

La política exterior de la UE hacia los países de la ribera sur del Mediterráneo

Bénédicte Real

Capítulo Segundo

Resumen

En este trabajo se pretende hacer una aproximación a la política exterior llevada a cabo por la UE en el norte de África y el Sahel. Por ello se estudiarán los diferentes instrumentos que la UE ha ido desarrollando respecto a sus vecinos del sur, haciendo hincapié sobre las cuestiones relativas a la seguridad, principal desafío de la UE hoy en día. Nos daremos cuenta de la complejidad de las relaciones entre los países de las dos riberas y de la escasez de resultados en comparación con los esfuerzos desplegados. No obstante, la UE no puede rendirse y tiene que seguir trabajando.

Palabras clave

UE, política euromediterránea, política de vecindad, Sahel, Magreb, terrorismo islámico, Primavera Árabe.

Abstract

This work aims at making an approximation of the Foreign Policy conducted by the EU in North Africa and the Sahel. Therefore, the different instruments the EU has developed over its Southern neighbors will be studied, emphasizing on security issues, the main challenge for the EU. We will see the complexity of relations between the countries of the two shores and the lack of results against efforts. However, the EU cannot give up and have to keep working.

Key Words

European Union, Euromediterranean Policy, Neighbor Policy, Sahel, Maghreb, Islamic Terrorism, Arab Spring.

Introducción

La política exterior de la UE en relación con sus vecinos de la ribera sur mediterránea existe desde los primeros meses de creación de la entonces CEE, y desde entonces ha ido evolucionando drásticamente. Evidentemente, dicha evolución está íntimamente vinculada a la de la capacidad en política exterior de la propia UE. Las relaciones entre la UE y los países del sur son, en este sentido, un perfecto ejemplo de dicha evolución.

En un primer momento, la CE/UE se ha preocupado principalmente de desarrollar relaciones económicas preferenciales con los países del norte de África. Sin embargo, la concienciación de que la UE no podía a la vez defender valores democráticos y establecer relaciones privilegiadas con Estados poco respetuosos con los mismos le está haciendo modificar poco a poco sus prioridades en política exterior. Pero, sin duda, el creciente riesgo de terrorismo internacional, amplificado por la porosidad de las fronteras africanas y la falta de Estados de derecho plenamente capacitados para pacificar sus propios países, empuja a la UE a multiplicar los esfuerzos en su política exterior hacia la zona sur mediterránea.

Marco general

Las revueltas acaecidas en la ribera sur del Mediterráneo a partir de diciembre de 2010 dejaron en evidencia los fallos de la política de la UE en la zona. Si la existencia del mar podía dar la ilusión de que el continente europeo estaba protegido de los acontecimientos ocurridos en el norte de África, las tensiones entre Francia e Italia demostraron que el Viejo Continente no era impermeable a lo ocurrido en el sur. En efecto, la decisión italiana de otorgar permisos de residencia temporales a los inmigrantes que huían de Libia¹ y llegaban a la isla de Lampedusa, con el fin de rebajar la tensión creciente en la zona, provocó el descontento del Elíseo y su negación a reconocer dichos permisos.² Las fricciones entre

¹ Cabe subrayar que en 2007, la Comisión Europea había prestado su ayuda a Libia, a través de la agencia Frontex, en la lucha contra la inmigración ilegal. V. Frontex. Recuperado de: <<http://www.statewatch.org/news/2007/oct/eu-libya-frontex-report.pdf>>.

² Sobre la cuestión de los flujos migratorios proveniente de África del norte hacia Europa, v. Fernández García, B.: «Riesgos sociodemográficos», en VVAA.: *Las revueltas Árabes en el Norte de África: implicaciones para la Unión Europea y para España*. Documento de Seguridad y Defensa 59. Escuela de Altos Estudios de la Defensa. Ministerio de Defensa Madrid, 2013, pp. 29-59, en particular, pp. 50 y 51. El último informe de la agencia Frontex, publicado en mayo de 2014, nos proporciona datos interesantes. Si podemos lamentar que la inmigración ilegal detectada proveniente del norte de África haya aumentado desde 2012 un 48%, con un total de 107.365 casos, estos datos son equiparables a los que fueron registrados en 2009 y 2010, y se quedaron por debajo de los de 2011 (141.051 personas). No obstante, cabe subrayar que se considera que en 2013 más de un cuarto de los inmigrados ilegales provenían de Siria, triplicando el

miembros de la UE debidas a los acontecimientos en el norte de África eran incuestionables.

Más grave aún, se criticó la actitud de determinados Estados miembros³ y la política europea en la zona sur mediterránea. En efecto, cuando hace muchos años, la UE pretendía ayudar a los países del sur, con el fin de instaurar una zona de seguridad, estabilidad y prosperidad, quedó evidenciado que esta no había sido eficaz y que era más que nunca necesario cambiar el método de aproximación para que las pretensiones europeas se materializaran.⁴

La seguridad en el Mediterráneo: una cuestión evocada desde 1975 por la CSCE

Si el fenómeno de la globalización ha acentuado la interdependencia entre los Estados y difuminado las fronteras entre la seguridad interna e internacional⁵, a nivel regional europeo, la importancia de la seguridad en la región mediterránea se ha mencionado desde 1975. De hecho, el Acta Final de Helsinki, firmada en el seno de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), contaba con un capítulo dedicado a las «Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del

flujo detectado el año anterior. V. Frontex: «Annual Risk Analysis», 2014, pp. 29 y 30. No obstante, la cuestión de la inmigración ilegal no es un problema reciente, como lo han puesto en evidencia las dificultades encontradas por Libia. Para un análisis de la política en materia de seguridad y fronteras marítimas, v. Quindimil, J.: «La UE, Frontex y la seguridad en las fronteras marítimas. ¿Hacia un modelo europeo de Seguridad Humanizada en el Mar?», en Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 41., enero-abril de 2012, pp. 57-118.

³ Se criticó especialmente las primeras declaraciones del ministro de Defensa italiano, que defendía el mantenimiento de un tratado bilateral entre Libia e Italia relativo al control de la inmigración clandestina que salía de Libia hacia las costas italianas. En relación con Túnez, primer Estado de la ribera sur mediterránea en conocer las revueltas, los presidentes franceses declararon en 2003 y 2008 que la cuestión de los derechos humanos en este país estaba progresando. Sobre este tema, v. Beaugé, F.: «La chute sans gloire d'un ami des Occidentaux», en Le Mensuel. Le Monde, febrero de 2011, pp. 22-24.

⁴ Muy relevante es la actitud de la UE hacia Libia. Unos meses antes del estallido de la crisis que llevó al derrocamiento del coronel Gadafi, la UE estaba negociando desde 2007 con Trípoli para adoptar un acuerdo marco entre las dos partes. En este sentido, v. Ferrer, J.: «La UE ante la crisis libia: ¿Derecho Internacional, Democracia y Derechos Humanos en las relaciones Euro Mediterráneas?», en Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 41, enero-abril de 2012, pp. 15-26.

⁵ V. La Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad —aprobada durante el Consejo Europeo de los 25 y 26 de marzo de 2010 (bajo la presidencia española) y que completaba un primer documento adoptado en diciembre de 2003 (La estrategia Europea de Seguridad)— contempla, en su segunda parte, la dimensión interior-cooperación con terceros países. Dicho de otra manera, el hecho de que la seguridad interna no puede ignorar la seguridad exterior.

Mediterráneo». A pesar de que no era el tema clave del documento, era significativo ver que los Estados europeos mencionasen el área mediterránea. La presión de algunos de ellos, específicamente afectados por las dificultades existentes en el norte de África —en particular España por las cuestiones del Sahara occidental—, pero también la insistencia de Estados africanos que participaron en la segunda parte de la conferencia, como Argelia y Marruecos, facilitaron que, a partir de ese momento, la CSCE tomara en consideración a los países de la ribera sur del Mare Nostrum⁶ en sus posteriores reuniones de continuidad o en los seminarios. De los datos más destacables de la CSCE podemos mencionar que, por ejemplo, durante la Conferencia de Madrid (11 de noviembre de 1980 a 9 de septiembre de 1983), los Estados participantes proclamaron su voluntad de tener un papel relevante en la ribera sur mediterránea por su predisposición a tomar «medidas positivas» en la región e «incrementar los esfuerzos» para conseguir una solución pacífica a los conflictos y tensiones existentes en la zona. En el mismo sentido, en la conferencia posterior de Estocolmo (de enero de 1984 a septiembre de 1986) se vinculó el desarme en Europa con el de la región sur mediterránea⁷ (como veremos más adelante, esta cuestión es actualmente una de las vertientes de la política europea de vecindad con los países de la ribera sur del Mediterráneo).

A pesar de las reticencias iniciales de los Estados europeos no mediterráneos, se han ido materializando cooperaciones entre la actual Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y determinados Estados de la orilla sur del mar Mediterráneo. A partir de la

⁶ Los países mediterráneos que aportaron, durante la segunda fase de la conferencia abierta en Helsinki el 3 de junio de 1973 y clausurada con la redacción del acta final fueron: la República Argelina Democrática Popular, Egipto, el Reino de Marruecos, la República Árabe Siria, Túnez e Israel. El acta final consta de un código de comportamiento al que se comprometían los Estados participantes, como el respeto de la igualdad soberana, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, pero también la cooperación entre los Estados, con la finalidad de fortalecer las relaciones entre los Estados europeos y reconociendo la estrecha relación entre la paz y la seguridad. El capítulo dedicado a las cuestiones mediterráneas hace hincapié sobre el hecho de que la seguridad en Europa debe «considerarse dentro del contexto más general de la seguridad mundial y que está estrechamente relacionada con la seguridad en la región del Mediterráneo en su totalidad», y deja constancia de que el documento es una declaración de intenciones. De hecho, la semántica utilizada (procurar, favorecer, intensificar los esfuerzos...) demuestra que no consta una obligación de resultados. Sin embargo, el hecho de que esta declaración fuera incorporada al acta cuando, por un lado, no era una cuestión directamente relacionada con la conferencia y, por otro, había disidencias en la manera misma de abordar la cuestión mediterránea, puede considerarse como un logro. Sobre esta cuestión, v. Sainz Gsell, N.: «La dimensión mediterránea de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE): de región limítrofe a campo de aplicación», en *Papers*, núm. 46, 1995, pp. 139-153.

⁷ En este sentido, v. Blanc Altemir, A.: *La UE y el Mediterráneo*, Madrid: Tecnos, 2012, pp. 33-39.

Declaración de Budapest⁸ de 1995, se ha ido formalizando este vínculo con la creación de un grupo de contacto compuesto por los socios mediterráneos (Argelia, Egipto, Israel, Marruecos y Túnez) que colaboran con la organización, y en particular con su Consejo permanente. Podemos mencionar por ejemplo la cooperación en la lucha contra la inmigración ilegal o para potenciar la sociedad civil.⁹ Tras la caída del régimen de Gadafi en Libia, las nuevas autoridades de este país han multiplicado los esfuerzos para ser un nuevo país socio de la OSCE.¹⁰

El fracaso del proyecto de la Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo y la puesta en marcha del 5+5

La posibilidad de crear una asociación entre países de las dos orillas del Mediterráneo específicamente enfocada a las cuestiones de seguridad nació de las dificultades encontradas en el seno de la CSCE/OSCE para obtener un consenso en la materia y de la preocupación de determinados Estados europeos como España.¹¹ En efecto, debido a su situación periférica en Europa, su proximidad con África del norte y las cuestiones de Ceuta y Melilla, Madrid era especialmente sensible a la seguridad y la estabilidad en el norte de África.

Con el apoyo de Italia, a principios de los 90, España propuso calcar el modelo de cooperación instaurado por la CSCE adaptándolo a las circunstancias de la zona mediterránea, en particular la existencia persistente de tensiones y conflictos, con el objetivo de crear una Conferencia de Seguridad y Cooperación para el Mediterráneo (CSCM). No obstante, este proyecto no se materializó. La guerra de Kuwait por un lado y la falta de entusiasmo de otros socios europeos de peso, por otro, hicieron que no prosperara el proyecto¹², pero permitió la puesta en marcha del «Diá-

⁸ Declaración de la Cumbre de Budapest. Hacia una auténtica Asociación en la Nueva Era. Versión corregida de 2 de febrero de 1995. Recuperado de: <<http://www.osce.org/mc/39559?download=true>>. Remarcamos que fue en esta ocasión que la organización cambió su nombre para materializar el nuevo impulso que quería emprender la organización tras el fin de la guerra fría.

⁹ V., respectivamente, los informes «La Connexion Méditerranéenne», en Communauté de sécurité. Le magazine de l'OSCE, núm. 2/2013, pp. 34-43 y Diaz-Plaja, R.: «La transition démocratique en Afrique du Nord», en Communauté de sécurité. Le magazine de l'OSCE, núm. 1/2012, pp. 12-17.

¹⁰ Libia procura colaborar con la OSCE con el fin de asociarse a ella en el futuro. Recientemente demostró su buena voluntad participando a un fórum relativo al tráfico ilegal de armas en el Mediterráneo. V. Osce: Forum pour la coopération en matière de sécurité. FSC. JOUR/752, 19 de febrero de 2014.

¹¹ En este sentido, v. Barbé, E.: «La política española de seguridad en la Nueva Europa: dimensión mediterránea e instrumentos europeos», en Revista Cidob d'Afers Internacionals, núm. 26, 1993, pp. 77-96.

¹² V. Blanc Altemir, A.: «Estabilidad y codesarrollo en el Mediterráneo: de una conferencia de seguridad y cooperación para el Mediterráneo (CSCM) a la conferencia eu-

logo en el Mediterráneo Occidental», constituido por el grupo 4+5¹³, más flexible que la propuesta española inicial. En 2004, tras una iniciativa francesa de utilizar este formato informal y práctico para las cuestiones específicas de defensa en la zona mediterránea, diez Estados firmaron una declaración de intenciones en París el 21 de diciembre, y crearon así la Iniciativa 5+5 de Defensa.¹⁴ Una década más tarde, en el año en que España ostenta la presidencia de esta cooperación, y tras convulsiones importantes en dos países socios mediterráneos (Libia y Túnez)¹⁵, podemos mencionar más de cuarenta actividades programadas con el fin de desarrollar la cooperación en los ámbitos de la seguridad y de la defensa¹⁶. Se prevén diferentes ejercicios relacionados con la vigilancia marítima, la seguridad aérea, la contribución de las fuerzas armadas en caso de catástrofes y también diferentes actividades de formación.¹⁷

La política euromediterránea de la UE

No obstante, el principal actor en la zona mediterránea es sin duda alguna la UE y es necesario hacer un recordatorio de la evolución de su acción exterior en el área para entender la situación actual. En primer lugar, cabe mencionar que la evolución de las políticas de la Unión está vinculada a la naturaleza misma de la organización regional. Hasta la entrada en vigor del

romediterránea (CEM)», en Anuario de Derecho Internacional, vol. XI, 1995, pp. 79-82. Alemania no estaba particularmente interesada en las cuestiones mediterráneas, pues su posición geográfica la hacía menos vulnerable a las cuestiones del Mare Nostrum y más atenta a los acontecimientos del Este. El Reino Unido, por sus malas relaciones con el Reino de España debido a la controversia gibraltareña, tampoco apoyaba la iniciativa; además, en este caso, su aliado americano demostraba también reticencias por la presencia de su VI Flota en el Mediterráneo. Finalmente, Francia consideraba este proyecto demasiado ambicioso.

¹³ Esta propuesta reunía a España, Francia, Italia y Portugal, de un lado, y los Estados de la Unión del Magreb Árabe: Mauritania, Marruecos, Argelia, Túnez y Libia, del otro. La incorporación de Malta en octubre de 1991 transformó el grupo en el 5+5.

¹⁴ Para un análisis del Diálogo 5+5 y las repercusiones para cada uno de los Estados participantes, v. Romero Núñez, M. A.: «Iniciativa 5+5. Seguridad mediterránea: seguridad compartida», documento marco, Instituto Español de Estudios Estratégicos, julio de 2012. Recuperado de: <<http://www.ieee.es>>.

¹⁵ V. Echeverría Jesús, C.: «La iniciativa 5+5 Defensa sobrevive a las revueltas árabes en 2011», informe SEDMED, núm. 3, enero de 2012. Recuperado de: <<http://www.sed-med.org>>.

¹⁶ En relación con las actividades que se llevan y llevarán a cabo bajo la presidencia española, v. Izquierdo, Alberca, M. J.: «2014 año de la presidencia española de la Iniciativa 5+5 Defensa», documento informativo, Instituto Español de Estudios Estratégicos, mayo de 2014, en particular las pp. 4-9. Recuperado de: <<http://www.ieee.es>>.

¹⁷ Para un repertorio de las actividades llevadas a cabo por la Iniciativa, es de suma interés la página web dedicada a ella, creada a principio de 2014: <www.5plus5defence.org>.

Tratado de Maastricht en 1993¹⁸, las relaciones que los Estados miembros podían tener con los países terceros, y en particular los mediterráneos, eran meramente económicas y comerciales. Por ejemplo, la Comunidad Económica había firmado con Malta, Chipre o Marruecos acuerdos de asociación (respectivamente, en 1971, 1973 y 1969); acuerdos preferenciales con Israel, España o Egipto (de 1970 para los dos primeros y 1973 para el último) o acuerdos no preferenciales con Yugoslavia en 1973.¹⁹

Fue sin embargo a partir de 1995, con la puesta en marcha de la política euromediterránea (PEM), conocida como el Proceso de Barcelona, que el interés de la UE hacia sus vecinos del sur no se limitó a cuestiones económicas.²⁰ En efecto, las circunstancias positivas (como la entonces todavía reciente firma de los Acuerdos de Oslo)²¹ pero también las negativas (como la guerra de Kuwait, la crisis en Argelia tras la anulación de las elecciones legislativas ganadas por el Frente Islámico de Salvación como desencadenante de una guerra civil o el desarrollo del islamismo) llevaron a la UE a plantearse una política regional única hacia sus vecinos del sur.

Basada en tres principios —se trataba de tres pilares respectivamente dedicados a la cooperación política y de seguridad, la cooperación económica y financiera y finalmente la comprensión entre las culturas y el intercambio entre las sociedades civiles— la política euromediterránea pretendía crear una «dinámica virtuosa»²² que permitiera conseguir en un primer momento una estabilidad económica²³ que llevara a la esta-

¹⁸ El Tratado de Maastricht —firmado el 7 de febrero de 1992— creó la UE, permitiendo superar el objetivo únicamente económico de la organización, confiriéndole una faceta política. Si en el plano interno el principal logro ha sido el concepto de ciudadano europeo, en el internacional se creó el «pilar» de cooperación entre los Estados relativo a la política exterior y de seguridad común (PESC). Su finalidad era la participación de la UE en el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacionales.

¹⁹ Los acuerdos firmados entre la Comunidad Económica Europea y los países terceros mediterráneos se incorporaban en el seno de la política mediterránea global —de 1972 hasta 1990— y la política mediterránea renovada —de 1990 a 1995.

²⁰ Los Estados no europeos partes al partenariado fueron: Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Nacional Palestina. Posteriormente Chipre y Malta se incorporaron a la UE. En lo referente a Libia, blanco de sanciones económicas por parte de Naciones Unidas, no pudo participar al proyecto. Se acordó en la Conferencia de Stuttgart de 1999 que una vez estas sanciones fueran levantadas, se incorporaría el Estado libio como observador a la PEM.

²¹ Los acuerdos de Oslo I, firmados en septiembre de 1993 por Mahmoud Abbas (en nombre de la OLP) y Simón Peres (entonces ministro de Asuntos Exteriores israelí) fueron en sí esperanzadores porque, por primera vez, las dos partes reconocían mutuamente su existencia. Se declaraba también la renuncia por parte de los palestinos a recurrir al terrorismo y la autonomía de la Franja de Gaza. Los acuerdos de Oslo II de septiembre de 1995 pretendían concretar las medidas para asegurar la seguridad de Israel y extender la autonomía palestina.

²² V. Khader, B.: *L'Europe pour la Méditerranée*, París: Le Harmattan, 2009, pp. 14 y 15.

²³ De hecho, se preveía inicialmente que se instauraría una zona de libre comercio en 2010.

bilidad democrática y la instauración de la paz en la zona sur mediterránea. No obstante, esta política no alcanzó los objetivos esperados y el nuevo soplo de 2005 (Barcelona+10) tampoco fue determinante para relanzarla. Varios factores pueden explicar este fracaso. En primer lugar, el mecanismo instaurado para llevar a cabo las acciones en la orilla sur del Mediterráneo era complejo. Basado sobre un régimen de competencia (la atribución de la ayuda no era automática sino que correspondía a una selección previa efectuada por las instituciones comunitarias), este procedimiento resultaba complejo para los países extraeuropeos, no acostumbrados a los meandros administrativos comunitarios. En segundo lugar, el presupuesto otorgado por la UE para la PEM, principalmente el programa MEDA,²⁴ no se utilizó plenamente²⁵ (aunque cabe mencionar la posibilidad de préstamos por parte del Banco Europeo de Inversión por ejemplo, o la existencia de «facilidades» en el ámbito de los derechos humanos, por ejemplo). En segundo lugar, el enquistado conflicto palestino-israelí bloqueaba de manera constante las negociaciones²⁶. Finalmente, cabe lamentar la falta de desarrollo de las relaciones horizontales, es decir entre países del sur, lo que no permitió crear una región homogénea en el sur del mar Mediterráneo.

Ante la carencia de resultados positivos y con motivo de la campaña electoral francesa, el entonces candidato Nicolás Sarkozy propuso en 2007 un nuevo proyecto, la «Unión Mediterránea»²⁷. Esta idea, lanzada al margen de las instituciones europeas, fue rápidamente criticada por estas y también por determinados miembros de la UE, en particular Alemania, que no quería que se perdiera el control sobre la política al sur del Mediterráneo, y España, que no quería ver disminuido el papel protagonista que pretendía ostentar con la PEM.²⁸ Finalmente, este proyecto se concibió como un complemento a la PEM y se asentó sobre varios ejes princi-

²⁴ Reglamento (CE) n.º 1488/96 del Consejo de 23 de julio de 1993, relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea y Reglamento (CE) n.º 2698/2000 del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, que modifica el Reglamento (CE) n.º 1488/96 relativo a las medidas de acompañamiento financieras y técnicas (MEDA) de las reformas de las estructuras económicas y sociales en el marco de la colaboración euromediterránea.

²⁵ En relación con el programa MEDA I (1995-1999), menos de 30% de los créditos destinados al programa se pagaron. En relación con el instrumento MEDA II, el porcentaje se elevó a 87%.

²⁶ V. Gianniou, M.: «La coopération euro-méditerranéenne et le processus de paix israélo-palestinien: une relation chronique et interdépendante», en *L'Europe en formation*, núm. 2, 2010, pp. 213-221.

²⁷ V. Khader, B.: «Unión Mediterránea: ¿bonitas palabras o buena idea?», en *Política Exterior*, núm. 122, marzo-abril de 2008, pp. 68 y ss.

²⁸ En este sentido, v. Bayón, D.: «La Unión por el Mediterráneo: al final, una etapa más en el proceso de Barcelona», en *UNSCI Discussion Papers*, núm. 17, mayo de 2008. Recuperado de: <<http://revistas.ucm.es/index.php/UNIS/index>>, pp. 207-212.

pales de acción. De los seis elegidos,²⁹ solo uno podría considerarse en relación con la seguridad en el Mediterráneo, las iniciativas de protección civil para la lucha contra las catástrofes de origen natural o humano.

La política de vecindad: la creación de un círculo de amigos para la seguridad de la UE

De forma paralela a la PEM, la UE estaba preocupada por sus relaciones con sus vecinos del Este, nacidos tras la caída de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y la desintegración de Yugoslavia. La mayor ampliación de la UE, prevista para principios de mayo de 2004, con la entrada de ocho nuevos Estados de la Europa central y oriental así como de dos antiguos países mediterráneos (Malta y Chipre), planteaba un nuevo desafío para la Unión, el de mantener con sus nuevos vecinos del Este una relación privilegiada, sin que ello implicara a más largo plazo una adhesión. En 2002, Romano Prodi, entonces presidente de la Comisión Europea, mencionó en varias ocasiones el hecho de que el concepto de vecindad se incorporara en el nuevo contexto europeo pos 11 de septiembre de 2001. Tras varias comunicaciones, se puso en marcha la política europea de vecindad,³⁰ materializada a través de planes de acción, que darían lugar, una vez cumplidos, a acuerdos europeos de vecindad. Con ella se reagrupó la acción exterior sobre dos bloques regionales de Estados, el de los países de la orilla sur del Mediterráneo y el de los países del Este. Se trataba de proponer a estos vecinos una integración económica cada vez más profunda, a medida que los países socios hiciesen progresos en valores y principios comunes (como por ejemplo el Estado de derecho o el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales). Del mismo modo, ante la multiplicidad de los instrumentos financieros existentes entre la UE y sus vecinos (MEDA con los países del sur, TACIS³¹ con los países del Este

²⁹ Los ejes elegidos son: la descontaminación del mar Mediterráneo, la creación de autopistas terrestres y marítimas entre los principales puertos europeos y las estaciones de tren, con el fin de mejorar las comunicaciones y los transportes; un programa de protección civil sobre la prevención, la preparación y la respuesta a las catástrofes naturales o causadas por el hombre, un plan solar mediterráneo, una universidad euromediterránea y una iniciativa mediterránea para el desarrollo de las pequeñas empresas.

³⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Una Europa más amplia. Vecindad: un nuevo marco para las relaciones con vuestros vecinos del Este y del sur de Europa», COM (2003)104 final, Bruselas, 11 de marzo de 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad», COM 313 final, 1 de julio de 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: «Política Europea de Vecindad», documento de estrategia. COM/2004/0373 final.

³¹ Reglamento (CE, Euratom) n.º 99/2000 del Consejo, de 29 de diciembre de 1999, relativo a la concesión de asistencia a los Estados socios de Europa oriental y Asia Central.

y PHARE³² para Hungría y Polonia), se procedió a una reagrupación en un único instrumento financiero: el Instrumento de Vecindad y Parteneriado.³³

No se podrá negar que la UE ha sido muy creativa en el desarrollo de sus relaciones exteriores con terceros países, y en particular con los de la orilla sur mediterránea. Tras unas políticas bilaterales entre la UE y cada uno de los países, se ha intentado llevar a cabo una política regional que ha demostrado sus límites y la necesidad de adaptar un enfoque global a las peculiaridades de cada Estado socio. No obstante, dichas relaciones entre la UE y terceros Estados solo se pueden llevar a cabo dentro de los límites del Derecho primario de la UE. Por ello, es imprescindible el estudio de la profundización de la acción exterior europea para poder entender las relaciones entre los países de las dos orillas del Mediterráneo.

La profundización de la acción exterior de la UE: de Maastricht a Lisboa

En cuanto a la construcción europea, desde la ampliación de 2004 se reclamaba una modificación de las instituciones y una remodelación más profunda de los tratados constitutivos de la UE. Tras el fracaso de la Constitución Europea, a duras penas se adoptó el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 10 de diciembre de 2009. Dicho texto tenía por vocación, además de adaptar las instituciones a la entrada de numerosos nuevos miembros, mejorar la visibilidad internacional de la UE. Si bien es destacable el papel de esta a nivel comercial, en la cooperación al desarrollo o en el ámbito humanitario (en una prueba irrefutable de la ambición europea de extender sus ideales democráticos y desempeñar un papel de primer orden en el plano internacional), las cuestiones de política exterior referentes a la seguridad y la defensa no conocen la misma suerte³⁴ y el éxito del nuevo texto es quizá más relativo.

³² Reglamento (CEE) n.º 3906/89 del Consejo, de 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia. Se trataba de un instrumento financiero exclusivamente destinado a los países candidatos a la adhesión a la UE.

³³ Reglamento (CE) n.º 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas a la creación de un Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación.

³⁴ Los debates y discrepancias internas en la UE en relación con la adopción de la resolución 1441 del Consejo de Seguridad (que llevó a la intervención en Iraq en 2003) hace más de diez años se volvieron a vivir con la posible intervención en Libia, a pesar de que pasó más desapercibida. Alemania se abstuvo, a pesar de considerar que era necesario tomar medidas —económicas— para poner fin al régimen de Gadafi. V. Gutiérrez Espada, C.: «Sobre el núcleo duro» de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica», en Anuario Español de Derecho Internacional, núm. 27, 2011, pp. 57-67.

En referencia a la estructura de los nuevos tratados europeos, cabe subrayar que se han hecho esfuerzos para reunir bajo un mismo título diferentes facetas de la acción exterior de la UE, parte V del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE). Sin embargo, y debido en particular a presiones de Reino Unido, el capítulo dedicado a la «política exterior y de seguridad común», no se ha incorporado al TFUE. De hecho, se ha quedado mencionado en el título V del Tratado de la UE. En segundo lugar, cabe celebrar la incorporación de varios otros artículos que tienen como objetivo unificar la acción exterior llevada a cabo por Bruselas y los Estados miembros. Por ejemplo, la incorporación de «disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión» (arts. 21 y 22 TUE así como arts. 205 TFUE) tiene como objetivo demostrar una cierta coherencia en la acción exterior de la UE, que se reforzará gracias al Servicio Europeo de Acción Exterior, «núcleo de la diplomacia europea, dirigida por la alta representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que se mencionará más adelante.

Otra disposición importante a mencionar es el artículo 34 del Tratado de la UE. Según dicha disposición, en el seno de las organizaciones internacionales o de las conferencias internacionales, los miembros de la UE presentes tendrán que mantener informados a los demás Estados de la UE no representados. En el caso particular del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, los Estados miembros «defenderán» las posiciones y los intereses de la UE. Si desde hace varios años, se ha mencionado la posibilidad de una posición común de la Unión en esta institución (nada menos que la principal responsable del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales), la realidad ha demostrado que el alcance de este texto es limitado, como comprobaremos al analizar la adopción de la Resolución 1973 (2011) sobre Libia y que los Estados de la UE, en el Consejo actuaron en defensa de sus propios intereses.³⁵

A pesar de estos «retoques limitados», es a nivel institucional donde las modificaciones aportadas por el Tratado de Lisboa son más notables, pues se instauró una presidencia única del Consejo Europeo, que ostentaba, desde su creación, el belga Herman Van Rompuy. No obstante, en cuanto a su papel en el seno del Consejo Europeo, hay que lamentar que es más de coordinación que de verdadero liderazgo en el seno del Consejo.³⁶ De hecho, no se ha eliminado la presidencia rotatoria entre los

³⁵ Para un análisis de la representación de la UE en el seno del Consejo de Seguridad y de las dificultades políticas y jurídicas existentes, v. Real, B.: «La cuestión de la representación única de la UE en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 27, 2011, pp. 555-573.

³⁶ El artículo 15 TUE, y en particular su párrafo 6 es, en este sentido, muy claro al respecto. El presidente del Consejo Europeo «preside, asegura la preparación de los trabajos, obra para facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo [...]».

Estados en el seno de dicho Consejo, con un papel que sigue siendo de primera importancia en el seno de la nueva institución europea dedicada a marcar el rumbo político de la Unión. Finalmente, en lo referente a las competencias que puede desarrollar, el texto adoptado en Lisboa no determina con claridad el límite entre el rol del presidente del Consejo Europeo y el del alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

La creación de este último puesto, que ocupó inicialmente Catherine Ashton es sin duda la mejor innovación del Tratado de Lisboa. El nuevo cargo reemplaza lo que se conocía como el alto representante para la PESC (o *míster PESC*) y lo refuerza, pues reagrupa tres funciones. En primer lugar, es vicepresidente de la Comisión y cumple con las funciones de comisario de relaciones exteriores. En segundo, es presidente del Consejo de formación *en* Asuntos Exteriores. Finalmente, es mandatario del Consejo en materia de Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Esta triple función, más allá del alto nivel de responsabilidades que conlleva, permite vincular las diferentes instituciones de la UE que representan diferentes intereses. De esta manera, la acción exterior de la Unión gana coherencia, gracias también al Servicio Europeo de Acción Exterior ya mencionado.

En lo relativo al contenido de las competencias de la UE en materia de política común de seguridad y defensa³⁷ (PCSD), el Tratado de Lisboa viene a confirmar determinadas prácticas. En primer lugar, se recoge en el tratado la existencia de la Agencia Europea de la Defensa³⁸ (AED), con el fin de desarrollar las capacidades de defensa, investigación y las adquisiciones de armamento y disponer de una verdadera industria de armamento europeo. Por otra parte, se incorporan —y se completan— en el Derecho primario de la UE, las misiones Petersberg (del nombre de la ciudad alemana donde se firmó la declaración de los miembros de la UEO creando dichas misiones). Se trataba en su origen de misiones humanitarias y de evacuación, de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis, incluyendo las de restablecimiento de la paz que se realizaban en el seno de la UE occidental. La UE asumió, a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997, dichas misiones, pero fue la Declaración de Saint Malo de

³⁷ Cabe mencionar que, con el Tratado de Lisboa, la política europea de seguridad y defensa cambia de nombre para ser la política común de seguridad y defensa. No se trata de un mero cambio semántico, pero se considera que es esencial dar más potencial a la política (naciente) europea de defensa. De hecho, si comparamos las disposiciones de Derecho primario, el antiguo artículo 17 TUE mencionaba que la definición progresiva de una política de defensa común «podría» conducir a una defensa común cuando el actual artículo 42 TUE dispone que esta política «conducirá» a una política común en materia de defensa.

³⁸ Dicha agencia se creó tras la acción común 2004/551/PESC de 12 de julio de 2004 (al amparo del ex art. 17 TUE).

4 de diciembre de 1998 del Consejo Europeo la que marcó un punto de inflexión en las cuestiones de defensa europea. El Tratado de Lisboa, en su artículo 42, extiende, gracias a la definición general de los objetivos de la política común de seguridad y de defensa, el ámbito de aplicación de dichas misiones.

Cabe también mencionar que el Tratado de Lisboa prevé una cooperación reforzada entre diferentes miembros de la UE, que se materializa, por un lado a través del artículo 42, párrafo 6, con una cooperación estructurada permanente (CEP), que reúne los Estados con más capacidades militares y la existencia, por otro, de misiones militares delegadas a grupos de determinados Estados. Finalmente, cabe remarcar la incorporación de una cláusula de defensa mutua. Dicho de otra manera, en términos similares al artículo 5 del Tratado constitutivo de la OTAN, los Estados miembros pueden responder colectivamente en caso de que uno de ellos sea víctima de una agresión armada en su territorio, independientemente de las obligaciones provenientes de la OTAN.

A través de una multitud de instrumentos jurídicos, la UE intenta asentarse a nivel internacional como un actor imprescindible. No cabe duda de que su credibilidad se mide según su reacción ante acontecimientos de primera importancia. En la zona del Mediterráneo, la ola de revueltas democráticas a partir de diciembre de 2010, que se conoció también como Primavera Árabe, fue un detonante para que la UE adaptara mejor su política exterior a las necesidades de los Estados de la ribera sur, sin olvidar las cuestiones de seguridad que les afectan.

Los instrumentos adoptados entre la Unión Europea y sus socios mediterráneos

Ya hemos mencionado que la política de la UE hacia sus vecinos del sur es la materialización de dos líneas estratégicas distintas: la política euromediterránea y la política europea de vecindad. A pesar de que hoy en día se puede considerar que la primera ha sido absorbida por la segunda, quedan no obstante vigentes los acuerdos nacidos en virtud de la PEM. En lo referente a los acuerdos de asociación creados tras la puesta en marcha de la política euromediterránea de 1995, cabe subrayar la participación de varios Estados terceros mediterráneos. Túnez ha sido el primer país en firmar un acuerdo de asociación;³⁹ vinieron

³⁹ Las negociaciones emprendidas en 1994 se concluyeron con la firma de un acuerdo de asociación del 17 de julio de 1995. Este acuerdo entró en vigor el 1 de marzo de 1998. Recientemente, en mayo de 2014, el Consejo de asociación subrayó los progresos de Túnez en relación con los derechos humanos (con la adopción de una nueva Constitución entre otras medidas).

después los de Israel,⁴⁰ Marruecos,⁴¹ la Autoridad Nacional Palestina,⁴² Jordania,⁴³ Egipto,⁴⁴ Argelia⁴⁵ y Líbano.⁴⁶ Libia y Siria no tienen firmado ningún acuerdo de asociación, pese a que en el caso de Siria hubo intentos de emprender negociaciones que no prosperaron. Más precisamente, se negoció dicho acuerdo pero no llegó a firmarse ya que estalló la contienda interna.⁴⁷ Finalmente, cabe mencionar que Mauritania, país que no tiene costas en el Mediterráneo, no pertenecía en un primer momento al partenariado europeo pero firmó un acuerdo de asociación dos años después de la Declaración de Barcelona, a través de una aproximación progresiva.

Estos acuerdos, negociados por la Comisión Europea y cada uno de los socios; adoptados por el Consejo y por el socio, ratificados después por todos los Estados miembros (debido a la ausencia de personalidad jurídica de la Unión, corregido por el Tratado de Lisboa) y el país socio con el visto bueno del Parlamento Europeo, contienen tres objetivos diferentes, que son, en primer lugar, el diálogo político y de seguridad, las cuestiones económicas,

⁴⁰ El 2 de junio de 2000 entró en vigor el acuerdo de asociación firmado entre la UE e Israel que se iba negociando desde 1993. A principio de junio de 2014, un acuerdo de asociación al programa Horizonte 2020 —sobre la investigación y la innovación— fue firmado por la UE e Israel.

⁴¹ Las negociaciones iniciadas en diciembre de 1993 llegaron a su fin con la firma de un acuerdo de asociación a finales de 1996, que entró en vigor en 2000. Cabe subrayar que en aplicación del programa SPRING creado por la UE para ayudar los países favorables a una transición democrática, se atribuyó una ayuda de 3 millones de euros a Marruecos.

⁴² En este caso, se trata de un acuerdo interino que entró en vigor en 1997.

⁴³ En lo referente a Jordania, el acuerdo negociado desde 1995 entró en aplicación en 2002. Cabe remarcar que Jordania también ha recibido el apoyo de la UE en lo que concierne los refugiados provenientes de Siria.

⁴⁴ En lo referente a Egipto, el acuerdo de asociación negociado desde 1995 entró en vigor en 2004. Los acontecimientos que siguieron a la revolución que tuvo lugar en este país y que derrocó al Mubarak son seguidos muy de cerca por la UE. De hecho, con ocasión de las elecciones presidenciales de finales de mayo de 2014, la UE desplegó una misión de observadores. A fecha de hoy, ningún informe definitivo ha sido publicado por la UE al respecto.

⁴⁵ La UE y Argelia empezaron las negociaciones en 1997, que se materializaron con un acuerdo de asociación firmado en abril de 2002. Cabe subrayar que dichas negociaciones fueron particularmente arduas. Queremos mencionar en particular el interés del Gobierno de Argel en resaltar su lucha contra el terrorismo. V. Blanc Altemir, A.: La UE..., op. cit., p. 69.

⁴⁶ En lo referente a Líbano, la UE emprendió las negociaciones en 1995. Dio lugar a la adopción de un texto en 2002, que entró en vigor a principios de 2003.

⁴⁷ En octubre de 2004, un acuerdo se firmó entre la UE y Siria, pero, tras la oposición de Holanda, no prosperó. En 2008, tras modificaciones del texto inicial, se propuso la firma definitiva por iniciativa de la UE, pero las autoridades sirias pidieron un aplazamiento. Meses después, antes de una firma, estalló la guerra civil que, desde entonces, se desarrolla en el país.

en segundo, y la cooperación social y cultural, en tercer lugar.⁴⁸ La política global, método elegido por la UE para llevar a cabo su política euromediterránea, permitía, a largo plazo, cuando el conjunto de los Estados hubieran cumplido con los objetivos marcados en los acuerdos de asociación, establecer una zona de prosperidad, tras el establecimiento de una de libre comercio. De hecho, sin que ello se generalice, se han adoptado varios acuerdos entre Estados de la ribera sur, principalmente de carácter económico, que permiten desarrollar vínculos y solidaridades entre los países del sur. En este sentido podemos mencionar el Acuerdo de Agadir entre Egipto, Jordania, Marruecos y Túnez, que entró en vigor en 2007.⁴⁹

El método de la política europea de vecindad responde a otra lógica, pero en ningún momento anula los acuerdos de asociación adoptados anteriormente. En efecto, los planes de acción se basan sobre una negociación entre la UE y los países terceros. De esta manera, se dirigen directamente sobre las necesidades de estos últimos, para maximizar la eficacia. Además, esta aproximación diferenciada se completa con una política progresiva. Ello implica que no es necesario que el conjunto de los países de la orilla sur avancen al mismo ritmo. Al contrario, se aceptan velocidades adaptadas a cada Estado y se recompensan sus esfuerzos a través de incentivos financieros cuando, por ejemplo, se han hecho esfuerzos notables en materia de gobernanza. De hecho, se considera que la política de vecindad, a medio plazo, podría ser la única política hacia los países de África del norte, asimilando completamente la política europea mediterránea.⁵⁰

La cuestión de la condicionalidad es una cláusula que ha sido en numerosos casos criticada, sobre todo después de las revueltas en varios países de la orilla sur del Mediterráneo. Presente en la Declaración de Barcelona, esta cláusula (art. 3) ha sido reproducida en los diferentes planes de acción. En sustancia, se consideraba que la UE contemplaba la posibilidad de «adoptar las medidas apropiadas» como suspender su financiación a los países socios en el caso de que los Estados socios mediterráneos no cumplieren con el respeto de los principios democráticos y del Estado de derecho así como las libertades fundamentales. Esta declaración de intenciones (muy prudente ya que no se materializaban concretamente las medidas que se podrían llevar a cabo) no se ha aplicado, como han puesto en evidencia las revueltas árabes.⁵¹ El principio de condicionalidad se volvió a utilizar en la política de

⁴⁸ Para permitir que dichas cooperaciones se llevaran a cabo, además de los instrumentos financieros, siendo el más importante, pero no el único, el MEDA, se crearon diferentes instituciones.

⁴⁹ V. Boussetta, M.: «El acuerdo de Agadir, integración sur-sur y Partenariado Euromediterráneo», en *Med.*, 2005, pp. 174-177.

⁵⁰ Hanf, D.: «The ENP in the light of the new «neighborhood clause», en *Research Paper in Law*, núm. 2, 2011, College of Europe. Recuperado de: <<http://www.coleurope.eu>>.

⁵¹ Notamos además que según Alfred Tovias, la política euromediterránea no cumplía con las condiciones principales que debe tener un acuerdo regional para resultar eficaz

vecindad. En efecto, en la comunicación de la Comisión Europea de 2003, conocida como *Wider Europe*,⁵² «a cambio de que logren avances concretos que demuestren valores compartidos y la aplicación real de reformas políticas, económicas e institucionales, incluida la adaptación de la legislación al acervo, los países vecinos de la UE se beneficiarán de la perspectiva de una integración económica más estrecha con la UE».

Las revueltas en el norte de África demostraron que el principio de condicionalidad no se había aplicado correctamente. Nadie podía negar la existencia de regímenes poco respetuosos de los derechos humanos de sus ciudadanos. Nadie tampoco negaba el hecho de que la UE prefería los regímenes establecidos, con los cuales podían entablarse relaciones, en vez de regímenes más extremistas, islamistas, con los que una colaboración sería, si fuera posible, muy criticable y criticada.⁵³ La Unión tardó en reaccionar. De hecho, fue solo el 4 de febrero de 2011 cuando el Consejo Europeo adoptó una «Declaración sobre Egipto y la región».⁵⁴ Con este texto, confirmaba la necesidad de dar a la PEV un nuevo rumbo, para apoyar a los Estados deseosos de emprender reformas políticas y económicas. En una comunicación común con la Comisión Europea del 8 de marzo de 2011, la alta representante para la UE, Catherine Ashton, anunció una remodelación de la PEV, donde la condicionalidad y la aproximación diferenciada se mantendrían. De hecho, ante los acontecimientos en Egipto de agosto de 2013, el Consejo de la UE manifestó su preocupación y declaró que ajustaría su cooperación según la evolución de la situación.⁵⁵ Aplicando una comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento de 25 de mayo de 2011 y otra de principios de 2013,⁵⁶ la UE pretende desarrollar un nuevo enfoque hacia los países de la orilla sur.⁵⁷

Si bien podemos subrayar que el nuevo enfoque considera como eje central de la política a seguir por los socios del sur los valores democráticos y el respeto efectivo a los derechos humanos, y que se tiene en considera-

y aplicarse (fenómeno del anclaje). El margen de maniobra que existe en los acuerdos de asociación debido a la falta de concretización de los objetivos y de las medidas esperadas hicieron que fuera más fácil para «imponer desviaciones con respecto a los compromisos codificados». V. Tovias, A.: «La condicionalidad y la Política Europea de Vecindad», en *Relaciones euromediterráneas*, ICE, enero-febrero de 2009, pp. 10 y 11.

⁵² Comisión Europea: «*Wider Europe-Neighbourhood: a New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*». COM (2003) 2004 final 11 de marzo de 2003.

⁵³ V. Blanc Altemir, A. y Real, B.: «Un nouvel élan dans les relations euro-méditerranéennes», en *Paix et sécurité internationales*, núm. 1, 2013, p. 34.

⁵⁴ Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011. Conclusiones EUCO/2/1/11REV 1, anexo II, pp. 14 y 15.

⁵⁵ Conclusiones del Consejo de la UE de 21 de agosto de 2013. Ref. 13079/13 COMAG 79 PESC 1007.

⁵⁶ «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante», COM (2011) 303 final, de 25 de mayo de 2011.

⁵⁷ V. Blanc Altemir, A. y Real, B.: «Un nouvel élan...», op. cit.

ción ahora un sistema de condicionalidad positiva,⁵⁸ habrá que esperar los próximos meses para sacar conclusiones de la actitud de la UE. En este momento seguimos considerando que la UE, desde su punto de vista eurocentrista, no desarrolla o incentiva suficientemente el de las relaciones entre los propios países del sur. Creemos que es esencial que se multipliquen los contactos diplomáticos, económicos y comerciales entre los Estados del otro lado del Mediterráneo. Determinadas cuestiones, como se va a ver en seguida con los temas referentes a la seguridad, no pueden ser tratadas de manera aislada. El solo hecho de que la frontera entre Marruecos y Argelia, de más de 1.500 km, esté cerrada es lo bastante alarmante como para que la UE intente centrar sus esfuerzos en la cooperación sur-sur. Pero, también en este caso, el precio a pagar sería la disminución del protagonismo europea en la zona.

Ahora que se ha definido el marco general de las relaciones entre la UE y los países de la orilla sur del Mediterráneo, cabe plantearse si, en relación con las cuestiones de seguridad, una de las principales preocupaciones de la UE, la política euromediterránea, como parte de su política exterior, está a la altura de las esperanzas.

La seguridad, vertiente esencial de la política exterior de la UE en el Mediterráneo

Ya se ha mencionado al principio de este trabajo que la seguridad es, desde hace numerosos años, una de las principales vertientes de la política europea en la zona mediterránea. Y el hecho de que un posible aumento de la inmigración ilegal debido a la Primavera Árabe hiciera crecer la tensión entre dos Estados miembros es, en este sentido, uno de los mejores ejemplos. Para poder influir en la zona y estabilizarla, ya se ha hecho referencia a la Iniciativa 5+5 Defensa, que, con ejercicios militares y actividades de formación entre cinco países miembros de la UE y cinco socios mediterráneos, permiten reforzar el diálogo y la cooperación en materia de defensa en el Mare Nostrum. Evidentemente, no podemos ignorar en la zona mediterránea la influencia que puede tener la Organización del Tratado Atlántico Norte (OTAN). De hecho, en los acuerdos de asociación entre la UE y determinados Estados de la orilla sur del Mediterráneo, la cooperación entre estos últimos y la OTAN está contemplada y valorada

⁵⁸ El programa SPRING es, en este sentido, un excelente ejemplo de la situación. En vez de ayudar económicamente los Estados del sur y amenazarlos de suspender dichas ayudas, se considera ahora que la ayuda se irá distribuyendo en función de la evolución de los Estados hacia la democracia. V. «The southern Neighborhood Region programme Support for partnership, reforms and inclusive growth (SPRING)». Recuperado de: http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf. Conviene resaltar que hoy en día, Siria está excluida de dicho programa (Council Conclusions on Syria. 3091st Foreign Affairs Council Meeting, Bruselas, 23 de mayo de 2011).

positivamente.⁵⁹ Si el interés de la organización hacia el norte de África se remonta al final de la guerra fría, se materializó a partir de 1994 con el llamado «Diálogo del Mediterráneo». Este foro de cooperación agrupa desde entonces a los Estados miembros de la OTAN —hay que remarcar que hoy en día veintidós países pertenecen a la vez a la OTAN y la UE— y determinados Estados de la orilla sur del Mediterráneo (Argelia, Marruecos, Túnez, Egipto, Israel, Mauritania y Jordania).

Con el fin de contribuir a la seguridad y la estabilidad en la región así como a instaurar una mejor comprensión mutua, los Estados socios trabajan sobre dos ejes. Por un lado, la cooperación se conceptualiza a nivel político: periódicamente tienen lugar reuniones con el formato OTAN+7 a nivel de jefes de Estado o de Gobierno, ministros de Asuntos Exteriores o ministros de Defensa⁶⁰ con el Consejo de la OTAN, o encuentros bilaterales. Por otro lado, y para materializar el diálogo político, se organizan varios ejercicios militares de la Alianza, en los que los países de la ribera sur pueden participar o asistir como observadores. A título de ejemplo, podemos mencionar la operación Active Endeavour, puesta en marcha el 26 de octubre de 2001, con la finalidad de luchar contra el terrorismo en el Mediterráneo. Durante la Cumbre de Estambul de junio de 2004, además de materializar la cooperación con cuatro Estados de Oriente Medio, la OTAN ofreció a sus socios mediterráneos la posibilidad de participar en ella.

Finalmente, cabe mencionar la cooperación de determinados Estados de la orilla sur mediterránea con la OTAN de manera bilateral. A título de ejemplo, en mayo de este año, una reunión se llevó a cabo en Rabat entre autoridades marroquíes y expertos en materia de ciberdefensa, en el seno de una colaboración específica entre ambas partes sobre esta cuestión.⁶¹

En lo referente a la UE, esta desarrolla en los instrumentos jurídicos que hoy en día tiene a su disposición diferentes iniciativas, cuyas aplicaciones podrían permitir pacificar la zona sur mediterránea. Podemos en este sentido mencionar cuatro ejes principales de cooperación: la coopera-

⁵⁹ En el último concepto estratégico adoptado en Lisboa en noviembre de 2010, la OTAN menciona la necesidad de cooperar con sus socios, siendo la UE, junto con la ONU, de los más importantes. V. «Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization». Adopted by Heads of State and Government in Lisbon. Recuperado de: <<http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>>. Para un estudio de las relaciones entre ambas organizaciones, v. VV. AA: Relaciones OTAN-UE a la vista del nuevo concepto estratégico de la alianza, documentos de seguridad y defensa, núm. 46, Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, marzo de 2012.

⁶⁰ V. <<http://www.nato.int/cps/en/natolive/51288.htm>>.

⁶¹ V. «Responding to security challenges in Morocco. 19 de mayo de 2014». Recuperado de: <http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_110247.htm?selectedLocale=en>.

ción y el diálogo entre los miembros de la UE y los países de la ribera sur; la cooperación en materia de prevención de conflicto y gestión de crisis después; la cooperación para la no proliferación de las armas de destrucción masiva y la exportación ilegal de armamento, en tercer lugar, y, finalmente, la lucha contra el terrorismo.

El diálogo político entre la UE y los Estados de la orilla sur del Mediterráneo

Ya sea en los acuerdos de asociación o en los planes de acción, se menciona en varias ocasiones la necesidad de diálogo político entre las instituciones de la UE y sus socios. Según los primeros documentos, en su artículo 3 común, Marruecos, Argelia, Egipto, Jordania, Líbano y Túnez respectivamente, por un lado, y la UE, por otro, tienen previsto «un diálogo político regular», con el fin de entablar vínculos duraderos de solidaridad. Según la filosofía de la PEM, ello implicaría la creación de una zona de prosperidad, estable y segura. El artículo 4 de los acuerdos de asociación mencionaba también este necesario diálogo político para garantizar la paz, la seguridad y el desarrollo regional. Se han ido creando un Consejo y un Comité de Asociación para permitir la aplicación de los acuerdos de asociación, incluido el diálogo relativo a la seguridad.⁶² En lo relativo a los planes de acción de la PEV, se mencionan en los textos vinculando la UE con Marruecos, Egipto, Israel, Jordania, Líbano y Túnez, la intención de reforzar el diálogo político y la cooperación en relación con las cuestiones de política exterior y de seguridad común.

Para que la UE lleve a cabo de manera efectiva su política común de seguridad y de defensa, se ha ido dotando de diferentes estructuras. Es en su seno que la cooperación entre la organización y los Estados de la orilla sur del Mediterráneo se pueden llevar a cabo. El Comité Político y de Seguridad (art. 38 TUE) creado en 2001,⁶³ asistido de un grupo de trabajo político-militar, un comité de aspectos civiles de gestión de crisis, un Comité Militar y un Estado Mayor, que tiene un papel importante en lo

⁶² A título de ejemplo, podemos mencionar la reunión en mayo de 2014 del Consejo de Asociación UE-Argelia, que se dedicó en parte a tratar la posible adopción de un plan de acción (Argelia, de momento, no participa a la PEV). No se mencionaron cuestiones relativas a la seguridad en el seno de la PESC, pero cabe remarcar que se abordaron la participación del país en el 5+5 y en el proyecto de Unión por el Mediterráneo. V. <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-158_en.htm>; del mismo modo, cabe igualmente mencionar la reunión del Consejo de Asociación UE-Túnez en abril de 2014. En esta ocasión, la UE felicitó Túnez por haber adoptado una nueva Constitución y reconoció que, a pesar del largo camino que queda por recorrer, el Gobierno del país había multiplicado sus esfuerzos para llevar a buen puerto la transición y luchar contra determinados problemas, como por ejemplo las cuestiones de seguridad.

⁶³ Decisión 2001/78/PESC del Consejo de 22 de enero de 2001, por la que se crea el Comité Político y de Seguridad.

referente a la PESC ya que es el encargado de seguir la evolución de la situación internacional, contribuye a la elaboración de la política exterior de la UE en la materia y supervisa su ejecución. Asimismo, tiene un papel determinante en las misiones de gestión de crisis.

Dicho diálogo carecería de eficacia si no se pudiera materializar en colaboraciones concretas. De hecho, cabe subrayar la existencia hoy en día de varias misiones en el norte de África, coordinadas por las instituciones, órganos y comités mencionados.

Las misiones de la UE en la orilla sur mediterránea

Es necesario mencionar las misiones que se están llevando a cabo en la orilla norte de África para demostrar la implicación de la UE en la zona. En primer lugar, debido a su importancia, hay que destacar la misión militar de la UE EUFOR Libia. Aprobada el 1 de abril de 2011⁶⁴, tenía como objetivo apoyar la aplicación de las resoluciones 1970 y 1973 del Consejo de Seguridad, prestando un apoyo humanitario en la región, debido al sufrimiento manifiesto de la población ante la represión del régimen.⁶⁵ De hecho, la UE tenía que ayudar a las organizaciones humanitarias en la zona. Sin embargo, esta misión solo se podía despegar tras una invitación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la ONU. Ante la ausencia de esta, la misión militar no llegó a desplegarse.

Ahora que la situación parece estabilizada, la UE ha desplegado una misión civil, EUBAM Libia, en mayo de 2013. Programada con una duración inicial de dos años, de carácter civil, y con un contingente previsto de 110 personas, se ha puesto en marcha de acuerdo con las autoridades libias para ayudarlas a mejorar y reforzar la seguridad de las fronteras del país, cuestión de lo más problemática en la zona. Recordemos, ya que se han mencionado al principio de este trabajo, las dificultades que existen en el norte del país, en la costa, debido a los múltiples intentos fallidos de los emigrantes para cruzar el mar,⁶⁶ lo que ha llevado la misión a ser particularmente activa en relación con las cuestiones marítimas.⁶⁷

⁶⁴ Decisión 2011/2010/PESC del Consejo de 1 de abril de 2011.

⁶⁵ En enero de 2013, en lo referente a las víctimas mortales del conflicto ocurrido en 2011, el Ministerio de Mártires y Desaparecidos cifró a 4.700 los muertos provenientes de las fuerzas revolucionarias. El número de muertos entre los leales a Gadafi no se ha sabido. En relación con la población civil, la ONG Human Rights Watch denunció varios actos de violación de derechos humanos durante el régimen de Gadafi. Recuperado de: <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf>.

⁶⁶ Por ejemplo: Declaración 140512/03 del Consejo de 12 de mayo de 2014.

⁶⁷ A título de ejemplo, v. «Training with the Libyan Naval Coast guard on basic boarding officer course». Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam-libya/news/20140531_en.htm>.

Se deben citar otras dos misiones que se desarrollan en una de las zonas más conflictivas del globo, en Israel y los territorios palestinos. Tras un acuerdo firmado entre el Gobierno de Israel y la Autoridad Palestina en noviembre de 2005 relativo al desplazamiento y el acceso de personas en el paso fronterizo de Rafah,⁶⁸ la UE decidió desplegar cuatro observadores de la UE —en el seno de una misión llamada EU BAM RAFAH—⁶⁹ cuyo papel era comprobar el buen funcionamiento del punto de control. Cabe celebrar que más de 500.000 personas han podido cruzar sin dificultades este punto de control, en dos periodos distintos, a pesar de que dicha misión, prevista hasta finales de junio de 2014,⁷⁰ se suspendió en junio de 2007 (tras la toma de control de la zona por Hamás), aunque puede volver a desplegarse en cualquier momento propicio.⁷¹ Calificar esta misión de fracaso, ya que ha tenido que suspenderse, sería, sin duda alguna, injusto. En efecto, su objetivo no era encontrar solución al conflicto existente en la zona ya que solo trataba de facilitar el día a día de las poblaciones en la franja de Gaza. Por ello, el papel de la UE, sin ser primordial, ha sido eficaz.

Otra misión, la EUPOL COPPS,⁷² ha sido desplegada por la UE en la misma zona geográfica. Específicamente estacionada en Ramala en Cisjordania, esta misión civil de la UE se integra en la acción de la UE para permitir la instauración de una zona de paz. Además de agentes locales, la UE permite a más de setenta expertos internacionales (provenientes de diecinueve Estados miembros además de Turquía, Canadá y Noruega) formar y asesorar a la policía civil palestina sobre diferentes cuestiones: la lucha contra la violencia doméstica, la redacción de textos legales o la cooperación de la Policía con la Justicia. De hecho, a pesar de no ser especialmente mediática, la multitud de actividades que dicha misión organiza demuestra por una parte la dedicación de la UE y por otra las necesidades en la zona.⁷³ Ciertamente es que seguramente esta misión no está bajo los focos de atención de los medios y no es mencionada repetidamente por las instituciones de la UE o sus Estados miembros. Sin embargo, este trabajo de fondo

⁶⁸ Para consultar el contenido del acuerdo AMA (Agreement on Movement and Access), v. <http://ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2011/af_aap-spe_2011_enpi-s.pdf>.

⁶⁹ «European Union Border Assistance Mission at the Rafah Crossing Point».

⁷⁰ A pesar de que dicha misión hoy en día está suspendida, el Consejo la renueva cada año, v. «The Council of the EU extends the mandate of EU BAM Rafah until June 2014». Recuperado de:

<<http://www.eubam-rafah.eu/content/03072013-council-eu-extends-mandate-eu-bam-rafah-until-june-2014>>.

⁷¹ En relación con dicha misión, v. <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eubam_rafah/documents/pdf/factsheet_eubam_rafah_en.pdf>.

⁷² Creada en noviembre de 2005: Acción Común 2005/797/PESC de 14 november 2005 sobre la Misión de Policía de la Unión Europea para los Territorios Palestinos.

⁷³ Una página web se dedica especialmente a dicha misión civil

de formación de las autoridades policiales y judiciales, si no permite solucionar los conflictos en la zona, es esencial para desarrollar los valores que la UE tanto quiere transmitir y que son uno de los pilares del Estado de derecho.

Estas tres misiones mencionadas (no se incluye, evidentemente, la EUFOR Libia), con características, objetivos y resultados muy diferentes, permiten sacar diferentes conclusiones de la acción exterior de la UE en esta área. En primer lugar, la UE no es, hoy en día, una potencia militar de primer orden. La necesidad de la OTAN es una prueba irrefutable de ello. Sin embargo, la participación en la construcción de la paz puede conseguirse a través de métodos menos bélicos. Este trabajo, que no es de máxima intensidad, que no llama la atención de los media y de los políticos, es sin embargo esencial para la construcción a largo plazo de una zona de paz y de seguridad internacionales.

Sin embargo, una vez más, cabe lamentar la ausencia de una colaboración más estrecha entre los países de la orilla sur mediterránea. Si es cierto que quizá la aportación de estos sería mínima, ya que ellos también sufren lagunas en dichas cuestiones (en particular en lo referente a la construcción del Estado de derecho), la presencia de observadores o de grupos de trabajo compuestos de profesionales de otros países vecinos podría ser un método para, quizá a escala reducida pero de manera más duradera, crear vínculos entre diferentes agentes sociales de los países de la ribera sur mediterránea.

Otra cooperación establecida por la UE en los planes de acción firmados con los diferentes Estados de la ribera sur del mar Mediterráneo es relativo a una cuestión de más peso en relación con el uso de la fuerza: la lucha contra la proliferación de las armas nucleares.

La lucha contra las armas de destrucción masiva y la no proliferación

Si bien los documentos creados en aplicación de la PEM no mencionan dichas cuestiones, los planes de acción adoptados entre la UE y determinados Estados de la ribera sur mediterránea abordan la delicada cuestión de la no proliferación de las armas de destrucción masiva así como la lucha contra el tráfico ilícito de estas.⁷⁴ Para llevar a cabo esta lucha, la UE reclama a los Estados socios, la aplicación de la Resolución 1540 del Consejo de Seguridad, adoptada el 5 de noviembre de 2004. Adoptada en aplicación del capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, este texto obliga a todos los Estados a adoptar medidas legislativas para luchar contra la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas y

⁷⁴ Los planes de acción en cuestión son los de Marruecos, Israel, Jordania, Líbano y Túnez.

sus vectores.⁷⁵ De una manera hábil, la UE incita a sus socios del sur a adoptar medidas para la lucha contra una de las amenazas más importante hoy en día.⁷⁶

No obstante, los acontecimientos acaecidos desde diciembre de 2011 no facilitan los esfuerzos de la UE ni de los países meridionales. En efecto, la debilitación del poder en determinados Estados ha implicado la falta de control sobre las armas y facilitado su tráfico ilícito.⁷⁷ Si la situación en Argelia es favorable (que desde hace bastantes años lleva a cabo una política antiterrorista), poco problemática en Marruecos (que apenas fue afectado por la revueltas acaecidas a partir de finales de 2011 y donde el Gobierno tiene un estricto control sobre el armamento) o Túnez (debido al poco peso que tiene el ejército, principal propietario de armas), la cuestión es algo más preocupante en Egipto, pues tras la caída del régimen de Mubarak, se perdió el control sobre un parte del arsenal militar.

No obstante, la principal preocupación viene de Libia y se debe a tres distintas causas. En primer lugar, la caída del régimen destapó su política armamentista, permitida irónicamente tras una declaración de Gadafi en 2003 sobre abandonar sus programas de desarrollo de armas de destrucción masiva, y se ha confirmado que numerosas armas circulan hoy en día en Libia. En segundo lugar, dicho armamento no pertenecía únicamente a las fuerzas armadas del Estado. Muy marcado por una sociedad tribal, el coronel Gadafi asentaba su poder sobre las relaciones que creaba con diferentes grupos, espaciado en el inmenso territorio libio y por ello no dudaba en armarlos. El fin del régimen y el deterioro rápido de la situación en la zona ha dejado un número incalculable de armas en manos de estas tribus o de grupos rebeldes. Finalmente, y como tercera causa agravante, la situación geográfica de Libia y la porosidad de sus fronteras hace que las armas pueden ser transportadas a otros países y desestabilizar un poco más la región. Es por ello de máxima prioridad

⁷⁵ Según el texto de la resolución, se trata de misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas o biológicas, diseñadas especialmente para ese fin.

⁷⁶ Cabe precisar que la resolución en cuestión, en su punto 4, decide establecer un comité (llamado Comité 1540), actualmente asistido de cuatro grupos de trabajo, que estudia la aplicación de la resolución por parte de los Estados miembros (a través de informes presentados por los Estados). Este comité trabaja en cooperación con los Estados para crear métodos de desarme, firmar los convenios aplicables en la materia, asiste los Estados... Para una aproximación al trabajo desempeñado por el Comité 1540, es interesante la consulta de su programa de trabajo, disponible en <<http://www.un.org/es/sc/1540/>>.

⁷⁷ Sobre esta cuestión, v., en particular, Cabrera Aznárez, J. L.: «Riesgos de proliferación», en VV. AA.: *Las revueltas Árabes en el Norte de África: Implicaciones para la UE y para España*, Madrid: Ministerio de Defensa e Instituto Español de Estudios Estratégicos, colección Seguridad y Defensa, núm. 59, 2013, pp. 61-87.

que el nuevo régimen libio consiga el máximo control sobre su territorio y proceda a un desarme de los grupos.

El papel de la UE en esta cuestión tiene que ser primordial, y sobre todo transversal, ya que un enfoque que no fuera global tendría un efecto de lo más limitado, pues las fronteras en la zona son de una gran porosidad. Más allá que incentivar los Estados de la ribera sur del Mediterráneo a desarrollar medidas legislativas o formar el personal sensibilizado por estas cuestiones, la UE tendría que multiplicar los esfuerzos para que las autoridades de esos países trabajen codo con codo sobre la cuestión.

La lucha contra el terrorismo

El 11 de septiembre de 2001 fue un punto clave en la lucha internacional contra el terrorismo. De extrema complejidad por la falta de consenso entre los miembros de la comunidad internacional para determinar una definición oficial del término,⁷⁸ el único modo que se ha encontrado hasta hoy en día ha sido la redacción de textos convencionales regionales o sectoriales.⁷⁹ Muy presente en Oriente Medio y en el continente africano, el terrorismo ha herido en varias ocasiones el continente europeo en el corazón, y rápidamente la UE se ha dado cuenta de su vulnerabilidad y de la necesidad de adoptar una estrategia eficaz contra este mal que no conoce fronteras.⁸⁰ Además, al profundizarse la integración europea,⁸¹ la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada es hoy en día una de las cuestiones centrales de la Unión para poder preservar la seguridad de sus ciudadanos, como lo demuestran instrumentos como el texto *Estrategia de Seguridad Interior de la UE. Hacia un modelo europeo de seguridad de 2010*.

⁷⁸ V. Calduch Cervera, R.: «La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional», en REDI, núms. 1 y 2, 2001, p. 174. En un plazo de cincuenta años, se ha contabilizado, según el autor, más de cien definiciones del concepto de terrorismo. A pesar de los esfuerzos de la doctrina, no se consiguió ninguna definición satisfactoria. En este sentido, v. Ramón Chornet, C.: *Terrorismo y respuesta de fuerza en el marco del Derecho Internacional*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, pp. 53-129.

⁷⁹ V. Alcaide Fernández, J.: *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional contemporáneo*, Madrid: Tecnos, 2000, pp. 33 y 34.

⁸⁰ V. Ramón Chornet, C.: «Desafíos de la lucha contra el terrorismo: la Estrategia de la UE tras el 11 de septiembre de 2001», en *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, núm. 10, 2002.

⁸¹ Para una evolución de la política europea en materia de terrorismo desde el grupo de Trevi, v. De Castro Ruano, J. L.: «La UE frente al terrorismo global, respuesta multi-dimensional ante una amenaza cada vez más presente», en Gutiérrez Espada y Cervell Hortal: *Derecho Internacional, alianza de civilizaciones y terrorismo global*, Murcia: Diego Marín, pp. 91-106.

Concretamente, en lo referente a la estrategia en la lucha contra el terrorismo, la UE adoptó un texto en 2005,⁸² en el que se concretaban diferentes acciones para erradicarlo. La prevención es el primer método elegido por la UE para atajar las dificultades, pero se completa con la protección, la persecución y la necesaria respuesta. Los desafíos ante la lucha contra el terrorismo son múltiples. En primer lugar, este fenómeno no conoce fronteras: un atentado perpetrado en un país europeo puede haber sido planificado y preparado desde otro país europeo o, más complicado aún, desde un tercer país. En segundo lugar, los Estados son siempre muy reticentes a compartir sus informaciones en relación con estas cuestiones tan delicadas. Los Gobiernos de la UE deberán por ello hacer esfuerzos para colaborar entre sí y fomentar la confianza mutua. Finalmente, los acontecimientos acaecidos en el norte de África crean un nuevo fenómeno para el que los Estados europeos no estaban preparados: la fuga de nacionales suyos hacia países africanos particularmente afectados por el islamismo radical para llevar a cabo la guerra santa. A principio de junio de 2014, gracias al impulso de los ministros de Interior⁸³ de Francia y de España, siete ministros de la UE se reunieron para tratar esta cuestión. Se considera que más de 2.000 europeos han viajado hasta el día de hoy a Siria para unirse a la guerra santa. La UE tiene que tomar rápidamente medidas en la materia para evitar que este fenómeno, altamente desestabilizador, se expanda.⁸⁴

A nivel institucional, la UE dispone de diferentes herramientas como Europol y Eurojust, que permiten una lucha más efectiva contra el terrorismo. La primera es una agencia establecida en La Haya que permite la colaboración entre los servicios nacionales competentes en materia de seguridad ciudadana de todos los Estados miembros. Entre otras cuestiones, una de sus competencias es la de la lucha contra el terrorismo. Actualmente es posible la participación de Estados terceros a la UE en las actividades de la Europol. De hecho, hoy en día, dieciocho de ellos cooperan con la agencia, ya sea gracias a acuerdos de estrategia o de operaciones. Sin embargo, cabe lamentar la ausencia de cualquier Estado de la ribera sur mediterránea. No cabe duda de que dicha cooperación sería de gran provecho para la lucha contra el terrorismo islámico y, de hecho, la Estrategia de Seguridad Interior de febrero de 2010 menciona la necesaria mejora en la implicación de la agencia con ocasión de las misiones PCSD de la UE.

⁸² Estrategia de la UE en la lucha contra el terrorismo, 30 de noviembre de 2005, Consejo Europeo de Bruselas, 15 y 16 de diciembre de 2005.

⁸³ Cabe subrayar que la lucha contra el terrorismo no afecta solo a las cuestiones de relaciones exteriores, sino también a las de interior. De hecho, la UE se dotó de la estrategia de seguridad interior mencionada en el párrafo anterior.

⁸⁴ V. Gallego, J. G.: «La UE prepara un plan para prevenir el reclutamiento de yihadistas europeos», en *El Mundo*, 17 de junio de 2014.

En relación con Eurojust, creado en 2008, se trata de un órgano que asesora a los Estados miembros en la investigación y la persecución de las cuestiones más graves de delincuencia organizada y permite reforzar la cooperación entre ellos. Más centrado en los acontecimientos ocurridos en el territorio europeo, Eurojust es sin embargo un instrumento necesario para erradicar o, por lo menos, limitar los actos de terrorismo.

En cuanto a los Estados de la orilla sur del Mediterráneo, cabe lamentar la existencia de numerosas complicaciones. Si Argelia está muy implicada en la lucha contra el terrorismo, las negociaciones que pueden llevarse a cabo con sus vecinos son en muchas ocasiones muy problemáticas. En efecto, ya sea por culpa de la cuestión del Sahara Occidental o por las malas relaciones entre el Magreb y el Sahel, las cooperaciones entre los actores de la ribera sur son difíciles de llevar a cabo.⁸⁵ No cabe duda de que el terrorismo es una de las cuestiones más importantes a tratar en la zona del norte de África y esta falta de comunicación entre los diferentes actores es un *handicap* claro. Cualquier esfuerzo que se llevara a cabo para la lucha contra el terrorismo integrista sería una buena medida y, por ello, las diferentes iniciativas de la UE solo pueden verse como positivas. No obstante, una vez más, la UE no se puede limitar a una acción norte-sur y debe procurar fomentar la cooperación entre los Estados de la orilla sur del Mediterráneo, a pesar de que ello puede llevarle a perder protagonismo en la zona. Quizá esta sea una de las soluciones para contribuir a reforzar la seguridad en la zona.

No obstante, la lucha contra el terrorismo pone en evidencia uno de los mayores problemas actuales: la cuestión de la inseguridad en el Sahel, íntimamente vinculada a la seguridad de los países del Magreb.

La política europea hacia el Sahel⁸⁶ ante la crisis de «desarrollo-seguridad»

Si la estabilidad del continente europeo depende en parte de la de sus vecinos, la de estos también se ve influenciada por la de sus propios vecinos, concretamente los países del Sahel. Esta zona es hoy día de lo más inestable y las consecuencias para la UE podrían ser el fracaso de sus esfuerzos en la orilla sur del Mediterráneo en cuanto a estabilidad y seguridad. Sin duda alguna, la zona del Sahel será una de las zonas estratégicas más importantes para la UE si pretende confirmarse como un

⁸⁵ V. Tisseron, A.: «Enchevêtrements géopolitiques autour de la lutte contre le terrorisme dans le Sahara», en Herodote, núm. 142, 2011, pp. 105-107.

⁸⁶ La región del Sahel se compone de varios Estados, desde el Atlántico hasta el Cuerno de África (del oeste al este) y desde el Magreb al norte hasta África subsahariana al sur. Reagrupa ocho Estados que son: Burkina Faso, Chad, Eritrea, Malí, Mauritania, Níger, Senegal y Sudán.

actor de primer rango a nivel internacional, sobre todo cuando se trata de cuestiones de seguridad.

Las dificultades, como veremos a continuación, son múltiples, y los acontecimientos en Libia han ido añadiendo complejidad a la situación geopolítica en la zona. Para afrontar estos desafíos, la UE dispone de sus «clásicos» instrumentos como son los acuerdos que ha podido concluir, principalmente enfocados a cuestiones económicas y organizadas según una concepción eurocéntrica. Por ello ha tenido que adoptar un nuevo enfoque de actuación para su estrategia para la zona del Sahel. Finalmente, cuando, de manera preventiva, la situación en la región no se podía controlar, la UE ha tenido que desplegar misiones: la EUCAP Sahel por un lado y la EUTM Malí por otro.

La importancia estratégica de la política europea hacia el Sahel

Una de las particularidades del continente africano, sobre todo en la zona del Sahel, es la existencia de grandes territorios y una carencia de control por parte del aparato estatal sobre dichas áreas, que crea situaciones nefastas para la paz y la seguridad internacionales.

Por un lado, cabe remarcar que la zona del Sahel es una de las más pobres del globo, ya que en ella hay Estados con grandes necesidades humanitarias y carencias importantes de gobernabilidad.⁸⁷ En efecto, marcada por unas condiciones geográficas y climáticas drásticas, la zona sufre crónicamente crisis de hambruna debidas a sequías periódicas. Por otro lado, y potenciado por ello, los países del Sahel conocen un déficit de seguridad de mayor gravedad. La existencia de grupos terroristas como Al Qaeda en el Magreb islámico o Boko Haram, recientemente bajo el foco de los medios debido a los raptos perpetrados en Nigeria, pero también la fuerte población nómada, los tuaregs, en particular en Malí, con aspiraciones políticas, son una fuerte fuente de desestabilización. Se desarrollan además, en este ambiente hostil, diferentes actividades ilícitas como el tráfico de armas, de personas o el crimen organizado, entre otras. Finalmente, por si no fuera bastante, la caída del régimen de Gadafi en Libia acentuó aún más la inestabilidad de la zona. Por ejemplo, como hemos mencionado anteriormente, numerosas armas desaparecieron y tuaregs (posiblemente con algunas de estas armas) cruzaron las fronte-

⁸⁷ Por ejemplo, Malí es uno de los Estados calificados hoy en día como fracasado o fallido, donde coexisten instituciones estatales por un lado y sistemas tribales, por otro, con una ausencia de vínculo real entre ambos. V. Jiménez Piernas, C.: «Estados débiles y Estados fracasados», en REDI, vol. LXV, núm. 2, 2013, pp. 34-40.

ras hacia el sur.⁸⁸ Ante esta situación explosiva,⁸⁹ la UE decidió en octubre de 2010 que era necesaria la adopción de una estrategia para la zona.⁹⁰

Las dificultades conceptuales de la estrategia para el Sahel

Considerando que esta inestabilidad podría tener repercusiones sobre la seguridad de los ciudadanos europeos, la UE publicó en septiembre de 2011 la Estrategia para la seguridad y el desarrollo en la región del Sahel.⁹¹ Es evidente, a la luz de las prioridades relativas a las cuestiones de seguridad (que se mencionan en la tercera parte del trabajo), que era esencial que la organización actuara coherentemente con su política exterior. En efecto, al igual que en la PEV aplicada en los países mediterráneos, las dificultades en el Sahel reposan sobre el terrorismo principalmente, y sobre otros factores como el tráfico de armas. La ausencia de reacción de la UE hubiera llevado a quitar eficacia a los esfuerzos desplegados en el seno de la PEM-UPM y la PEV.

Debido a la extrema pobreza de la región, que acentúa los problemas de estabilidad, la UE asienta su estrategia sobre dos pilares indisociables: el desarrollo y la seguridad. No obstante, cabe subrayar una serie de dificultades que, más allá de las medidas a tomar, dificultan su labor. En primer lugar, la Unión canalizó su estrategia hacia Mauritania, Malí y Níger, dejando al margen a Burkina Faso, Senegal, Sudán y Chad. Pese a que la situación demuestra que una aproximación global sería quizá la más apropiada, la UE prefiere focalizar su atención sobre dichos tres Estados, dejando sobre todo a Chad (que comparte fronteras con Libia) y Sudán (que las comparte con Egipto) en un segundo plano. Sin duda, dicha decisión está motivada por la presencia de Al Qaeda en esos países, pese a que la inexistencia de obstáculos físicos permite la movilidad de los grupos insurgentes en todo este inmenso territorio.

En segundo lugar, el trabajo de la UE se vio también alterado por las dificultades de cooperación entre los propios países de África, en particular

⁸⁸ Se considera que tras los acontecimientos en Libia, más de 200.000 tuaregs llegaron al Sahel donde se encontraron en una situación humanitaria pésima, en particular por la escasez de alimentos. V. Bello, O.: «La implementación de la estrategia de la UE para el Sahel: entre arenas movedizas», documento de trabajo, núm. 114, noviembre de 2012, FRIDE. Recuperado de: <<http://www.fride.org>>.

⁸⁹ De hecho, la situación en el área iba deteriorándose desde hace años: tomas de rehenes, manifestaciones de los tuaregs, aumento del fenómeno de terrorismo con el AQMI... En este sentido, v. Keenan, J.: «El reto de la seguridad en el Sahel: las perspectivas argelina, marroquí y libia», en Anuario IEMed 2011, pp. 166-169.

⁹⁰ Desde octubre de 2009, el Consejo de la UE (en su formación relaciones exteriores) manifestaba su inquietud respecto a la carencia de seguridad en la zona del Sahel. V. Keenan, J.: «El reto...», op. cit., p. 166.

⁹¹ Recuperado de: <http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_sahel_strategy_en.pdf>.

entre los del Magreb y los del Sahel. De hecho, pese a que, como se ha visto anteriormente, Argelia figura como un alumno ejemplar en su lucha contra el terrorismo, su ausencia de la conferencia de Bamako en octubre de 2010 relativa al fenómeno terrorista en la región es un claro ejemplo de la falta de buen entendimiento entre los diferentes Estados de la zona.⁹²

En tercer lugar, a pesar de que una aproximación global a nivel de la Unión Africana (la organización regional que más Estados reúne en el continente africano) necesitaría unos esfuerzos considerables, la sectorización de la aproximación europea hacia el continente africano es fuente de dificultades, ya sea como foro de discusión o a nivel técnico. Para el continente nos encontramos con varias políticas: PEM-UPM, PEV (por los Estados de la orilla sur mediterránea), los acuerdos de Cotonou para los Estados ACP⁹³ y la reciente asociación UE-UA.⁹⁴ Añadir la estrategia de Sahel viene a complicar aún más las diferentes capas de relaciones entre la UE y los Estados africanos. En el campo técnico, si el instrumento financiero europeo de vecindad (reemplazado desde enero de 2014 por otro mejor adaptado a la nueva PEV) ha absorbido el antiguo MEDA II, con la estrategia hacia el Sahel se debe tener en consideración el Fondo Europeo de Desarrollo, ya que es el instrumento financiero utilizado con Níger, Malí y Mauritania.

Los ejes principales de la estrategia hacia el Sahel

Utilizando el mismo método al que nos tiene acostumbrados, la UE no concibe las cuestiones de seguridad sin otra vertiente, siendo aquí la po-

⁹² V. Keenan, J.: «El reto...», op. cit., p. 170.

⁹³ Estos acuerdos, inicialmente de contenido económico, nacieron de la descolonización y de la voluntad de los países colonos de conservar las ventajas que sus antiguas colonias les había conferido. El grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) es una construcción ficticia que responde a la construcción europea. En efecto, con la Comunidad Económica Europea a 6, los principales Estados socios (a través de los Acuerdos de Yaundé I) eran africanos. Tras el ingreso en las comunidades del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, que querían mantener relaciones privilegiadas con los miembros de la Commonwealth, se creó el grupo ACP según el Acuerdo de Georgetown de 6 de junio de 1975.

⁹⁴ La UE, consciente del protagonismo creciente de la Unión Africana, entabló con ella un diálogo. Tras la primera Cumbre en El Cairo, en 2000, donde el socio africano era aún la OUA, tuvo lugar en diciembre de 2007 la Cumbre de Lisboa donde se acordó una estrategia conjunta África-UE (Consejo de la UE: «La asociación estratégica África-UE. Una estrategia Común África-UE», 9 de diciembre de 2007). Estas relaciones bilaterales entre las dos organizaciones regionales plantean objetivos políticos para alcanzar una verdadera asociación de igual a igual, la promoción del desarrollo (con las cuestiones de la paz y la seguridad, la buena gobernanza...) o la elaboración de una respuesta conjunta a los desafíos mundiales. Por ello se prevén estrategias específicas aplicables en temas de paz y de seguridad, buena gobernanza y derechos humanos, comercio e integración regional...

lítica de desarrollo. En cuanto a los Estados elegidos por la UE, ya hemos mencionado que se trata de una política limitada a los países más expuestos al terrorismo islámico, a pesar de que, en el documento mismo (en la primera página) se preconiza una aproximación global. Los problemas detectados por la UE tras investigaciones previas son relativos a la gobernanza débil, que compromete las políticas de desarrollo, una falta de cooperación a nivel regional, un Estado de derecho deficiente y un déficit importante en cuestiones de seguridad (falta de control del espacio, incluyendo las fronteras, y extremismo, principalmente).

Con el fin de mejorar la situación en el área, la UE propone una estrategia en dos tiempos: a corto plazo (tres años) y a medio plazo (de cinco a diez). Para llevar a cabo los objetivos previstos, la UE plantea varios métodos de trabajo: las relaciones bilaterales con cada país (recordando también la existencia de acuerdos con los países del Magreb), pero también un ámbito multilateral (con la UA y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, CEDEAO/ECOWAS) basándose en líneas de acción estratégicas.⁹⁵ Finalmente, a cada Estado se aplica de manera diferenciada, según sus necesidades, la estrategia europea.

Evidentemente, los acontecimientos posteriores demostraron que la estrategia de la UE no tuvo tiempo de desplegar sus efectos, ya que a principios de 2012 las autoridades de Malí pidieron la ayuda de Francia para controlar la situación (se verá a continuación la misión en cuestión). Desde entonces, se procura mantener la situación. Recientemente, en marzo de 2014, la UE hizo saber su intención de extender su estrategia hacia el Sahel a dos nuevos Estados, Chad y Burkina Faso.

La extensión de la estrategia hacia el Sahel demuestra la voluntad de la UE y refuerza el enfoque global que las instituciones de Bruselas quieren conferir a la misma. No obstante, no se pueden esperar resultados inmediatos, sobre todo si esta estrategia apenas empieza a desarrollarse. Cabe esperar que la UE podrá llevar a cabo de manera plenamente satisfactoria su objetivo, pero que tratará también de reforzar las relaciones entre los diferentes Estados del sur.

Las misiones desplegadas en la zona del Sahel

El enfoque global desarrollado por la UE en el norte de África y en el Sahel se puede comprobar en las misiones desarrolladas en el marco de su política común de seguridad y defensa. Hoy en día podemos destacar varias adoptadas en la zona debido a las nefastas consecuencias de los

⁹⁵ Estas líneas de acción estratégicas se basan sobre los cuatro grupos de problemas detectados. No obstante, al ser un documento de ámbito general, las medidas propuestas son genéricas (contribuir al desarrollo social, reforzar las capacidades del Estado...).

acontecimientos de la Primavera Árabe, y en particular en relación con la amenaza terrorista. La primera misión reciente en esta área geográfica es la EUCAP Sahel. Tras una petición nigerina de 1 de junio de 2012 dirigida a la alta representante de la Unión, la UE decidió, a través un enfoque global,⁹⁶ establecer una misión civil en Níger, cuyo principal objetivo era la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, incrementado tras los acontecimientos en Libia, con la que comparte una frontera de más de 350 km.

Esta misión, a la que contribuyen diez Estados miembros, incluyendo España con tres guardias civiles (uno de ellos ha sido el primer jefe de misión, el coronel de la Guardia Civil Francisco Espinosa), pretende desarrollar diferentes objetivos: mejorar la seguridad en el país (colaborando en la formación de las fuerzas de seguridad nigerinas), contra el terrorismo internacional y consolidar el Estado de derecho.

Para llevar a cabo esta misión, la UE permite también la participación de terceros.⁹⁷ Además, para una mejor integración en la región y con el fin de incrementar el enfoque global de la política europea en la zona, la Unión ha enviado un oficial de enlace de la misión en Malí y en Mauritania, países limítrofes con Níger, a los que también se aplica la estrategia hacia el Sahel.

Otra misión de la política exterior es la que se desplegó en Malí a finales de febrero de 2013,⁹⁸ EUTM Malí, con el objetivo de formar las Fuerzas Armadas malienses. Esta misión, que no participa en los combates, reúne Veintiocho países, incluidos cinco no miembros de la UE (Georgia, Moldavia, Montenegro, Serbia y Suiza), y ha sido prorrogada hasta mayo de 2016. Su principal objetivo es contribuir al restablecimiento de un orden constitucional y democrático en el país al permitir a su Gobierno desarrollar herramientas con las que recuperar el control sobre el conjunto de su territorio, hoy en día foco de movimientos terroristas y tuaregs.

Una vez más, en tanto podemos celebrar los esfuerzos desplegados por la UE en la zona del Sahel para contribuir a la paz y la seguridad regionales, que tendrían repercusiones positivas en nuestro Viejo Continente, cabe no obstante remarcar una vez más la falta de integración de los Estados que tendrían que ser los principales implicados en la zona: los países vecinos africanos. El paternalismo europeo no tiene que trans-

⁹⁶ Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 17 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger; y Decisión 2012/436/PESC del Comité Político y de Seguridad de 17 de julio de 2012 relativa al nombramiento del jefe de la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger (EUCAP SAHEL Niger).

⁹⁷ Decisión 2012/392/PESC del Consejo de 17 de julio de 2012 sobre la Misión PCSD de la Unión Europea en Níger, artículo 10.

⁹⁸ Tras la adopción de la Resolución 2085 (2012) del Consejo de Seguridad de 20 de diciembre de 2012.

formarse en una tutela permanente y el enfoque global no tiene que disminuir por ser demasiado difícil de llevar a cabo y menos rápido. Claramente, se trata aquí de una carrera de fondo y la UE se tiene que limitar a asegurarse que los corredores entrenen correctamente.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se ha intentado hacer una aproximación a la acción exterior de la UE respecto a sus vecinos del sur del Mediterráneo, tanto los inmediatos (los países del Magreb) como otros más alejados, como pueden ser los Estados del Sahel. Los instrumentos desplegados por la UE no son escasos. Ya sea a través de sus políticas regionales o de la política común de seguridad y de defensa, la UE demuestra una voluntad incontestable de intervenir.

Otra cuestión es la determinación de la eficacia de las políticas desplegadas por la UE. La multiplicación de políticas e instrumentos financieros puede considerarse como sintomática de la inadecuación de los medios empleados. Focalizarse principalmente sobre la cooperación económica no ha dado sus frutos, como han demostrado los acontecimientos acaecidos a partir de diciembre de 2010 en la zona sur mediterránea. Pero la UE es aún demasiado limitada en cuanto a capacidades militares como para creerse en disposición de arreglar ella sola las dificultades encontradas por nuestros vecinos. Por ello, las misiones civiles, que tienen resultados quizá menos visibles, no se pueden ser abandonadas ya que también tienen un impacto nada insignificante.

Finalmente, la UE tiene que definir con claridad sus prioridades. Una actitud paternalista podría verse rechazada por sus vecinos. Una aproximación enfocada sobre las cuestiones económicas podría interpretarse como una política interesada. Una estrategia más centrada en misiones de seguridad y defensa podría no ser suficiente. Es importante que la Unión encuentre un equilibrio entre todas las vertientes que implica la instauración de una zona de paz, estabilidad y prosperidad.

Finalmente, y para concluir, la UE no debe olvidar que las cuestiones relacionadas con su seguridad no pueden ser reenviadas a un segundo plano y quizá, el renunciar hoy en día a un mayor protagonismo en la zona sur mediterránea o en el Sahel para permitir a los Estados de la zona ser los propios actores de su futuro, sin abandonarlos, no es una prueba de debilitamiento. Al contrario, podría ser una prueba de madurez.

