

# EL DESAFÍO MEDITERRÁNEO: ESTRUCTURAS DE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD

Pedro Moya Milanés  
*Diputado del PSOE  
y portavoz de la Comisión de Defensa del Congreso.*

## **Iniciativas mediterráneas**

En los últimos cinco años, un conjunto de iniciativas han ido surgiendo dirigidas a la promoción de la cooperación entre los países de la región mediterránea con vistas a poner remedio o alivio a las numerosas causas de inestabilidad en el área.

Tradicionalmente, la política mediterránea de la Unión Europea (UE) ha sido principalmente una política de cooperación económica. Es el caso de la política mediterránea renovada lanzada en 1990. Aunque dicha política ha conducido a un incremento significativo en los compromisos de ayuda financiera de la UE hasta alcanzar un total de 4.000 millones de ecus en el periodo 1992-1996, sin embargo no se ha llegado a producir un cambio cualitativo. Hasta fechas recientes los países europeos del Sur no dejaban de señalar además la disparidad existente entre la masiva ayuda concedida a los países del centro y este de Europa desde 1990 y la escasez de recursos asignados a la política mediterránea.

Preocupados por equilibrar dicha relación, y con la presión de países como España e Italia, el Consejo de Europa de Corfú (junio 1994) mandó al Consejo de Ministros «evaluar, junto con la Comisión, la política global de la UE en la región mediterránea y las posibles iniciativas para fortalecer dicha política en el corto y medio plazo». La Cumbre europea de Essen (diciembre, 1994) planteó crear un partenariado euromediterráneo, diseñado no sólo para promover el desarrollo económico de la región sino también para «apoyar a los países mediterráneos en sus esfuerzos por transformar progresivamente su región en una zona de paz, estabilidad, prosperidad y cooperación». En dicha línea, el Consejo anunció su decisión de convocar, durante la Presidencia española de la Unión, una Conferencia Ministerial Euromediterránea, con la participación de todos los países afectados, para «enfrentar todas las cuestiones relevantes desde la perspectiva política, económica, social o cultural.» Dicha Conferencia se ha plasmado finalmente en la Conferencia de Barcelona, celebrada los pasados 27 y 28 de noviembre.

Hasta llegar a este hito ha sido necesario pasar por el lanzamiento de un conjunto de iniciativas de cooperación multilateral que han jalonado el diálogo euro-árabe a lo largo de los últimos años. Cabe mencionar entre ellos el «Diálogo 5+5», los planes para una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo (CSCM) impulsada por España e Italia en septiembre de 1990, el Foro para el Diálogo y la Cooperación en el Mediterráneo (Foro Mediterráneo), el impulso al proceso de paz en Oriente Medio..., etc. Algunas de las iniciativas cuajaron y dieron lugar a escenarios de diálogo a diferente nivel

en cuanto a países representados y otras, como la CSCM, tropezaron con obstáculos que, si bien impidieron su celebración, no evitaron que el espíritu de la misma se proyectara sobre iniciativas futuras.

### **La Conferencia de Barcelona. La dimensión económica**

Se llega así a noviembre de 1995 a la Conferencia de Barcelona bajo la Presidencia española de la UE. Puede decirse que uno de sus rasgos distintivos y que hasta la fecha no había podido conseguirse es el de la globalidad. Globalidad territorial y temática. Se abre paso a la gran región euromediterránea, un espacio de paz y estabilidad económico-político y humano de 800 millones de habitantes, el primero que se asienta sobre dos continentes.

Territorialmente supone que 15 países de la UE y 12 de la cuenca sur mediterránea se sienten por primera vez a una mesa y deciden mirar al futuro y no al pasado. También puede hablarse de globalidad temática pues el proyecto se asienta sobre tres pilares: el político, el económico y el humano.

El pilar político consagra los principios democráticos, no respetados en todos los países y fija un diálogo ministerial permanente. El económico prevé una zona de libre comercio para el año 2010; y el humano establece la cooperación de universidades, empresas y sectores profesionales.

Sin duda, el pilar económico acapara la atención preferente y suscita mayores acuerdos. No en vano, todos los países tienen conciencia de que el desarrollo económico es el motor imprescindible que puede sacar a la ribera sur de la desestabilización y el subdesarrollo.

El establecimiento de una zona de libre comercio para el año 2010 con su consiguiente desarme arancelario y jalonado por acumulación de acuerdos bilaterales entre la UE y los países del Sur, constituye el elemento cualitativamente más novedoso y de mayor importancia. Supone además la consagración de una nueva filosofía de «partenariado económico» que supera la tradicional ayuda bilateral montada exclusivamente sobre la concesión de ayudas y préstamos.

El desarrollo de acuerdos de asociación con los países firmantes, al estilo del concluido con Marruecos, Túnez o del que ya existe con Israel, favorecerá la extensión del Mercado Único Europeo a toda la orilla sur del Mediterráneo, hasta alcanzar dentro de 15 años una zona de libre comercio. La gradualidad del proceso deberá garantizar que la agricultura del sur de Europa pueda adaptarse y que la apertura de los países del norte de África y de Oriente Próximo a los productos industriales europeos se realice también sin graves perjuicios. No habrá por tanto una total liberalización agrícola sino una liberalización progresiva a reexaminar en cinco años.

Dicho proceso irá acompañado de la imprescindible ayuda financiera que suavice el proceso de ajuste, financiando infraestructuras viarias y energéticas, modernizando administraciones obsoletas y primando la inversión de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME). Los flujos de la UE se establecen en 750.000 millones de pesetas (4.658 millones de ecus). Además, estarán también los flujos bilaterales y los préstamos del Banco Euro-

peo de Inversiones. Todo ello deberá hacer frente a la superación de una serie de obstáculos y temores que dificultan el proceso: la destrucción del tejido artesanal-industrial de algunos países, las dificultades que atravesarán sus balanzas de pagos, los problemas de recesión y paro...

Si comparamos la ayuda financiera de la UE hacia el Sur con la dirigida a los Países del Este y Centro de Europa (PECOS) se observa que la ayuda al Sur es el 70% de la destinada al Este, en una proporción de 1 a 1,4, en tanto que la relación entre los años 1991 y 1994 era de 1 a 2,5. Se ha producido por tanto un cierto reequilibrio en la atención financiera de la UE, gracias en buena medida a la presión de los países europeos ribereños del Mediterráneo y en concreto también a la persistencia española en la reorientación de dicha política europea. Es verdad que aún subsiste la desigualdad, principalmente si se tiene en cuenta la diferencia de riqueza y demografía (el doble de población en el Sur y una renta por habitante un 25% menor, en relación con los países del Este). Pero indudablemente, el paquete aprobado, cerca de un billón y medio de pesetas entre ayudas y créditos para los próximos cinco años, permite la puesta en marcha de políticas efectivas y se ha roto, además, una inercia política. La Europa más septentrional se ha comprometido en la formalización de una política mediterránea entendida como europea, no de interés exclusivo para los países de la ribera de dicha cuenca.

Los datos para convencer a Europa de la necesidad de reequilibrar su política poniendo más énfasis en el Sur son de por sí expresivos. La relación de PIB era de 10 a 1 en el año 1992 entre el Norte y Sur. La riqueza del Sur alcanzaba un 5% de la de los vecinos del Norte. Y mientras Europa representaba el 56% de las exportaciones y el 52% de las importaciones del Sur, éste sólo suponía para Europa el 8% de sus exportaciones.

Y en cuanto al paralelismo Sur-Este, cabe reseñar un mercado de 304 millones de consumidores (frente a 116 del Este), un PIB de más de 40.000 millones de pesetas (frente a 25.000 millones); un superávit comercial doble; una dependencia energética del Sur del 24% (frente al 1%) y una inmigración de 4,6 millones de mediterráneos (contra 700.000).

La génesis de una zona de libre cambio o de un espacio euromediterráneo data de finales del año 1991, y según Eberhard Rhein, alto funcionario de la Comisión, en el libro colectivo *Euro-Mediterráneo, una región á construir*, es una idea de origen marroquí. Pero los nuevos conceptos, la nueva filosofía que da paso a una verdadera asociación, en la que prime lo multilateral sobre lo bilateral empieza a tomar cuerpo cuando «España retoma la idea y propone una asociación euromagrebí», según destaca el profesor de Lovaina Bichara Jader. El Consejo Europeo de Lisboa avala en el año 1992 la propuesta española, pero luego se enfrió con la crisis argelina y otras vicisitudes. Con la maduración del modelo de acercamiento al Este, volvió a tomar fuerza, hasta desembocar en la estructura alumbrada en la Conferencia de Barcelona, tras los impulsos previos de Cannes y Essen.

Sin duda, otro elemento clave de la nueva dinámica económica que ahora se impulsa va a residir en las inversiones. De ahí debe provenir el impulso fundamental en la zona. El Foro Civil Euromed ha constituido un primer paso en el debate sobre iniciativas civiles.

La captación de inversiones tropieza con un triple obstáculo en Europa: los gobiernos apenas las han promovido, los empresarios no se arriesgan y los sindicatos defienden los puestos de trabajo en Europa. Sólo las grandes empresas se atreven a realizar inversio-

nes directas. Es el caso de la construcción, obras públicas, química, agroalimentarias y grandes distribuidores textiles. Pero el mediano empresario opta por la colaboración intermedia, sin correr grandes riesgos. Es necesario dar un salto cualitativo en la inversión. Las ayudas financieras abrirán el camino, pero la inversión ha de hacer el resto.

### **Democracia, derechos, libertades y emigración**

Alcanzar compromisos en materia de derechos humanos y libertades en un mundo tan complejo como el mundo árabe, donde los sistemas políticos y la particular concepción del respeto de los derechos humanos pasa por el tamiz de un islamismo más o menos radicalmente aplicado, resulta una tarea muy difícil.

Encontrar un mínimo denominador común, donde al menos a nivel de principios todos los países pudieran suscribir un consenso básico sólo podía lograrse al precio de no ir más allá de una declaración de buenas intenciones, pero sin instrumentos eficaces para aplicarla.

Se ha criticado la falta de contrapartidas políticas exigidas a la importante ayuda económica que se libra. Esto es verdad en parte y responde a una cierta filosofía que tiene una cierta lógica. Si se es muy exigente en las contrapartidas políticas, no habría ayuda económica y esto conllevaría una situación política aún más injusta.

La ayuda económica ejercerá un papel no sólo de mejora de la situación socioeconómica, sino que será la palanca para una situación política más estable y acarreará mejoras en el clima de derechos y libertades.

Por otra parte, el diálogo político que la UE va a instaurar con los diferentes países, brindará la oportunidad a aquélla de hacer un seguimiento de la evolución política y de la situación de los derechos humanos.

Asimismo, en los acuerdos de asociación que se firmen existirá una cláusula de suspensión que permitirá denunciarlos si los socios dan marcha atrás o exhiben una política de involución.

Además queda la instancia del Parlamento Europeo. Hay que recordar que en enero de 1992 éste congeló los Protocolos Financieros con Argelia y Marruecos por sus violaciones de derechos humanos.

En materia de emigración se ha alcanzado el compromiso de «garantizar la protección de todos los derechos que la legislación vigente reconoce a los inmigrantes que residen legalmente en sus respectivos territorios» y de «forjar una mayor cooperación sobre la inmigración ilegal».

En el territorio de la UE viven legalmente 11,2 millones de ciudadanos no comunitarios. Entre 1.000.000 y 1,5 más se han instalado en forma ilegal y precaria. Aquí viven casi 3.000.000 de africanos, de los que más de 1.000.000 son marroquíes, 650.000 argelinos, sin contar a los que ya han obtenido la nacionalidad local. Pero sólo la mitad de ellos tienen derecho a trabajar. El resto son cónyuges o hijos menores que pudieron llegar a Europa cuando el padre ya había puesto aquí los pies antes de la crisis del petróleo.

Mientras Europa envejece, en los países del sur mediterráneo la mitad de la población tiene menos de 15 años y la pobreza y el desempleo de hoy pueden ser una caricatura del futuro inmediato:

«El contexto demográfico tiene una gran importancia, no sólo por razones de proximidad geográfica, sino por la crisis generalizada de la ribera sur: un déficit alimentario preocupante, una industrialización débil, un endeudamiento creciente, una urbanización salvaje, la incapacidad de los regímenes para abrirse a la sociedad civil, el aumento del comercio de las drogas y una crisis de conducta cultural que resulta en una alza del integrismo religioso y la aparición de reflejos antioccidentales», afirma el profesor Bichara Jader, del Centro de Estudios de Investigaciones sobre el Mundo Árabe Contemporáneo de la Universidad Católica de Lovaina. «En un contexto semejante, no existe ningún control de policía, ningún cordón sanitario, que pueda contener los nuevos flujos migratorios en el Mediterráneo. Si no se alcanza un desarrollo económico en la ribera sur que disuada a los emigrantes en potencia, que los retenga en sus países, vamos a asistir en las próximas décadas a una intensificación de los movimientos migratorios internos y de los flujos migratorios hacia el exterior», advierte el profesor Jader.

Se requiere por tanto un esfuerzo de mentalización por parte de la próspera Europa en el sentido de que la ayuda al desarrollo no puede limitarse al 0,7 de la cooperación. Tiene que imbuirse de la mentalidad de que hay que abrir ciertas fronteras y derribar un excesivo proteccionismo comercial. Sólo el crecimiento económico del Magreb puede retener allí a su joven población. Sólo si consiguen explotar ellos mismos sus ricos caladeros, exportar sus frutas y hortalizas y captar inversión, podrá Europa tener legitimidad para no admitirles masivamente en su territorio.

### **Los problemas de la seguridad**

Cinco importantes desafíos a la seguridad pueden ser identificados en el Mediterráneo:

- a) El riesgo de desestabilización social debido a la ausencia de oportunidades económicas combinado con las fuertes presiones demográficas puede conducir, como ya hemos analizado, a serios problemas de desestabilización.
- b) El todavía incierto resultado del proceso de paz de Oriente Medio, si bien hay que constatar tremendos avances en el mismo, sobre todo después de la celebración de las elecciones palestinas. La necesidad de un acuerdo sirio-israelí gravita sobre la región a la hora de considerar una paz estable y duradera.
- c) En cuanto a la proliferación de armas, varios países de la región poseen o están en proceso de ello, armas convencionales avanzadas o armas de destrucción masiva. Algunos riesgos en el terreno del armamento nuclear y del desarrollo de misiles balísticos son constatables, si bien hasta el presente no puede hablarse de una tangible amenaza militar desde el sur hacia el norte del Mediterráneo.
- d) El conflicto en los Balcanes, si bien tras los Acuerdos de Dayton se ha desactivado militarmente el problema y la Alianza Atlántica instrumenta de manera efectiva la aplicación de los acuerdos de paz. Pero es obvio que restan heridas por cicatrizar y la región no puede considerarse todavía una zona segura y estable.

e) Las turbulencias creadas por los movimientos fundamentalistas islámicos en Argelia, Egipto y territorios palestinos en particular y sus posibles consecuencias sobre la estabilidad y la seguridad de los países europeos. Dichas consecuencias directas pueden ser identificadas como el riesgo de ataques terroristas en países europeos (Francia, verano del año 1995) o el riesgo de un éxodo nuevo como consecuencia de un enfrentamiento civil o de la llegada al poder de grupos islámicos.

La respuesta a estos desafíos debe venir por la implementación de una serie de políticas tales como:

- Cooperación económica que palié los problemas de subdesarrollo y evite el caldo de cultivo de los movimientos islámicos.
- Apertura gradual de los regímenes políticos árabes hacia formas de expresión legal de un amplio abanico de opiniones y opciones.
- Establecimiento y fortalecimiento del diálogo OTAN-países del Magreb que elimine recelos mutuos, acreciente la comprensión de las políticas del Norte y ponga en marcha medidas de seguridad y confianza. Asimismo se requiere un mejor esfuerzo de auto-restricción por parte de los países OTAN que son responsables de más de un 80% de la venta de armas a los países de Oriente Medio.
- En el medio y largo plazo, la reducción de arsenales militares, convencionales o nucleares, puede sólo prosperar por la aceptación por los regímenes del Sur de la necesidad de reducciones mutuas, el respeto de la inviolabilidad de las fronteras y la convicción de que la seguridad está mejor garantizada por el diálogo político y la cooperación económica que a través de la amenaza de la violencia.

La Conferencia de Barcelona guarda alguna semejanza con la Confederación sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) pero en materia de seguridad sus ambiciones y logros son mucho más modestos. En su momento se pretendió reeditar la CSCE a través de una CSCM, uno de cuyos «cestos» fuese precisamente el de la seguridad. Pero lo cierto es que en esta materia no ha podido irse mucho más allá de los principios. En los párrafos que comportan este capítulo, la UE y los socios mediterráneos se comprometen a respetar su integridad territorial; a renunciar a la amenaza o al empleo de la fuerza; a no dotarse de capacidades militares superiores a sus necesidades legítimas de defensa; a promover la seguridad regional mediante la actuación en pro de la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas; a lograr una zona de Oriente Medio recíproca y eficazmente verificable, libre de armas de destrucción masiva.

Los pasos a dar en el futuro para afianzar la seguridad en el Mediterráneo no están todavía muy maduros. Será difícil hablar de distensión en la región mediterránea mientras no esté concluida la paz entre Siria e Israel. Asimismo habrá que incorporar a la negociación sobre la seguridad a dos potencias militares en el Mediterráneo como Estados Unidos y Rusia. El escollo previsible en el futuro girará en torno a la desnuclearización de Oriente Próximo.

Posiblemente, la plasmación más concreta de la necesidad de un entendimiento entre los países occidentales y europeos y los de la ribera sur del Mediterráneo viene configurada por el diálogo ya iniciado entre la OTAN y los países del Magreb en febrero del año 1995 y que ahora pretende relanzarse.

El fin que persigue la Alianza con este diálogo es contribuir a la seguridad y estabilidad de la región mediterránea, en la medida en que por medio de contactos directos será posible lograr un mayor conocimiento y comprensión mutuos entre la OTAN y los países de la periferia sur y prevenir de ese modo el surgimiento de malentendidos.

En ese sentido, la iniciativa OTAN es básicamente una medida de confianza. No responde a ninguna estrategia militar de la Alianza ni guarda relación con los problemas que puedan existir en la región. Sencillamente pretende abrir un canal de comunicación entre la Organización y vecinos del Sur, para poder explicar de primera mano las actividades y nuevas misiones de la Alianza y corregir falsas percepciones de amenaza de una y otra parte.

En definitiva se trata de que la OTAN preste su modesta, pero no por ello menos necesaria contribución a las relaciones de buena vecindad entre ambas riberas del Mediterráneo, sin que ello signifique dar especial relevancia a la componente militar de las mismas.

Se han celebrado ya contactos exploratorios en una primera fase con Egipto, Israel, Marruecos, Mauritania, Túnez y se pretenden ampliar para incluir ahora a Jordania.

En conclusión, los desafíos mediterráneos si bien se proyectan en diferentes dimensiones tienen una raíz común: la de marginalidad económica y social, causa de buena parte de los, desequilibrios que asolan a la región. Por ello, la reciente Conferencia Mediterránea, aún a riesgo de haber alcanzado resultados modestos en otros ámbitos, ha puesto el dedo en la llaga al volcarse en el expediente económico. En la medida en que éste coseche los resultados previstos y buscados, el enfrentamiento a las otros retos será más fácil y las posibilidades de acuerdo mucho mayores.