

La Unión Europea y el Magreb
Reestructurando un Imaginario

Antonio Marquina (ed.)

La Unión Europea y el Magreb. *Reestructurando un Imaginario*

Antonio Marquina (ed.)

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma o por ningún medio, electrónico, mecánico, fotocopia, en disco o de otra forma sin el permiso de los autores.

All rights are reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise without the permission of the author.

© UNISCI, 2015

Unidad de Investigación sobre Seguridad y Cooperación Internacional
Research Unit on International Security and Cooperation

Portada: Nieva Machín

Maquetado por: Beatriz Tomé Alonso

E-mail: unisci@cps.ucm.es

Website: www.ucm.es/info/unisci

Phone: (+ 34) 91 394 2924

Fax: (+ 34) 91 394 2655

ISBN: 978-84-9608-4427-3

Depósito Legal: M-38271-2015

Contenido

Prólogo <i>Antonio Marquina</i>	7
1.Hacia un nuevo y diferente ‘flanco sur’ en el gran Magreb-Sahel <i>Raquel Barras y David García</i>	15
2. Nuevos planteamientos en la seguridad energética de la Unión Europea y opciones en el Mediterráneo occidental <i>Soledad Segoviano</i>	77
3.Seguridad energética del Magreb entre la nueva estrategia energética europea y el Mediterráneo oriental - Oriente Próximo <i>Eric Pardo</i>	139
4. Papel de la Unión Europea en las negociaciones sobre cambio climático <i>Xira Ruiz</i>	171
5. Las consecuencias del cambio climático en el Magreb <i>Mónica Miranzo y Carlos del Río</i>	211
6. Las migraciones en el Mediterráneo occidental <i>Gloria Inés Ospina</i>	253

7. La Unión Europea y el nuevo terrorismo islamista <i>Gustavo Díaz y Patricia Rodríguez</i>	293
8. La amenaza terrorista en el Magreb-Sahel <i>Rubén Herrero y Nieva Machín</i>	317
9. Rusia en el Mediterráneo. ¿Un nuevo competidor para la Unión Europea? <i>Antonio Alonso y María-Isabel Nieto</i>	333
10. Las Primaveras Árabes: La influencia de Qatar y sus relaciones con los estados del Golfo <i>Alberto Priego</i>	389
11. La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia ante un entorno cada vez menos homogéneo y más hostil <i>Mercedes Guinea</i>	423
12. El diálogo 5+5 y la iniciativa 5+5 de defensa <i>Javier-Ignacio García</i>	457

Prólogo

Antonio Marquina

Este libro recoge los resultados de un programa de investigación realizado durante buena parte de 2015, con una financiación testimonial de la Universidad Complutense- Banco de Santander y el apoyo de todo tipo del Foro Hispano-Argelino, por el grupo de investigación UNISCI sobre los desafíos y cambios acontecidos en los últimos años en el Mediterráneo y de forma especial en el Magreb tras las revoluciones árabes y qué aproximación sería necesaria realizar por la Unión Europea hacia estos estados. El punto de partida lo constituía la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones titulada *"Supporting closer cooperation and regional integration in the Maghreb: Algeria, Libya, Mauritania, Morocco and Tunisia"* de la alta representante de la UE para asuntos exteriores y la política de seguridad, hecha pública el 17 de diciembre de 2012, y los resultados de la primera reunión entre el comisario europeo para la política de vecindad y los cinco ministros de asuntos exteriores de los estados del Magreb, celebrada en Nueva York el 27 de septiembre de 2013. En esta última reunión se acordaron cuatro áreas prioritarias: diálogo político y cooperación en seguridad; agricultura medio ambiente y recursos hídricos (incluyendo desarrollo rural, recursos pesqueros, desertización y cambio climático); industria, infraestructura, comercio, inversiones y tecnología (incluyendo turismo, energía, información y comunicación); desarrollo humano (incluyendo investigación científica, transferencia de tecnología, formación profesional, empleo, juventud, deportes y circulación de personas)

Es precisamente el diseño de estas prioridades el que dio pie a realizar este programa cuyos resultados hoy presentamos en este libro. Pensamos que, si bien existía un intento de adaptar la agenda de la cooperación política de la vecindad europea hacia los estados del Magreb, ésta merecía una mayor profundización ligando incluso mejor los diversos temas que se enunciaban, estableciendo incluso unas prioridades que quedaban desdibujadas en los cuatro apartados arriba mencionados y centrándonos en la agenda del diálogo político y la cooperación en seguridad que abarcaba aspectos recogidos en las otras áreas prioritarias.

En este sentido consideramos que había que profundizar en varias cuestiones de interés común en esta cooperación, no pudiéndose obviar el terrorismo ni el crimen organizado, incluir el tema de la seguridad medioambiental, la seguridad alimentaria, la seguridad energética y los flujos migratorios irregulares. Vista la dificultad de avanzar en los temas de seguridad tradicional, tal como se comprobó en los diálogos y reuniones realizadas sobre los aspectos militares de la seguridad que aparecían en el primer capítulo del proceso de Barcelona, se consideró que todas estas cuestiones arriba enunciadas constituían por sí mismas un conjunto que podría tener consistencia y solidez y que incluso no podría banalizarse incluyéndolas dentro de la socorrida categoría teórica de la seguridad humana. Tampoco parecía adecuado acogerse a los planteamientos de la seguridad cooperativa, dada la importancia crucial -y original- en el concepto de los temas militares¹. Tampoco las precondiciones para la elaboración de una asociación de seguridad en sentido estricto parecían darse y, mucho menos, estar claras², dado el creciente distanciamiento entre el norte y el sur del Mediterráneo inducido por las revoluciones árabes, así como la aparición y consolidación de otros importantes actores en el Mediterráneo y el Magreb que rivalizan y en no pocas ocasiones dificultan o cercenan las posibilidades y efectividad de políticas y aproximaciones de la UE y de las tradicionales relaciones bilaterales entre estados europeos y estados del sur del Mediterráneo. Este es el caso de los estados del Golfo Pérsico, Rusia, con su nueva política mediterránea, y China como actor asiático principal, crecientemente presente en la zona.

¹ Este concepto ha impregnado los conceptos estratégicos de la OTAN de 1991, 1999 y 2010. Sobre este último se afirma que incluye tres componentes: "strengthening partnerships, contributing to arms control, non-proliferation and disarmament, and assisting potential new countries to prepare for NATO membership". Véase "Cooperative Security as NATO's Core Task", 7 September 2011, en

http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77718.htm

² Véase Marquina Antonio: "From Cooperative Security to Security Partnership in the Mediterranean" en Brauch, Hans Günter; Liotta, Peter.Hearns; Marquina, Antonio; Rogers, Paul F.; Selim, Mohammad.El.-Sayed (ed.)(2003):*Security and Environment in the Mediterranean*, Berlin, Heidelberg, New York, Springer, pp.309-318.

Tampoco el diálogo 5+5, dadas las características de este foro informal, aporta pistas para una propuesta teórica renovada. En consecuencia el programa parte de una presentación de los principales riesgos y desafíos comunes, sus transformaciones desde las revoluciones árabes en unos casos, y del impacto de problemas globales en otros. No parece posible, incluso centrados en el Magreb, un planteamiento conceptual integrado que facilite el camino de la colaboración y cooperación en seguridad entre Europa y el Magreb, dadas las disparidades existentes. La Unión Europea tampoco es ya el actor indispensable para todos estos estados en múltiples campos. Quedan intereses comunes sobre diversos temas, con aproximaciones en múltiples casos diferentes, de ahí la fragmentación de las posibles iniciativas y la parálisis de iniciativas que tenían una impronta global, como la Unión para el Mediterráneo.

En consecuencia, como ya indicamos, el libro presenta un intento de ordenación de la agenda de cooperación en cuestiones de seguridad en sentido amplio, asunto que tiene también importancia, intentando rehacer y dar más sentido al acuerdo de 27 de septiembre de 2013 del comisario europeo sobre cuestiones de vecindad y los ministros de asuntos exteriores de los estados del Magreb.

Por ello, se analiza el espacio de cooperación, que incluye ya el Sahel, como espacio de seguridad de los vecinos magrebíes, pero se llama la atención sobre las carencias y deficiencias en la aproximación europea hacia esta zona, la ausencia de una clara delimitación del espacio de actuación, con una ampliación creciente de este espacio, donde se mezclan intereses no del todo homogéneos y que contribuyen a dar a estas iniciativas una impronta de improvisación y falta de cohesión y operatividad sostenible, independientemente de mantener una aproximación sobrepasada, centrada en un concepto de seguridad humana que no es operativo, especialmente en un sistema mundial cada vez más desordenado e interconectado³. La cooperación y nexos entre terrorismo y crimen

³ Véase a este respecto Marquina Antonio; Caballero Anthony Mely: "Human Security: European and Asian Approaches", en Marquina Antonio (ed) (2008): *Energy Security. Visions from Asia and Europe*, Basingstoke, Palgrave MacMillan. Este concepto que suena bien y hace quedar bien, se ha utilizado incluso a nivel oficial por militares y civiles de forma inadecuada o muy inadecuada, sin definir su

organizado son también fundamentales y, en consecuencia, deben incluirse en la agenda de cooperación común, dando una perspectiva más convincente a la lucha contra el terrorismo en la zona de interés común que no queda bien definida.

Pero esta colaboración ha de extenderse también al espacio de la UE en función de la amenaza de los grupos terroristas de corte islámico, mucho más tras la implantación y desarrollo del ISIL, en función del reclutamiento y vuelta de cientos de yihadistas tanto a los estados de la UE como a los estados del Magreb. Asimismo se impone una lucha común contra la expansión de planteamientos wahabistas y salafistas, consentidos durante muchos años, que constituyen la base de planteamientos radicales y fáciles pasarelas a planteamientos terroristas como se ha demostrado en Siria y, en otro orden, en otros estados.⁴ Como se dice en el capítulo *La Unión Europea y el terrorismo islamista*, todo esto "exigirá clarificar las áreas de cooperación, incluyendo la prevención y actuación contra grupos extremistas que pueden estar protegidos, teniendo en cuenta las servidumbres que toda coalición no suficiente homogénea y con claros intereses comunes⁵ conlleva".

El libro incluye dos capítulos sobre cuestiones de cambio climático, el primero sobre el papel de la UE en las negociaciones para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, aspecto que merece resaltarse, a

contenido -hay más de cuarenta intentos de definición o descripciones que lo hacen farragoso, no similar y no operativo- y confunde en múltiples ocasiones la seguridad con el bienestar y la dignidad de las personas- derechos sociales y políticos-, cuestiones y disciplinas distintas de la seguridad (supervivencia).

⁴ Merece la pena señalar la superficialidad de los planteamientos del Michael Morell en su libro *The Great War of Our Time*, recientemente publicado, donde expone sus impresiones sobre las revoluciones árabes y cómo llegaron a ser un boom para los extremistas islámicos, así como las dificultades creadas en la lucha antiterrorista. Pero en estas revoluciones desembocaron diversidad de planteamientos, no pocos experimentales y desastrosos, que se venían preparando o realizando o consintiendo en función de diversos intereses. En este punto tendría que haber sido mucho más cauto si pretendía ser convincente.

⁵ Un ejemplo extrapolable ha sido el caso de Turquía y la política mantenida de dejar pasar yihadistas a Siria, viéndolos como un buen instrumento útil en la lucha contra Al Assad. Muchos otros ejemplos cabría también mencionar.

pesar de la reducida capacidad de arrastre de sus iniciativas, las políticas de reducción de emisiones y descarbonización energética y los programas financiados por la UE en este campo en las relaciones con el Magreb y el Mediterráneo, mostrando su reducidísima financiación. Tanto la transferencia de tecnología como la financiación de la reducción de emisiones son puntos clave en el éxito del COP 21. El segundo, sobre las consecuencias del cambio climático en el Magreb, nos presenta la gran vulnerabilidad de la zona de especial interés que abordamos, incidiendo en la situación presente y las tendencias futuras. La subida de temperaturas, la caída de precipitaciones y disminución de las disponibilidades hídricas, en un contexto de alto crecimiento poblacional y de la urbanización, la subida del nivel del mar, la creciente desertización y degradación de las tierras de cultivo, los impactos en la seguridad alimentaria y la biodiversidad, llevan de la mano a varias consecuencias de importancia previsible en función de los costes de adaptación: mayor inestabilidad y crecimiento de las dinámicas migratorias.

Ligado con las políticas de descarbonización energética de la UE y la imperiosa necesidad de hacer frente a las consecuencias del cambio climático, el libro recoge dos capítulos sobre la energía y la seguridad energética, el primero sobre los nuevos planteamientos de seguridad energética de la UE que necesariamente impactarán en los estados productores de hidrocarburos en el Magreb y el segundo que explica el impacto regional y global de los recursos gasísticos y petrolíferos del Mediterráneo oriental y Oriente Próximo. De esta forma se evalúan las oportunidades que se pueden abrir para una colaboración energética, para afrontar los desafíos de la diversificación energética -donde parece que en el sector gasístico ni Libia ni Argelia tendrán que solventar importantes dificultades-, así como la transición energética y la descarbonización que se impone para poder afrontar el desafío del cambio climático.

Otro de los capítulos, titulado *La inmigración desde el Magreb, un reto para la Unión Europea*, viene a dar una mayor profundidad a lo que consideramos parte fundamental de la agenda para la cooperación en seguridad entre la UE y el Magreb. Los flujos migratorios, ya no hay duda, se han acabado securitizando, y, en este sentido, el papel de las mafias y el crimen organizado, incluyendo la conexión crimen organizado-terrorismo, ha jugado un papel fundamental. Hoy ya se puede decir que no hay

movimientos irregulares de población -independientemente de los principales flujos migratorios hacia la UE que se realizan permaneciendo en el territorio una vez expirado el visado- sin la actuación de una miríada de mafias que despliegan sus actividades tanto en los estados de donde salen los emigrantes, como en los estados de tránsito y los estados de llegada. El capítulo explica las políticas y directivas adoptadas por la UE, el incremento de los flujos migratorios tras las revoluciones árabes y las consecuencias en Libia y Siria que tendrán una manifestación patente sobre todo en el crecimiento de los flujos de migración irregular por mar en 2014 y 2015, así como las políticas reactivas adoptadas por la UE, la falta de solidaridad y planteamientos comunes, la falta de unificación de legislaciones, lagunas que permiten excepciones en el cumplimiento del acuerdo Schengen, dejando vías de escape a los estados miembros, así como condicionalidades y procedimientos en la acogida que no se cumplen o la no prohibición de construcción de vallas o alambradas. Dos de las tres rutas de emigración irregular que desembocan en el Mediterráneo tienen lugar justamente en el Magreb. La colaboración y cooperación EU-Magreb es evidente, pero también tiene su complejidad y los intereses no siempre serán coincidentes, como muestra el capítulo.

El libro incluye otros dos capítulos de cierta extensión, el primero sobre la nueva política mediterránea de Rusia y el segundo sobre la influencia de Qatar en las revoluciones árabes, cuyo papel ha contribuido, prácticamente en todos los casos, a pudrir la situación interna de los estados donde ha intervenido. Los dos capítulos sirven para dar una dimensión a las limitaciones en las políticas y posibilidades de la UE que ya ha de olvidarse de una parte no desdeñable de sus planteamientos realizados en los años noventa, y que, en buena parte incluso, produjeron magros resultados.

Finalmente el libro incluye un capítulo sobre el diálogo 5+5, sus limitaciones y realizaciones, que no sería el modelo a seguir en las relaciones UE-Magreb -salvo que la UE pretendiera un vuelo completamente rasante en sus relaciones con el Magreb-, y otro capítulo sobre la política de vecindad de la UE, cuyo título viene a corroborar una parte no desdeñable de lo que aquí hemos expuesto. Dice así: *La política europea de vecindad hacia el Mediterráneo (2003-2015): Impotencia de la Unión Europea ante un entorno cada vez más hostil.*

Las ideas y reflexiones aquí recogidas creemos que pueden servir para activar un debate necesario sobre un espacio de seguridad y cooperación donde existen importantes inercias y planteamientos superficiales⁶, cuando no intereses creados que habría que ir clarificando y eliminando, y cuya importancia por cercanía y vecindad debe ser continuamente subrayada.

⁶ Véase un buen ejemplo en la crítica al documento la Estrategia de Seguridad Nacional Española de 2013 en Marquina Antonio (ed) (2015): *La Estrategia de Seguridad Nacional 2013. Un pavimento deslizante*, Madrid, UNISCI.