



EL NORTE DE AFRICA, EL SAHEL Y LA ESTRATEGIA GLOBAL DE SEGURIDAD DE LA UNION EUROPEA

David García Cantalapiedra¹ y Raquel Barras²
UNISCI/Universidad Complutense de Madrid

Resumen:

El objetivo del artículo es exponer una adecuada y necesaria redefinición de la política de la UE hacia el Norte de África y el Sahel, tanto en términos geográficos como en términos estratégicos de acuerdo con lo expuesto en la nueva Estrategia Global Europea. En este sentido, se revisarán los postulados y la evolución de la antigua Estrategia Europea de Seguridad (EES) y su consiguiente Política de Vecindad (ENP), en comparación con la recién lanzada Estrategia. La nueva Estrategia es concebida como una guía para el desarrollo de la política exterior y de seguridad que la UE ha de llevar a cabo, *inter alia*, en su periferia. Lamentablemente su concepción de esta zona regional resulta anclada en el pasado

Palabras clave: Norte de África, Sahel, Mediterráneo, Vecindad europea del Sur, Estrategia Global de Seguridad de la UE

Title in English: *The north of Africa, the Sahel and the Global Security Strategy of the European Union*

Abstract:

This article tries to present an appropriate redefinition of EU policy towards North Africa and the Sahel, both geographically and in strategic terms, as set forth in the new European Strategy (June 2016). The article compares the principles and the evolution of the European Security Strategy (2003) and the European Neighbourhood Policy with the new European Global Strategy of June 2016. The new Strategy is considered as a guide for the implementation of the EU foreign and security policy, inter alia, in its periphery. Unfortunately, the conception of the region is rooted in the past.

Keywords: *North Africa, Sahel, Southern Neighbourhood, Mediterranean region, European Global Strategy.*

Copyright © UNISCI, 2016.

Las opiniones expresadas en estos artículos son propias de sus autores, y no reflejan necesariamente la opinión de UNISCI. *The views expressed in these articles are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of UNISCI.*

¹ El Dr. David García Cantalapiedra es profesor de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, investigador senior de UNISCI Dirección: Departamento de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, UCM, Campus de Somosaguas, 28223 Madrid, España.

E-mail: djgarcia@pdi.ucm.es

² Raquel Barras Tejudo es investigadora junior de UNISCI. E-mail: raqueltejudo@yahoo.es.

DOI: <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53791>



1. Introducción

La región del Mediterráneo ha sido siempre un escenario estratégico clave para la política europea. En este sentido, la primera iniciativa pan-europea hacia el Mediterráneo, aunque en un contexto diferente al actual como era el de la Guerra Fría, se llevó a cabo en el Acta Final de Helsinki, de 1975³, en el seno de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), que dedicaba un apartado⁴ a las cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo, en particular, sobre “la interrelación entre la seguridad de cada Estado participante y la seguridad en Europa en su totalidad y la relación que existe, en el contexto más amplio de la seguridad mundial, entre la seguridad en Europa y la seguridad en la región del Mediterráneo”⁵. Cabe destacar que este interés hacia el Mediterráneo se reiteró en las subsiguientes reuniones en el marco de la CSCE, tanto en la Conferencia de Madrid (1980-1983), como en la Conferencia de Estocolmo (1984-1986). Sin embargo, para los estados europeos occidentales se veía el área como un escenario subsidiario, el Flanco Sur, del principal, que era aún el este y norte de Europa en el contexto de la Guerra Fría. No es hasta que comienza el fin de este conflicto que se dará una visión y un tratamiento diferente al área y a la relación de Europa con el Mediterráneo.

El lanzamiento de la Asociación Euromediterránea, conocida como el Proceso de Barcelona, en el año 1995⁶, supuso el nacimiento de un ambicioso proyecto, que tenía por objeto fomentar la estabilidad y el crecimiento en la región mediterránea. En particular, se centraba en la cooperación política, económica y social, y planteaba la asociación de los entonces quince Estados miembros de la UE y doce países del sur del Mediterráneo para abordar un amplio abanico de cuestiones de índole económica, social, cultural, política y de seguridad⁷. Con estos planteamientos se estuvo trabajando, intentando reducir la brecha

³ Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Abierta el 3 de julio de 1973 en Helsinki y continuada en Ginebra del 18 de septiembre de 1973 al 21 de julio de 1975, fue clausurada en Helsinki el 1º de agosto de 1975 por los Altos Representantes de la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, la Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia, en: <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

⁴ En particular dedica un capítulo a las ‘Cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo’. *Acta Final Helsinki*, 1975, pp. 37-38, en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

⁵ *Acta Final Helsinki*, 1975, p. 13, en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

⁶ *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, en

http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf. El denominado Proceso de Barcelona fue una iniciativa lanzada por la UE para fundar una asociación global entre la UE y doce Terceros Países Mediterráneos (TPM): Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Jordania, Libano, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, Turquía y la Autoridad Palestina. Se invitó a la Liga de los Estados Árabes (EN) y a la Unión del Magreb Árabe (UMA) (FR), así como a Mauritania, en calidad de miembro de la UMA. Esta asociación trata de hacer del Mediterráneo un espacio común de paz, estabilidad y prosperidad, mediante el refuerzo del diálogo político y de seguridad, y de la cooperación económica, financiera, social y cultural. La asociación se basa en un espíritu de solidaridad y respeto de las especificidades propias de cada uno de los participantes. Asimismo, completa las demás acciones e iniciativas emprendidas en favor de la paz, la estabilidad y el desarrollo de la región. El primer objetivo de la asociación trata de favorecer el surgimiento de un espacio común de paz y estabilidad en el Mediterráneo (política y seguridad). Un objetivo que debe alcanzarse mediante el diálogo político multilateral, como complemento de los diálogos bilaterales que establecen los Acuerdos euromediterráneos de asociación, en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:r15001>

⁷ Asociación Euro-Mediterránea: del proceso de Barcelona a la Unión por el Mediterráneo. Información del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEuroMediterraneo.aspx>



norte-sur en el Mediterráneo, pero pronto se vio que los resultados no se adecuaban a las pretensiones iniciales.

Tal y como abordaremos a lo largo del artículo, la UE, consciente de los retos provenientes del sur, ha tratado desde entonces de instaurar una zona de seguridad y estabilidad a corto, medio y largo plazo, puesto que los retos más destacables a la seguridad del viejo continente, provienen principalmente de su vecindario sur.

2. El Norte de África-Sahel en las Estrategias de Seguridad Europeas: 2003-2016

2.1 La Estrategia de Seguridad Europea de 2003

La Estrategia Europea de Seguridad del año 2003, imbuida de los planteamientos del Proceso de Barcelona, presta una atención especial a la región del Mediterráneo, algo inédito hasta entonces. En particular, la Estrategia Europea de Seguridad⁸ consideraba el espacio del sur del Mediterráneo como un Vecindario Estratégico de interés vital, democrático, con imperio de la ley y derechos humanos. Asimismo se proyecta un objetivo global, hacia el vecindario sur, basado en “establishing the neighbourhood as the basis for a global role”⁹.

De forma adicional, la Estrategia en 2003 planteaba que a Europa le convenía una periferia bien gobernada. Los vecinos inmersos en conflictos violentos, los Estados débiles en los que prolifera la delincuencia organizada, las sociedades disfuncionales o las explosiones demográficas, planteaban una serie de problemas a Europa. La integración de esos Estados adyacentes aumentaría la seguridad, pero también acercaría Europa a zonas conflictivas. Se planteaba como un objetivo de la UE la promoción del buen gobierno tanto al este de la Unión Europea como en las orillas del Mediterráneo, que permitieran una relación estrecha y cooperativa”¹⁰. El principal problema radica en que en la estrategia del año 2003, se unifica la periferia europea bajo una misma concepción estratégica, sin diferenciar entre los Balcanes, el Cáucaso, Oriente Medio y el Mediterráneo. Habría que añadir el impacto de la visión estratégica norteamericana del Gran Oriente Medio¹¹, y lo que supone en términos de transformación de la región. En este sentido, la ampliación del espacio estratégico mediterráneo se consolidará tras la invasión de Irak, por lo que la definición que aparece en la Estrategia de 2003 no es en ningún caso clara y concisa, al fusionar el vecindario en su conjunto, en todas las políticas regionales, desarbolando el capítulo primero de la iniciativa del proceso de Barcelona¹². Cabe destacar del mismo modo, que este ‘vecindario estratégico’, coincidiría con las áreas colindantes de las regiones donde se desenvuelven las denominadas políticas de vecindad puestas en marcha por la UE, esto es, por un lado el este y, por otro, el sur.

⁸ *Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad*. Bruselas, 12 de diciembre de 2003, p. 8, en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.* pp. 7-8

¹¹ Véase García Cantalapiedra, David (2004).: *Peace through primacy: la administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una primacía imperial: geopolítica, recursos energéticos y guerra al terrorismo*. UNISCI Papers, nº 30, Madrid, UNISCI.

¹² “Political & Security Partnership: Establishing a Common Area of Peace & Stability”, *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, en http://www.eas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

2.2 La Política de Nueva Vecindad 2004-2007

La Unión Europea desarrolla con posterioridad la denominada política de vecindad europea (ENP)¹³. Esta política de vecindad supone un instrumento destacado, desarrollado en el seno de la UE desde el año 2004, y que tiene por objeto el establecimiento de determinadas relaciones privilegiadas con los países vecinos de la UE, en función de los resultados de la ampliación de la UE hacia Europa Central y del Este, con la finalidad de incluir de alguna forma a los estados que quedaban en la periferia de la ampliación como los estados del Cáucaso, pero, por insistencia francesa, se incluyeron también los siguientes países de la periferia sur: Marruecos, Argelia, Túnez, Libia, Egipto, Israel, Territorios Palestinos, Jordania, Líbano y Siria. El siguiente mapa muestra cómo no existe ninguna distinción entre vecindario este y sur, en la política de vecindad.

Figura 1. Mapa de la Política Europea de Vecindad



Fuente: <http://eeas.europa.eu/enp/images/enpmap-web-big.gif>

En esta línea, los principios sobre los que se asienta la ENP son los que promueve la UE misma, y se centran principalmente el establecimiento de relaciones especiales con los vecinos de la UE, en el sur del Mediterráneo y en el Cáucaso meridional (la adhesión no está planeada). Este objetivo se asienta en la promoción y el fomento de una democracia sostenible, junto con un crecimiento económico inclusivo, supeditado al interés mutuo por el respeto de valores comunes, es decir, la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el buen gobierno, los principios de una economía de mercado y el desarrollo sostenible¹⁴. En definitiva, se trata del establecimiento de una agenda común (de 3 a 5 años), donde se aborden las reformas políticas y económicas, de acuerdo a la adaptación de la

¹³ La Política Europea de Vecindad (ENP) rige las relaciones de la UE con 16 de sus vecinos del sur y del este. En lo que respecta al sur los países son: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina (denominación que no supone el reconocimiento de Palestina como Estado y se entiende sin perjuicio de las posiciones sobre el reconocimiento de Palestina como Estado), Siria y Túnez.

¹⁴ Tal y como viene definido en el glosario de la UE en:

http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/neighbourhood_policy.html



legislación de la UE, así como a partir del desarrollo y fortalecimiento de la cooperación y el diálogo.

Posteriormente al lanzamiento de la política de vecindad, un año después, en 2005, en función de los efectos inducidos por la invasión de Irak, se trata de relanzar el Proceso de Barcelona, enfatizando la importancia que el Mediterráneo sigue teniendo para la UE. De este modo, se pone en marcha lo que se ha denominado Barcelona+10, que volvió a poner de manifiesto las inmensas diferencias entre ambas orillas del Mediterráneo, al tiempo que se observaban una amplia divergencia de situaciones entre los propios Estados del sur. Asimismo, cuestiones irresolutas como el conflicto árabe-israelí, el anteriormente citado impacto continuado de la invasión de Irak o la reticencia de los países no mediterráneos de la UE, provocaron que esta iniciativa fuese igualmente poco exitosa.

En los mismos términos, en 2007, y siempre intentado aportar nuevos planteamientos e instrumentos hacia la región mediterránea, dados los magros frutos del proceso de Barcelona, a iniciativa francesa se lanza la iniciativa de la Unión por el Mediterráneo (UpM)¹⁵. Así, se ponen en marcha nuevos proyectos comunes regionales en áreas como la economía, el medio ambiente, la energía y la migración. Esta iniciativa, no obstante, en su proceso de lanzamiento contó con amplias reticencias; por un lado por parte de Alemania, al centrarse inicialmente solo en los Estados mediterráneos de la UE, y, por otro, por parte de España, puesto que significaba un cambio sustancial con el proceso de Barcelona y ubicaba a España en un plano de inferioridad en su relación con los países de la ribera sur con respecto a Francia.

2.3 La Revisión de 2008 de la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003

Con el estancamiento del Tratado de Lisboa, tras el bloqueo irlandés, y la crisis y guerra de Georgia, la presidencia francesa hubo de limitar sus aspiraciones y el Secretario General del Consejo y Alto Representante (SGAR) para la PESD presentó un “Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad: ofrecer seguridad en un mundo en evolución”¹⁶ que fue aprobado en el Consejo Europeo de 11 de diciembre de 2008. Se consideró como una actualización de la Estrategia, pero, además de producirse un bloqueo con los Estados de Europa Oriental por el tema de Rusia, no realizó ninguna mejora o actualización respecto al Norte de África y Sahel.

En esta revisión de la Estrategia de Seguridad de 2003, se decía que el Mediterráneo, zona de gran importancia y fuente de oportunidades para Europa, sigue planteando retos complejos, entre los que se cuentan la insuficiente reforma política y las migraciones ilegales. La UE y varios de sus socios mediterráneos, en particular Israel y Marruecos, se están

¹⁵ La UpM se crea como una asociación multilateral, el 13 de julio de 2008, en la Cumbre de París, con vistas a incrementar el potencial de integración y cohesión regionales. La Unión por el Mediterráneo agrupa a 42 países -eran 43 hasta que Siria decidió congelar su participación, en diciembre de 2011- y más de 750 millones de ciudadanos de países ribereños del Mediterráneo y de la Unión Europea. Se fundamenta en la historia común de esta área geográfica y, desde un punto de vista más práctico, en la cooperación en proyectos concretos más perceptibles para los ciudadanos y que favorecen la integración regional. La UpM se planteó como un intento de consecución de la paz y la cooperación con renovado optimismo a través de la cooperación técnica en proyectos comunes en seis grandes ámbitos clave: medio ambiente y agua, transportes y desarrollo urbano, desarrollo empresarial, energía, educación superior e investigación, y protección civil, en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/Mediterraneo/Paginas/PartenariadoEUroMediterraneo.aspx>

¹⁶ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, en http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf



esforzando por intensificar sus relaciones bilaterales. La PEV ha reforzado las reformas acometidas inicialmente en 1995 en el contexto del Proceso de Barcelona, pero los conflictos nacionales y el incremento de la radicalización continúan sembrando inestabilidad.¹⁷

Con lo que, desde el punto de vista de las amenazas, se produjo una inclusión de esta amenaza en el desarrollo de la Unión para el Mediterráneo¹⁸. Asimismo y a pesar del tratamiento conjunto en la revisión de la Estrategia de 2008, bajo el epígrafe “Terrorismo y delincuencia organizada”, no se afronta como una amenaza simbiótica; es decir, se trata por un lado la amenaza del terrorismo y, por otro, la delincuencia organizada. En particular se afirma: el “terrorismo continúa siendo una amenaza importante para nuestras vidas. Se han producido atentados en Madrid y en Londres, al tiempo que otros han sido abortados, y las bandas nacionales tienen una presencia creciente en nuestro continente. La delincuencia organizada –en forma de tráfico de drogas, de personas y de armas, además del fraude y el blanqueo de capitales a escala internacional– sigue constituyendo una amenaza para nuestras sociedades”¹⁹.

Por otro lado, en la revisión de 2008, se aprecia y se revaloriza la labor llevada a cabo por la UE, al tiempo que se reconocen una serie de dificultades y escollos que no le permitían avanzar en sus políticas transformadoras con respecto al sur. Se citan entre otros “los conflictos nacionales, el incremento de la radicalización, el conflicto de Oriente Próximo”²⁰. En concreto, en el tema del conflicto árabe-israelí y, a pesar de que la UE, mediante su participación en el Cuarteto, cooperaba en esos momentos con Israel, con la Autoridad Palestina, con la Liga Árabe y con otros socios regionales, se explicita que la UE “está plenamente comprometida en el Proceso de Annapolis²¹ con una solución de dos Estados, y sigue aportando de forma continuada ayuda financiera y presupuestaria a la Autoridad Palestina, así como creación de capacidades, entre otros medios a través del despliegue sobre el terreno de expertos judiciales, policiales y de gestión de fronteras. En el Líbano, los Estados miembros aportan la parte esencial de la misión pacificadora UNIFIL. En relación con Irak, la UE ha apoyado el proceso político, la reconstrucción y el Estado de Derecho, con el despliegue de la misión EUJUST LEX”²². Adicionalmente, en otros países de la región, la situación es realmente preocupante, como en Libia y Siria.

De este modo, poniendo en una balanza los resultados obtenidos, nuevamente se pone de manifiesto que no existe una correlación entre los esfuerzos realizados por la UE, en términos financieros, humanos, diplomáticos, etc. y los resultados obtenidos. Además se observa la implicación y posicionamiento de la UE en otros escenarios más allá del tradicional Oriente Próximo, como en el tema de Irán o el caso de Afganistán, y se vuelve a poner de manifiesto que la UE quiere validarse como un actor global relevante, si bien en la

¹⁷ Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, p. 7, en http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf

¹⁸ *Ibid.* p. 10.

¹⁹ *Ibid.* p. 4.

²⁰ *Ibid.*

²¹ La Conferencia de Annapolis fue una conferencia de paz, realizada en noviembre de 2007, y auspiciada por Estados Unidos, en la que se buscaba la solución en torno a los dos Estados, con la aceptación del futuro Estado palestino. Más información en <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/article/2008/12/20081217164048emanym5.179995e2.html#ixzz4MIu mZvYU>

²² Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad -Ofrecer seguridad en un mundo en evolución-. Bruselas, 11 de diciembre de 2008 S407/08, p. 7, en http://www.learneurope.eu/files/4013/7509/0820/Informe_sobre_la_aplicacin_de_la_EES.pdf



realidad dista mucho de serlo. En definitiva, se constata nuevamente que el modelo de democracia liberal que la UE pretendía exportar al Mediterráneo ampliado, no ha logrado realizarse, a pesar de los significativos medios empleados.

2.4 El proyecto European Global Strategy de 2013

La Administración Obama producirá una fuerte reorientación de la política global de Estados Unidos, dejando en poco tiempo bastante a la intemperie la revisión de la estrategia realizada en 2008. En este contexto podemos encuadrar un nuevo intento de actualización de la estrategia de seguridad europea que fue iniciado por los ministros de Asuntos Exteriores de Italia, Polonia, España y Suecia en julio de 2012, intentando reestructurar el debate sobre el papel de la Unión Europea como actor global en un momento de intensos cambios internacionales. Así, en 2011, con el comienzo de la retirada de Afganistán de la OTAN junto con el giro de la política exterior de EEUU hacia Asia con su estrategia Pivot²³, y, sobre todo, el comienzo de las revoluciones árabes²⁴ y la intervención en Libia, se vuelve a poner de manifiesto, una vez más, la incapacidad de la UE para llevar a cabo una política exterior y de seguridad coherente y eficaz, en un contexto y con unos parámetros completamente diferentes a los de los años 90. Sobre todo se tomaba conciencia de la falta de protagonismo europeo en el encauzamiento de estas revueltas en particular en Egipto, Libia, Siria y, en otro orden, en Irak.

El proyecto de la European Global Strategy de 2013 pretendía promocionar el debate y, en un punto determinado, la orientación, desde un punto de vista académico y de la sociedad civil, involucrando de forma cardinal a cuatro centros de pensamiento de estos estados promotores (Italia, Polonia, España y Suecia) y un conjunto de fundaciones y grupos de reflexión europeos. El resultado final fue un informe titulado “Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world”²⁵, documento que trata de ofrecer una visión de los desafíos que tenía que afrontar la UE, así como pergeñaba una serie de ideas sobre el protagonismo y las políticas que la UE debía llevar a cabo para reafirmar el papel de la propia Unión en ese sistema internacional cambiante. En realidad fue un esfuerzo por desarrollar una propuesta de “gran estrategia” para la Unión Europea, que entrañaba una gran dificultad a la hora de conciliar ideas, mentalidades, percepciones, intereses y procedimientos

²³ Expresión acuñada por la entonces secretaria de Estado, Hilary Clinton, en un artículo publicado poco antes del viaje de Obama a Asia, en el que abogaba por un ‘giro estratégico’. Ver Clinton, Hilary, ‘America’s Pacific Century’, *Foreign Affairs*, 11 de octubre, 2011, en <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

²⁴ Las ‘Primaveras Árabes’ son una serie de alzamientos populares que se iniciaron en los países árabes a partir del año 2010 y que se han mantenido en la actualidad. Los Estados o territorios donde se han producido estas movilizaciones, con mayor o menor envergadura, son: Túnez, Argelia, Mauritania, Arabia Saudí, Omán, Yemen, Libia, Líbano, Kuwait, Sudán, Jordania, Siria, Egipto, Irak, Irán, Marruecos así como en los territorios de Palestina y del Sáhara Occidental. Es importante señalar que la incidencia de estos movimientos no ha sido igual en todos los países. De este modo, Túnez, celebró, a finales de 2014 elecciones legislativas y presidenciales, culminando así la transición política y convirtiéndose en el primer país árabe que elige por sufragio universal y directo a su jefe de Estado. En otro orden de cosas, Marruecos y Argelia han atendido algunas de las demandas populares, emprendiendo programas de reformas. Asimismo, otros países han visto agitada su vida política pero no se han conseguido cumplir las demandas planteadas por dichos movimientos sociales. Para más información ver: Priego Moreno, A. “La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización?”. *UNISCI Discussion Papers*, n°26, pp. 75-93. Marquina Antonio: “Los sucesos del norte de África y Medio Oriente y sus implicaciones en la seguridad mundial”, *Cuaderno de Difusión Pensamiento de Estado Mayor*, n° 33 (diciembre 2011) Santiago de Chile, pp. 17-64. López García Bernabé.: “Paradojas y desafíos de las primaveras árabes”. *Res Publica: Revista de Filosofía Política*, n° 30, 2013, pp. 147-162.

²⁵ *Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world. European Global Strategy Project. 28/5/2013. EGS Final Report*, en <http://www.globalstrategy.eu/nyheter/publications/towards-a-european-global-strategy-full-report>



en toda Europa²⁶. Cabe recordar que dicha iniciativa se producía en un momento decisivo para la Unión Europea, precisamente antes del Consejo Europeo de diciembre de 2013, (tras las elecciones alemanas, que significarían la creación de la *Grosse Koalition*), el cual iba a decidir sobre el futuro del euro y de la política de seguridad y defensa de la UE²⁷. Probablemente la introducción de una visión regional más sólida, es la parte más original y definida del citado informe, European Global Strategy de 2013.

No obstante, el concepto de “vecindario estratégico” aparecerá más definido en la estrategia posterior de 2016; sin embargo, esta concepción no parece que responda a la creación de un instrumento de proyección global, sino más bien a un mecanismo de limitación de responsabilidad y capacidad. Esta postura es ciertamente errónea estratégicamente debido al solapamiento de diferentes áreas de interés de otros actores como demuestran los proyectos “Greater Middle East”, el “Near Abroad” o la “Strategic Frontier”, en Oriente Próximo, el Sahel, el Cuerno de África y el Mediterráneo, aunque parece que hay una visión realista en cuanto a compensar esta postura a través del refuerzo o creación de alianzas con EEUU y otros Estados aliados occidentales (Canadá, Australia, Japón, Corea, etc.). Esto parecía anunciar la idea de buscar refuerzos a través de algunas alianzas, pero también de acomodación (en casos de falta de interés y divergencia) con otras grandes potencias como Rusia y la República Popular China²⁸. Claramente esta postura en regiones vitales para la UE no es sostenible. La falta de capacidad real de influencia en estas áreas, demostrada progresivamente tras la invasión de Georgia, las revoluciones árabes, la anexión de Crimea y la crisis de Ucrania, muestran también una falta de coherencia entre los intereses vitales europeos, el concepto de vecindario estratégico y las capacidades e instrumentos europeos que se presentan.

3.El Plan de Acción del Sahel 2015²⁹

De forma previa, y como punto de partida para emprender una ampliación del entorno estratégico, la crisis en Mali, en enero de 2012, supuso un aviso claro para la UE. En particular, la campaña de insurgencia de tribus tuareg en Azawad contra el gobierno de Mali, que dio muestras de una gran debilidad, que derivó en un golpe de estado y la ofensiva de los grupos insurgentes, con la conquista de ciudades y cuarteles que quedaron abandonados por las fuerzas militares malienses. La situación se fue degradando y el gobierno de Bamako dio muestras de creciente incapacidad para hacer frente a los grupos insurgentes que iban conquistando ciudades y acercándose peligrosamente a la capital. En enero de 2013 tuvo lugar la intervención francesa con la operación Serval³⁰, que impidió la implosión del país y ha

²⁶ Un ejemplo de esta disparidad de intereses, son por ejemplo las dificultades políticas de la representación de la UE en el seno del Consejo de Seguridad de la ONU. Ver Real, B. (2011). La cuestión de la representación única de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, pp. 555-571, en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/34871/4/AEDI%2027-2011.pdf>

²⁷ Consejo Europeo, *Conclusiones - 19 y 20 de diciembre de 2013*. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, EUCO 217/13, pp. 2-11, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>

²⁸ Para un debate más completo sobre este punto donde ya se advertía de esta situación, y que posteriormente se ha producido, véase García Cantalapiedra, David. “Towards a European Global Strategy –what needs to be done?”, Seminar, EU Centre in Singapore. 22 August 2013. National University of Singapore, en <http://www.eucentre.sg/?p=4448>; también véase García Cantalapiedra, David: “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”, *EUSA Review* (Primavera 2013), pp. 15-17, en http://www.eustudies.org/files/eusa_review/Spring13.pdf

²⁹ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 abril 2015. 7823/15. Annex.

³⁰ Operación militar en Mali, liderada por la Comunidad de los Estados de África Occidental (CEDEAO), amparada por la ONU (Res/CS/2085 de 20 de diciembre de 2013), cuyo objetivo era frenar el avance de los islamistas en el norte del país. Díez Alcalde, J. Mali: Decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista. *Instituto de Estudios Estratégicos*, 06/2013, 23 enero de 2013, en



permitido su progresiva estabilización, quedando, eso sí, la Unión Europea en evidencia por su incapacidad de montar una operación conjunta, dejando que Francia tuviera que tomar la iniciativa.

Ante esta situación de inestabilidad, no es hasta el año 2015, que la UE decide poner en marcha el Plan de Acción del Sahel 2015. Esta estrategia amplió el espacio de seguridad que se venía contemplando y reafirmó el enfoque seguridad-desarrollo, incorporando un contexto en el que se reconoce que el problema del crimen organizado transnacional es un elemento clave y enfatizando la necesidad de una cooperación EU-Magreb-Sahel para hacer frente a esta situación, que se acerca más a una aproximación comprehensiva. Así se explicó que:

"The security situation of the Sahel region remains extremely volatile, with a particularly precarious situation in northern Mali and around Lake Chad, by means of spill-over effects from the South of Libya and the North of Nigeria. Niger is an important hub and transit country for migratory movements through the Sahel. Challenges linked to the extreme poverty, lack of stability including economic fragility remain as acute as in 2011. Irregular migration and related crimes such as trafficking in human beings and smuggling of migrants, corruption, illicit trafficking and transnational organized crime are thriving particularly where there is weak and/or little presence of any governmental authority. Migration pressure is mounting, with serious implications both for the countries in the region and the EU"³¹.

De este modo, la ampliación del espacio del vecindario estratégico era, por otra parte, una necesidad en función de las implicaciones de las revueltas árabes. En este sentido, la UE lanza el Plan de Acción del Sahel, que trata de hacer "hincapié en el nexo entre desarrollo y seguridad"³². Dicho Plan establece una sólida base para alcanzar los objetivos de la estrategia de la UE en el Sahel, así como reforzar la atención de la UE en torno a cuatro campos: "prevención y lucha contra la radicalización, creación de condiciones adecuadas para los jóvenes, la migración, la movilidad y la gestión de fronteras, lucha contra el tráfico ilegal y la delincuencia organizada transnacional"³³.

De manera acertada la UE subraya la importancia de fomentar sinergias entre los países de la región y entre el Sahel y los países vecinos, en particular explorar un espacio regional común para el diálogo y la cooperación entre el Sahel, el Magreb y la UE en sectores pertinentes como la seguridad y la migración³⁴. De este modo, se incluía también en el llamado enfoque estratégico, como cuarto punto básico, el control de fronteras y la lucha contra los tráfico ilícitos y el crimen transnacional organizado, estableciendo también toda una serie de medidas tanto regionales como por países del Sahel para poner en marcha en el bienio 2015-2016. Desgraciadamente, la corrupción está haciendo que el crimen y el gobierno en ciertas zonas del Sahel y África occidental estén tan interrelacionados que los sistemas

http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA06-2013_Reaccion_de_Francia_en_Mali_JDA.pdf

³¹ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*, cit., p.7.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

³⁴ A nivel regional, existen diálogos políticos con los países de la ruta migratoria occidental (Proceso de Rabat) y la ruta migratoria oriental (Proceso de Jartum). Estos diálogos se basan en planes de acción concretos y recursos financieros. La UE también ha puesto en marcha los nuevos programas regionales de protección y desarrollo (PRPD) en el norte de África y el Cuerno de África. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6026_es.htm



judiciales y el imperio de la ley realmente lo que hacen es proteger, facilitar y permitir la impunidad, creando *de facto* una forma de vida al no atajarse e impedirse la utilización de rutas de tráfico ilícitos³⁵.

No obstante, en el caso del Plan de Acción del Sahel, la UE plantea sus actuaciones en coordinación con las principales organizaciones regionales e internacionales y otros socios, en especial las Naciones Unidas, la Unión Africana (UA), la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS), el G5 Sahel, la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y el Banco Mundial, así como con la sociedad civil. A este respecto, la UE subraya la importancia de proseguir esta estrecha coordinación internacional y regional, inclusive entre el REUE para el Sahel, el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas para Mali y el alto representante de la UA para Mali y el Sahel, con objeto de crear sinergias en la puesta en práctica de las respectivas estrategias³⁶.

Por tanto, de manera concluyente se puede indicar que una vez analizados los apartados dedicados al Mediterráneo en los diversos documentos estratégicos realizados por la UE, se pone de manifiesto que la Unión ha dedicado muchos esfuerzos y ha emprendido diversas iniciativas, teniendo en cuenta de forma particular el sur del Mediterráneo, cuya ampliación estratégica hacia el este y hacia el sur no ha sido capaz ni de predecir ni de evaluar adecuadamente, siendo arrastrada por los acontecimientos y adoptando políticas reactivas. A la vista del estado actual de la región, más convulsa que nunca anteriormente, se puede afirmar sin ningún rubor que estos esfuerzos e iniciativas no han dado los resultados esperados.

Este largo preámbulo sobre las aportaciones y postulados de los documentos estratégicos previos, nos permite observar una serie de planteamientos que se repiten³⁷ en las diversas aproximaciones, y que siguen conduciendo a resultados poco satisfactorios³⁸ poniéndolos en conexión con las inversiones realizadas, tanto en términos económicos, como humanos, como de políticas e iniciativas.

4. La Estrategia Global Europea de 2016: ¿una respuesta acorde a los actuales retos a la seguridad en la zona?

El replanteamiento de la estrategia de seguridad de la UE a partir de 2015 ha venido impulsado por el creciente debilitamiento de la influencia global de la Unión Europea, principalmente por la crisis económica, así como por la incertidumbre generada por el Brexit (conforme a los resultados del referéndum del pasado 23 de junio)³⁹. La pregunta que podemos hacernos es la siguiente: ¿por qué ha sido tan poco exitosa la aproximación de la UE

³⁵ Véase Barras, Raquel y García Cantalapiedra, David: "Hacia un nuevo y diferente 'flanco sur' en el Gran Magreb-Sahel", *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39, octubre 2015, pp. 17-32, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

³⁶ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 abril 2015. 7823/15. Annex.

³⁷ "The new strategy does not analyze the structural reasons for the fairly spectacular failure of the EU's transformative agenda in its neighborhood" en Techau, J. *The EU's New Global Strategy: Useful or Pointless?* *Carnegie Europe*, 1 de julio de 2016.

³⁸ Guinea, Mercedes: "La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil". *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf> ;

³⁹ Para más información: Morillas, Paul: 'Brexit': una mala opción para Europa. *Economía Exterior*, nº 76, primavera 2016, en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/brexit-una-mala-opcion-para-europa/> ; Mc Shane, D.: *Brexit: How Britain Will Leave Europe*. Tauris, marzo de 2015; Ortega, A. "A less united and less European UK: ¿Brexit and break it?". *Blogs Real Instituto Elcano*, 12 de mayo de 2015. Eldholm, M.: *Brexit and the UK's future*. 19 de julio de 2015, Universidad de Oslo.



hacia el Mediterráneo, y por qué la evolución de la aproximación de la UE en sus diferentes iniciativas no ha dado frutos destacables? ¿Está predestinada a cometer los mismos errores conceptuales respecto al sur, que las aproximaciones estratégicas previas?

En lo que hace referencia al Mediterráneo ampliado, el documento no oficial, titulado “The European Union in a changing global environment” de 2015 de la nueva reflexión estratégica, considera el área MENA⁴⁰ como un desafío inmediato para su seguridad, estableciendo claramente la desaparición de la neta distinción entre seguridad interior y exterior, aunque hace referencia a una causalidad también general, que no responde al origen de los desafíos y amenazas en ambas áreas. El documento reafirma a MENA como área de responsabilidad, manteniendo la unión entre Oriente Próximo y el Norte de África, aun siendo claro que los problemas, desafíos y amenazas a la seguridad son diferentes en ambas zonas⁴¹. A pesar de que las revoluciones árabes y las progresivas guerras en Libia, Siria e Irak han potenciado la expansión del terrorismo, del crimen organizado (junto con su simbiosis) y de las olas de refugiados, esta amenaza es previa a esta dinámica, con su propia lógica y desarrollo en el Norte de África (Argelia sobre todo) y el Sahel y su expansión en sus periferias por la acción de grupos como Boko Haram. En este sentido, a partir de 2002-2004 ya había iniciativas cooperativas contraterroristas, lideradas por EEUU, como la *Pan-Sahel Initiative* en 2003 y la TSCTI (Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative)⁴², y, principalmente, desde la aparición de Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI)⁴³ en 2005, la zona adquiere una dinámica propia en términos de amenaza terrorista, grupos insurgentes y crimen organizado transnacional. El gran problema, además, ha sido la falta de cooperación

⁴⁰ Corresponde a sus siglas en inglés. De acuerdo con la definición adoptada por el Banco Mundial: “The Middle East and North Africa (MENA) is an economically diverse region that includes both the oil-rich economies in the Gulf and countries that are resource-scarce in relation to population, such as Egypt, Morocco, and Yemen. The region’s economic fortunes over much of the past quarter century have been heavily influenced by two factors – the price of oil and the legacy of economic policies and structures that had emphasized a leading role for the state. With about 23 percent of the 300 million people in the Middle East and North Africa living on less than \$2 a day, empowering poor people constitutes an important strategy for fighting poverty. Through a combination of analytical, advisory, and lending services, the Bank aims to provide poor people with the necessary skills, resources, and infrastructure to improve the quality of their lives. The MENA Region includes: Algeria | Bahrain | Djibouti | Egypt | Iran | Iraq | Israel | Jordan | Kuwait | Lebanon | Libya | Malta | Morocco | Oman | Qatar | Saudi Arabia | Syria | Tunisia | United Arab Emirates | West Bank and Gaza | Yemen”. *Banco Mundial*, 28 de noviembre de 2014.

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/0,,menuPK:247619~pagePK:146748~piPK:146812~theSitePK:256299,00.html>

⁴¹ Véase 2.2. Rethinking the EU’s approach towards North Africa and the Middle East (MENA). Strategic Review - The European Union in a changing global environment - Executive summary.

<https://europa.eu/globalstrategy/en/strategic-review-european-union-changing-global-environment-executive-summary>

⁴² García Cantalapiedra, David. “La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética”. RIE. ARI nº 53/2007.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d72763804f01876dbd0cfd3170baead1/ARI53-2007_Garca_Cantalapiedra_AFRICOM EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d72763804f01876dbd0cfd3170baead1

⁴³ Al Qaeda del Magreb Islámico (AQMI), es una organización que se crea en el año 1997, de origen argelino, como escisión del denominado Grupo Islámico Armado. Desde sus inicios ha sido vinculado con la Yihad Islámica, y en el año 2006 se vinculó con Al Qaeda. AQMI sigue siendo, principalmente en Argelia, una entidad criminal, donde las conexiones entre grupos armados, ex-combatientes, señores de la guerra, y milicias, se encuentran en un punto de unión entre la delincuencia y el terrorismo. Ammour, L. D. “Les défis de sécurité dans la zone saharo-sahélienne et leurs répercussions dans la région méditerranéenne”, ponencia presentada en el IX Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. *Una visión compartida para el Mediterráneo y su vecindad*, organizado en Barcelona por CIDOB y Ministerio de Defensa. (25 de octubre de 2010), en http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/semIX/laurence_aida_ammour.pdf



entre los estados de la zona y la corrupción que ha facilitado la expansión de estas amenazas⁴⁴.

En paralelo a la revisión estratégica, la UE comenzó la reevaluación de la política de vecindad, produciendo un documento de la Comisión Europea y la Alta Representante para la UE en Política Exterior y Seguridad, que intentaba ajustar la filosofía, los mecanismos y medios de la ENP a la nueva situación en la periferia de la UE. De este modo, se ha aumentado el alcance del área de interés de la ENP a las periferias de la periferia de la UE, y ha dado un mayor papel a las cuestiones de seguridad dentro de esta reforma, incluyendo los temas de terrorismo, radicalización y crimen organizado⁴⁵. En este sentido, todavía se da un tratamiento muy separado, aunque la naturaleza y dinámica de estas amenazas es diferente en Oriente Medio y en el Norte de África-Sahel. También seguía manteniendo la inclusión de los estados del ámbito europeo con los de Oriente Medio y el Norte de África, a pesar de que se llevan a cabo subdivisiones internas para los estados europeos (Eastern Partnership (EaP), y para los estados del Mediterráneo (Unión para el Mediterráneo), la EU Regional Strategy for Syria and Iraq, el nuevo Regional Development and Protection Programmes (RDPPs) in North Africa and the Horn of Africa, y la cooperación con Turquía, Ucrania, la Liga Árabe, la Unión Africana o el Consejo de Cooperación del Gof⁴⁶.

Así, la estrategia global europea de 2016 vuelve a establecer como una de las áreas prioritarias para la UE la zona MENA. Paradójicamente no habla de la política de vecindad; sigue uniendo Oriente Medio con el Norte de África y el Sahel, y aunque realiza una unión de Norte de África, África Occidental y Sahel con la nueva visión de *spill over* de la política de vecindad, sigue complicando los enfoques y las estrategias al incluir en la visión global el problema palestino-israelí, Turquía y los estados del Golfo. A pesar del papel de algunos Estados en la financiación de grupos terroristas en Libia, los desafíos y amenazas que se producen en la zona, necesitan un tratamiento separado. Por un lado en términos de estrategia, y, por otro, en lo referente a medios, si se quiere ser operativo y contar con mecanismos reales que faciliten la resolución de problemas y conflictos. La cuarta prioridad del punto dedicado a MENA, establece finalmente los siguientes postulados (ya planteados previamente en el Plan de Acción del Sahel): "...systematically addressing cross-border dynamics in North and West Africa, the Sahel and Lake Chad regions through closer links with the African Union, the Economic Community of Western African States (ECOWAS) and the G5 Sahel"⁴⁷.

5. Una necesaria redefinición

La UE se enfrenta a una complicada situación internacional y del contexto geoestratégico, con factores tanto endógenos como exógenos: el Brexit, la situación y evolución del conflicto entre Rusia y Ucrania, así como la convulsa situación en Turquía, que se perfila como un socio cuanto menos poco fiable, en un sistema internacional más anárquico y con mayor incertidumbre. Así la UE se enfrenta a una periferia de una región cada vez más compleja: el espacio geopolítico actual integra no solo su 'vecindario tradicional', sino que también se incluyen una serie de Estados que comprenden una proximidad geográfica fuertemente conectada con la UE que, a su vez, se proyecta a otras áreas más extensas, que están ligadas

⁴⁴ Véase Barras Raquel y García David: "Hacia un nuevo y diferente "Flanco Sur" en el Gran Magreb-Sahel". Revista UNISCI / UNISCI Journal, Nº 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

⁴⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Agenda on Security*, COM (2015) 185 final.

⁴⁶ EC/HR. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels. JOIN (2015) 50 final.

⁴⁷ *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy. Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe*. p. 34-36 en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf



igualmente a los intereses vitales de Europa, como son: el Sahel, el Cuerno de África, Oriente Medio, Asia Central, el Ártico, así como otras rutas marítimas adyacentes. En otro orden de cosas, es importante señalar a qué tipo de amenazas debe hacer frente la UE, para poder estipular las medidas perfiladas para combatirlas. Así, entre las principales amenazas presentes en la zona del Norte de África y el Sahel, destacan entre otras, los estados frágiles, el terrorismo, el crimen organizado, la inmigración irregular, así como otras actividades delictivas, asociadas con la delincuencia organizada transnacional, que tienen fuerte presencia en la zona y que son amenazas en constante evolución⁴⁸.

Asimismo y tal y como se ha señalado en la introducción, consideramos que, a pesar de que la Estrategia parte de un diagnóstico correcto respecto a la evolución de las amenazas, su naturaleza híbrida, así como su creciente interacción para la seguridad europea en su conjunto, sin embargo, al tomar como punto de partida la estrategia de 2003, y el establecimiento de la política de vecindad (ENP), y de acuerdo con lo establecido en la nueva Estrategia, al observar que se repite el mismo esquema en la Estrategia de 2016, consideramos que la concepción misma de ENP, es errada, ya que este mecanismo no puede ser ya el instrumento marco único hacia la periferia de la UE para establecer la política exterior y de seguridad de la UE. Desde este punto de vista, produce grandes desequilibrios la inclusión de toda la periferia, esto es, Este de Europa-Asia Central-Cáucaso y toda la cuenca mediterránea y Oriente Medio en este mismo marco. Es necesario redefinir la política de vecindad de la UE sobre el Norte de África y el Sahel, tanto en términos geográficos como en términos estratégicos. Por lo tanto es necesario identificar los cambios que se han producido en la región, y, en el mismo sentido, es importante examinar qué está ocurriendo en la zona y qué estrategia se puede implantar de forma realista, que sea operativa, y si responde o no a las necesidades actuales en términos de seguridad.

5.1 En términos geográficos. Definición del espacio Gran Magreb-Sahel.

La parte sur de la ENP tiene un diseño que, sobre todo en términos de seguridad, no responde a las necesidades globales de una zona que incluye Norte de África y Oriente Medio (zona MENA) cuando claramente las dinámicas en Norte de África y Oriente Medio son muy dispares al menos y, en el caso de la primera, desbordan sus instrumentos como la zona geográfica estipulada. La visión MENA corresponde casi exactamente con el concepto acuñado por EEUU del “Gran Oriente Medio”, que respondía a la visión e intereses de EEUU en el área. La pérdida paulatina de la presencia e influencia de la UE en su periferia se ha convertido asimismo, en un espejismo, ya que la UE se había apoyado en la autoridad e influencia incontestable de la que EEUU gozaba en la zona previamente desde el final de la Guerra Fría. De este modo, y una vez que EEUU ha modificado su política y/o ha perdido su reconocida superioridad, la UE, además de ver reducidos sus recursos y haber llevado a cabo políticas equivocadas, se encuentra en una situación en la que es incapacidad de estructurar el área donde tiene que proyectar su influencia y capacidades.

En otro orden de cosas, y como ya hemos señalado previamente, no se puede hablar ya solo de Magreb o Norte de África, sino que necesariamente hay que introducir una ampliación geográfica que incluya el Sahel, al menos en términos de una visión de la seguridad comprensiva. En este sentido, la creación de una estrategia para el Sahel desgajada del Magreb fue una solución sesgada, incompleta y tardía (2015), que no comprendía la expansión de amenazas a la seguridad desde Mauritania hasta Libia/Chad y desde el

⁴⁸ Paola Monzini, P., Abdel Aziz, Nourhan, Pastore, Ferruccio.: “The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean”. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. octubre 2015, en http://www.iai.it/sites/default/files/newmed_monzini.pdf



Mediterráneo hasta Burkina-Faso/Nigeria. La unión de espacios sub-gobernados, la corrupción, el crimen organizado y terrorismo es la principal amenaza a la que se enfrenta la UE y sus estados miembros en el Gran Magreb. A este respecto es importante señalar que se está conformando un nuevo ‘flanco sur’ en la vecindad directa de los países del sur de Europa, cuyas principales características son, entre otras, gobiernos débiles o frágiles (ausencia de gobiernos efectivos que dan lugar a los denominados espacios subgobernados), corrupción endémica, pobreza generalizada, ausencia de libertades, tensiones comunitarias y étnicas, y proliferación de armamento. Junto a ello, el aumento de la actividad extremista en la región del Sahel-Sáhara a partir de 2005 ha ido en paralelo con el crecimiento de las redes de crimen organizado transnacional en dicha región. Aunque hay un intenso debate sobre su relación, intensidad e impacto, es una dinámica innegable en esta zona. La UE no tiene realmente una política unificada Magreb-Sahel y, en términos de crimen organizado y terrorismo, y el Sahel no se puede separar del Magreb. Hay una comprensión limitada y parcial del problema tanto en términos de amenazas como en soluciones viables, ampliado irremediamente por la acción de Boko Haram y desbordando la visión, proyección y estrategia de la UE. A pesar del ‘Sahel Regional Action Plan 2015-2020’⁴⁹, ya analizado anteriormente, las medidas tomadas son reducidas, muy recientes y probablemente insuficientes y tardías desde el punto de vista de la dinámica y sinergia entre terrorismo-crimen organizado en un contexto de corrupción. La UE sigue manteniendo un enfoque seguridad-desarrollo, básicamente en una concepción de seguridad humana, a pesar de que este enfoque es altamente discutible para enfrentarse a este tipo de amenazas. En lo que respecta al peso específico de Europa como actor en la región, gran parte de esta problemática estratégica se debe a la menor capacidad y peso de los Estados del sur de la UE en detrimento de los del centro y del norte de Europa, además de visiones aún muy nacionales a la hora de relacionarse con el área.

5.2 En términos estratégicos

Una vez analizadas las cuestiones relativas a la concepción puramente geográfica de la estrategia, pasamos a analizar qué propone la estrategia en términos meramente estratégicos. En primer lugar es necesario subrayar que la región en sí misma tiene un interés vital en términos geoestratégicos, por su relevancia en el ámbito energético⁵⁰, de recursos naturales, así como en el migratorio debido a su creciente peso demográfico⁵¹ y de posicionamiento en el tablero mundial. Por otro lado, es crucial señalar lo que está ocurriendo en la zona (Norte de África y Sahel) y qué propone la estrategia como medidas a implantar, si responde o no a las necesidades actuales, y si se parte de postulados realistas, al tratarse de algo tan ambicioso. En este sentido, parece difícil alinear a los actores de Bruselas y a los Estados Miembros en una estrategia que guíe tanto la política de seguridad europea como la política y acción exterior⁵². En estos términos es importante señalar que la UE es, ante todo, un actor en materia económica y política, habiendo iniciado el camino en el campo de la defensa recientemente, debido a las continuas obstrucciones y cortapisas del Reino Unido y también de Estados Unidos. Por ello, presenta ciertas carencias en lo que respecta a sus capacidades militares si lo comparamos con la OTAN. Asimismo, la UE debe hacer frente a la influencia endémica del peso del interés nacional. Adicionalmente, es importante subrayar la influencia

⁴⁹ *Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020*. Bruselas, 20 de abril de 2015 (OR. en) 7823/15, en http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/fac/2015/04/st07823-en15_pdf/

⁵⁰ Ver De Quinto, Javier: “La energía como factor determinante de las relaciones políticas y económicas UE-Oriente Medio” *UNISCI Papers* n° 32, junio de 2005.

⁵¹ Para un análisis demográfico en profundidad sobre los países del Magreb ver, Marquina, Antonio. (ed): *Una devastación incipiente: la seguridad alimentaria en el Magreb*. Madrid, UNISCI, 2013.

⁵² Gavvas Mikaela, Hackenesch, Christine, Koch, Svea, Mackie James and Maxwell, Simon: “The European Union’s Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action”. *European Think Tanks Group*. Enero 2016, p. 1, en www.ettg.eu



que los acontecimientos enmarcados dentro de las primaveras árabes han tenido para la propia ENP, y como por ejemplo, estos hechos han contribuido a reforzar el Instrumento Europeo de Vecindad 2014-2020, esto es, la parte financiera de la ENP, con un presupuesto de 15.400 millones de euros⁵³. Precisamente este instrumento, es concebido como uno de los puntos fuertes de la acción exterior de la UE. Cabe destacar que en lo que respecta a su vecindario, y también al vecindario sur⁵⁴, la UE sigue siendo el mayor donante y emisor neto de fondos (y se prevé que siga siéndolo)⁵⁵, al tiempo que sigue priorizando unos temas (en particular, derechos humanos y justicia, sociedad civil, educación y empleo juvenil, desarrollo económico, cambio climático, etc.⁵⁶) que se perciben muy lejanos de la realidad existente en la mayoría de los países de la ribera sur del Mediterráneo que forman parte de la ENP. Estos instrumentos se implementan a través de una red de programas bilaterales (realizados con cada país), así como con el programa denominado Cross Border Cooperation⁵⁷. El siguiente mapa muestra los países de la región del Mediterráneo con los que la UE coopera en el seno de la ENP, y que es actualmente uno de los pilares fundamentales de la política exterior de la UE hacia la región⁵⁸.

⁵³The European Neighbourhood Instrument (ENI). *EU Neighbourhood Info Centre* en http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENItargets

⁵⁴Schumacher, Tobias: "Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition". *CEPOB - College of Europe Policy Brief series*. Enero 2016. En https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf

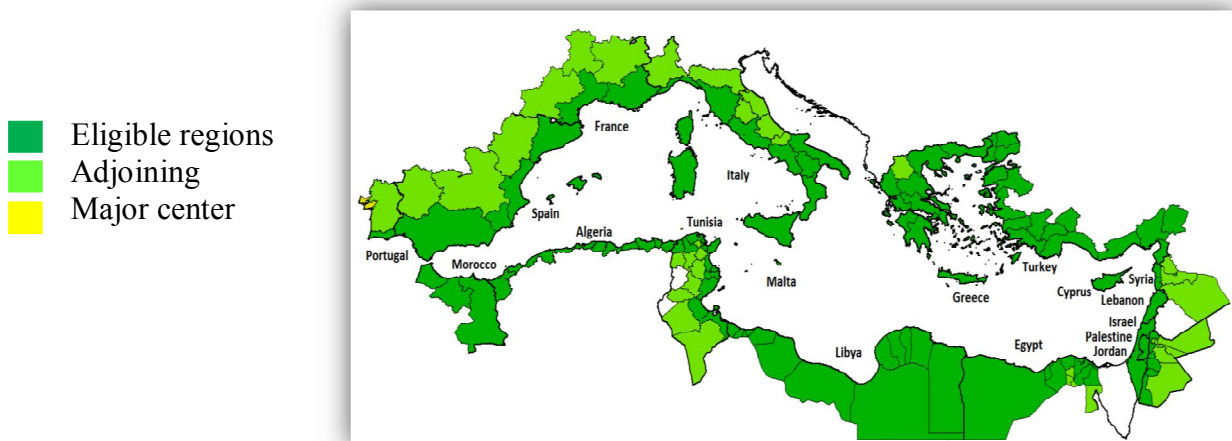
⁵⁵"The European Union is the world's largest donor of development and humanitarian aid, and that will not change. The Sustainable Development Goals can drive reform of the international system by offering an opportunity to address many problems in one process: namely insecurity, poverty, under-development, climate change and uncontrolled migration. And, ultimately, we seek a system that ensures that everybody gets his or her fair share of the benefits of globalization". Declaraciones del Presidente Donald Tusk, en la 71ª Sesión de la Asamblea General de la ONU. 21 de septiembre de 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/21-tusk-speech-unga/>

⁵⁶Los 6 objetivos del Instrumento de la Política de Vecindad son: "(1) Fostering human rights and fundamental freedoms, the rule of law, equality, sustainable democracy, good governance and a thriving civil society. (2) Achieving progressive integration into the EU internal market and enhanced co-operation including through legislative approximation and regulatory convergence, institution building and investments. (3) Creating conditions for well managed mobility of people and promotion of people-to-people contacts. (4) Encouraging development, poverty reduction, internal economic, social and territorial cohesion, rural development, climate action and disaster resilience. (5) Promoting confidence building and other measures contributing to security and the prevention and settlement of conflicts. (6) Enhancing sub-regional, regional and Neighbourhood wide collaboration as well as Cross-Border Cooperation", en http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENItargets

⁵⁷The European Neighbourhood Instrument. ENI CBC Med 2014-2020, en <http://www.enpicbmed.eu/enicbmed-2014-2020>

⁵⁸*Cross Border Cooperation withing the European Neighbourhood Instrument. Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020*. European Commission, 17 de diciembre de 2015. Decision No C(2015) 9133, en http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopated_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

Figura 2. Mapa del área de cooperación de la ENP



Fuente: European Union: http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

A pesar de estos instrumentos presentes y paralelos a la acción exterior de la UE, la nueva estrategia de 2016, plantea una formulación de una política exterior más acorde con las realidades, los procesos y las sinergias que actualmente están presentes en el Magreb y en el Sahel. En este sentido, muchos de los fenómenos presentes en nuestra zona de estudio, como el terrorismo, el crimen organizado o el tráfico ilegal de seres humanos no tienen parangón con lo que actualmente está ocurriendo en la península arábiga (exceptuando la presencia de algunos grupos terroristas) por lo que es importante una definición clara y concisa en términos geográficos, estratégicos y de seguridad. En este sentido, la PCSD debería de identificar los intereses de la UE en la zona, crear una estrategia de seguridad para la misma, y asignar recursos suficientes diferenciados de los dedicados a otras áreas de la periferia europea. La desestabilización de los estados de la zona que cayeran en situaciones como la de Libia o Malí sería desastrosa para la UE, y más concretamente para España y otros estados del sur de la UE. A este respecto, puede tomarse como ejemplo la posición estadounidense, que mantiene sus mandos claramente diferenciados (mando europeo, AFRICOM, y mando central, donde incluye Oriente Medio).

6. ¿Por qué hacía falta una nueva Estrategia?

Para entender el porqué de una nueva estrategia, estas declaraciones son aclaratorias: “The world has changed so much since our current strategy of 2003. It is an excellent one, but from a completely different world; a world that allowed the European Union to say that it had never lived in such a secure and prosperous environment. Clearly this is not the case today anymore”⁵⁹. Así, el lanzamiento de la Estrategia de Seguridad ha sido una respuesta de adaptación por parte de la Unión Europea y de las propias instituciones europeas al nuevo panorama internacional, que se ha modificado de forma radical desde el lanzamiento de la anterior estrategia en el año 2003 – y su posterior revisión en el año 2008-. Esta actualización viene determinada por el mandato explícito del Consejo Europeo, de diciembre de 2013⁶⁰; así como las conclusiones del Consejo sobre Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) del

⁵⁹ Keynote address by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Conference "The EU's Contribution to Global Rules: Challenges in an Age of Power Shifts." La Haya, 8 diciembre de 2015, en http://eeas.europa.eu/documents/hrvpatthehague081215_en.pdf

⁶⁰ Conclusiones de los Consejos Europeos del 19-20 de diciembre de 2013. Bruselas, 19 de diciembre de 2013 (OR. en), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf



18 de mayo⁶¹ y del Consejo Europeo del pasado 25 y 26 de junio de 2015⁶². En particular, se estableció que debía ser presentada una Estrategia Global de la Unión sobre política exterior y de seguridad, no más tarde del mes de junio del año 2016. En los mismos términos, el Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, anunció, en sus orientaciones políticas de 2014, la necesidad de trabajar “por una Europa más fuerte en materia de seguridad y defensa”⁶³. Asimismo, y más recientemente, Juncker ha vuelto a reafirmar la política de seguridad de la UE, encauzándola “hacia una defensa global, realista y creíble en la UE”, tal y como sugiere el encabezamiento del documento elaborado por París y Berlín⁶⁴. Esta propuesta se realiza en un contexto de un degradado ambiente de seguridad, tras la salida de Reino Unido de la UE. Del mismo modo parece importante señalar por qué hace falta una nueva estrategia. En este sentido, la propia UE considera que:

“Our world today is more connected, contested and complex. This makes our global environment more unpredictable, creating instability and ambiguity, but also leads to new opportunities. In the European Union's neighborhood a set of concurrent and heightened crises create an arc of instability. This will have implications for the Union and the wider world for many years to come. The European Union needs to take a fresh look at this uncertain environment, in which opportunities and challenges coexist. An EU Global Strategy on Foreign and Security Policy will enable the Union to identify a clear set of objectives and priorities for now and the future”⁶⁵.

Se puede, por tanto, resaltar que la UE es capaz, de forma acertada, de enumerar, definir y entender que el sistema internacional, en lo que a cuestiones de seguridad se refiere, ha cambiado y nos encontramos en la actualidad ante un momento donde todo el mundo está interconectado, en términos de dependencia, conectividad, migraciones, ciudadanía así como desarrollo. En consecuencia, y en los mismos términos, el planeta es hoy un espacio más complejo, en tanto en cuanto estas interdependencias se producen; y, al mismo tiempo es hoy un lugar más anárquico, sustentando por un lado, en una serie de incertidumbres, respecto a cuestiones y actores sólidos en el pasado: el futuro político de EEUU, con las elecciones en el mes de noviembre de 2016; el auge y posible liderazgo de determinadas potencias, como pueden ser China o India; el posicionamiento de Rusia y las implicaciones directas sobre la UE derivadas de su política exterior; la incipiente recuperación económica; así como la situación global respecto a temas capitales como la energía, el agua y otros recursos, que no permiten augurar los siguientes estadios en lo que a la política internacional se refiere. En lo que respecta al Mediterráneo, la situación es similar:

“Changes in the global balance of power will be reflected in the Middle East as well. China has adopted a policy of close relations with resource -rich states in Africa and the Gulf region. Russia has also been trying– rather successfully, one

⁶¹ *Conclusiones del Consejo sobre política común de seguridad y defensa (PCSD)*, mayo de 2015 [Consilium 8971/15].

⁶² *Conclusiones del Consejo Europeo, junio de 2015 [EUCO 22/15]*, en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

⁶³ Juncker Jean-Claude “Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático”. *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*. Discurso como candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea Estrasburgo, 15 de julio de 2014, en https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf

⁶⁴ Paris and Berlin push for tighter defence co-operation. *Financial Times*. September 12, 2016, en <https://www.ft.com/content/fd637b0e-7913-11e6-97ae-647294649b28>

⁶⁵ De acuerdo con la exposición que aparece en la propia Web de la estrategia: <https://europa.eu/globalstrategy/en>



might add -to re-gain some of its past influence in the region, and India is expected to make its presence more felt in the future”⁶⁶.

Asimismo, la UE considera de forma adecuada que el mundo hoy es un lugar de profundas controversias. En este sentido, consideramos importante destacar los numerosos conflictos existentes a lo largo y ancho del globo, tanto en el norte de África, el Magreb y Oriente Medio, como en el Este, así como el posicionamiento geopolítico de diversas potencias, que generan a su vez nuevas crisis y nuevas disputas. En este sentido, el sistema internacional hoy cuenta con muchos más actores, menos y peor liderazgo, y una agenda más compleja que en el pasado. Es importante señalar asimismo que, a pesar de la correcta identificación del estado de la cuestión, la nueva estrategia ofrece quizá un punto de optimismo en tanto en cuanto considera que cuenta con una serie de capacidades que en la realidad no posee, tal y como se desprende del siguiente párrafo:

“The European Union will promote peace and guarantee the security of its citizens and territory. This means that Europeans, working with partners, must have the necessary capabilities to defend themselves and live up to their commitments to mutual assistance and solidarity enshrined in the Treaties”⁶⁷.

Es evidente que, hoy por hoy, la UE no tiene los mecanismos precisos para hacer frente a las amenazas que previamente ha identificado, y que debe valerse, tal y como se menciona, de sus aliados y socios, en particular en lo que respecta a la OTAN. En este contexto, cobra importancia el concepto de “autonomía estratégica” en virtud del cual la UE debería ser capaz de protegerse a sí misma, al tiempo que debería poder responder a crisis externas y ayudar a terceros. En este sentido, es importante subrayar que se trata más de un *wishful thinking* por parte de la UE que de una posibilidad real, al menos en el momento actual.

Por otro lado, la estrategia de 2016, incluye, en la línea de otros ámbitos de seguridad, como la OTAN, el término resiliencia, en particular, la referida a las sociedades. En los mismos términos, y tal y como se señala desde fuentes nacionales, la “idea de resiliencia constituye el concepto central en el que descansa la Estrategia. Ésta la define como la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportar y recuperarse de crisis internas e internacionales, partiendo de la base de que esta capacidad sólo es posible desde la existencia de un nivel mínimo de democracia, de estado de derecho y de desarrollo sostenible”⁶⁸. A este respecto, consideramos que este término únicamente está siendo usado de forma extensiva en el ámbito de la seguridad, (al igual que en su día se acuñó la expresión ‘seguridad humana’), como si fuese un mecanismo en sí mismo con el que las propias sociedades cuentan (algo tangible). En este sentido se dice:

“Precisely because resilience is rather new concept in the European jargon, it will require some fine-tuning and clarification in the implementation of the strategy. If the EU assumes that the Middle East, North Africa and adjacent regions are likely to project instability in the years to come, a strategy of resilience should consider

⁶⁶ Dokos Thanos (ed.): “The Eastern Mediterranean in 2020: Possible Scenarios and Policy Recommendations”, *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)*, 2016, en <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2016/04/%CE%9D%CE%BF-26-The-Eastern-Mediterranean-in-20201.pdf>

⁶⁷ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy*. Junio de 2016, p. 17, en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁶⁸ López-Aranda, Ricardo: “La Estrategia global de la UE en tres conceptos. Reflexiones Exteriores”, *Blog del MAEC* (13-julio-2016), en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>



mechanisms of early warning and targeted support to specific territories or sectors in the EU itself⁶⁹.

Cabe subrayar por tanto, que la aproximación y el sufrimiento directo de las sociedades civiles europeas, en lo que a su aproximación a las amenazas a la seguridad se refiere, expone de forma manifiesta la incapacidad de prevenir las amenazas, y por tanto de defender a las sociedades, incluyendo una concepción relativa a la capacidad de absorción por parte de la sociedad europea y los Estados, dando por hecho que no hay otros mecanismos más proactivos y preventivos ante las amenazas, y dejarlo todo al albur de la capacidad de la sociedad en su conjunto para superar el sufrimiento (provocado por las diversas amenazas).

En el planteamiento de la Estrategia, la UE debe contribuir a la resiliencia tanto de los Estados Miembros como de su vecindario inmediato y de la comunidad internacional en su conjunto. Puede argumentarse que se trata de un concepto más defensivo que transformador, pero también es cierto que el propio concepto integra la idea de reforma, interna e internacional⁷⁰.

En definitiva, el análisis que se realiza del cambio acaecido en el sistema internacional, consideramos que es apropiado, si bien, a la hora de abordar la estrategia en sí, esto es, la concepción de los espacios y de los instrumentos, consideramos que la EU ha errado en sus planteamientos hacia el Norte de África y el Sahel, no tanto en la identificación de las amenazas: “terrorism and violence plague North Africa and the Middle East”⁷¹, como en la implementación de la estrategia misma. Se considera que “muchos de los desafíos actuales para la paz, la seguridad y la prosperidad tienen sus raíces en la inestabilidad de la vecindad inmediata de la UE y en las formas cambiantes que adoptan las amenazas”⁷².

En otro orden de cosas, es importante subrayar la percepción que desde los países de la vecindad sur se tiene de las políticas emprendidas por la UE. La siguiente figura muestra la catalogación realizada por parte de los países receptores, que han supuesto “warning signals to Brussels and to individual EU countries. By now, the EU and its member states should have a clear idea what policies they can or cannot adopt toward a region that in terms of size, economic potential, and strategic relevance is just as important as Europe’s Eastern neighbors”⁷³.

⁶⁹ Soler i Lecha, Eduard y Tocci, Nathalie: “Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and north Africa”, *Opini3n*, 424, julio 2016, CIDOB, p. 3, en http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_oriente_medio/implications_of_the_eu_global_strategy_for_the_middle_east_and_north_africa

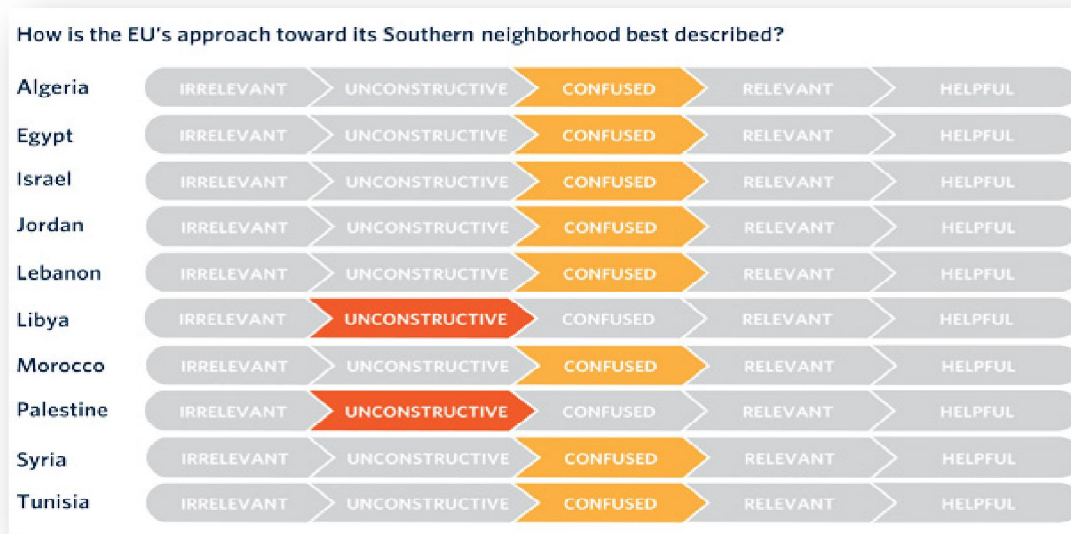
⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for the European Union’s Foreign And Security Policy*. Junio de 2016, p. 13., en https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

⁷² *Comunicaci3n conjunta sobre la lucha contra las amenazas hibradas. Una respuesta de la Uni3n Europea*. Bruselas, 13.4.2016 JOIN (2016) 18 final/2.

⁷³ Dempsey, Judy: “Europe Still Looking Backward at Its Southern Neighbors”, *Carnegie Europe*, 30 de marzo de 2016, en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

Figura 3. Percepciones de los países del Mediterráneo sobre la política de la UE



Fuente: Carnegie Europe <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

En particular, el cuadro ha sido elaborado con la información remitida por analistas de diferentes países, como Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Palestina, Siria y Túnez, que consideran que la política exterior europea hacia sus respectivos países, en una escala de funcionamiento, es, en la mayoría de los casos, “confusa”. De este modo, la aproximación de la UE hacia su vecindario sur, se traduce en ineficaz, a pesar de las medidas, los programas y los medios invertidos, en todos los ámbitos.

7. Conclusiones: ¿Qué habría que cambiar para que la Estrategia funcione?

Tras más de 20 años transcurridos desde el lanzamiento del Proceso de Barcelona y de las numerosas aproximaciones que realiza la UE hacia su vecindario sur, podemos afirmar que éstas no han sido todo lo eficaces que se esperaba, a la vista de la situación de inestabilidad que emana de la región. La presente estrategia, puede decirse que tampoco logra superar una serie de lugares comunes y de errores estratégicos, que como hemos analizado, se heredan de documentos estratégicos previos. En este sentido queremos subrayar que la política de la UE en su conjunto hacia el Mediterráneo no ha sido eficaz, ni en términos de seguridad, ni económicos, ni en el del desarrollo democrático. La debilidad de la UE a la hora de formular una política común hacia el Mediterráneo reside principalmente en los intereses divergentes de sus Estados Miembros, las diferentes preferencias y prioridades dentro de la UE y la disparidad de las percepciones de seguridad hacia la región.

La actual situación de repliegue de la UE, acrecentada por la crisis económica internacional, la incertidumbre respecto a las repercusiones del Brexit, así como la situación extrema de Siria y Libia, pone de manifiesto que los mecanismos emprendidos por la UE durante estas décadas no han dado resultados positivos. Así, a pesar de que la UE ha tratado de realizar un amplio proceso de revisión de su política exterior y de sus herramientas, es importante que estas se adapten al escenario complejo y cambiante en que se ha convertido tanto el sistema internacional en su conjunto, como particularmente la región sur del Mediterráneo. Tras analizar la Estrategia de Seguridad de 2016, encontramos luces y sombras.



Así, consideramos que esta Estrategia realiza una mejor definición de los espacios geográficos, ya que comprende de alguna manera la complejidad del mundo actual, algo que no se logró perfilar en la Estrategia de 2003. Adicionalmente consideramos beneficioso que finalmente la UE consiga entender que su interés vital y su futuro en términos de seguridad, pasa inevitablemente por el sur. Asimismo consideramos positiva que la UE logre analizar las amenazas y las evoluciones que han sufrido desde el año 2003, en cuestiones como la simbiosis del crimen organizado y el terrorismo, por ejemplo.

Por el contrario, advertimos ciertos errores, asociados principalmente a la aceptación de determinados lugares comunes, previsiblemente como inercia de la propia Estrategia de 2003. Así, consideramos inapropiadas las aproximaciones a conceptos como multilateralismo, o la concepción misma de la UE como actor global (por considerarla poco realista).

Adicionalmente, consideramos que la Estrategia no profundiza en los temas de forma exhaustiva. En este sentido, en la mayoría de los apartados, se espera que la estrategia, una vez que enumera los problemas amplíe y profundice de alguna manera en los instrumentos y las medidas que se van a implementar frente a los mismos, esto es, en las soluciones. Por el contrario, no aporta ninguna solución al respecto, o un punto de partida sobre qué se debe hacer ante esos problemas, por lo que consideramos que es incompleta, o meramente enunciativa.

Otro aspecto a destacar es que, en lo referente a Libia, puede decirse que eluden cualquier tipo de responsabilidad o liderazgo en favor de la OTAN. Así, se entiende que tras el Brexit, la UE ha visto desvanecidas sus capacidades operativas⁷⁴. En este sentido habrá que ver en qué situación quedan los Battlegroups, de los que Reino Unido formaba parte.

En otro orden de cosas, en lo que respecta al crimen organizado, habría que plantearse la lucha contra esta lacra de forma integral. Así, para atacar los conglomerados y redes de crimen organizado transnacional, en simbiosis con el terrorismo, sobre todo en la región del Sahel, debería plantarse una cooperación reforzada permanente, principalmente con Francia, aprovechando la extensa presencia del país galo en la zona; cabe recordar que esto será una tarea ardua, debido a la alta divergencia de intereses entre los propios Estados de la UE hacia la región.

A nivel de la Unión, consideramos que es necesario abordar el controvertido debate sobre el incremento del presupuesto para seguridad y defensa, ahondando en la cuestión de la cooperación en inteligencia, y, particularmente, en la cuestión de la cooperación real entre países de la UE. Aquí sería positivo la creación de un sistema 'five eyes' entre los países de la UE, creando en particular un núcleo duro, a imagen y semejanza de lo realizado por EEUU.

En los mismos términos, y señalando el hecho de que no existe de momento una cooperación efectiva de la UE con los países de la zona, y está por ver lo que dará de sí la cooperación con el G-5, sería importante buscar soluciones alternativas con los países de forma bilateral, aprovechando las relaciones especiales entre determinados países de sur de Europa con los países de la zona del Magreb y del Sahel.

Finalmente, teniendo en cuenta el análisis previo realizado a los documentos de trabajo, estrategias y revisiones, se hace palpable que la UE es capaz de hacer un buen análisis

⁷⁴ *Common Security Defence Policy. EU Battlegroups*, abril, 2013, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf



sobre la situación de la seguridad, pero carece tanto de los medios, como de la voluntad política, para poner en marcha instrumentos reales y creíbles para hacer frente a las amenazas que asedian al viejo continente. Por tanto, será necesario que la UE en su conjunto tome conciencia sobre las amenazas a las que debe hacer frente y actúe en consecuencia estableciendo prioridades con realismo, con pragmatismo y con financiación, en consonancia con las declaraciones realizadas⁷⁵.

En concreto en lo que respecta al Norte de África y el Sahel no se prevén grandes cambios en cuanto a su concepción, ya que, tal y como se ha señalado anteriormente, la UE parte de unos postulados y unas concepciones geoestratégicas (espacio y estrategia) ancladas en el pasado y que requerirá más tiempo la modificación de esta visión y entender definitivamente que lo que acontece en el Magreb y en el Sahel, no está ocurriendo ya en el conjunto de la región MENA.

Bibliografía Seleccionada

Ammour, L. D. “Les défis de sécurité dans la zone saharo-sahélienne et leurs répercussions dans la région méditerranéenne”, ponencia presentada en el IX Seminario Internacional sobre Seguridad y Defensa en el Mediterráneo. *Una visión compartida para el Mediterráneo y su vecindad*, organizado en Barcelona por CIDOB y Ministerio de Defensa. (25 de octubre de 2010), en http://www.sedmed.org/analisis_ssm/documents/semIX/laurence_aida_ammour.pdf en Barras

Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95, en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

Barras, Raquel y García Cantalapiedra, David: “Hacia un nuevo y diferente ‘flanco sur’ en el Gran Magreb-Sahel”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, Nº 39, octubre 2015, pp. 17-32, en: <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-1BARRAS-GARCIA.pdf>

Clinton, Hilary, ‘America’s Pacific Century’, *Foreign Affairs*, 11 de octubre, 2011, en <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>

Comunicación conjunta sobre la lucha contra las amenazas híbridas. Una respuesta de la Unión Europea. Bruselas, 13.4.2016 JOIN (2016) 18 final/2.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: the European Agenda on Security, COM (2015) 185 final.

Common Security Defence Policy. EU Battlegroups, abril, 2013, en https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/91624.pdf

Conclusiones de los Consejo Europeos del 19-20 de diciembre de 2013. Bruselas, 19 de diciembre de 2013 (OR. en), en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/140220.pdf

Conclusiones del Consejo sobre política común de seguridad y defensa (PCSD), mayo de 2015 [Consilium 8971/15].

Conclusiones del Consejo Europeo, junio de 2015 [EUCO 22/15], en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2015/06/25-26/>

Council conclusions on the Sahel Regional Action Plan 2015-2020. Bruselas, 20 abril 2015.7823/15. Annex

⁷⁵ Alta Representante Federica Mogherini referidas a la ejecución de un *Implementation Plan on Security and Defence*.



Cross Border Cooperation withing the European Neighbourhood Instrument. Mediterranean Sea Basin Programme 2014-2020. European Commission, 17 de diciembre de 2015. Decision No C(2015) 9133, en http://www.enpicbmed.eu/sites/default/files/jop_eni_cbc_med_2014-2020_adopted_modified_financial_tables_19.12.2015.pdf

De Quinto, Javier: “La energía como factor determinante de las relaciones políticas y económicas UE-Oriente Medio” *UNISCI Papers* n° 32, (junio de 2005).

“Declaraciones del Presidente Donald Tusk, en la 71ª Sesión de la Asamblea General de la ONU”, 21 de septiembre de 2016, en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/21-tusk-speech-unga/>

Dempsey, Judy: “Europe Still Looking Backward at Its Southern Neighbors”, *Carnegie Europe*, 30 de marzo de 2016, en <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=63170>

Díez Alcalde, J. Mali: Decisiva y contundente reacción militar de Francia para frenar el avance yihadista. *Instituto de Estudios Estratégicos*, 06/2013, 23 enero de 2013, en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2013/DIEEEA06-2013_Reaccion_de_Francia_en_Mali_JDA.pdf

Dokos Thanos (ed.): “The Eastern Mediterranean in 2020: Possible Scenarios and Policy Recommendations”, *Hellenic Foundation for European & Foreign Policy (ELIAMEP)*, 2016, en <http://www.eliamep.gr/wp-content/uploads/2016/04/%CE%9D%CE%BF-26-The-Eastern-Mediterranean-in-20201.pdf>

EC/HR. Review of the European Neighborhood Policy. Brussels. JOIN (2015) 50 final. *Consejo Europeo. Conclusiones - 19 y 20 de diciembre de 2013*. Bruselas, 20 de diciembre de 2013, EUCO 217/13, pp. 2-11, en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-217-2013-INIT/es/pdf>

Eldholm, M.: *Brexit and the UK's future*. 19 de julio de 2015, Universidad de Oslo.

García Cantalapiedra, David (2004): *Peace through primacy: la administración Bush, la política exterior de EEUU y las bases de una primacía imperial: geopolítica, recursos energéticos y guerra al terrorismo*. UNISCI Papers, n° 30, Madrid, UNISCI.

García Cantalapiedra, David. “La creación del AFRICOM y los objetivos de la política de EEUU hacia África: gobernanza, contraterrorismo, contrainsurgencia y seguridad energética”. RIE. ARI n° 53/2007. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/d72763804f01876dbd0cfd3170baead1/ARI53-2007_Garca_Cantalapiedra_AFRICOM EEUU.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=d72763804f01876dbd0cfd3170baead1

García Cantalapiedra, David. “Towards a European Global Strategy –what needs to be done?”, Seminar, EU Centre in Singapore. 22 August 2013. National University of Singapore, en <http://www.eucentre.sg/?p=4448>.

García Cantalapiedra, David: “Towards a European Global Strategy: Securing European Influence in a Changing World”, *EUSA Review* (Primavera 2013), pp. 15-17, en http://www.eustudies.org/files/eusa_review/Spring13.pdf

Gavas Mikaela, Hackenesch, Christine, Koch, Svea, Mackie James and Maxwell. Simon: “The European Union’s Global Strategy: putting sustainable development at the heart of EU external action”. *European Think Tanks Group*. Enero 2016, en www.ettg.eu

Guinea, Mercedes: “La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil”, *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, N° 39 (octubre 2015), en <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-74789/UNISCIDP39-11GUINEA.pdf>

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad - Ofrecer seguridad en un mundo en evolución, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ES/reports/104637.pdf

Juncker Jean-Claude “Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático”. *Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea*. Discurso como candidato al cargo de Presidente de la Comisión Europea Estrasburgo, 15 de julio de 2014, en https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_es.pdf



Keynote address by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the Conference "The EU's Contribution to Global Rules: Challenges in an Age of Power Shifts." La Haya, 8 diciembre de 2015, en http://eeas.europa.eu/documents/hrvpattheague081215_en.pdf

López-Aranda, Ricardo: "La Estrategia global de la UE en tres conceptos. Reflexiones Exteriores", *Blog del MAEC* (13-julio-2016), en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/Blogreflexionesexteriores/Paginas/20160713.aspx>

López García Bernabé: "Paradojas y desafíos de las primaveras árabes". *Res Publica: Revista de Filosofía Política*, nº 30, 2013.

Marquina Antonio: "Los sucesos del norte de África y Medio Oriente y sus implicaciones en la seguridad mundial", *Cuaderno de Difusión Pensamiento de Estado Mayor*, nº 33 (diciembre 2011) Santiago de Chile.

Mc Shane, D. *Brexit: How Britain Will Leave Europe*. Tauris, marzo de 2015.

Paola Monzini, P., Abdel Aziz, Nourhan, Pastore, Ferruccio: The Changing Dynamics of Cross-border Human Smuggling and Trafficking in the Mediterranean. *Istituto Affari Internazionali (IAI)*. octubre 2015, en http://www.iai.it/sites/default/files/newmed_monzini.pdf

Morillas, Paul: "'Brexit': una mala opción para Europa". *Economía Exterior*, nº 76, primavera 2016, en <http://www.politicaexterior.com/articulos/economia-exterior/brexit-una-mala-opcion-para-europa/>.

OSCE: *Acta Final Helsinki*, 1975, en <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>

"Political & Security Partnership: Establishing a Common Area of Peace & Stability", *Barcelona Declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference - 27-28/11/95*, en http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

Priego Moreno, A. "La primavera árabe: ¿una cuarta ola de democratización?". *UNISCI Discussion Papers*, nº26, pp. 75-93.

Real, Bénédicte (2011). "La cuestión de la representación única de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", *Anuario de Derecho Internacional*, XXVII, 2011, pp. 555-571, en <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/34871/4/AEDI%2027-2011.pdf>

Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, en https://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

The European Neighbourhood Instrument (ENI). *EU Neighbourhood Info Centre*, en http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=402#SixENITargets

Schumacher, Tobias: "Back to the Future: The 'New' ENP towards the Southern Neighbourhood and the End of Ambition", *CEPOB - College of Europe Policy Brief series*, enero 2016, en https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/schumacher_cepob_1-16.pdf

Soler i Lecha, Eduard y Tocci, Nathalie: "Implications of the EU Global Strategy for the Middle East and north Africa", *Opini3n*, 424, julio 2016, CIDOB, p. 3, en http://www.cidob.org/en/publications/publication_series/opinion/mediterraneo_y_oriente_medio/implications_of_the_eu_global_strategy_for_the_middle_east_and_north_africa

Towards a European Global Strategy. Securing European influence in a changing world, May 13, 2013, en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc/EGS_Report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=4c2675804fc8b86b80b5caccba746acc

Una Europa segura en un mundo mejor – Estrategia Europea de Seguridad 2003, Bruselas 12 de diciembre de 2003. en <https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIES.pdf>