diferentes países mediterráneos, la difusión e intercambio de informaciones económicas y comerciales, así como en general de toda clase de medidas destinadas a fortalecer la cooperación comercial tanto en el ámbito global mediterráneo como subregional. En este sentido, la Unión Europea debería apoyar activamente las asociaciones subregionales mediterráneas, ofreciendo una financiación adecuada para las instituciones y los programas de infraestructuras. Al mismo tiempo, debería impulsar a aquellos países mediterráneos que hubieran celebrado acuerdos de asociación con la Comunidad, a negociar acuerdos similares entre ellos, con el fin de incrementar el volumen de inversiones exteriores privadas en la zona y desarrollar el comercio regional.

– La cooperación debe ser ampliada a *otros sectores relacionados con el comercio*, como, la banca y otros servicios, los transportes e infraestructuras conexas, así como la potenciación de medidas progresivas para facilitar la liberación de circulación de capitales.

– *La cooperación industrial*, mediante la conclusión de acuerdos entre las partes con el objeto de fomentar la formación y el intercambio de conocimientos técnicos, de patentes y licencias; de crear empresas conjuntas y sociedades mixtas; de intercambiar experiencias e investigaciones en el sector de la industria; de potenciar la creación y ejecución de proyectos de producción y venta en común de productos industriales, etc.

– *En materia de recursos energéticos*, debería fomentarse la creación y ejecución de proyectos comunes, como la interconexión de redes<sup>136</sup>, la extracción de materias primas, el desarrollo de las

136. Como el futuro gasoducto del Magreb (Europe Magreb Pipeline, EMPL) que está concebido para convertirse en la principal fuente de suministro de gas de la Unión Europea durante las próximas décadas. La obra requerirá unas inversiones de 2.750 millones de dólares que serán aportados por las empresas distribuidoras de varios países europeos, entre ellos España. El gasoducto, cuyo

energías alternativas, o la transferencia de tecnologías de ahorro energético.

– *La ciencia y la tecnología* debe ser igualmente un ámbito donde debe establecerse una cooperación más estrecha, mediante el intercambio de información, el fomento de comunicaciones y contactos directos, la preparación y ejecución de programas conjuntos y proyectos de interés mutuo bilaterales o multilaterales, en toda una serie de sectores, que van desde la industria, la energía, la sanidad, la meteorología, la agricultura o la hidrología, entre otros<sup>137</sup>.

– *El sector de la información y de las comunicaciones* debe incluirse en todo proyecto de cooperación, principalmente en lo que respecta a las nuevas tecnologías, a la creación de infraestructuras y al marco reglamentario.

– La cooperación debe alcanzar asimismo a *sectores sociales*, como la educación, los programas sanitarios, la salud y la seguridad en el trabajo, los programas de protección social, etc.

– Otros sectores en los que cabría potenciar la cooperación serían, entre otros, *el turismo* –mediante la adopción de medidas conjuntas que mejoren las infraestructuras turísticas y que fomenten la realización de proyectos turísticos comunes–, o el tratamiento de determinados problemas que afectan a ambas riberas por su interdependencia, como *la emigración ilegal*

funcionamiento está previsto para 1996, constituirá una de las fuentes de suministro energético más importantes para España. El proyecto del tendido de tubo, evaluado inicialmente por las autoridades españolas en 1.100 millones de dólares, será cofinanciado por empresas españolas (Enagas) y portuguesas (Transgas). La participación portuguesa en el proyecto de construcción del gasoducto desde Tarifa, responde al deseo de garantizarse parte de la gestión de una fuente energética que resulta imprescindible para su futuro. La financiación se llevará a cabo igualmente con la participación del FEDER y de préstamos del BEI. Sobre esta última cuestión, *vid. supra*, nota nº 119.

137. Para un análisis del estado actual de la investigación científica y tecnológica en los países árabes mediterráneos, así como de la cooperación tecnológica en la región, *vid. AYARI, CH.: Enjeux méditerranéens...*, *op. cit.*, págs. 129 y ss. Por otra parte, conviene señalar que, coincidiendo con su presidencia semestral de la UE, Francia ha lanzado recientemente la iniciativa "La Europa de la investigación y el Mediterráneo" con participación de países mediterráneos no europeos, como Marruecos o Túnez, con el objetivo de trazar las líneas maestras de colaboración científica en áreas tales como: entorno litoral y gestión de recursos (entre los que se incluirían los pesqueros, siendo éste un sector en el que se requiere fortalecer la cooperación); salud; Comunicaciones y tecnologías avanzadas; formación y empleo.

—analizando sus causas y promoviendo medidas para actuar en sus orígenes que permitan controlar el fenómeno, al mismo tiempo que se favorece la integración de los inmigrados legales en las sociedades de destino—, *el terrorismo, el crimen organizado o el narcotráfico*.

— *La protección del patrimonio medioambiental* debe ser sin duda un ámbito donde la cooperación debe ser intensificada. En efecto, la progresiva utilización del medio marino mediterráneo a todos los niveles, unida a la explosión demográfica en la ribera sur y a la acelerada industrialización en el norte<sup>138</sup>, han planteado con toda su intensidad el debate sobre el problema vital que supone la preservación de los ecosistemas mediterráneos.

Por otra parte, la creciente urbanización del litoral<sup>139</sup>; el fenómeno también creciente del turismo<sup>140</sup>; el éxodo rural; el vertido masivo de residuos industriales —con elevada concentración de metales pesados, fertilizantes y pesticidas— de petróleo y derivados<sup>141</sup>; de aguas sin depurar, así como la polución de

138. Mientras la principal fuente de contaminación en el Mediterráneo proviene de los tres países más industrializados de la región: Francia, Italia y España; los países de la ribera sur presentan un perfil de problemas ecológicos diferente: erosión del suelo, desertificación, escasez de agua, y principalmente, el elevado crecimiento demográfico.

139. En la actualidad existen más de cien ciudades litorales con una población superior a los cien mil habitantes, y el crecimiento urbano continua a un ritmo tan acelerado que se prevé que para el año 2025 habrá un total de 350 millones de habitantes en ambas riberas mediterráneas.

140. El Mediterráneo acoge anualmente unos 110 millones de turistas —una tercera parte del turismo mundial— y se prevé que hasta el año 2025 esta cifra podría crecer hasta alcanzar los 200 millones. Los efectos del turismo masivo sobre el medio ambiente mediterráneo son negativos, en la medida en que provoca la urbanización intensiva de la costa, la destrucción de bosques y de zonas de gran valor paisajístico para construir complejos urbanísticos, problemas de abastecimiento debido al consumo masivo de agua, aumento de residuos y contaminación, etc.

141. Se calcula que el Mediterráneo soporta anualmente unas 635.000 Tm de contaminación por petróleo, procedentes de vertidos efectuados por barcos y de residuos industriales. El Mediterráneo —con una superficie marítima del 1% mundial— concentra entre 1/8 y 1/4 de la polución mundial ocasionada por los petroleros que circulan intensamente por sus aguas —en 1990 se transportaron por aguas mediterráneas 1.200 millones de Tm de petróleo, que supusieron el 22% del tráfico mundial—. Además de esta polución sistemática y permanente, el Mediterráneo soporta las consecuencias añadidas de los accidentes petrolíferos, que en el período 1977-1987 alcanzaron un total de 97, cuatro de los cuales superaron las 10.000 Tm de vertido. Cfr. KHADER, B. y RAVENEL, B.: "L'éco-

origen nuclear<sup>142</sup>, determinan la imperiosa necesidad de potenciar al máximo los mecanismos de cooperación entre ambas orillas con el fin de limitar los efectos perniciosos de todo tipo de actividades incontroladas o peligrosas para los ecosistemas mediterráneos.

En este sentido, una medida de gran utilidad sería la definición de prioridades medioambientales, en sectores como el agua, los deshechos, la polución atmosférica, la protección del suelo y de la costa, así como la armonización progresiva de medidas legislativas sobre la contaminación del agua y del aire.

Aunque existen en la región determinados mecanismos de cooperación en el marco de las relaciones de vecindad<sup>143</sup>, o de la cooperación multilateral<sup>144</sup>, sería conveniente potenciar estas manifestaciones, mediante la puesta en práctica de instrumentos adecuados, como la información y consulta entre los Estados; la evaluación previa del impacto ambiental de toda actividad potencialmente peligrosa; el recurso a los medios tecnológicos más adecuados, o a mecanismos de actuación rápida en caso de accidentes para limitar al máximo sus efectos sobre el medio ambiente.

«système méditerranéen: chronique d'une mort annoncée», in *L'Europe et la Méditerranée. Géopolitique de la proximité*, op. cit. pág. 120.

142. Vid. *supra*, nota nº 94.

143. Como la cooperación en materia medioambiental llevada a cabo en el Adriático (entre Italia, la ex-Yugoslavia, Albania y Grecia), o en el marco de la CE (los cuatro países mediterráneos y Portugal). En la ribera sur, puede mencionarse, la Carta magrebí del medio ambiente y del desarrollo y el Plan de acciones prioritarias, adoptado en 1990.

144. Iniciada tras la Conferencia de Estocolmo de 1972, y consolidada con la creación en Barcelona, en 1975, de una comunidad de 17 países –Albania se incorporó en 1990– destinada a la protección medioambiental en el Mediterráneo. La Unidad de Coordinación del Grupo puso en marcha un Plan de Acción para el Mediterráneo (PAM), en cuyo marco se han ido creando una serie de eco-instituciones mediterráneas, con el objetivo de actuar en una serie de sectores determinados: el MEDPOL con sede en Atenas, se ocupa de la polución marina; un centro –con sede en Malta– de prevención de riesgos marítimos relativos al transporte de hidrocarburos, o a los productos químicos; un centro –con sede en Túnez– para la preservación de las áreas litorales protegidas; una red de cien parajes históricos litorales, cuya coordinación se realiza desde Marsella; un centro en Split (Croacia) encargado del Programa de acciones prioritarias; y un centro de actividades regionales del Plan Azul, en Sofía-Antipolis con el objeto de llevar a cabo investigaciones prospectivas sobre el Mediterráneo. Cfr. GRENSON, M. y BATISSE, M.: *Futures for the Mediterranean: the Blue Plan*, Oxford University Press, 1989.

Es evidente que para lograr estos fines habrá que recurrir a la celebración de acuerdos internacionales y, en su caso, a la creación de organismos regionales de cooperación, que deberán actuar coordinadamente en el ámbito del medio ambiente y del desarrollo teniendo en cuenta las íntimas conexiones existentes entre ellos.

– La *cofinanciación de carreteras*, la construcción de universidades, la *creación de empresas agrícolas*, el incitar con fondos públicos a empresarios europeos a canalizar su producción hacia el la ribera sur del Mediterráneo, supondría inscribir la prosperidad de la región en una misma perspectiva de futuro. En efecto, el acercamiento progresivo de los niveles de vida de ambas orillas debería convertirse en un objetivo común, adaptando gradualmente la cooperación a los niveles existentes entre los Estados de la ribera Norte, y que la Unión Europea desea transmitir a sus relaciones con Europa del Este<sup>145</sup>.

– La cooperación debe incluir igualmente la *investigación y la colaboración en técnicas punteras*, así como la puesta en marcha de políticas euro-árabe-mediterráneas que fomenten el intercambio de profesores y estudiantes<sup>146</sup>, y de estrategias de formación integradas en el contexto de las relaciones Universidad-empresa, o de la formación profesional, que faciliten la reinserción en sus

145. Desde la caída del muro de Berlín puede afirmarse que el Mediterráneo "compite" con el Este de Europa por atraer la atención de la UE. España se ha mostrado tradicionalmente partidaria de reforzar la cooperación actual e ir hacia acuerdos europeo-magrebíes al estilo de los establecidos por la CE con la antigua Checoslovaquia, Polonia y Hungría. Este paralelismo entre el Este y el Magreb ha venido despertando fuertes recelos en el seno de la Comisión Europea y en los países del Norte de la Comunidad, hasta fechas muy recientes, en que parece haberse producido un cambio significativo en dicha actitud.

146. Una iniciativa en esta dirección, la constituye la Universidad del Mediterráneo (Unimed), en la que participan una treintena de universidades de países situados a ambos lados de la cuenca mediterránea. La Unimed se constituyó en junio de 1991, cuando 23 universidades de países ribereños del Mediterráneo se organizaron para favorecer el progreso científico y cultural de la región con programas pedagógicos comunes destinados a especialistas. Su sede permanente radica en la Universidad La Sapienza de Roma. Actualmente participan en la Unimed, cuatro universidades españolas: La Universidad de Barcelona (UB), la Complutense de Madrid, la de Sevilla y la de Granada.

Los recursos de la Universidad del Mediterráneo proceden de los propios socios y también de la CE, que participa en la financiación de cursos organizados en el marco de programas internacionales.



países de origen de aquellos trabajadores inmigrados que así lo deseen.

El modelo de cooperación a desarrollar no puede por lo tanto reducirse a un incremento de la transferencia financiera, y mucho menos si se presenta bajo la forma exclusiva de préstamos, dado el alto nivel de endeudamiento de los países de la ribera sur. En definitiva se trata de incrementar el nivel de cooperación hasta convertirlos en verdaderos socios, transfiriendo tanto tecnologías como su correcta utilización, pues la experiencia demuestra que no puede haber desarrollo en dicha zona sin una verdadera mutación cultural de las fuerzas de trabajo.

Sin duda, existe una estrecha dependencia de la ribera sur frente a Europa y aunque los lazos económicos son muy fuertes, la desigualdad prevalece, dada la inserción dependiente de los países del sur del Mediterráneo en el universo europeo. En efecto, la balanza de intercambios es desigual, pues el Sur exporta preferentemente materias primas con precios fijados en condiciones difíciles, mientras importa del Norte bienes de equipo y productos de consumo, provocándose de esta forma una relación comercial perversa que empobrece progresivamente a unos y enriquece cada vez más a otros. En este contexto, Europa no se vería gravemente afectada por la pérdida de los mercados del Magreb, pero la situación inversa sería difícilmente sostenible pues los efectos derivados de la misma comprometerían seriamente el acceso de esta zona al desarrollo económico.

Por lo tanto, la Conferencia Euro-Mediterránea (CEM) deberá encaminarse a aportar los instrumentos necesarios para la progresiva modificación de este esquema, fomentando la puesta en práctica de estrategias comunes de cooperación y desarrollo que favorezcan a su vez la formación de un espacio mediterráneo de codesarrollo.

Finalmente, debería potenciarse la creación de estructuras y plataformas regionales de cooperación, como la Unión del Magreb Árabe (U.M.A.) o la recientemente celebrada Conferencia Económica de Oriente Medio y Africa del Norte<sup>147</sup>, que

147. La Conferencia se desarrolló en Casablanca (Marruecos) entre los días 28 y 30 de octubre de 1994, con la participación de representantes del mundo político y financiero de más de 65 países. La "Declaración de Casablanca", cerró una conferencia que tuvo como resultados tangibles tanto la discusión sobre grandes planes de reconstrucción económica, como la falta de decisiones prácticas para llevarlos a cabo. La declaración final, que ocupa cinco folios y esta

provoquen un efecto multiplicador en los intercambios horizontales entre los diferentes países, y en la programación y puesta en práctica de planes de codesarrollo y prosperidad conjunta mediante el establecimiento de un progresivo entramado de intereses comunes.

### 3. *La dimensión humana: derechos humanos y diálogo intercultural*

Los desequilibrios y disparidades presentes en ambas riberas mediterráneas en el ámbito económico y social, se proyectan igualmente en el ámbito cultural. En efecto, puede afirmarse que si la antigua confrontación Este-Oeste, se mantenía dentro de un mismo marco cultural, planteándose entre dos modelos económicos y sociales diferentes así como en términos de poder militar, las relaciones entre el Norte y el Sur del Mediterráneo se plantean en numerosas ocasiones en términos de confrontación cultural, en la medida en que existen dos identidades culturales diferentes.

Precisamente por esta razón, si la propuesta de Conferencia de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) incorporaba un tercer "cesto", relativo a la dimensión humana —a imagen y semejanza de la CSCE—, la Conferencia Euro-Mediterránea (CEM) no podrá eludir esta importante cuestión, que incluiría tanto una aproximación en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, como el diálogo, tolerancia y comprensión entre sociedades, civilizaciones y creencias existentes a

dividida en nueve puntos, recoge como principales proyectos las bases que permitan crear en el futuro una Comunidad Económica del Próximo Oriente y del Norte de Africa, que implicaría la libre circulación de personas, mercancías y capitales. Tales proyectos se articulan en torno a la constitución de una oficina regional de turismo, la creación de una Cámara de Comercio y un Consejo de Inversiones. La declaración propone igualmente la creación de un banco internacional para asistir al desarrollo de la región con un capital de 10.000 millones de dólares, que trabajaría para un mercado de 300 millones de personas. Sin embargo, dada la falta de consenso, se acordó posponer la decisión final sobre esta cuestión hasta mediados de 1995 en que se celebrará la próxima reunión en Ammán. El éxito de la Conferencia —a la que no asistieron Siria, Irán e Irak— se vincula al desarrollo del proceso de paz arabe-israelí y en particular a la cuestión palestina. Cfr. *Revista Española de Defensa*, noviembre de 1994, nº 81, págs. 54 y 55.

ambos lados del Mediterráneo, lo que se ha venido en llamar diálogo intercultural.

Por lo que hace referencia a la primera de las cuestiones, relativa a la necesaria aproximación en materia de *derechos humanos*, conviene poner de manifiesto que el Mediterráneo constituye una línea de fractura entre dos civilizaciones diferentes que se manifiesta en una concepción también diferente de los derechos humanos.

En efecto, mientras en la ribera Norte, el mundo occidental —de tradición cristiana pero secular y racionalista— tiene una concepción de los derechos humanos forjada en la influencia de las culturas griega, romana y judeo-cristiana<sup>148</sup>, que gradualmente ha ido colocando a la persona humana como centro del sistema y a la libertad y la igualdad como valores superiores; en la ribera Sur, el predominio del Islam proyecta una dimensión diferente de los derechos humanos, basada principalmente en una concepción teológica —en la medida en que tiene como último fundamento la voluntad divina—, y al mismo tiempo teocéntrica —desde el momento en que la persona sólo tiene valor como reflejo de la naturaleza divina—.

Esta diferente concepción se ha visto frecuentemente reflejada en el proceso de discusión y posterior adopción de ciertos instrumentos internacionales en el seno de las Naciones Unidas, desde el momento en que algunos de los derechos allí reconocidos, pueden entrar en contradicción con algunos preceptos islámicos, en particular los referidos a la libertad religiosa y de culto, el estatuto de la mujer o la imposición de determinadas penas o sanciones, aunque no todos los Estados musulmanes acogen con el mismo rigor e intensidad en su legislación interna, tales preceptos.

El hecho de que en el Mediterráneo confluyan dos civilizaciones diferentes que se manifiestan en una concepción también diferente de los derechos humanos, plantea con toda su intensidad la polémica universalidad-relativismo en esta materia, por lo que parece más necesario que nunca buscar puntos de aproximación que conduzcan a un equilibrio entre la universalidad y el respeto de las particularidades nacionales y regionales, así como de las

148. Cfr. HERSCH, J.: "Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos en el contexto europeo", en *Los fundamentos filosóficos de los derechos humanos*. Serbal/UNESCO, 1985, págs. 148 y s.s.

circunstancias políticas, económicas, culturales y religiosas, sin que, en ningún caso, ello pueda servir de pretexto a los Estados para negar la existencia de una serie de derechos fundamentales mínimos y reconocidos por toda la comunidad internacional, que forman parte integrante del *standard minimum*.

Los puntos de convergencia deben ser evidentemente buscados con actitud positiva, pues es constatable que la protección de los derechos humanos en la región mediterránea presenta un grado desigual de efectividad, que viene determinada, en unos casos, por la existencia de sistemas democráticos consolidados, o en otros, en vías de democratización, así como por la pertenencia de algunos de ellos a organizaciones regionales, como el Consejo de Europa o la Unión Europea, cuya influencia es, sin duda, muy positiva en este ámbito.

Partiendo de la constatación de dicha desigualdad en cuanto a la concepción, aplicación y efectividad en el cumplimiento de los derechos humanos, conviene, no obstante, poner de manifiesto que existen en la actualidad una serie de factores que pueden servir de puntos de encuentro o conexión entre ambas riberas mediterráneas:

En primer lugar, el hecho de que exista un significativo número de ratificaciones o adhesiones a los instrumentos internacionales y mecanismos de control de derechos humanos, ya sean de ámbito universal o regional, tanto en la ribera norte como en la ribera sur, aunque conviene señalar que su nivel de efectividad puede verse mermada, en algunos casos, por la formulación de reservas, que afectan, principalmente en la ribera sur, a aquellos instrumentos internacionales relacionados con la organización familiar<sup>149</sup>.

Existen, por otra parte, una serie de declaraciones o documentos islámicos de derechos humanos<sup>150</sup> que tienden a re-

149. Cfr. RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J.: "La protección internacional de los derechos humanos y el mundo árabe", en *Democracia y derechos humanos en el mundo árabe* (ed. G. Martín Muñoz). M.A.E. Agencia Española de Cooperación Internacional. Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe. Madrid, 1993, págs. 103 y s.s.

150. Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, se han adoptado un total de nueve documentos: seis en el contexto del Islam y tres en el mundo árabe. Cfr. MARTÍN MUÑOZ, G.: "Les droits de l'homme et les transitions vers la démocratie dans les pays arabes. Bilan après la guerre du Golfe", en *Crise du Golfe et ordre politique au Moyen-Orient*. Institut de Recherches et d'Etudes sur

afirmar, con mayor o menor intensidad, una identidad islámica en la materia, y que sin ánimo de ruptura con los instrumentos adoptados en el seno de las Naciones Unidas, recalcan la especificidad del derecho islámico.

Un factor de aproximación en la materia que nos ocupa puede venir determinado por el papel destacado que en la esfera de la promoción de los derechos humanos debe ser reconocido a las Organizaciones No Gubernamentales tanto en la ribera Norte como en la ribera Sur del Mediterráneo. En efecto, la acción de las ONGs de ámbito internacional o interno, ha alcanzado un nivel remarcable, tanto en el contexto de la participación en el proceso de creación de normas, como en el de su aplicación, control y denuncia de su violación<sup>151</sup>. El movimiento asociativo de derechos humanos en los países de la ribera sur mediterránea, alcanza, si cabe, una mayor relevancia, en la medida en que no existen sociedades civiles fuertes y estructuradas ni sistemas democráticos consolidados.

Los problemas en presencia en los Estados de la ribera norte —además del terrible conflicto que asola el territorio de la antigua Yugoslavia y que ha provocado un cuadro permanente de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos— vienen determinados por la existencia de minorías, por el fenómeno de la inmigración y por el desarrollo del racismo y la xenofobia. En cambio en la ribera sur —además del conflicto de Oriente Próximo que parece hallarse en vías de solución, aunque el proceso será probablemente largo y complejo— los problemas en presencia son principalmente los desequilibrios económicos y sociales, así como la extensión del fundamentalismo islámico radical y violento<sup>152</sup>, principalmente en Argelia y Egipto.

Por otra parte, los desequilibrios sociales y económicos entre el Norte y el Sur provocan enormes flujos migratorios que multiplican los *contactos humanos* entre personas pertenecientes a

le Monde Arabe et Musulman. Collection *Etudes de l'Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS, Paris, 1993, págs. 151 y s.s.

151. Una interesante iniciativa en este ámbito, lo constituye la creación de un "Observatorio mediterráneo de derechos humanos", cuyas bases fueron establecidas en junio de 1994 en la ciudad francesa de Montpellier. Cfr. BALTA, P.: "En Méditerranée, une coopération semée d'embûches", *Le Monde Diplomatique*, octubre 1994, pág. 23.

152. Sobre el fenómeno del fundamentalismo islámico en el Magreb, vid. SÁINZ DE LA PEÑA, J. A.: "El islamismo radical en el Magreb", en *El Magreb: Concertación...*, *op. cit.*, págs. 249-391.

diversos pueblos y culturas. Y precisamente debe destacarse la importancia de este factor humano en la búsqueda de medios para disminuir la tensión existente en el Mediterráneo, en la medida en que puede convertirse en un instrumento eficaz de comunicación.

Para ello debe potenciarse el desarrollo de los contactos entre personas, respetando los lazos familiares y facilitando la reunificación de las familias, así como los intercambios y viajes personales o profesionales, fomentando los encuentros entre jóvenes, y simplificando los procedimientos de entrada y salida, lo que implicaría asimismo una reducción de las tasas de visados. Es evidente que la política de inmigración de la Unión Europea no se encamina en esta dirección, por lo que convendría revisar algunos de los parámetros en que aquélla se basa.

Finalmente, por lo que respecta al *diálogo intercultural*, conviene poner de manifiesto que tradicionalmente el Mediterráneo ha constituido un espacio en cuyo seno han cohabitado en el curso de la historia culturas y civilizaciones diferentes, siendo igualmente la cuna de las tres grandes religiones monoteístas: cristianismo, islamismo y judaísmo.

En la actualidad, el Mediterráneo se configura como un lugar de encuentro cultural entre Europa, Africa y Asia, que podría convertirse en un futuro próximo en una especie de laboratorio de pruebas para la comunicación humana intercultural, en un mundo en el que las fronteras administrativas han dejado de ser fronteras económicas y en el que es previsible que tampoco sean ni culturales ni étnicas en un futuro próximo.

Para fomentar el diálogo intercultural entre ambas riberas convendría potenciar al máximo las relaciones y los contactos entre instituciones públicas y privadas en el ámbito de la cultura con la finalidad de proporcionar un conocimiento recíproco más amplio de las manifestaciones culturales de todo tipo: artístico, teatral, musical..., así como fomentar proyectos conjuntos en el ámbito editorial, de los medios de comunicación o de la protección del patrimonio histórico-artístico, entre otros<sup>153</sup>.

Es evidente que el hecho de valorar la importancia de la dimensión humana en general y del diálogo intercultural en

153. Una propuesta detallada de los ámbitos prioritarios de la cooperación en el Mediterráneo, y en particular de los relativos al diálogo intercultural, puede verse en el Anteproyecto de Carta Mediterránea, elaborado por el *Grupo Carta Mediterránea*. Vid. *supra*, nota nº 77.

particular, en el ámbito mediterráneo, implica reconocer en pie de igualdad –en la medida en que la superioridad económica no conlleva necesariamente la superioridad cultural– la existencia de otras identidades culturales, así como el esfuerzo de comprenderlas y extraer los valores positivos que aportan, con el objetivo último de poner en práctica la comunicación intercultural. Los instrumentos necesarios para alcanzar tales objetivos deben ser múltiples y diversificados, siendo en particular apropiados, entre otros, el fomentar encuentros de intelectuales y especialistas de diferentes culturas y religiones<sup>154</sup>; el facilitar el intercambio de estudiantes de las diversas universidades mediterráneas<sup>155</sup>; el potenciar la creación de centros de investigación y de enseñanza superior de ámbito mediterráneo<sup>156</sup>; el conceder al turismo una

154. Tras la guerra del Golfo han proliferado una serie de iniciativas, principalmente en el ámbito cultural: coloquios, encuentros, seminarios, redes diversas, estudios, ensayos, publicaciones etc. Un ejemplo reciente de este tipo de iniciativa lo constituye el encuentro internacional *Tres religiones: un compromiso de paz* llevado a cabo en noviembre de 1994 en la Universidad de Alcalá de Henares, en el que se dieron cita ciento veinte miembros de las religiones cristiana, musulmana y judía con la finalidad de reforzar el proceso de paz en Palestina y de establecer cauces de comunicación y diálogo entre las tres religiones monoteístas. Por otra parte, en mayo de de 1994, se creó en Casablanca la "Red de Librerías del Mediterráneo", por iniciativa de la Fundación Europea de la Cultura y la Fundación Seydoux –que publica cada dos años el "Repertoire méditerranéen" que describe más de 500 centros de investigación de los países ribereños–. Otras iniciativas recientes han sido la creación en 1992 del "Club de Marsella", que inspirado en el Club de Roma, lleva a cabo ensayos sobre la cuenca mediterránea. Finalmente, cabe destacar igualmente que en junio de 1994 el director general de la Unesco, inició contactos para definir los grandes ejes de un programa cultural a escala regional. Cfr. BALTA, P.: "En Méditerranée, une coopération semée d'embûches", *op. cit.*, pág. 23.

155. Como ha quedado dicho (*vid. supra*, nota nº 123) el programa Med-Campus está destinado al intercambio y formación de universitarios de los países ribereños no comunitarios. En concreto los estudiantes de las universidades de Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez y Turquía son los beneficiarios del programa. En los planes de estudios financiados por el Med-Campus tienen que participar al menos dos universidades de dichos países.

156. Además de la mencionada Universidad del Mediterráneo (Unimed) en la que participan actualmente una treintena de universidades de países de ambas riberas mediterráneas (*vid. supra*, nota nº 146), existen en el ámbito universitario otras iniciativas como la Universidad Internacional Islámica Averroes, o el proyecto de creación de la Universidad Euro-árabe, que con sede en Granada, aspira a convertirse próximamente –a partir del actual Seminario Permanente de la Universidad Euro-árabe– en un centro dinámico y cosmopolita de enseñanza

orientación más humana y cultural; o el promover el hermanamiento y la participación de ciudades como vehículos para el entendimiento y la tolerancia entre ciudadanos de diferentes países, culturas o religiones<sup>157</sup>.

Finalmente, deberían ponerse en práctica amplios programas de comunicación tendentes a ensalzar los valores de la cooperación, la tolerancia, el respeto a la diversidad y la eliminación de los prejuicios racistas y xenófobos, así como a superar el desconocimiento mutuo de las especificidades culturales de ambas riberas, favoreciendo al mismo tiempo una visión global de la región mediterránea.

## V. CONCLUSIONES

La disparidad en los factores económicos, políticos y sociales, existente en el Mediterráneo y su percepción desde la ribera norte como fuente de inestabilidad en la región, ha generado

superior, cuyo mantenimiento económico correría a cargo de la Unión Europea y de la Liga de Estados Arabes.

157. Con esta finalidad se convocó la Conferencia de las Ciudades del Mediterráneo, que se ha desarrollado durante los días 8 y 9 marzo de 1995 en Barcelona, por iniciativa de una serie de ciudades mediterráneas, como El Cairo, Haifa, Túnez, Marsella y Roma –además de Barcelona–, con el apoyo de las Naciones Unidas, la Unesco, el Consejo de Europa, la UE, y las dos principales asociaciones mundiales de ciudades. La Conferencia –a la que asistieron 36 ciudades pertenecientes a 18 países mediterráneos– combinó sus sesiones de debate y reflexión general con grupos de trabajo sobre temas específicos, como las relaciones económicas y comerciales, transporte y medio ambiente, cooperación, salud pública y migraciones, cultura, turismo, etc. La Declaración Final –que recoge el deseo de los participantes de estar presentes en la próxima Conferencia Euro-Mediterránea– reafirma el papel activo de las ciudades, complementario al de los Estados, en el fomento del diálogo y la cooperación, y hace un llamamiento a potenciar el entendimiento entre todos los pueblos mediterráneos, así como a promover la democracia y el respeto de las minorías, el desarrollo económico equilibrado, el medio ambiente y la solución pacífica de controversias. Entre los acuerdos más destacables, cabe señalar –además de la constitución de un mecanismo estable de coordinación entre las ciudades y la propia continuidad de la Conferencia– la creación de un Centro de Cooperación Mediterránea, con la finalidad de gestionar proyectos de cooperación, que contarán con financiación comunitaria. Cfr. *Conferencia Ciudades del Mediterráneo*, Barcelona, 8 y 9 de marzo de 1995. Ajuntament de Barcelona, Gabinet de Relaciones Exteriores, Barcelona, 1995.



en los últimos años una multiplicidad de propuestas de diálogo, desde una concepción subregional o global mediterránea.

Tanto la propuesta conjunta hispano-italiana de una CSCM –siguiendo el diseño de la CSCE– como las desarrolladas en el ámbito del Mediterráneo Occidental obedecen a estas preocupaciones y se encaminan a potenciar la estabilidad y la cooperación en la región. La convocatoria de la Conferencia Euro-Mediterránea a celebrar en Barcelona en noviembre próximo, se inscribe igualmente en estas coordenadas, aunque su configuración en cuanto a estructura y participantes presenta una dinámica propia y diferenciada de las anteriores, en la medida en que se concibe como un foro que reunirá a la Unión Europea y a sus "socios mediterráneos", quedando fuera por lo tanto no sólo otros Estados mediterráneos –como Libia, Albania o los surgidos de la desaparición de Yugoslavia– sino también determinadas potencias extra-mediterráneas o los países del Golfo, que eran asistentes potenciales a la CSCM.

Por lo que respecta a la estructura, parece ser que la CEM se apartará del esquema de los tres "cestos", que a imagen y semejanza de la CSCE había configurado la propuesta inicial de la CSCM, para orientarse en un sentido menos ambicioso en torno a una dimensión política, de seguridad y de cooperación económica. No obstante, la interdependencia entre tales factores y su conexión con los "cestos" originarios, determinan que la Conferencia no podrá eludir el tratamiento de algunas cuestiones que condicionan cualquier intento de actuación concertada en la zona de referencia. Éstas podrían estructurarse mediante la adopción de un código de conducta o declaración –que en el futuro podría derivar hacia una Carta Mediterránea– que respetando las especificidades culturales del mundo árabe-musulmán incorporara el compromiso de avanzar hacia la democracia y el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidas las minorías, así como la renuncia del recurso a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial de los Estados participantes. Otras cuestiones, que igualmente podrían ser incorporadas serían la cooperación en materia antiterrorista o la recomendación de adherirse al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

Un lugar central debe ser destinado en el seno de la Conferencia a la potenciación de la cooperación en la región mediterránea, que dada la indiscutible interdependencia en

numerosos sectores, en particular en medio ambiente, emigración, energía, inversiones y comercio, debe orientarse hacia la consecución de lo que la Comisión Europea ha denominado una "Asociación Euromediterránea", mediante la constitución a medio plazo, de una Zona de Libre Comercio en la región, así como de importantes ayudas financieras que faciliten el proceso de modernización y de reestructuración económica de los países interesados.

Finalmente, la Conferencia debe articular un mecanismo de seguimiento, mediante la creación de una secretaría permanente, así como la celebración de reuniones de continuidad, ya sea a nivel de altos funcionarios y de expertos, como de ministros o incluso de Jefes de Estado o de Gobierno de los países participantes.

En definitiva, la Conferencia Euro-Mediterránea debe constituir un instrumento de consolidación de las diferentes propuestas lanzadas con anterioridad que potencie a su máxima expresión todas las iniciativas que manifiesten la voluntad de construir un futuro común y un entramado de intereses, desde el momento en que se configuran como la consecuencia directa de la profunda interdependencia que en última instancia existe entre ambas riberas mediterráneas.

Embrionarias de momento, tales iniciativas deberían recibir un fuerte impulso para que la Conferencia Euro-Mediterránea llegue a ser creíble, no sólo en cuanto a su constitución y continuidad, sino también en cuanto a sus resultados, en la medida en que constituiría sin duda un instrumento esencial para aportar mecanismos de distensión y estabilidad en una región vital para Europa y el mundo.

Lleida, marzo de 1995