

EuroMeSCo

REPORT • RAPPORT
1998/2000

EuroMeSCo 2000

Rapport des Groupes de Travail EuroMeSCo

**Sous la responsabilité de
Roberto Aliboni,
Gamal Soltan
et Álvaro de Vasconcelos**

EuroMeSCo Working Groups Report

**Published under the responsibility of
Roberto Aliboni,
Gamal Soltan
and Álvaro de Vasconcelos**

PUBLIE PAR L'IEEI - SECRETARIAT EUROMESCO
(2^{EME} EDITION, SEPTEMBRE 2001)

PUBLISHED BY THE EUROMESCO SECRETARIAT AT THE IEEI
(2ND EDITION, SEPTEMBER 2001)

IEEI
INSTITUTO DE ESTUDOS ESTRATEGICOS E INTERNACIONAIS
LARGO DE S. SEBASTIÃO, 8
PAÇO DO LUMIAR
1600-762 LISBOA
PORTUGAL
TEL: +351 21 030 67 00 / +351 21 757 27 01/ +351 21 030 67 11
FAX: + 351 217 593 983
mednet@mail.telepac.pt
www.euromesco.net

CE RAPPORT, TOUT COMME LES TRAVAUX QUI LUI ONT SERVI DE BASE, A BENEFICIE DU
SOUTIEN FINANCIER DE LA COMMISSION EUROPEENNE.

THIS REPORT AS WELL AS THE RESEARCH WORK ON WHICH IT IS BASED HAVE BEEN
GRANTED THE FINANCIAL SUPPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION.

Table des matières Table of Contents

5.....	Introduction	6
	I	I
10... Le processus de Barcelone et la Charte : de la sécurité à la stabilité		The Barcelona Process and the Charter: from security to stability32
	II	II
13..... La Charte : principes et mécanismes		The Charter: principles and mechanisms35
13.....Rendre les principes plus flexibles		Introducing flexibility into principles35
14.....Mécanismes et instruments		Mechanisms and instruments36
15.....Recommandations		Recommendations37
	III	III
17..... Régionalisme et sous-régionalisme		Regionalism and sub-regionalism39
19.....Recommandations		Recommendations41
	IV	IV
20..... La complémentarité entre l'Union européenne et les Etats-Unis au Moyen-Orient		Complementarity between the United States and the EU in the Middle East42
20.....Processus de paix : implications pour le PEM		Peace Process: Implications for the EMP.....42
20.....Conclusions et recommandations		Conclusions and Recommendations42
	V	V
22..... Les implications internationales de la sécurité interne		International implications of domestic security44
23.....Mesures politiques		Policy options45
	VI	VI
24..... Visas et liberté de circulation		Visas and free movement46
24.....Recommandations		Recommendations46
	VII	VII
26..... Les mines antipersonnel		Anti-personnel mines48
26.....Recommandations		Recommendations..... 48
	Annexe / Appendix	
49.....	Textes et Auteurs/Papers and Contributors	49

Introduction

Au cours du programme de travail de deux ans qui a débuté en avril 1998, le réseau EuroMeSCo a poursuivi ses recherches en matière de politique et de sécurité dans la région méditerranéenne. Cette recherche a été menée par deux groupes de travail permanents et plusieurs groupes *ad hoc*. L'un des groupes permanents a été chargé d'identifier les obstacles politiques et de sécurité à la coopération et à l'intégration sous-régionale dans la Méditerranée, tandis que l'autre s'est concentré sur les mécanismes de prise de décision dans la Charte et sur les instruments qui serviront à la mise en place d'une «zone de paix et de stabilité», telle que définie par le Partenariat euro-méditerranéen (PEM).

Les groupes *ad hoc* ont conduit une recherche sur des sujets plus étroitement définis, mais en rapport aux deux thématiques principales, tels les mines antipersonnel, les implications internationales de la sécurité interne, la complémentarité entre le PEM et le processus de paix israélo-arabe (PPIA), les visas, les accords de défense dans la zone euro-méditerranéenne et les déterminants politiques du développement.

Plusieurs membres du réseau EuroMeSCo ont organisé, en collaboration avec le Secrétariat, quinze réunions au total, visant à la présentation et à la discussion des résultats de leurs recherches. Elles se sont tenues dans onze pays du PEM : Egypte, France, Allemagne, Grèce, Israël, Italie, Maroc, Tunisie, Portugal, Espagne et Royaume-Uni.

Chacun des groupes de travail et des groupes *ad hoc* a élaboré un rapport faisant état de ses principales conclusions. Ces rapports ont fourni la matière à l'établissement du présent rapport commun qui, distribué lors de la Conférence annuelle de Ramallah en janvier 2000, a pu bénéficier des commentaires des différents membres du réseau.

Une liste complète des contributions aux rapports des groupes de travail est présentée à la fin de ce document.

During the two-year period that started in April 1998, the EuroMeSCo network continued to investigate different aspects of the political and security issues in the Mediterranean area. This research was carried out by two permanent working groups and several *ad-hoc* groups. One of the permanent working groups was delegated the task of considering political and security obstacles to co-operation and sub-regional integration in the Mediterranean, while the second focused on the decision-making mechanisms in the Charter and the instruments by which it could pursue the implementation of an "area of peace and stability" as defined by the Euro-Mediterranean Partnership (EMP).

Research conducted by the *ad-hoc* groups focused on separate but related issues. These included landmines, the international implications of domestic security, complementarity between the EMP and the Middle East Peace Process (MEPP), visas, defence agreements in the Euro-Mediterranean area, and political determinants of development.

Network members were directly involved in the organisation of the fifteen meetings where the results of this research activity were discussed. These meetings took place in eleven different EMP countries: Egypt, France, Germany, Greece, Israel, Italy, Morocco, Tunisia, Portugal, Spain and the United Kingdom.

Each of the working groups and the *ad-hoc* projects generated a report detailing the main findings. These reports have provided the material for this joint report presented for discussion at the Ramallah annual conference, in January 2000.

A full list of the contributions to all working groups reports is given at the end of this document.

Rapport des Groupes de Travail EuroMeSCo

**Intégration et coopération
sous-régionale en Méditerranée**

**Charte pour la
paix et stabilité**

I

Le processus de Barcelone et la Charte : de la sécurité à la stabilité

Le concept de sécurité rendu par la Déclaration de Barcelone a été bâti sur les notions de coopération et de globalité. Les mesures de coopération qu'elle contient concernent tant les questions de *hard security* que celles de *soft security*. Son objectif est de conférer aux pays membres un solide degré de sécurité au travers de mesures en matière de sécurité militaire, aussi bien que la stabilité en termes politiques, sociaux et économiques.

La recherche de la stabilité repose sur :

- (a) l'ouverture d'un processus de dialogue politique ;
- (b) l'application d'un ensemble de principes régulateurs, d'une part, à l'échelon gouvernemental, tels que le respect des droits de l'homme et le renforcement de l'Etat de droit, et, d'autre part, des relations internationales, impliquant notamment la renonciation à l'usage de la force et à toute intervention dans les affaires intérieures d'un autre partenaire ;
- (c) la coopération en matière de *soft security* (migration illégale, terrorisme, trafic de drogue, crime et corruption au niveau transnational, xénophobie, racisme et intolérance) et dans des domaines politiques connexes (créer les conditions à l'essor économique de certains pays, par exemple).

La sécurité militaire est le principal thème du premier volet de la Déclaration de Barcelone, renvoyant à l'établissement d'un «espace commun de paix et de stabilité». Les différentes phases du programme tendent à l'établissement d'une zone structurée de coopération en matière de sécurité, par le biais de l'introduction de mesures de confiance (MDC) et de mesures de confiance et de sécurité (MDCS) pour la maîtrise de l'armement ainsi que de mesures de gestion de conflits. Le fondement de cet ordre du jour est présenté en détail à la fin du chapitre, où il est stipulé que les

partenaires «*étudieront les mesures de confiance et de sécurité qu'il conviendrait d'adopter en commun entre les participants, en vue de la consolidation d'un "espace de paix et de stabilité dans la Méditerranée", y compris la possibilité à terme de mettre en œuvre à cet effet un pacte euro-méditerranéen*».

La priorité accordée à ces tâches dans la Déclaration de Barcelone a été mise entre parenthèses pendant les quatre premières années du Partenariat euro-méditerranéen. A l'ouverture des pourparlers entre les Hauts Fonctionnaires en 1996, les aspects de sécurité militaire étaient prédominants. Quatre ans plus tard, cependant, on constate que la sécurité militaire a presque disparu de l'ordre du jour, en attendant le «moment opportun». L'accent est aujourd'hui mis sur les questions de *soft security* et les mesures connexes. Le pacte de sécurité qui, à l'origine, était considéré comme une possibilité à long terme, fait l'objet de négociations depuis le second semestre 1996, sous le nom de «Charte euro-méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité». Pourquoi l'axe des priorités s'est-il ainsi déplacé ?

Lorsque la Déclaration a été négociée en 1995, les partenaires du sud de la Méditerranée considéraient qu'un pacte de stabilité, à l'instar de celui que l'Union européenne a introduit, était un trop grand engagement, tant sur le plan juridique que politique. Les discussions à l'intérieur du PEM ont progressivement mis en évidence qu'un pacte politique, bien que limité dans ses effets, était bel et bien perçu comme la seule issue pour que les parties prennent conscience du degré de coopération qu'elles pouvaient atteindre en matière de sécurité. En d'autres termes, il représentait un test simple et immédiat de la compatibilité de la réelle volonté politique des pays membres. Sous cet angle, les discussions ont été fructueuses, éclaircissant la nature, les limites et le contenu d'une telle coopération et redéfinissant ses priorités. La coopération

euro-méditerranéenne s'avère aujourd'hui bien différente de celle que la Déclaration de Barcelone envisageait. La rédaction de la Charte, en établissant le degré de coopération politique et de sécurité euro-méditerranéenne et en tenant compte des engagements politiques réels et de l'environnement, a également contraint à la reformulation du Partenariat euro-méditerranéen.

Maintenant porté par la Charte, le Partenariat euro-méditerranéen "rénové" donne origine à un nouveau concept de sécurité partagée reflétant de plus près les préoccupations et les intérêts du Sud. Ce nouveau concept incorpore désormais deux préoccupations fondamentales du Sud qui avaient initialement été négligées dans ce qui était venu à être considéré comme un programme unilatéral européen après la signature de la Déclaration de Barcelone : en premier lieu, les préoccupations du Sud envers les conflits Sud-Sud, en particulier le conflit israélo-arabe et la nécessité d'inscrire un tel conflit dans un concept euro-méditerranéen indivisible de la sécurité ; en second lieu, le besoin de stabilité dans le Sud et celui de l'Union européenne s'allient tous deux au besoin de concilier les conditions des deux rives, allant donc dans le sens d'un concept de stabilité globale.

Dans l'ensemble, il s'avère que les partenaires de l'Union européenne, au bout de plus de trois ans de discussions, sont arrivés à cerner de manière plus précise les objectifs qu'ils devaient poursuivre dans le PEM. Le modèle proche de la CSCE/OSCE de coopération en matière de sécurité qu'ils avaient initialement envisagé dans le premier volet de la Déclaration a maintenant quasiment disparu. Le concept de MDC/MDCS a lui-même été remplacé par le concept de l'établissement de mesures de partenariat (MP) adopté par les ministres lors de la conférence *ad hoc* de Palerme en juin 1998. D'une manière générale, les MP peuvent se définir comme tout type de mesure visant à approfondir la connaissance mutuelle et la confiance dans tous les domaines afin de faciliter d'autres types d'échanges et de coopération. L'approche consistant en l'adoption des MP n'a pas seulement cessé de faire dépendre la coopération de facteurs exclusivement

militaires, elle a aussi mis l'accent sur un concept holistique de coopération entre les sociétés politiques et civiles.

La question de la sécurité et de ses implications militaires s'étant rapprochée des fondements du PEM, l'Union européenne donne maintenant plus d'importance aux aspects qu'elle voulait poursuivre à l'ouverture du processus euro-méditerranéen, à savoir :

- ❑ Rehausser le profil de l'Union européenne dans la région, par le biais d'un dialogue politique renforcé et régulier dans le contexte des élargissements ;
- ❑ Maîtriser un certain nombre d'effets de débordement, les dénommés «nouveaux risques intérieurs» à dimension internationale qu'énumérait la Déclaration de Barcelone, comme la migration illégale, le terrorisme, etc.

Les partenaires du Sud de la Méditerranée ont réussi à leur tour à mettre en relief plusieurs points qui avaient été négligés dans la première version de la Déclaration, dont l'approche était considérée comme unilatérale. Cet unilatéralisme devait être surpassé pour qu'une coopération authentique puisse voir le jour.

- ❑ Dans ce contexte, les pressions du Sud de la Méditerranée ont restauré l'équilibre dans le concept de la sécurité euro-méditerranéenne. En effet, la Déclaration de Barcelone incorpore un concept de sécurité qui concerne essentiellement les préoccupations Nord-Sud et les intègre en raison de leur nature multilatérale, les rendant ainsi indivisibles. Il néglige cependant l'impact des préoccupations Sud-Sud sur les partenaires du Sud, alors qu'un concept équitable d'indivisibilité impliquerait qu'elles soient également prises en compte dans un concept de sécurité euro-méditerranéen. Les conséquences politiques de cette intégration plus large font qu'en matière de sécurité, la coopération du PEM devra s'étendre au conflit israélo-arabe et prendre en compte les différentes mesures de sécurité existantes.

- ❑ Le PEM doit s'assurer que son approche est globale. Cette notion de globalité diffère ici de celle de *comprehensive security*, se référant moins à la sécurité qu'à la stabilité. Les partenaires du Sud estiment que procéder abruptement à des réformes politiques et économiques aurait des conséquences politiquement inacceptables et déstabilisatrices. Pour cette raison, les principaux objectifs doivent être atteints en tenant compte des différences culturelles, de l'échelle temporelle et de la stabilité. La stabilité dans la Méditerranée, tellement recherchée par l'Union européenne pour des raisons, comme cela lui a été reproché, de politique intérieure, doit l'être également dans l'intérêt des pays de la rive Sud de la Méditerranée. L'approche globale est donc nécessaire, pour surpasser celle considérée comme unilatérale par les partenaires du Sud. En d'autres termes, il doit y avoir, aussi bien à l'échelon national qu'international, un lien global entre le Nord et le Sud.
- ❑ Enfin, le respect de la souveraineté et la non-interférence doit jouer un rôle pivot dans le PEM. Cette préoccupation du Sud de la Méditerranée a trait à un ensemble de facteurs ayant émergé dans l'après guerre froide, comme la politique de l'Est envers l'Irak et la Libye et, plus récemment, l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Elle concerne, par exemple, la tendance de l'Occident et de l'Europe à changer la définition de la souveraineté par l'introduction d'un nouveau concept de légitimité s'inspirant de facteurs moraux plutôt que d'une juridiction reconnue.

Ce sont des changements majeurs en comparaison au contenu de la Déclaration de Barcelone. Ils réduisent le programme de sécurité commune à tel point qu'il semble que la coopération militaire sera indéfiniment reportée. Ils réduisent également le potentiel de lancer une action commune en matière de conflits. Leur acceptation par les Partenaires pourrait cependant ouvrir la voie à une Charte euro-méditerranéenne qui refléterait leur potentiel à coopérer en matière de sécurité de manière plus réaliste et plus précise.

En comparaison à des concepts antérieurs, la coopération en matière de sécurité envisagée par la Charte repose davantage sur la stabilité que sur la sécurité. Le passage à la stabilité résulte du concept de globalité qui relie les conditions internationales et internes. Il ne fait aucun doute que le type de partenariat défini dans la Charte est moins innovateur que la Déclaration l'annonçait. Le concept de stabilité globale sera orienté en fonction des politiques déjà existantes plutôt que des réformes. Celles-ci ne seront pas exclues, mais elles ne seront envisagées que sur une base progressive et sélective. Il représentera cependant une bonne occasion d'instaurer une coopération équitable et efficace dans la région, ce que la Déclaration précédente ne permettait pas.

Parallèlement, ce rythme plus lent de la coopération euro-méditerranéenne, qui s'adapte plus à la stabilité et aux préoccupations générales, devrait permettre un dialogue politique renforcé et efficace. Ce dernier devra créer les conditions nécessaires à la cohésion, la confiance et aux réformes, encore jugées prématurées ou potentiellement déstabilisatrices et rendre possible, à terme, une coopération militaire.

II

La Charte : principes et mécanismes

Rendre les principes plus flexibles

Les nouvelles orientations qui ont émergé des négociations de la Charte ont été structurées, en tant que principes, selon les «Lignes directrices relatives à l'élaboration d'une Charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité», document approuvé par les ministres du PEM à Stuttgart en avril 1999. Il est peu probable que ce nouvel ensemble de principes vienne à changer dans la version finale de la Charte, prévue pour le second semestre 2000, mais l'articulation de ces principes fait encore l'objet de discussions. Le rapport EuroMeSCo sur la Charte¹ a abordé deux d'entre eux, à savoir l'indivisibilité de la sécurité et la sécurité globale.

L'application stricte du principe de sécurité intégrée et indivisible a un double effet : d'une part, l'application de ce principe, dans son sens le plus large, renforce la politique de cohésion du PEM et a des effets positifs sur le dialogue politique entre les partenaires ; d'autre part, comme on l'a déjà mentionné, elle réduit le programme de sécurité et d'action commune du PEM en matière de gestion des conflits et d'opérations de maintien de la paix. Il est donc nécessaire de trouver un moyen terme pour que ce principe puisse refléter une perspective appropriée. Le risque d'une telle impuissance suggère qu'une atténuation de ce principe est nécessaire pour établir une perspective moins frustrante.

L'application conventionnelle de ce principe pourrait nuire à l'efficacité d'une intervention sous-régionale. Pour éviter une telle situation, le concept de sécurité indivisible devrait être compris dans un sens fonctionnel plutôt que territorial. La nature intégrée et indivisible de la sécurité n'est pas

remise en question dès lors que la politique du PEM améliore la sécurité d'un groupe de membres sans affecter celle d'autres membres du PEM. Au cas échéant, la politique de sécurité sous-régionale ou spécifiquement locale pourrait s'appliquer et contribuer à améliorer le modèle du dialogue politique du PEM.

Un autre type de flexibilité peut résulter de l'adhésion volontaire à des mesures ou des politiques qui n'affectent pas les mécanismes de base du Partenariat². La flexibilité a été l'un des sujets exposés dans le rapport commun des groupes de travail EuroMeSCo de 1997, qui soulignait qu'«une certaine différenciation pourrait être introduite du fait que le PEM comporte plusieurs cercles stratégiques qui ne sont pas nécessairement liés les uns aux autres, tels que les querelles à l'est de la Méditerranée, le conflit israélo-arabe et l'interaction entre l'évolution des alliances occidentales et la méfiance arabe. La transparence et les MDC dans l'un des cercles pourraient être cautionnées par tous les membres du PEM, tout en étant appliquées dans des cercles différents»³.

En des termes plus généraux, il serait important que la Charte soutienne le principe d'indivisibilité et intégré de la sécurité pour permettre que des options restent ouvertes, plutôt que de simplement les reporter indéfiniment.

Il faut toutefois émettre des réserves quant au principe de sécurité globale. Appliqué dans un sens trop strict, ce principe implique le risque que l'acceptation implicite du relativisme se traduise en une

¹ *Building Blocks for the Euro-Med Charter on Peace and Stability*, R. Aliboni (rapporteur), EuroMeSCo Papers, No 7, Lisbonne, 2000.

² Une telle flexibilité a déjà été adoptée, par exemple dans le cas d'une MDC semi-opérationnelle déjà approuvée par le PEM, i.e. "Co-operation between Civil Protection Services" (voir Euro-Mediterranean Partnership, Information Note No. 32, in www.euromed.net). Actuellement, l'adhésion à cette MDC se fait sur une base volontaire.

³ EuroMeSCo 1997, *Rapport Commun*, Groupe de Travail sur la Coopération politique et en matière de sécurité, Groupe de Travail sur le Contrôle de l'Armement, les Mesures de Confiance et la Prévention des Conflits, Lisbonne.

fragmentation et en une coupure politique, et donc en la destruction de la coopération du PEM. En général, tandis que le progrès et le relativisme peuvent être acceptés comme moyen d'assurer la stabilité interne pour les partenaires, les réformes et le changement ne peuvent être exclus. Comment ces changements et ces réformes peuvent-ils être promus sans compromettre la stabilité ? On ne peut pas répondre à cette question avec un seul argument. Le rapport EuroMeSCo sur la Charte a examiné deux aspects de cette question. Le premier concerne la manière dont le processus de construction de la démocratie peut être articulé sans engendrer une déstabilisation, soit au travers d'une réforme politique, soit en renforçant l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Le second s'intéresse à la relation entre la construction de la sécurité, donc la démocratie, et le rôle qu'une bonne gouvernance peut jouer pour la relation.

En ce qui concerne la première question, la démocratie devrait tout d'abord être promue par le renfort de l'Etat de droit. « De bien des façons, la création d'un réseau juridique est une condition à la garantie des droits des citoyens, incluant leurs droits à des recours auprès de cours indépendantes. La concentration sur l'Etat de droit, en tant que précurseur de la démocratie, pourrait aussi servir à promouvoir la séparation effective des pouvoirs à l'intérieur des gouvernements existants, aussi bien qu'en soumettant les militaires à un contrôle civil, démocratique à terme⁴ ».

En ce qui concerne la deuxième question, il a été suggéré que le rôle de l'armée dans les relations civilo-militaires s'inscrive dans une perspective de bonne gouvernance afin que les facteurs de sécurité puissent se transformer en des éléments favorisant la construction de la démocratie. La coopération internationale dans les relations militaires pourrait aider à orienter progressivement les facteurs civils vers le militaire et des missions comme celle de Petersberg.

⁴ C. Spencer, *CBMs and CSBMs and Partnership-Building Measures in the Charter*, texte présenté par le Groupe de Travail EuroMeSCo sur la Charte euro-méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité, sept. 1999 (polycopié) (en cours de publication dans *The International Spectator* (Rome), No. 4, 1999).

Comment la Charte donne-t-elle substance à l'institution d'une bonne gouvernance et de l'Etat de droit aussi bien qu'à l'introduction de flexibilité dans le principe d'indivisibilité de la sécurité ? En fait, la question devrait être posée dans des termes plus larges : comment la Charte peut-elle inclure un mécanisme pour l'adaptation et la mise en place de ces principes ? La réponse dépend de l'établissement d'un mécanisme efficace pour le dialogue politique, qui, à son tour, devrait aider à la création de structures et de mécanismes viables.

Mécanismes et instruments

Le "dialogue politique renforcé" est au cœur du PEM. Il s'agit de l'instrument le plus important et le plus flexible dont le PEM dispose. Dans le modèle s'étant forgé au long de l'évolution du PEM, le dialogue politique est une sorte de méga-mesure pour la construction d'un partenariat avant tout destinée à réduire le fossé entre les perceptions et les préoccupations de sécurité qui séparent l'Union européenne des pays méditerranéens non membres de l'Union européenne. Le débat sur l'indivisibilité de la sécurité a rendu clair qu'il existe une multitude de perceptions et de programmes de sécurité à l'intérieur du PEM. Si ces différentes perceptions sont prises en compte, l'instauration d'un climat de confiance sera l'inévitable premier pas vers la consolidation des fondations du PEM. Un dialogue politique substantiel et institutionnalisé est la première mesure à prendre pour obtenir une confiance accrue et pour donner substance au partenariat. Il s'agit d'une condition de viabilité de la coopération euro-méditerranéenne en matière de sécurité, du moyen au long terme.

De ce point de vue, la première tâche du dialogue politique implique le contrôle politique et la communication pour promouvoir la stabilité et prévenir les conflits au travers de la prise de mesures consensuelles associées à un engagement officiel de la part des partenaires.

Quel peut être le niveau d'efficacité du dialogue politique ? En d'autres termes, d'autres instruments, au-delà du dialogue politique, peuvent-ils être mis à la disposition du PEM ? Les lignes directrices suggèrent que les modes opérationnels de la

Charte soient introduits par la «mise en place progressive et évolutive des clauses individuelles par le biais d'accords», sur une base consensuelle, dans un environnement institutionnel non contraignant. Dans une perspective plus large, cependant, le dialogue politique renforcé, échangé dans un environnement institutionnel informel, devrait définir graduellement un ensemble de codes de conduite sur des questions importantes – les relations civilo-militaires ou les droits de l'homme, par exemple – impliquant la définition d'une conduite et d'une ligne politique de la part des partenaires. Le rapport EuroMeSCo sur la Charte souligne la nécessité que celle-ci revête un caractère normatif.

Au-delà de la définition des codes de conduite en tant qu'instruments, le mécanisme du dialogue politique vise à approuver les MDC. Le rapport EuroMeSCo sur la Charte indique une typologie permettant de distinguer les MDC, selon leurs fonctions, à savoir:

- (a) des mesures renforçant le statut, permettant aux partenaires de consolider ou de réaffirmer leur statut international ;
- (b) de nouvelles mesures protégeant les partenaires contre des facteurs externes et internes touchant à la sécurité nationale et à la stabilité interne et leur conférant davantage de contrôle sur ces facteurs, et
- (c) des mesures visant au renforcement du partenariat, par le biais d'échanges et de la confiance mutuelle dans les domaines politiques, sociaux, économiques et culturels.

Enfin, la Charte devrait prévoir un ensemble d'instruments de prévention ou de gestion des conflits et de soutien à la paix. Etant donné son caractère évolutif, les mesures de la Charte seront exprimées dans des termes larges afin d'être mises en place à moyen ou long terme, soit progressivement, soit par un mode *ad hoc*. Le rapport EuroMeSCo sur la Charte attire l'attention sur le fait que l'alerte rapide des conflits et leur prévention aussi bien que les opérations de maintien de la paix peuvent aider à créer un consensus et à mener à une action

commune bien avant qu'ils ne résultent de la mise en place de mécanismes de gestion des conflits et du soutien de la paix. Dans ce cadre, les partenaires peuvent donner une certaine substance aux instruments pour la conciliation et les relations de bon voisinage ainsi qu'au développement de procédures d'alerte par des centres de prévention des conflits et des unités de planification. Le rapport insiste sur la propension du mécanisme de dialogue politique à fonctionner comme un facteur d'alerte, spécialement quand il est mis en œuvre selon le modèle du Conseil permanent de l'OSCE.

Recommandations

Le rapport EuroMeSCo sur la Charte présente une série de recommandations détaillées en ce qui concerne les principes et les instruments qui devraient être introduits dans la Charte euro-méditerranéenne pour la Paix et la Stabilité.

Les suggestions quant aux principes sont les suivantes :

1. Le principe de l'indivisibilité de la sécurité devrait intégrer un degré de flexibilité afin que l'approche locale et, surtout, sous-régionale, soit possible ; les adhésions volontaires devraient être encouragées, à condition que la cohésion générale du partenariat ne soit pas remise en cause.
2. Le principe de la globalité de la sécurité doit être mis en œuvre par le biais du renforcement des procédures visant à assurer un dialogue constructif permanent sur l'Etat de droit et la bonne gouvernance, en tant que concepts permettant l'introduction de changements et de réformes non déstabilisatrices dans la région.
3. La Charte, tout en conservant son caractère juridique non contraignant, devrait jouer un rôle normatif ; elle devrait en ce sens définir, à terme, des codes de conduite, particulièrement sur les questions plus délicates, comme les relations civilo-militaires et la bonne gouvernance.
4. La Charte devrait clairement garder des options ouvertes et respecter son

engagement envers la mise en œuvre de la Déclaration de Barcelone ; cet objectif devrait être stipulé dans le Préambule, pour éviter de donner l'impression que certains sujets tels que la coopération militaire en matière de procédures d'alerte rapide vont être reportés indéfiniment ; la coopération avec d'autres organismes liés à la Méditerranée et au Moyen-Orient, devrait clairement être considérée comme un objectif en vue de stimuler leur participation.

5. La Charte devrait mettre en valeur sa propension naturelle à l'action commune dans le cadre d'opérations de maintien et de soutien de la paix. Ce type d'actions communes exige une plus grande cohésion politique que celle qui marque actuellement le Partenariat. Elle devrait aussi promouvoir la coopération grâce aux mécanismes du dialogue politique renforcé.

Les suggestions quant aux instruments sont les suivantes :

1. La coopération devrait être consolidée par le renforcement et le rééquilibrage de certains instruments, notamment du dialogue politique à l'intérieur du PEM. Un dialogue politique régulier, substantiel et institutionnalisé est la première mesure à mettre en œuvre en vue d'obtenir un plus haut niveau de confiance et de donner substance au partenariat euro-méditerranéen. Ses premières tâches devraient inclure la création d'une structure de surveillance politique et de communication en vue de promouvoir la stabilité et de prévenir les conflits par le biais de mesures consensuelles et d'un engagement officiel des partenaires. La volonté politique commune nécessaire à la mise en place de codes de conduite et le partage d'autres tâches politiques devraient aussi être promus.
2. Il est essentiel que les dirigeants politiques du PEM prennent

rapidement des MDC permettant aux partenaires de consolider et de réaffirmer leur statut international. Les partenaires ont besoin d'être rassurés quant au fait qu'ils peuvent contrôler les facteurs externes et internes touchant à la sécurité nationale et à la stabilité interne. En outre, les échanges et la confiance mutuelle au sein du PEM dans les domaines politique, social, économique, et culturel devront être renforcés.

3. La création d'un centre commun de situation associant l'accès aux systèmes de l'Union européenne et à un site d'information euro-méditerranéen mettant en réseau des informations fournies par des agences internationales et par l'Union européenne et ses membres.
4. L'établissement d'un centre commun de prévention des conflits qui développera et entreprendra des procédures de clarification, de médiation et de conciliation en cas de litiges entre les partenaires «par le moyen pacifique de leur choix». Des centres sous-régionaux devraient être mandatés par des institutions centrales du PEM pour suivre ces procédures au cas par cas. Ils devraient aussi être en mesure de réaliser des missions et d'organiser des «tables-rondes pour effectuer des analyses et émettre des recommandations» dont les résultats seraient présentés aux hauts fonctionnaires. Des centres sous-régionaux devraient pouvoir être interpellés directement par les parties et agir comme des systèmes d'alerte rapide décentralisés.
5. La mise en réseau d'institutions de la société civile, selon le modèle d'EuroMeSCo et du Femise contribuerait à la définition des orientations politiques.

III

Régionalisme et sous-régionalisme

La première constatation que nous sommes amenés à faire à l'égard de l'intégration et de la coopération sous-régionale dans la Méditerranée est celle de l'existence d'une nette asymétrie entre le Nord et le Sud.

Sur la rive Nord, l'intégration européenne s'est consolidée au cours de la dernière décennie. Les «nouvelles démocraties» – l'Espagne, le Portugal et la Grèce – ont adhéré à la Communauté européenne dans les années 80 et ont réussi, à l'exception de la Grèce, leur intégration dans l'Union économique et monétaire. Il est en outre possible que l'Union s'élargisse encore vers le sud avec l'adhésion de Chypre et de Malte. Celles de la Turquie et des pays des Balkans, à l'exception de la Slovaquie, sont cependant moins probables à court terme, malgré le fait que la Turquie soit liée à l'Union européenne par un accord d'union douanière.

L'inverse de cette tendance marque la rive Sud, que ce soit au Maghreb, au Moyen-Orient ou encore au niveau plus ambitieux de la Ligue arabe, où aucun progrès visible n'a été noté en matière d'intégration. Les initiatives prises dans les années 80, telles la création de l'Union du Maghreb Arabe (UMA), ont, après avoir suscité de fortes expectatives, fini par stagner. L'idée d'un nouveau Moyen-Orient régionalisé est restée otage du processus de paix. Quelques espoirs de revitalisation des projets de coopération régionale ont récemment resurgi avec, au Maghreb, les transformations qui se sont produites sur les scènes politiques du Maroc et de l'Algérie et avec la reprise du processus de paix au Moyen-Orient.

Dans le Maghreb et le Moyen-Orient les conflits territoriaux, les questions nationales non résolues et de la course aux armements continuent d'alimenter les tensions sud-sud et nuisent aux projets de coopération régionale. Les grands problèmes sociopolitiques et de sécurité, la rareté de ressources hydrauliques ou le terrorisme

revêtent une dimension internationale, mais ils relèvent essentiellement de la dimension sud-sud. Pourtant, la plupart des initiatives de confiance mutuelle qui ont été prises en matière de sécurité ont un caractère nord-sud.

Le PEM est aussi un projet de coopération essentiellement nord-sud, que ce soit dans son volet politique et de sécurité, économique ou socioculturel. Néanmoins, l'importance de la coopération sous-régionale sous les «trois volets» a été soulignée lors de la Conférence des ministres des affaires étrangères à Stuttgart (Barcelone III, avril 1999), reprenant les conclusions de la Conférence de Valence sur le thème.

Ce serait une erreur de penser que les «conditions objectives» qui prévalent aujourd'hui en Europe – un haut degré de développement économique et de fortes institutions nationales et supranationales – sont nécessaires à la mise en œuvre de tout projet d'intégration. L'intégration est apparue en Europe, dans la grave situation politique et économique de l'après-guerre et a précisément été considérée comme essentielle afin de dépasser les difficiles «conditions objectives» du moment. Chaque région se développe en fonction de la situation spécifique dans laquelle elle se trouve, mais il ne faut pas sous-estimer l'influence que l'expérience européenne peut exercer sur elles.

La coopération sous-régionale au Moyen-Orient, apparaît à ceux qui la préconisent, comme l'Europe, avant tout comme essentielle pour la paix, considérant qu'elle est instrumentale pour le développement des conditions de confiance mutuelle entre Israël et ses régions voisines. La coopération sous-régionale dans le Moyen-Orient est donc avant tout un facteur de paix.

La coopération sous-régionale au Maghreb semble liée avant tout à l'insertion compétitive dans le système économique

international, à la nécessité de relever les défis de la globalisation et d'être capable de dialoguer avec les grands groupes économiques, notamment l'Union européenne.

Les trois obstacles majeurs à la coopération régionale sont attribués à l'absence d'un consensus sur la relation entre bilatéralisme et multilatéralisme, au manque de convergence politique, à l'inexistence de confiance mutuelle et au fait que la politique de puissance demeure l'idéologie prédominante parmi les preneurs de décision et les secteurs concernés.

Les pays de la région n'ont jamais passé d'accord ou défini une attitude commune sur le rapport entre les relations bilatérales et les négociations multilatérales : un certain nombre d'Etats connaissant de graves problèmes bilatéraux avec leurs voisins estiment que la coopération régionale dépend du règlement préalable des contentieux existants ; ce problème est particulièrement grave au Moyen-Orient où pour un certain nombre, il existe une relation entre l'état d'avancement du processus de paix et la réussite des initiatives de coopération régionale. Cependant, de l'avis de nombreux, la conjonction des deux voies, des relations bilatérales et de la coopération régionale, serait favorable à la paix.

Le manque de convergence politique entre les différents régimes du Maghreb, leurs attitudes face à la question de l'islamisme, la variation de leur degré d'ouverture politique et de la vitesse de leurs réformes démocratiques s'inscrivent comme principales entraves à la coopération, au-delà, bien entendu, des conflits et des tensions inter-étatiques.

Au Moyen-Orient, le principal obstacle à la coopération réside dans l'inexistence d'un niveau minimum de confiance mutuelle qui permette la durabilité politique et publique des initiatives de coopération. La coopération sous-régionale au Moyen-Orient a comme priorité d'encourager le contact normal entre les différents secteurs de la société. Pour réussir l'intégration, il faut développer des projets communs, sous-régionaux, politiques, économiques et mettre en valeur la société civile.

Dans le cas spécifique du Moyen-Orient, la coopération régionale implique nécessairement l'affirmation d'une réalité pluriculturelle spécifique à la région. Le fait qu'Israël soit plus orienté vers l'Occident que vers l'Orient ne doit pourtant pas empêcher la coopération régionale, ce serait le signe de la domination, d'un côté ou de l'autre de l'équation, de politiques identitaires. Au Maghreb, même si le problème n'a pas la même acuité, une telle acceptation de la diversité culturelle est aussi fondamentale.

La mentalité propre à la politique de puissance qui prévaut dans la région comme un tout et plus encore dans le Moyen-Orient, dérivant des perceptions existantes d'une menace externe, fait entrave à une coopération renforcée. C'est une des raisons pour lesquelles l'accent devrait être mis sur le partage équitable et juste des «dividendes de coopération».

La coopération régionale au Maghreb et au Moyen-Orient peut dès maintenant se développer parmi les acteurs de la société civile. Il faut donner la priorité aux acteurs (entrepreneurs, universités, ONG) qui favorisent la coopération.

La réussite du Partenariat euro-méditerranéen est directement liée au développement de la coopération dans le Moyen-Orient et le Maghreb. La coopération dans le domaine de la sécurité pour être efficace dans le cadre du PEM doit résoudre la contradiction supposant que les initiatives dans ce domaine soient de nature nord-sud, alors que les problèmes sont sud-sud et revêtent un caractère sous-régional. Ceci signifie qu'un des objectifs du PEM doit être de donner l'impulsion à la coopération régionale. C'est à cette seule condition qu'un vaste espace intégré euro-méditerranéen aura des chances de voir le jour et de se pérenniser. Les «bénéfices» que les membres du PEM pourront recueillir du progrès significatif des relations régionales rebondiront sur leur propre pays, avec leur développement, l'allègement des tensions sud-sud et leur capacité accrue de dialoguer avec l'Europe et d'autres régions du monde. La coopération sous-régionale peut aider à renforcer l'égalité et la parité au sein du Partenariat euro-méditerranéen et peut contribuer à réduire les asymétries des

relations entre l'Union européenne et ses partenaires.

Recommandations

L'Union européenne et le Partenariat euro-méditerranéen doivent prendre des mesures précises en vue de développer la coopération sous-régionale dans la Méditerranée. Identifier les secteurs intéressés par la coopération régionale au Maghreb et au Moyen-Orient et encourager leur activité doit être l'objectif prioritaire du Partenariat.

Certaines mesures concrètes peuvent et doivent être prises au niveau du PEM :

1. *La coopération entre les sociétés civiles.* Promouvoir, indépendamment des progrès vérifiés dans la coopération au niveau inter-étatique, la coopération entre les secteurs qui lui sont favorables et des programmes pouvant être orientés vers la société civile.
2. *Les projets communs.* Favoriser les projets communs proposés par des acteurs de plusieurs pays du Sud parmi eux ceux qui auront un contour régional clair. Favoriser également les projets qui impliquent des partenaires européens et plusieurs pays du Sud. Ces projets pourront être développés par des régions, des localités, des organisations gouvernementales ou non, ou encore des entreprises privées.
3. *Les infrastructures.* Cofinancer des projets d'infrastructure sous-régionaux, notamment dans le domaine des communications, de l'énergie, de l'eau ou des nouvelles technologies d'information et les lier, dès lors que possible, à des projets similaires européens. Valoriser la coopération décentralisée au niveau sous-régional, sur la base de programmes tels que le Med-Urbs, Med-Campus ou Med-Media.
4. *La coopération entre les régulateurs.* Harmoniser la législation dans le sens nord-sud et sud-sud en mettant en contact les régulateurs et législateurs de l'Union et d'une sous-région donnée.
5. *Coopération militaire.* Promouvoir la coopération dans le domaine militaire, notamment dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, entre les pays de la région euro-méditerranéenne.
6. *Les mesures de confiance.* Soutenir la création au niveau régional de mesures de confiance mutuelle et de gestion de conflits, notamment par l'appui à la mise en place du réseau sous-régional intergouvernemental ou créé par des centres d'analyse dans ces domaines.
7. *Transfert de savoir-faire sur l'intégration.* Promouvoir, dans le cadre du PEM, la recherche et la formation en matière d'intégration qui ne soit pas nécessairement vouée à la seule expérience européenne – et sur la régionalisation, au niveau mondial. Contribuer ainsi à l'élaboration d'une culture stratégique de coopération succédant à la politique de puissance.

IV

La complémentarité entre l'Union européenne et les Etats-Unis au Moyen-Orient

Processus de paix : implications pour le PEM

La réflexion du groupe de travail sur la Complémentarité entre le Processus de paix israélo-arabe (PPIA) et le Partenariat euro-méditerranéen porte sur les questions suivantes : dans quelle mesure une division du travail rationnelle entre l'Union européenne et les Etats-Unis, que ce soit sur le plan géographique ou fonctionnel, peut-elle contribuer au succès du PEM ? Si l'absence d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune (PESC) hypothèque durablement les chances de l'Union européenne de jouer un rôle politique significatif dans le processus de paix et la contraint à adopter un profil bas, que deviennent les perspectives de succès du PEM qui constitue paradoxalement un test pour l'avenir de la PESC ? Enfin, comment donner un contenu à cette complémentarité et comment la rendre opérationnelle ?

Conclusions et recommandations

1. Le PPIA n'est pas, tant s'en faut, le seul obstacle à la mise en œuvre du Partenariat euro-méditerranéen, mais l'interaction entre les deux processus existe et ne peut être éludée ou sous-estimée. De plus, cette interaction n'est pas unilatérale : Barcelone peut également "porter" Madrid, comme cela a été le cas durant les trois années où le PEM constituait le seul forum multilatéral où Arabes (Syriens et Libanais inclus) et Israéliens continuaient à se rencontrer de façon régulière dans le cadre du dialogue politique et de sécurité.
2. Il existe *de facto* un lien entre le processus de paix israélo-arabe et les intérêts de l'Union européenne tels que formulés dans la Déclaration de Barcelone visant sans aucune ambiguïté

à bâtir un voisinage régional sûr. En ce sens, en raison de la logique inhérente au Processus de Barcelone, le PPIA doit être vu comme une question euro-méditerranéenne.

3. Pour l'ensemble des acteurs régionaux et en dépit d'une demande arabe insistante d'un rôle européen plus actif, les Etats-Unis demeurent l'interlocuteur privilégié et le garant le plus crédible – sur le plan stratégique et financier – d'un accord israélo-arabe. Aucune rivalité de puissance, en termes d'intérêts, n'oppose les deux alliés occidentaux au Moyen-Orient et plus largement en Méditerranée. Les différences portent sur l'approche choisie et sur l'ordre des priorités à établir.
4. La complémentarité entre l'Union européenne et les Etats-Unis sur le dossier du processus de paix existe de facto. Contrairement aux idées diplomatiquement correctes en la matière, elle est davantage une source d'irritation que de consensus, que ce soit entre les Américains et les Européens ou parmi les membres de l'Union eux-mêmes. Cette question trace également une ligne de clivage à Washington séparant les opposants farouches à tout rôle européen dans le processus de paix, le jugeant néfaste pour les intérêts américains comme pour la bonne marche du processus, de ceux qui, sans remettre en cause la primauté du rôle américain, croient au caractère inévitable et nécessaire d'un "partage du fardeau" – *burden sharing* (en termes non seulement économiques mais politiques également).
5. A défaut d'une concertation et d'une coordination transatlantiques institutionnalisées sur le processus de paix, un partage des tâches empirique, fonctionnel et géographique s'est donc imposé non point par choix mais par

nécessité, sous le poids des contraintes. Les avantages comparatifs des uns et des autres continueront à s'affirmer tant au niveau du volet palestinien que du volet syro-libanais.

6. Une division du travail et des responsabilités entre les Etats-Unis et l'Union européenne implique une forme de «compétition constructive» mettant en valeur les avantages comparatifs des uns et des autres ; elle suppose la mise en commun rationnelle de la puissance stratégique des Etats-Unis à travers la maturité acquise dans la gestion des crises israélo-arabes d'une part, et les ressources politiques et économiques de l'Union sans oublier sa longue expérience dans l'édification de structures multilatérales d'autre part.
7. L'Union européenne doit demeurer active dans le développement et l'essor d'institutions régionales et sous-régionales, condition indispensable pour la consolidation et la multilatéralisation de la paix, non seulement au Moyen-Orient, mais dans l'ensemble de la zone euro-méditerranéenne. C'est là précisément que se situe l'interaction entre le PPIA et le PEM. Il n'est pas question que l'un vienne à la rescousse de l'autre ou que les Européens se substituent aux Américains et s'accaparent du premier rôle dans le processus de paix. Néanmoins, la simple survie du projet du partenariat dans des conditions particulièrement difficiles impose une différenciation plus nette des fonctions et des responsabilités des principaux acteurs tant locaux qu'internationaux d'un conflit qui demeure l'une des hypothèques majeures du volet politique et de sécurité du PEM.

V

Les implications internationales de la sécurité interne

Bien que ce chapitre aborde la question du terrorisme, du crime organisé et de la contrebande, nous nous concentrons ici sur le phénomène du terrorisme défini en tant qu'«intimidation coercitive», recourant à la violence à des fins politiques. Une telle définition sous-entend que les actes sont de nature terroriste, ne relevant pas d'organisations ou d'idéologies, à moins qu'ils ne soient revendiqués en tant que tels. On n'admet pas la supposition, inhérente à la plupart des définitions officielles du terrorisme, que les Etats ne recourent pas à des actes terroristes par le biais d'acteurs non étatiques. Dans ce contexte, le terrorisme est donc également l'une des facettes d'une menace asymétrique, un concept de déséquilibre du pouvoir formant partie intégrante de la stratégie du groupe recourant au terrorisme ainsi qu'une catégorisation de la nature du conflit, le plaçant dans un spectre de conflit de faible intensité et de guérilla – deux autres formes de menace asymétrique qui peuvent occasionnellement impliquer des actes terroristes.

Sur la rive Sud de la Méditerranée, en dehors de la question spécifique du conflit israélo-palestinien, le terrorisme est une réponse aux perceptions – et réalités objectives – d'exclusion et de ressentiment. La recherche d'une vision holistique pour formuler ces facteurs a mené à l'adoption de la politique de l'islamisme radical en tant qu'idéologie de mobilisation dominante. Elle est utilisée afin de légitimer la résistance de ces groupes, au travers de l'insertion des mécanismes impliqués dans la dimension de la menace asymétrique. Les groupes articulant ces frustrations – malgré leur projection d'une vision idéologique dont l'approche est holistique et universelle – tend à opérer avant tout et à répondre aux questions dans un cadre national même si leurs activités ont une envergure internationale.

Les groupes véritablement internationalisés sont rares et ont essentiellement émergé des expériences des Moudjahidin en

Afghanistan pendant la lutte contre l'occupation soviétique. Bien qu'ils occupent désormais une place majeure dans la hiérarchie des menaces censées peser sur l'Est, il s'avère que la principale menace terroriste au Moyen-Orient et en Afrique du Nord relève de causes intérieures, les actions pouvant en revanche dépasser les frontières. Le terrorisme en Algérie en est un exemple. En Europe, il se confine pour l'essentiel à l'intérieur des frontières nationales et n'a pas fait l'objet d'une étude particulière dans le cadre des groupes de travail.

La menace asymétrique peut être ciblée ou non, en fonction de l'objectif visé ; le terrorisme tend à être non ciblé dans la mesure où il fait des victimes parmi des civils non impliqués. Elle peut par ailleurs être rationnelle – comme dans le cas du terrorisme politique où des cibles précises sont visées – ou irrationnelle – dans la mesure où elle place des cibles hors d'atteinte ou irréalistes ou lorsque le terrorisme devient une fin en soi (terrorisme épiphénoménal). La réponse à ces manifestations de menaces asymétriques doit être conçue en fonction de chaque menace spécifique, aucune prescription générale ne pouvant résoudre le problème.

Le fondement de toute réponse est de maîtriser l'environnement de la menace, à la fois en termes d'information, afin de conditionner la perception publique, et en termes de mécanismes de riposte spécifiquement choisis. Le succès dans ce dernier domaine dépend de la capacité à influencer sur l'évolution du conflit, à prendre l'adversaire en contre-pied – en puisant dans le ressentiment et la colère populaire pour miner la légitimité du régime au pouvoir – en le forçant à réagir de manière non appropriée. Il est nécessaire de garder présent à l'esprit que toute lutte de ce genre est essentiellement psychologique et reflète la légitimité morale de ses protagonistes. Le principe sous-jacent au terrorisme politique est de défier la légitimité de l'Etat et de revendiquer une telle légitimité pour lui-

même. Des réponses appropriées impliqueront donc de faire volte-face à ce défi.

La maîtrise du terrorisme exige de l'Etat d'avoir suffisamment d'initiative pour déterminer l'environnement sécuritaire et contrôler les «zones de chaos». Ceci sous-entend également une connaissance détaillée de la menace asymétrique, sur le plan humain et technologique ainsi qu'une compréhension claire et objective de ses causes. Il implique encore, à long terme, de combattre la menace asymétrique à sa racine et d'engager une action sécuritaire pour mettre y fin. Dans le contexte de la réponse sécuritaire à court terme, des précautions doivent également être prises pour s'assurer que la réponse sera à la hauteur de la menace et rassurera l'opinion publique.

Il est nécessaire de concevoir une stratégie cohésive et flexible pour répondre à la menace asymétrique qui soit publiquement reconnue et suffisamment intégrée pour que le clivage entre les niveaux stratégiques et les tactiques opérationnelles ne s'approfondisse pas. Cela est également valable pour garantir que les réponses militaires et policières, dans la mesure du possible, se conforment à des codes légaux en vue, une fois encore, d'assurer le soutien de l'opinion publique. Lorsque la menace asymétrique s'étend au-delà des frontières nationales, une coordination interétatique s'impose, tant dans l'échange de renseignements que dans la formulation de la réponse. L'action policière devrait être la réponse privilégiée, en tant que reflet du contrôle de la légitimité de l'Etat de l'ordre public, le lancement

d'une initiative militaire, en coordination avec le pouvoir civil, restant toutefois possible. Faute d'agir sur les causes de la menace asymétrique, les initiatives, sans effet prophylactique, n'auront de répercussions que sur les symptômes et seront donc vouées à l'échec.

Mesures politiques

1. Coordination interétatique efficace dans l'échange de renseignements et la conception de mesures de réponse ;
2. La plus grande priorité doit être donnée au recueil d'informations et à leur évaluation ;
3. L'analyse impartiale et objective de la menace asymétrique et de ses causes est indispensable à la mise en œuvre de réponses efficaces ;
4. Définir au plus tôt l'encadrement juridique de la réponse pour ne pas gérer d'effets négatifs parmi l'opinion publique ;
5. Les réponses doivent être proportionnées, flexibles et destinées à déséquilibrer l'adversaire en vue de détruire la légitimité publiquement accordée à ses revendications ;
6. Les forces de l'ordre doivent être entraînées à des techniques spécifiques pour s'enrôler dans des opérations visant à contrecarrer la menace asymétrique.

VI

Visas et liberté de circulation

L'Europe demeure la seule grande région d'immigration à ne pas pratiquer le système des quotas et à faire de la fermeture des frontières sa doctrine migratoire. C'est sa façon de réagir, sur la défensive, aux pressions migratoires qui engendrent chez elle un *syndrome de saturation*. L'Europe du sud, en outre, ancienne terre d'émigration, devient aujourd'hui région d'accueil.

La fermeture ne permet pas d'atteindre l'objectif de maîtriser les flux migratoires. Sa mise en œuvre n'est ni efficace ni acceptable du point de vue des droits de l'homme, remettant en cause l'objectif d'ouverture à l'intérieur, i.e. d'intégration. Existe-t-il un moyen terme entre l'ouverture des frontières et le mirage de l'immigration «zéro»? Le postulat du bien fondé de la fermeture des frontières et du lien entre l'efficacité du contrôle et la réussite de l'intégration des migrants, accepté par presque tous les pays européens, reste-t-il valable?

Il n'y a plus de réponse nationale au phénomène des migrations internationales, non seulement en raison de leur ampleur mais aussi parce que la politique d'admission repose essentiellement sur les visas, désormais régulés par les accords de Schengen, et que les pays de l'Union sont tenus par un ensemble d'accords internationaux.

La fermeture des frontières a des effets pervers, contraires à la fluidité 'naturelle' des flux migratoires et à l'intégration des migrants dans les sociétés d'accueil : plus les frontières sont fermées, plus les migrants se stabilisent dans les pays d'accueil ; plus les frontières sont ouvertes, plus les populations circulent. Loin d'inciter aux retours, elle bloque sur place, par crainte de perdre leurs droits, ceux qui auraient préféré pratiquer des aller-retour et à terme repartir chez eux. Loin de favoriser l'intégration, elle laisse les irréguliers de longue date dans une situation précaire, les empêchant d'accéder à un titre de séjour ou à un travail régulier.

Le coût politique du contrôle des frontières alimente des filières de passage liées à la

prohibition (criminalité transnationale organisée...), manque au respect des droits de l'homme, nourrit l'extrémisme politique et rend les politiques migratoires trop dépendantes de l'opinion publique. Des répercussions négatives sont également ressenties dans les relations interétatiques, par exemple devant l'impossibilité de mettre en pratique les reconductions prononcées, et l'accroissement des écarts entre le pays d'accueil et le pays d'origine.

L'équation mettant en rapport immigration et chômage est remise en cause. Le cas de l'Italie, où le déséquilibre entre l'offre et la demande entraîne un effet d'attraction de travailleurs immigrés, démontre clairement ce fait.

Politique migratoire et co-développement. L'émigration a un effet positif sur l'allègement de la pauvreté ; les transferts de salaires des émigrés représentent plus de la moitié de l'aide au développement.

Recommandations:

1. *Abolir les visas de court séjour*, qui bloquent la mobilité, creusant la frontière qui s'établit à l'intérieur du PEM entre ressortissants européens et non-européens et freinant les échanges y compris économiques entre les immigrés, leurs pays de départ et les acteurs du PEM.
2. *Motiver tous les refus de visas*, l'Etat de droit ne pouvant être exonéré de la justification de ses actes et la non-motivation des refus contribuant à l'instituer en tant que règle générale.
3. *Mettre en place des politiques d'échanges bénéficiaires au développement de la rive sud de la Méditerranée* pour faciliter, voire encourager la circulation des populations peu enclines à une installation définitive et actrices des relations euro-maghrébines – intellectuels, hommes d'affaires, commerçants, artistes, classes moyennes, étudiants avancés.

4. *Assouplir les politiques d'asile* en tenant compte notamment que l'Etat n'est pas toujours l'auteur de la persécution.

5. *Revoir, dans un cadre euro-méditerranéen concerté, les modalités*

administratives du regroupement familial, qui condamnent parfois à la clandestinité des catégories fragilisées.

VII

Les mines antipersonnel

Les recommandations établies dans le rapport EuroMeSCo sur «Les mines antipersonnel en Méditerranée» sont les suivantes :

1. Il est nécessaire que la question des mines dans la Méditerranée soit examinée par le biais d'une approche humanitaire vouée à résoudre le problème et qu'un climat de confiance s'installe entre les partenaires, sur le plan politique, culturel et social.
2. Il ne faut toutefois pas sous-estimer le caractère militaire que revête la question des mines. En effet, de nombreux pays conservent encore les mines dans leur arsenal militaire. En cas de conflit sous-régional, il est prématuré de vouloir insérer la question des mines dans le contexte plus large des mesures de confiance concernant la limitation et le contrôle des armements. La question des mines peut toutefois être envisagée dans le cadre des mesures de partenariat, visant à le renforcer, à encourager les échanges et à bâtir la confiance mutuelle.
3. L'action humanitaire sur les mines exige une approche d'ensemble qui doit inclure le bilan de la situation, le déminage, la prise de conscience du problème et l'assistance aux victimes. Elle requiert le soutien financier des gouvernements des pays affectés et de la communauté internationale ainsi qu'une recherche en matière de technologie de déminage devant être mise à disposition des pays concernés par ce problème. L'action pourrait être conduite conjointement sous la tutelle du PEM.

Recommandations

I. A court terme :

1. Bilan de la situation et déminage

- ❑ Créer une base de données euro-méditerranéenne et de déminage, en association avec d'autres initiatives dans ce domaine (comme celle des Nations Unies) à l'aide d'informations fournies par des gouvernements, des ONG et d'autres institutions sur les types de mines, les mécanismes de détection, les opérations de déminage, la destruction des mines, qui pourraient être partagées par tous les partenaires. Le WEUDAM Mines Information System devrait également être pris en compte. L'élaboration de cette base de données pourrait être très utile à la définition de méthodes organisationnelles et opérationnelles des actions de déminage.
- ❑ Alerter les fabricants de mines et les gouvernements qui les utilisent des conséquences dramatiques de l'aspect de certaines mines (ressemblant à des jouets) et des blessures qu'elles provoquent (surtout chez les enfants) et sur la nécessité qu'elles soient clairement reconnaissables. .
- ❑ L'Union européenne devrait conduire ou soutenir un projet d'opération de déminage à la demande spécifique d'une équipe *ad hoc* soutenue par le MEDA. A cette fin, l'Union européenne ou ses Etats membres devraient prendre conscience de leurs responsabilités dans le problème des mines dans certains pays méditerranéens.
- ❑ L'Union européenne pourrait contribuer financièrement et techniquement à la création et à la formation d'équipes de déminage et à l'usage de techniques de déminage dans certains pays. En retour, ceux-ci devraient s'engager à participer au

déminage d'autres zones affectées par le problème des mines.

- ❑ Les partenaires euro-méditerranéens devraient conduire ensemble ou collaborer à des opérations de déminage dans des zones en dehors de la Méditerranée, en tant que mesure de solidarité et que mécanisme d'échange d'informations et de confiance mutuelle.

2. Prise de conscience du problème des mines

Afin que la population prenne conscience du problème des mines, la meilleure méthode devrait consister à établir un contact direct avec les communautés affectées qui devrait inclure :

- ❑ La formation d'ONG locales, avec l'aide d'organisations bénéficiant d'une longue expérience dans ce domaine ;
- ❑ Des campagnes d'informations pour les enfants, par exemple à l'école, et les femmes (ONG et CICR);
- ❑ Des campagnes gouvernementales pour le bornage des zones minées et des campagnes d'alerte diffusées par les media.

3. Assistance aux victimes

Elle devrait inclure des soins médicaux d'urgence, des interventions chirurgicales, la réhabilitation physique et psychologique et la réintégration des victimes dans la vie active. Il est pour cela nécessaire :

- ❑ de promouvoir la formation de personnel médical spécialisé et la création de centres médicaux pour les civils qui, à leur tour, pourraient fournir une aide médicale à d'autres régions.
- ❑ promouvoir la création de fabriques spécialisées de prothèses appropriées.

4. Mines et développement

Etant donné la situation dans la plupart des pays touchés, le déminage devrait être conjugué avec la création de pôles de développement dans différents secteurs économiques (comme l'agriculture ou le tourisme) et de l'amélioration d'autres services de base (écoles et hôpitaux). L'identification de «zones de déminage vouées au développement» devraient

conduire à des actions comme la construction de routes, la réutilisation des équipements de déminage à des fins civiles (véhicules militaires) à l'irrigation, à l'exploitation de ressources naturelles, entre autres.

5. Déclaration d'intentions

Une déclaration d'intentions de la part des partenaires euro-méditerranéens pour une zone euro-méditerranéenne exempte de mines, conjointe, individuelle ou au travers d'autres organisations régionales comme la Ligue Arabe ou d'institutions nationales (Parlements, ONG), où il s'engageraient à renoncer à utiliser des mines antipersonnel dans le futur, serait un grand pas en avant. Des fonds pour le déminage devraient être attribués aux pays ayant fait une telle renonciation, pris des mesures pour mettre un terme au marché, à la fabrication et au stockage des mines antipersonnel et soutenant les actions préconisées.

II. A long terme

- ❑ Emettre des propositions réalistes pour bannir les mines et redéfinir ce que le terme mine antipersonnel définit. Une des critiques émises à l'égard de la Convention d'Ottawa est qu'elle définit trop étroitement le concept de mine antipersonnel. Il faudrait, pour bannir l'usage des mines, faire des propositions réalistes et définir avec précision ce que mine antipersonnel signifie. Il est également nécessaire de revoir les mécanismes de contrôle imposés, car le programme pour la destruction des mines ne permet pas aux pays sérieusement touchés par le problème de respecter ses délais, à moins d'avoir accès à des ressources financières importantes.
- ❑ Exploiter les possibilités d'une politique de «substitution des mines» tout en assurant des niveaux similaires de sécurité là où les mines antipersonnel étaient utilisées comme force de dissuasion. Cela pourrait ouvrir la voie à une politique de limitation et de maîtrise des armements dans la zone euro-méditerranéenne.

Se rapprocher de l'objectif de créer une zone euro-méditerranéenne exempte de mines (traité pour une zone exempte de mines). Pour atteindre cet objectif, une opération de déminage total de la région est nécessaire, par le biais de l'aide aux Etats touchés par ce problème.

EuroMeSCo Working Groups' Report

**Integration and Sub-regional
co-operation in the Mediterranean**

**Charter for
Peace and Stability**

I

The Barcelona Process and the Charter: from security to stability

The Barcelona Declaration is based on a co-operative and comprehensive notion of security which contemplates measures of co-operation relating to hard and soft security issues. It seeks to achieve security through measures related to military security as well as stability defined in political, social, and economic terms.

Stability is expected to be pursued by:

- (a) Establishing a process of political dialogue;
- (b) Seeking to practise a set of principles in domestic government – such as respecting human rights and strengthening the rule-of-law and international relations – renouncing the use of force and non-interference in internal affairs;
- (c) Co-operating over soft security risks, such as illegal migration, terrorism, drug trafficking, international crime and corruption, xenophobia, racism and intolerance, and related policies, including economic development.

Military security is specifically dealt with in the first chapter, which refers to the establishment of an “area of peace and stability”. This first chapter sets out an agenda designed to establish a structured area of security co-operation by the introduction of confidence-building and confidence-and-security-building measures (CBMs and CSBMs) aimed at controlling armaments as well as measures to manage conflict. The essence of such an agenda is detailed at the end of the chapter, which states that the Partners will “*consider any confidence and security-building measures that could be taken between the parties with a view to the creation of an ‘area of peace and stability in the Mediterranean’, including the long-term possibility of establishing a Euro-Mediterranean pact to that end*”.

The priority given to these tasks in the Barcelona Declaration has been generally reversed during the first four years of the EMP. When talks among the Senior Officials of the Process began in 1996, prominence was given to the implementation of the military security aspects of the agenda. After four years, however, military security has almost disappeared from the agenda, to be delayed to “appropriate time”. Emphasis has very largely shifted to soft security issues and the related policies. The security pact which was originally regarded as a long-term possibility, has been under negotiation since the second semester of 1996 under the name of “Euro-Med Charter for Peace and Stability”. Why have the priorities changed so sweepingly?

When the Declaration was negotiated in 1995, Southern Mediterranean Partners considered that a stability pact, similar to that introduced in Europe by the European Union (EU), was too great a commitment, both legally and politically. Talks within the EMP have increasingly made it clear that a political pact, however limited, in effect was badly needed as the only way to make the Parties realise the degree of security co-operation they could achieve. In other words, it would be a litmus test of their real political will of the compatibility. From this perspective, discussions have worked well, clarifying the nature, the limits, and the content of such co-operation and reshaping priorities. Euro-Med co-operation today looks very different from what had been envisaged in the Barcelona Declaration. In this sense, the renegotiation of the Charter, by establishing the degree of Euro-Mediterranean political and security co-operation warranted by the actual political commitments and situation at present, has also brought about a kind of reformulation of the Euro-Med Partnership.

The renovated Euro-Med Partnership now being projected by the Charter creates a new basic concept of shared security since it reflects Southern concerns and interests more faithfully. This new concept incorporates two fundamental Southern concerns which were neglected in what they came to regard as a unilateral European agenda after signing the Declaration: first, Southern concerns over South-South conflict – in particular the Arab-Israeli conflict – and the necessity to include such conflict in an indivisible Euro-Med concept of security; and second, the need for stability in the South, alongside the stability needed by the EU, together with the need to reconcile the requirements from both sides, thus moving towards a concept of global stability.

All-in-all, during more than three years of discussions, EU Partners have become more aware of the objectives they are pursuing in the EMP. The CSCE style of co-operative security they had originally imagined in the first chapter of the Declaration has now practically disappeared. The very concept of CBMs/CSBMs has been replaced by the concept of partnership-building measures (PBMs) adopted by the Ministers in the *ad hoc* conference of Palermo in June 1998. In broad term, PBMs can be defined as any kind of measure geared to enhance mutual knowledge and trust in every possible field, so that further types of exchanges and co-operation are facilitated. The approach brought about by the adoption of PBMs not only shifts the focus of co-operation decisively away from narrow military factors, but also emphasises the concept of broad and holistic security co-operation between political and civil societies.

With the military dimensions of security being shifted to the background of the EMP, the EU is now giving more prominence to the other features it wanted to pursue when it set up a comprehensive Euro-Med process, namely:

- ❑ Providing the EU with a higher political profile in the region, by means of a regular enhanced political dialogue within the context of EU's enlargement;

- ❑ Containing a set of important spillover effects – i.e., the so called new domestic risks, such as those listed by the Declaration: illegal migration, terrorism and so forth.

Southern Mediterranean Partners have in turn successfully stressed a number of points which had been apparently neglected in the original drafting of the Barcelona Declaration which thus looked to them unilateral in its character. This perceived unilateralism had to be overcome if genuine co-operation was to be achieved;

- ❑ In this context, Southern Mediterranean pressures restored the balance in the concept of Euro-Med security. Indeed, the Barcelona Declaration incorporates a concept of security that is essentially affected by North-South concerns and, because of its multilateral nature, it renders these North-South issues indivisible. It neglects, however, the impact of South-South concerns, whereas any equitable concept of indivisibility would require to include them in the integrated concept of Euro-Med security as well. The political consequence of this more comprehensive integration is that EMP security co-operation will have to include the Arab-Israeli conflict and, more broadly speaking, take into account the different EMP members' security agendas;

- ❑ The EMP must ensure that its approach is global. Here "global" is related to, but different from the concept of "comprehensive"; it refers less to security than to stability. Southern Partners argue that a straightforward and rapid introduction of political and economic reforms on their countries would result in intrusive, politically unacceptable and destabilising consequences. For this reason, the broad objectives stated in the Declaration must be achieved by giving prominence to issues of cultural difference, temporal scale and stability. Stability in the Mediterranean so much sought by the EU – so the argument runs

– has to be secured for Southern Mediterranean countries as well. Hence the necessity for a global approach, compared to one that is regarded as unilateral by Southern Partners. In other words, there must be a global link between North and South as well as their international and domestic political relations;

- Last but not least, respect for sovereignty and non-interference has to play a pivotal role in the EMP. This Southern Mediterranean concern is related to a set of post-Cold War factors relating mainly to Western policies towards Iraq and Libya and, more recently, NATO's intervention in Kosovo. It is related, in particular, to the tendency of the West and Europe to change the basic definitions of sovereignty by introducing a new concept of legitimacy predicated on moral factors rather than on recognised jurisdiction.

These are sweeping changes when compared to the original Barcelona Declaration. They reduce the common security agenda to such an extent that military co-operation might be delayed indefinitely. They also reduce the potential for joint action over conflict. Yet, their acceptance by the Partners could open

the way to a Euro-Med Charter which would reflect their potential for security co-operation more realistically and more accurately so that feasible co-operation can be achieved.

Compared to earlier concepts, the security co-operation envisaged in the Charter will be less predicated on security and more on stability. The shift to stability results from the concept of globality which links international and domestic requirements. There is no doubt that the kind of EMP defined by the Charter is less innovative than intended in the Declaration. A global stability concept will be directed towards guaranteeing existing political situations rather than reform. It will not exclude the latter, but would only allow it on gradual and selective basis. It will, however, provide an important opportunity for equal and effective co-operation in the region, which the previous Declaration could not provide.

At the same time, this slower-paced Euro-Med co-operation, which is more in tune with overall stability and general concerns, should allow enhanced and effective political dialogue. The dialogue should eventually secure the conditions needed for cohesion, trust and reforms, which today would be premature or destabilising and make military co-operation possible over time.

II

The Charter: principles and mechanisms

Introducing flexibility into principles

The new orientations that have emerged in the Charter negotiations have been structured, as principles, by the “Guidelines for Elaborating a Euro-Med Charter for Peace and Stability”, which were approved by the EMP Ministers in Stuttgart in April 1999. While this new set of principles is not likely to change in the final formulations of the Charter, which is expected in the second semester of 2000, the way in which these principles will be articulated is still under discussion. The EuroMeSCo Report on the Charter⁵ has discussed security indivisibility and global security, two such principles.

The strict application of the principle of indivisible security is double-edged. On one hand, the application of the principle, in its wider sense upgrades the EMP’s political cohesion and has positive effects on the political dialogue between the Partners. On the other hand, as already mentioned, it sharply reduces the opportunity for the EMP common security agenda and joint action to manage conflict and support peace operations. This risk of relative impotence suggests that some attenuation of the principle is necessary in order to establish a not too much frustrating perspective.

Conventional application of the principle could hinder effective sub-regional intervention. In order to avoid this danger, the concept of indivisible security should be understood in a functional rather than a territorial sense. Functionally, the indivisible nature of security is not adversely affected if EMP policies improve the security of a group

of members without altering the security of other EMP members. Given that this is the case, specific local or sub-regional security policies may therefore be feasible and could contribute to upgrading the political dialogue model of the EMP.

Another kind of flexibility can be provided by adhesion on a voluntary basis to specific policies or measures which do not affect the basic mechanisms of the Partnership.⁶ Flexibility in this context was discussed in the 1997 EuroMeSCo Working Groups Joint Report, which stressed that: “*As in the EMP there are actually different strategic circles not necessarily related to one another, some kind of differentiation could be introduced in the implementation of CBMs: transparency and CBMs in one of such circles could be endorsed by all the members of the EMP, though subsequently implemented in their diverse respective frameworks*”⁷.

In more general terms, it would be important for the Charter, in asserting the principle of indivisible security, to allow for options to remain open, rather than simply delaying them indefinitely.

Some qualification must also be added to the principle of global security, for the strict application of the principle involves the risk that the implicit acceptance of relativism translates into political fragmentation and alienation, thus destroying EMP co-operation. In general, while gradualism and relativism can be accepted as a means of securing

⁵ *Building Blocks for the Euro-Med Charter on Peace and Stability*, R. Aliboni (rapporteur), EuroMeSCo Papers, No 7, Lisbon, 2000.

⁶ Such flexibility has already been adopted, for example in the case of the only semi-operational CBM approved so far by the EMP, i.e. “Co-operation between Civil Protection Services” (see Euro-Mediterranean Partnership, Information Note No. 32, in www.euromed.net). For the time being, adhesion to this CBM is on a voluntary basis.

⁷ EuroMeSCo 1997, *Joint Report*, Working Group on Political and Security Co-operation, Working Group on Arms Control, Confidence-Building and Conflict Prevention, Lisbon.

domestic stability for the Partners, reform and change should not be ruled out. How can changes and reforms be encouraged without affecting stability? There is no general response to this question. The EuroMeSCo Report on the Charter has considered two aspects of this question. The first involves the way democracy-building processes must be articulated if they are not to cause destabilisation, whether through straight political reform or by strengthening the rule-of-law and good governance. The second concerns the relationship between security and democracy-building and the role good governance can play in shaping this relationship.

As far as the first question is concerned, democracy should be primarily promoted by reinforcing the rule-of-law. "In many ways, the creation of a legal framework is a precondition for ensuring the rights of citizens, including their rights to due process through independent courts. A concentration on the rule-of-law, as precursor to democracy, could also serve to promote the effective separation of powers within existing governments, as well as submitting the region's military to civil, if not yet democratic, scrutiny".⁸

With respect to the second issue, it was suggested that the role of the military in civil-military relations should be considered in a good governance perspective, so as to gradually change its role in many Mediterranean polities, and transform security factors into democracy-building components. International co-operation in military relations could help this gradual re-direction of military factors to civil or Petersberg-like uses.

How could the Charter give substance to the institution of good governance and the rule-of-law as well as to the introduction of flexibility into the principle of security indivisibility? In fact, the question should be phrased in a more general way: how could the

Charter include a mechanism for the adaptation and implementation of its principles? The response depends on the establishment of an effective mechanism for political dialogue, which in turn would aid the creation of viable structures and mechanisms.

Mechanisms and instruments

The "enhanced political dialogue" is at the core of the EMP. It is the most important and flexible instrument available to the EMP. In the model developed in practice by the evolution of the EMP so far, the political dialogue is a kind of macro-partnership-building measure for it is primarily designed to narrow the gap in perceptions and security agendas that separates EU from non-EU Mediterranean countries. As emerges clearly from the debate on security indivisibility, very different security perceptions and agendas exist in the EMP. If these different perceptions are taken into account, building broad confidence and trust becomes an inevitable first step in creating an effective basis to the Partnership. A regular, substantive and institutionalised political dialogue is the primary measure to achieve increased confidence and to give substance to the partnership. This will make security co-operation in the Euro-Med context possible in the medium-to-long term.

From this point of view, the primary task of the political dialogue involves political monitoring and communication to promote stability and prevent conflict. This should be done through consensus-based measures with the support of general declaratory policy.

How effective would this political dialogue be? In other words, can other instruments beside political dialogue be made available to the EMP? The Guidelines suggest that the Charter's operational modes would be introduced by a "gradual and evolutionary implementation of individual clauses by agreement", on a consensual basis, in a non-binding institutional environment. This procedure suggests a Charter with a reduced normative character. In its broader perspective, however, the enhanced political dialogue, while taking place in an informal

⁸ C. Spencer, *CBMs and CSBMs and Partnership-Building Measures in the Charter*, paper presented to EuroMeSCo Working Group on the Euro-Med Charter for Peace and Stability, Sept. 1999 (mimeo) (to be published in *The International Spectator* (Rome), No. 4, 1999).

institutional environment, should gradually come to establish a set of codes of conduct on relevant issues – civil-military relations and human rights, for example – thus engaging conduct and policies of the Partners. The EuroMeSCo Report on the Charter stresses the necessity for the Charter to operate in such a normative perspective.

Besides generating codes of conduct as *ad hoc* instruments, the political dialogue mechanism is to approve PBMs. The EuroMeSCo Report on the Charter sets out a typology by which PBMs can be distinguished, according to their functions in:

- (a) Status-enhancing measures, allowing Partners to reinforce, enhance and reassert their international status;
- (b) Reassuring measures, providing Partners with assurance against and improved control over external and internal factors affecting national security and domestic stability; and
- (c) Broad partnership-building measures geared to enhancing partnership, exchanges and mutual trust in all relevant political, social, economic and cultural fields.

Finally, the Charter should include a set of instruments designed to prevent or manage conflict and to support peace. Given its evolutionary character, these measures in the Charter will be expressed in very broad terms so that they can be implemented in the medium-to-long term, either gradually or in an *ad hoc* fashion. The EuroMeSCo Report on the Charter argues that early warning and conflict prevention as well as peace-building operations may help to shape consensus and lead to joint action well before this can be achieved through conflict management and peace support. In this framework, the Partners may provide some substance to instruments for conciliation and good-neighbourly relations and to the development of early warning procedures, situation and conflict prevention centres, and planning units. The Report stresses the propensity of the political dialogue mechanism to work as

an important early warning factor, especially when it is developed as is the case with the OSCE Permanent Council.

Recommendations

The EuroMeSCo Report on the Charter made detailed recommendations for the principles and instruments that should be included in the Euro-Med Charter for Peace and Stability.

As far as principles are concerned, the Report suggests that:

1. The principle of security indivisibility should be qualified by a degree of flexibility so that local and, most importantly, sub-regional approaches should be possible; voluntary membership should be encouraged, provided the overall cohesion of the Partnership is not disrupted.
2. The principle of security globality must be implemented by reinforcement of procedures designed to secure a constructive on-going dialogue on the rule-of-law and good governance, as concepts supporting the introduction of non-destabilising change and reform in the region.
3. While the Charter should preserve its non-binding legal character, it should be given a normative purpose; in this sense, it should be expected, over time, to generate codes of conduct, particularly on the most sensitive issues, such as civil-military relations and good governance.
4. The Charter should clearly retain alternative options and maintain its commitment to the implementation of the Barcelona Declaration; this objective should be stated in the Preamble, to avoid the impression that certain topics, such as military co-operation are to be delayed indefinitely; co-operation with other concerned bodies of the Mediterranean and the Middle East, should be clearly stated as an objective in order to stimulate their participation.

5. The Charter should emphasise its natural propensity for joint action on conflict prevention and support for peace-building and peace-keeping operations. This may involve joint actions requiring greater political cohesion than currently available through the Partnership, such as peace-enforcement and other peace-support operations. It should also stress co-operation over early warning processes via the mechanism for enhanced political dialogue.

As far as instruments are concerned, the Report suggests that:

1. Political co-operation should be reinforced by enhancing and balancing instruments. The political dialogue within the EMP should be strengthened. A regular, substantive and institutionalised political dialogue is the primary measure needed to achieve a higher level of confidence and to give substance to the partnership within the Euro-Med. The primary tasks of the political dialogue should include political monitoring and communication to promote stability and prevent conflict through consensus-based measures and a common declaratory policy. The common political will needed to enforce codes of conduct and other shared political commitments should also be promoted.
2. The swift implementation by the EMP political leadership of different PBMs to allow Partners to reinforce, enhance and reassert their international status is essential. Partners need to be reassured that they can control external and internal factors affecting national security and domestic stability. Furthermore, partnership contact and mutual trust in all relevant political, social, economic and cultural fields will need to be enhanced.
3. The creation of a common situation centre combining access to EU systems and a Euro-Med information site networking information from international agencies and information provided by the EU and its members;
4. The establishment of a common conflict prevention centre which will develop and undertake clarification, mediation and conciliation procedures for dispute settlement between Partners “by peaceful means of their own choice”. Sub-regional centres would be mandated by EMP central institutions to operate these procedures on a case-by-case basis. Such centres could also undertake fact-finding missions and set up local “round tables for analysis and recommendations” with the outcome being referred to the Senior Officials. Sub-regional centres could be addressed by parties directly and thus act as decentralised early warning systems.
5. Civil society institutional networking along the EuroMeSCo and Femise patterns to contribute to policy planning.

III

Regionalism and sub-regionalism

The dominant conclusion of any investigation of sub-regional co-operation and integration in the Mediterranean is that there is an overall asymmetry between North and South.

On the Northern shore, European integration has been consolidated over the past decade. The "new democracies" – Spain, Portugal and Greece – joined the European Community during the 1980s and, apart from Greece, successfully integrated into the Economic and Monetary Union. It is, furthermore, likely that the Union will be further enlarged southwards with the incorporation of Cyprus and Malta. The adherence of Turkey and the Balkan countries – except for Slovenia – is however less likely in the near term, even though Turkey is linked to Europe by a customs agreement.

The southern shore of the Mediterranean is characterised by precisely the opposite tendency. There is no noteworthy progress towards integration, whether in the Maghreb or the Middle East, or even in the context of the Arab League. Initiatives taken during the 1980's, such as the Arab Maghreb Union (UMA), despite the great hopes placed on them, have ended in stagnation. The concept of a new Middle Eastern region is still hostage to the Peace Process. Hopes of revitalising regional co-operation projects have recently been revived with the political changes in Morocco and Algeria in the Maghreb and with the renewal of the Peace Process in the Middle East.

However South-South tensions have been strengthened and regional co-operation projects have been damaged by territorial conflict, unresolved national questions and the arms race in the Maghreb and the Middle East. Major socio-political and security issues, the lack of adequate water resources and problems of terrorism acquire an international status but they really reflect the South-South

dimension. Yet most of the security initiatives directed at mutual confidence-building are defined in North-South terms.

The EMP is also essentially a North-South project for co-operation – whether in terms of its political and security basket or its economic and socio-cultural baskets. Nonetheless, the importance of sub-regional co-operation in all three baskets was emphasised by the Stuttgart foreign ministers conference (Barcelona III, April 1999) which echoed the conclusions of the Valencia conference on this issue.

It would be a mistake to think that the "objective conditions" which exist in Europe today – a high level of economic development and strong national and supranational institutions – are necessary for the completion of any project of integration. Integration developed in Europe in the serious economic and political situation which existed after the Second World War. It was then considered essential precisely because the difficult "objective conditions" of that epoch had to be overcome. Each region will evolve as a result of the specific conditions in which it exists, but the influence which the European experience can exert on such an evolution should not be underestimated.

Sub-regional co-operation in the Middle East appears to those who propose it as essential if peace is to be achieved since it will be instrumental in creating conditions of mutual confidence between Israel and its neighbours. Sub-regional co-operation in the Middle East is, therefore, a factor for peace above all.

Sub-regional co-operation in the Maghreb seems to be primarily linked to the region's competitive introduction into the international economic system and reflects its need to accept the challenge of globalisation

and to be able to respond to major economic groupings such as the European Union.

The three major obstacles to regional co-operation arise from the lack of consensus over the relationship between bilateralism and multilateralism, the lack of political convergence and the lack of mutual confidence, and the fact that power politics remains the prevailing "ideology" in decision-making circles and among the concerned public. Regional countries have never come to an understanding or defined a common position over this relationship between bilateralism and multilateralism. Some states, which have suffered serious bilateral problems with their neighbours consider that regional co-operation requires a prior solution of existing differences. This problem is particularly serious in the Middle East where, for some states, there is a link between the degree of progress in the peace process and success in regional co-operation initiatives. Many, however, feel that linkage between the two tracks of bilateral relations and regional co-operation encourages peace.

The lack of political convergence between the various regimes in the Maghreb, their attitudes towards political Islam, the variations in their degrees of political liberalisation and the speed of their democratic reforms are seen as the major difficulties in co-operation, apart, of course, from inter-state tensions and conflicts.

In the Middle East, the principal obstacle to co-operation resides in the lack of a minimal degree of mutual confidence which would provide public and political support for co-operation initiatives. Sub-regional co-operation in the Middle East must encourage normal contacts between different sectors of society as a priority. Integration will only succeed if common political and economic projects are developed and civil society is encouraged.

Regional co-operation in the specific context of the Middle East necessarily means that a multi-cultural reality specific to the region is encouraged. The fact that Israel is more oriented towards the West than the East must not be allowed to hinder regional co-operation, for such a development would

mean that the politics of identity had come to dominate one side or the other of the diplomatic and political equation. In the Maghreb, even if the problem is not so acute, the acceptance of cultural diversity is also essential.

The typical mentality of power politics, which prevails in the region as a whole and even more so in the Middle East, while it stems from the existing perceptions of an external threat, is also in and of itself a major obstacle standing in the way of increased co-operation. This is one of the reasons why particular emphasis should be put on fair and equitable sharing of the 'dividends of co-operation'.

Regional co-operation in both the Middle East and the Maghreb henceforth should develop amongst actors within civil society. Priority must be given to those actors -- entrepreneurs, universities and NGOs -- who encourage co-operation.

The success of the Euro-Mediterranean Partnership is directly linked to the development of co-operation in the Middle East and the Maghreb. Security co-operation within the EMP framework will only be successful if it resolves the contradiction inherent in the belief that such initiatives must be North-South in nature whereas the problems are South-South in nature and manifest sub-regional characteristics.

This means that one of the objectives of the EMP must be to encourage regional co-operation. This is the one essential condition that must be fulfilled if a vast and permanent Euro-Mediterranean space is to be achieved. The benefits which EMP members could gather from significant progress in regional relations will be reflected in their own countries, through development, the reduction of South-South tensions and an improvement in their ability to interact with Europe and other regions of the world. Sub-regional co-operation can help bring the sense of equality and parity to the Euro-Mediterranean partnership and serve as an important contribution to lessen the asymmetries in the relationship between the EU and its partners.

Recommendations

The European Union and the Euro-Mediterranean Partnership must take precise measures to develop sub-regional co-operation in the Mediterranean. The Euro-Mediterranean Partnership must make the identification and encouragement of sectors susceptible to Maghrebi and Middle Eastern regional co-operation a priority concern.

Certain steps must be undertaken by the EMP:

1. *Co-operation with civil society.* It must encourage co-operation between sectors which are sympathetic to its objectives, separately from progress achieved at the inter-state level, so that its programmes are directed towards civil society.
2. *Common projects.* It must encourage projects proposed jointly by actors in several countries of the South, particularly those which have clear regional aspects. It must also encourage projects which involve European partners and the Southern countries. These projects can be developed by regions, localities, governmental and non-governmental organisations or even private entities.
3. *Infrastructure.* It must co-finance sub-regional infrastructure projects particularly in the fields of communications, energy, water and new information technologies, and link them, whenever possible, to similar European

projects. It must give content to decentralised co-operation at the sub-regional level on the basis of programmes such as Med-Urbs, Med-Campus or Med-Media

4. *Co-operation between regulatory bodies.* Legislation on a North-South and a South-South basis should be harmonised by establishing contacts between legislators and regulators in the Union and in a specific Sub-region.
5. *Military Co-operation.* Military co-operation, particularly in the context of peace-keeping, must be encouraged between countries in the Euro-Mediterranean region.
6. *Confidence-building measures.* The development of confidence-building and conflict-management measures must be supported at the regional level, particularly by support for the institution of inter-governmental sub-regional networks or through the creation of analysis centres in these areas.
7. *Transfer of know-how on integration.* Research and training on integration procedures should be promoted within the MEP framework. This should not be based solely on the European experience and should include regional integration in terms of a world-wide experience. This would thus contribute to the development of a strategic culture of co-operation to replace power politics.

IV

Complementarity between the United States and the EU in the Middle East

Peace Process: Implications for the EMP

The topics on which the Working Group on Complementarity between the EMP and the Middle East Peace Process has concentrated can be summarised as follows: to what extent can a rational division of labour between the US and the EU, along geographical or functional lines, contribute to the success of the EMP? If the absence of a common foreign and security policy severely hampers the EU's ability to play a major political role in the peace process, what are the chances of success for the EMP, which is paradoxically a test for the future development of CFSP? Finally, how to give content to this complementarity and make it operational?

Conclusions and Recommendations

1. The MEPP is far from being the sole obstacle to the implementation of the EMP. The interaction between both processes cannot, however, be ignored or underestimated. Furthermore, it works both ways: Barcelona can also "carry" Madrid, as was the case in the three-year period when the EMP was the only multilateral forum where Arabs (including Syrians and Lebanese) and Israelis continued to meet on a regular basis within the political and security dialogue.
2. There is a de facto link between the Arab-Israeli peace process and the interests of the Union, as they are laid out in the Barcelona Declaration, which aims to establish a sound regional environment. In this sense, and also due to the inherent logic to the Barcelona process, the Arab-

Israeli peace process has to be seen as a Euro-Mediterranean issue.

3. Despite the indisputable fact that Arabs would welcome a greater role on the part of the EU, it is equally unquestionable that for all regional actors involved the United States remains the chief interlocutor and the most credible guarantor, both in a strategic and a financial capacity, of an Arab-Israeli settlement. Europe and the United States have no conflicting interests in the Middle East or indeed the Mediterranean as a whole. There are but mere differences of approach, reflected in different priorities.
4. There is de facto complementarity as regards the peace process between Europe and the United States, although the scope of such complementarity is a source of friction rather than accord among the Western allies, not least EU members themselves. A cleavage also exists in Washington, between those who oppose any European role at all and those who – without challenging American primacy – acknowledge that burden sharing is to some extent inevitable and even desirable, in economic and political terms as well.
5. Even if there is no formal institutional framework for transatlantic co-operation and co-ordination on the peace process, an empirical, functional and geographical sharing of the burden has developed out of practical necessity and existing constraints. The comparative advantages of both actors will continue to be felt on the Palestinian and the Syrian/Lebanese track alike.

6. Division of labour and sharing of responsibility between the US and the EU should be based on *constructive competition*. Comparative advantages would thus come into full play and have a mutually reinforcing effect: the strategic power and the experience in managing Arab-Israeli crises on the part of the US, combined with the economic and political resources of the Union, as well as its experience in building multilateral structures.
7. The EU must continue to actively support fully developed regional and sub-regional institutions, as a precondition for consolidating and 'multilateralising' peace

– in the Middle East as well as in the whole Euro-Mediterranean area. This is precisely where the Arab Israeli peace process and the EMP interact with one another. It is certainly not a question of one process coming to the rescue of the other, or of the Europeans hoping to rob the Americans of their leading role in the peace process. Nonetheless, the very survival of the Partnership calls for a clearer division of roles and responsibilities among the main actors, both local and international, in a conflict which remains one of the main stumbling-blocks in the political and security basket of the EMP.

V

International implications of domestic security

Although this topic covers terrorism, organised crime and smuggling, the basic discussion will be confined to the phenomenon of terrorism, best defined as “coercive intimidation” or the use of violence for political ends. Such a definition highlights the fact that acts are terrorist in nature, not organisations or ideologies unless they specifically espouse such acts. It also avoids the assumption, inherent in most official definitions of terrorism, namely that governments and states cannot engage in terrorism or espouse it. In fact states can and do so although most groups that engage in terrorist acts are non-state actors. In this context, therefore, terrorism is also an aspect of asymmetric threat, a concept of imbalance of power which becomes an integral part of the strategy of the group engaged in terrorism and a statement about the nature of conflict that places it on a spectrum with low intensity conflict and guerrilla warfare – two other modes of asymmetric threat or responses that may on occasion also involve terrorist acts.

In the South Mediterranean arena, quite apart from the specific issue of the Israeli-Palestinian conflict, terrorism is a response to perceptions – and objective realities – of exclusion and resentment. The search for an holistic vision to express these factors has led to the adoption of radical political Islam as the dominant mobilising ideology. This is used to legitimise resistance and threat, although the mechanisms involved fit within the asymmetric threat dimension. Groups articulating these frustrations – despite their use of an ideological vision that is holistic and universal in its approach – tend to operate primarily in national settings and to respond to issues within the national dimension even if their activities might span international boundaries.

Genuinely internationalised groups are rare and mainly stem from the experiences of the

Arab Mounhajiddin in Afghanistan during the struggle against Soviet occupation. Although they are now given prior place in the hierarchy of threat supposedly facing the West, the reality is that the major terrorist threat in the Middle East and North Africa arises from domestic causes, even if actions themselves may spread across frontiers. Terrorism in Algeria is a case in point. European terrorism is almost entirely confined within national frontiers and thus is not germane to the present discussion.

Asymmetric threat can be discriminate or indiscriminate in nature, depending on the target chosen; terrorism tends to be indiscriminate in that it will affect uninvolved civilians. It may also be rational – as is the case with political terrorism in which there are precisely defined targets – or irrational – either in the sense that it seeks unattainable or unrealistic targets or because it becomes an end in itself (epiphenomenal terrorism). The response to these manifestations of asymmetric threat must be geared to respond to the specific threat – there is no general prescription that will resolve the problem.

The essence of any response is to control the threat environment, both in terms of information – in order to condition public perceptions – and in terms of the specific countering mechanisms chosen. Success in the latter context depends on acquiring the ability to determine the course of conflict; to catch the opponent off-balance by forcing him into inappropriate responses that undermine his legitimacy in representing popular resentment and anger at the regime in power. It needs to be borne in mind that any struggle of this kind is essentially psychological and reflects issues of the moral legitimacy of the protagonists. The underlying principle of political terrorism is to challenge the legitimacy of the state and to claim such

legitimacy for itself. Appropriate responses will then involve reversing that challenge.

The control of terrorism requires the state to achieve sufficient initiative to shape the security environment and to control “zones of chaos”. This, in turn, requires detailed intelligence over the asymmetric threat, both human and electronic, and a clear and objective understanding of its causes. It also requires, in the longer term, action to correct the original causes, as well as security action to end asymmetric threat. In the context of the short-term security response, care must also be taken to make sure that the response is commensurate to the threat, so as to reassure public opinion, rather than alienating it.

There must, therefore, be a cohesive and flexible strategy to respond to asymmetric threat which is clearly publicly understood and properly integrated so that discordance between the grand strategic and operational-tactical levels does not develop. This must also extend to ensuring that military- and police-based responses, insofar as is possible, abide by established legal codes in order, once again, to ensure public support. In cases where asymmetric threat extends beyond national frontiers, effective inter-state co-ordination is crucial to success. This extends to both intelligence exchange and co-ordinated response. Police action should be the preferred type of response, as a statement

about the state’s legitimate control of public order, but military initiative, in co-ordination with the civil power, may also be used. In the last analysis, however, unless the ultimate causes of asymmetric threat are addressed, all actions are merely symptomatic and not prophylactic – and will, ultimately, fail.

Policy options

1. Effective interstate co-ordination over intelligence exchange and response measures;
2. The highest priority must be given to intelligence collection and evaluation;
3. Attention must be given to objective, dispassionate analysis of the asymmetric threat and its causes in designing effective responses;
4. Legal restraint must be practised in response insofar as this is possible, because of the adverse effect on public support if this is not the case.
5. Responses must be proportionate and flexible, designed to unbalance the opponent in order to destroy the legitimacy publicly accorded to its demands.
6. Forces must be specifically trained in techniques and operations specifically designed to deal with asymmetric threat.

VI

Visas and free movement

Europe is the only major immigration region that does not use a quota system and relies on frontier closure as the centrepiece of its migration policies. This is, in effect, a defensive reaction to migratory pressures, which generate a European anxiety over "saturation." Southern Europe furthermore, which has been a region of emigration, now is a host region.

The border closures, however, do not succeed in containing migration flows. Their introduction is neither effective nor acceptable in terms of human rights, and raises questions about the integration of the migrants into host societies. Is there a 'half-way' option between opening up borders altogether and the unrealistic objective of 'zero immigration'? Does the assumption over the relevance of the link between border closure and successful integration of migrants – accepted by virtually all European countries – remain valid?

National responses to the phenomenon of international migration no longer exist, not only because of the size of such movements but also because entry authorisation depends essentially on a visa regime which is now subject to the Schengen framework and because EU countries are entwined in a series of international agreements.

Border closures have contradictory effects that run counter to "natural" migration flows and to the integration of migrants into host societies. As frontier closures increase, migrant communities became even more permanent in their host countries. As frontiers open, so populations become mobile. Rather than encouraging return, frontier closure policies stabilise migrant populations in host areas because of anxieties over loss of rights amongst those who would otherwise move between host countries and countries of origin and eventually return home. Rather than encouraging integration, such policies place

long-term illegal migrants in precarious positions, making it impossible for them to regularise their conditions either in terms of residence or employment.

The political cost of frontier controls. These controls encourage the development of illegal transfer networks involving transnational organised crime; frustration with their ineffectiveness, on the other hand, may result in lack of respect for human rights and nurture political extremism; they also make migration policy too dependent on public opinion. Negative repercussions are also felt in inter-state relations, thus increasing the tension between host countries and countries-of-origin.

The supposed link between immigration and unemployment should be questioned. The case of Italy clearly demonstrates the reasons for doing so since the imbalance between employment opportunities and demand has the effect of attracting immigrant labour.

Migration policy and co-development. Immigration has a positive effect on poverty reduction for emigrant remittances are equivalent to more than half the sums available as development aid.

Recommendations

1. *Short-term visas.* These should be abolished as they hinder mobility. This would breakdown the current barrier inside the EMP between European and non-European citizens which interferes with interactions between migrants, their countries of origin, EMP actors and European states.
2. *Visa refusals.* Explanations should be provided for all visa refusals, on the principle that any state operating under the rule-of-law must be prepared to justify its actions as a matter of general policy.

3. *Visa procedures.* Appropriate administrative and legislative procedures must be introduced by European Union States to facilitate access to the Union for temporary visitors. This is essential as part of the process of encouraging interaction between the Union and other EMP actors for the purpose of furthering EMP integration.
4. *Asylum procedures.* European Union asylum procedures must be modified to provide for non-state as well as state actors as agents of persecution.
5. *Family reunification.* After consultations within the EMP framework, administrative procedures in the Union must be modified so as to facilitate the process and avoid recourse to clandestine and illegal processes in this connection.

VII

Anti-personnel mines

The EuroMeSCo report on “The antipersonnel landmines issue in the Mediterranean”⁹ recommends that:

1. The landmines issue in the Mediterranean must be tackled through a humanitarian approach designed to resolve the problem and to build confidence amongst Partners in political, cultural and social terms;
2. The landmines issue also has a military component which must not be neglected, for certain countries still consider landmines part of their military posture. The existence of sub-regional conflict, therefore, makes it premature to consider the landmines issue within the context of broader CBMs which address structural issues in the field of arms limitation and control. However, it is possible to consider them as a broad PBM designed to strengthen partnership, contacts and mutual trust;
3. Humanitarian action on landmines requires a comprehensive approach which must include survey assessment, mine clearance, mine awareness and victim assistance. It needs both the financial support of governments from the affected countries and from the international community. It also requires research on mine clearance technology which must be ultimately transferred to the affected countries. Much of this action could be conducted jointly under the aegis of the EMP.

⁹ Elvira Sanchez Matéos (rapporteur), *The antipersonnel landmines issue in the Mediterranean*, EuroMeSCo Papers, (forthcoming).

Recommendations

I. In the short run:

1. Survey assessment and mine clearance:

- ❑ To create a EuroMediterranean Landmines and Demining Database, in co-ordination with other initiatives in this field (such as the United Nations and the Mine Clearance Management Module of the European Commission’s Joint Research Centre at Ispra) with information provided by governments, NGOs and other institutions on types of landmines, detection mechanisms, mine clearance operations and landmine destruction, which could be shared by all partners. It should also take into account other initiatives, as the WEUDAM Mines Information System in Croatia. The development of this database would be extremely helpful at the organisational and operational methods involved in mine clearance operations;
- ❑ To call the attention of landmine producers and governments who use them for defensive purposes to the dramatic consequences of certain designs which create confusion (landmines designed as toys) and produce casualties (specially children) and of the need of producing clearly detectable designs;
- ❑ The European Union could conduct or support demining operations in response to specific requests, led by an *ad hoc* team founded by MEDA. To that end, the European Union and/or its member countries should take into consideration European responsibility in the landmine problem in some Mediterranean countries;
- ❑ The European Union could contribute financially and technically to the creation and training of demining teams and to the

use of demining techniques in affected countries. Those, in turn, should acquire the ability to collaborate in demining other areas with landmine problems;

- ❑ The Euro-Mediterranean partners could jointly conduct or collaborate in mine clearing operations in areas other than the Mediterranean, as both a measure of solidarity towards others and as a mechanism to exchange information and generate mutual trust.

2. Mine awareness:

To make people aware of mines the best method would be through direct contact with affected communities and would include:

- ❑ NGOs training, with the help of international NGOs with long experience in the field;
- ❑ increase awareness amongst children (schools campaigns) and women (NGOs and ICRC);
- ❑ Government campaigns in mine field marking and media advertising.

3. Victim assistance:

This should include emergency medical care, surgery, physical and psychological rehabilitation and returning victims to a state of economic productivity. In that sense, there is a need for:

- ❑ supporting the training of specialised medical teams and the creation of medical centres for civilians, which, in turn, could participate in assistance to casualties, in other regions;
- ❑ supporting the creation of specialised manufacturers of appropriate prosthetics.

4. Landmines and Development:

Given the situation in most affected countries, demining should be linked to the creation of development poles in different economic sectors (as agriculture or tourism) and in improving other basic services (schools and hospitals). The identification of specific “demining areas for development” should lead to a set of actions which run from the construction of roads and the re-utilisation of demining infrastructure for civilian purposes (specially military vehicles) to irrigation, natural resources exploitation or other projects.

5. Declaratory policy:

A declaratory policy from the EuroMed partners in form of a Mediterranean Landmines Free Zone, jointly, individually or through other regional organisations (as the Arab League) or national institutions (Parliaments, NGOs) committing themselves to cease further use of AP mines would be a significant outcome. In fact, funds for mine clearance should be allocated to countries whose authorities cease further use of AP mines, take steps to cease the trade, manufacture and stockpiling of AP mines and undertake to support proposed anti-mine actions.

II. In the long run:

- ❑ Make realistic proposals to ban landmines and redefine what the term "antipersonnel landmine" means. One of the reasons of the present criticism to the Ottawa Convention is that it defines the concept of antipersonnel landmine too narrowly and may become of little use in some contexts where other types of mines have deteriorated and in fact work as landmines; second, because of the signature and the subsequent control mechanisms imposed on members, especially, timetables for destruction, it is extremely difficult for countries with severe landmine problems to meet their obligations unless they have access to major financial resources.
- ❑ Explore possibilities of a policy of “landmines substitution” which could assure similar levels of security in areas where landmines are used for deterrent purposes. This could pave the way to a policy of arms limitation and control in the EuroMediterranean area.
- ❑ Work is in progress towards the goal of creating a Landmines Free Zone in the Euro-Mediterranean area (Landmines Free Zone Treaty). To achieve this end there is a need for a comprehensive clearing of landmines in the region, by helping affected states.

Anexxe • Appendix

Groupes de travail • Working Groups

Textes et Auteurs

Papers and Authors

Publications

[EuroMeSCo Paper 7]

Roberto ALIBONI

Building Blocks for the Euro-Mediterranean Charter on Peace and Stability – Working Group Final Report

[EuroMeSCo Paper 8]

Fatih TAYFUR

The Turkish Perceptions of the Mediterranean

[EuroMeSCo Paper 9]

George JOFFÉ

International Implications of Domestic Security

[EuroMeSCo Paper 10]

Catherine WITHOL DE WENDEN

La politique des visas dans l'espace euro-méditerranéen

[EuroMeSCo Paper 11]

Elvira SANCHEZ MATEOS

The Antipersonnel Landmines Issues in the Mediterranean

[EuroMeSCo Paper 12]

May CHARTOUNI-DUBARRY

La complémentarité entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans le processus de paix israélo-arabe : les implications pour le PEM

[EuroMeSCo Paper 13]

Álvaro de VASCONCELOS

Intégration et coopération sous-régionale en Méditerranée – Rapport du groupe de travail

Contributors
Research, Conference and Background Papers

Contributions
Textes d'appui, textes de recherche et communications

Mahdi ABDUL HADI

Sub-regional Co-operation in the Middle-East – A View from Palestine

Roberto ALIBONI

Building Blocks for the Euro-Mediterranean Charter on Peace and Stability – Final Report

The Enhanced Political Dialogue in the Euro-Mediterranean Partnership

Fouad AMMOR

Les acteurs et les priorités de la coopération au Maghreb

Joseph BAHOUT

American and European Roles in the Peace Process: A Syrian-Lebanese Perspective

Stephen CALLEYA

The Establishment of a Euro-Med Conflict Prevention

May CHARTOUNI-DUBARRY

La complémentarité entre l'Union européenne et les Etats-Unis dans le processus de paix israélo-arabe : les implications pour le PEM

Processus de transition politique au Proche-Orient

Jean-François DAGUZAN

La charte euro-méditerranéenne pour la paix et la stabilité : éléments juridiques et politiques

Mohammed EL-SAYED SELIM

Some Conceptual Issues in the Projected Euro-Mediterranean Charter for Peace and Stability

Graham E. FULLER

US View of the Peace Process

Emad GAD

Regional Co-operation in the Middle-East – Settlements Leads to Co-operation

Mustafa HARMANEH

The Process of Democratisation in the Arab Mashreq: The Role of External Factors

Mannuel S. HASSASSIAN

On the Complementary between the EU and the US Regarding the Middle East Peace Process: A Palestinian Perspective

Mark HELLER

Complementarity of US and European Roles in the Peace Process: Israeli Perspectives

Regional Co-operation in the Middle-East: An Israeli View

George JOFFÉ

International Implications of Domestic Security

Mohammed KADRY SAID

Confidence-building Measures: A Practical Approach

Driss KHROUZ

Les obstacles politiques à l'intégration au Maghreb

Gema MARTIN MUÑOZ

Réforme politique et changements sociaux : l'exemple des pays du Maghreb

Mohand MELBOUCI

Perspectives de la coopération maghrébine

Ghassan OMET

The Prospects and Challenges of Sub-regional Co-operation: The Case of Jordan

Martín ORTEGA CARCELÉN

Military Dialogue in the Euro-Mediterranean Charter: An Unjustified Absence

Volker PERTHES

The Case for US-EU Complementarity in the Peace Process: A European Perspective

Jacques RUPNIK

In Europe's Name: Post-War Co-operation in the Balkans

Elvira SANCHEZ MATEOS

The Antipersonnel Landmines Issues in the Mediterranean

Nadim SHEHADI

Complementarity between US and European Roles in the Peace Process: Lebanese Perspective

Gamal SOLTAN

Sub-regional Co-operation in the Middle East – Working Group Report

Claire SPENCER

CBMs and CSBMs and Partnership-Building Measures in the Charter

Radoslava STEFANOVA

Early Warning in the Euro-Med Context: Conceptual Questions, Procedures and Instruments

Fred TANNER

Euro-Med Joint Actions in Support of Peace-building and Good Governance: Prospects and Limits

Fatih TAYFUR

The Turkish Vision of the Euro-Mediterranean Partnership and the Black Sea Economic Co-operation – Observations on Sub-regional Co-operation

The Establishment of a Euro-Med Conflict Prevention

The Turkish Perceptions of the Mediterranean

Álvaro de VASCONCELOS

Le Régionalisme et le Partenariat euro-méditerranéen

L'Union européenne et la régionalisation du système international

Intégration et coopération sous-régionale en Méditerranée

Catherine WITHOL DE WENDEN

La politique de visas dans l'espace euro-méditerranéen

Hafedh ZAAFRANE

Perspectives nationales sur la coopération au Maghreb: la Tunisie